

anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 6/2018

América Latina:

fronteras y zonas fronterizas



anuario
latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

latin american yearbook

POLITICAL SCIENCE AND INTERNATIONAL RELATIONS

ANUARIO LATINOAMERICANO – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales es una revista arbitrada, publicada por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska en Lublin, Polonia. La revista aparece en la versión impresa y en línea. Las contribuciones recibidas son sometidas a la evaluación de expertos según el sistema de doble anonimato (double-blind peer review). Los artículos publicados son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión de la revista.

DIRECTORA

Katarzyna Krzywicka

CONSEJO DE REDACCIÓN

Paweł Trefler – Secretario de Redacción

Piotr Łaciński, Karol Derwich, Grzegorz Gil, Michał Stelmach – Editores Asociados

CONSEJO CIENTÍFICO

Manuel Alcántara Sáez, Universidad de Salamanca, España

Víctor Alarcón Olguín, Universidad Autónoma Metropolitana, México

Martha Ardila, Universidad Externado de Colombia, Colombia

Raúl Benítez Manaut, Universidad Nacional Autónoma de México, México

Peter Birle, Ibero-Amerikanisches Institut, Berlín, Alemania

Adrian Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ecuador

José Briceño Ruiz, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela

Daniel Buquet Corleto, Universidad de la República de Uruguay, Uruguay

Heriberto Cairo Carou, Universidad Complutense de Madrid, España

Marcin Florian Gawrycki, Universidad de Varsovia, Polonia

Renée Fregosi, Université de Paris III, Sorbonne Nouvelle, Francia

Katarzyna Krzywicka, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia

Jennifer L. McCoy, Georgia State University, EE.UU.

Shiguenoli Miyamoto, Universidade Estadual de Campinas, Brasil

María de Monserrat Llairó, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Leonardo Morlino, Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, Italia

Simón Pachano, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ecuador

Aníbal Pérez-Liñán, University of Pittsburgh, EE.UU.

Marek Pietras, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia

Alberto Rocha Valencia, Universidad de Guadalajara, México

Héctor Luis Saint-Pierre, Universidade Estadual Paulista, Brasil

Andrés Serbin, Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Wojciech Sokół, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia

Jesús Tovar Mendoza, Universidad Autónoma del Estado de México, México

DIRECCIÓN

Plac Litewski 3, oficina núm. 119, 20-080 Lublin, Polonia

tel. (48-81) 537 60 29, tel./fax (48-81) 537 60 20

e-mail: anuario.latinoamericano@umcs.pl

www.anuario-latinoamericano.umcs.pl

anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 6/2018

ISSN 2392-0343

e-ISSN 2449-8483



WYDAWNICTWO UNIwersYTETU MARIi CURIE-SKŁODOWSKIEJ
LUBLIN 2018

REDACCIÓN LINGÜÍSTICA

Maria Ochab – Coordinadora
Helena Beatriz Xavier Lourenço

DISEÑO DE PORTADA

Krzysztof Rumowski

DIAGRAMACIÓN

Agnieszka Muchowska

IMPRENTA

„Elpil”, ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

© Wydawnictwo UMCS, Lublin 2018

Tiraje 150 ejemplares

EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA

20-031 Lublin, ul. Idziego Radziszewskiego 11

tel. + 48 81 537 53 04

www.wydawnictwo.umcs.lublin.pl

e-mail: sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl

Distribución: tel./faks +48 81 537 53 02

Librería virtual: www.wydawnictwo.umcs.edu.eu

e-mail: wydawnictwo@umcs.eu

Índice

Editorial	9
<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
Dossier	
Fronteras y zonas fronterizas en América Latina y el Caribe	
Presentación	13
<i>Karol Derwich, Katarzyna Krzywicka</i>	
La dinámica del funcionamiento de las fronteras estatales en el entorno internacional contemporáneo	19
<i>Anna Moraczewska</i>	
Fronteras como categoría social. La perspectiva teórica de las fronteras en el siglo XXI	37
<i>Karol Derwich</i>	
La frontera México-Estados Unidos. Prácticas de fronterización en el continente americano desde finales del siglo XX a principios del siglo XXI...	53
<i>Kateřina Březinová</i>	
Las “fronteras ideológicas” y la última dictadura militar en Argentina (1976–1983): el caso de las operaciones encubiertas en América Central	67
<i>Magdalena Lisińska</i>	
La geopolítica argentina relegada por condicionantes domésticos (2001–2017). Una mención al caso de la Triple Frontera	85
<i>Priscila Palacio</i>	
La inclusión cultural en las normativas migratorias de la República Argentina en el contexto sudamericano (1983–2018)	103
<i>Diego Sebastián Crescentino</i>	
The role of the state of Hidalgo in the public policies for the Hidalgo inhabitants abroad	121
<i>Edgar Manuel Castillo Flores, Berenice Alfaro Ponce</i>	
Economía criminal y violencia en Tijuana	145
<i>Zulia Orozco, Matthew Lorenzen</i>	
La frontera misionera en México entre conquista espiritual y territorial	169
<i>Fernando Ciaramitaro</i>	

Artículos y ensayos

Las relaciones entre México y Estados Unidos bajo el gobierno de Trump . . . 187
Klaus Bodemer

The development of narcotrafficking and corruption in Mexico 213
Nubia Nieto

Política de defesa, segurança internacional e Forças Armadas Brasileiras
no contexto sub-regional 235
Cláudio de Carvalho Silveira

La emigración polaca hacia la Argentina de entreguerras 263
Katarzyna Porada

Reseñas e informes

Katarzyna Dembicz, *PosCuba. Lo imponderable de la transformación
insular*, Hipermedia Ediciones-Deinøs-Ensayo, Madrid 2016 283
Carlos Riojas

*Antología del Pensamiento Crítico Caribeño Contemporáneo (West Indies,
Antillas Francesas y Antillas Holandesas)*, Félix Valdés García (coord.),
CLACSO, Buenos Aires 2017 289
Marcos Antonio da Silva

*Extranjeros, naturales y fronteras en la América ibérica y Europa
(1492-1830)*, Fernando Ciaramitaro, José de la Puente Brunke (coords.),
Universidad de Murcia – Red Columnaria – UACM, Murcia – Ciudad
de México, 2017 295
Karol Derwich

El quinto aniversario de la revista científica “Anuario Latinoamericano –
Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” 299
Katarzyna Krzywicka

Información para los autores 303

Guidelines for authors 305

Informação para autores 307

Comité de Evaluadores – Año 2018 309

Content

Editorial	9
<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
Dossier	
Borders and border zones in Latin America and the Caribbean	
Presentation	13
<i>Karol Derwich, Katarzyna Krzywicka</i>	
The dynamics of functioning of state borders in the contemporary international relations	19
<i>Anna Moraczewska</i>	
Borders as a social category. A theoretic perspective on borders in the 21 st century	37
<i>Karol Derwich</i>	
The Mexico-United States border. Processes of bordering in the American continent from the end of the 20 th century to the beginning of the 21 st century	53
<i>Kateřina Březinová</i>	
“Ideological borders” and the last military dictatorship in Argentina (1976–1983): the case of covert operations in Central America	67
<i>Magdalena Lisińska</i>	
Argentina’s geopolitics relegated by domestic determinants (2001–2017). A mention to the Tri-Border case	85
<i>Priscila Palacio</i>	
Cultural inclusion in the Argentine migratory regulations in the South American context (1983–2018)	103
<i>Diego Sebastián Crescentino</i>	
The role of the state of Hidalgo in the public policies for the Hidalgo inhabitants abroad	121
<i>Edgar Manuel Castillo Flores, Berenice Alfaro Ponce</i>	
Criminal economy and violence in Tijuana	145
<i>Zulia Orozco, Matthew Lorenzen</i>	

Content	Missionary border in Mexico between spiritual and territorial conquest	169
	<i>Fernando Ciaramitaro</i>	
	Articles and essays	
	Relations between Mexico and the United States under the Trump administration	187
	<i>Klaus Bodemer</i>	
	The development of narcotrafficking and corruption in Mexico	213
	<i>Nubia Nieto</i>	
	Defense policy, international security and the Brazilian Armed Forces in the subregional context	235
	<i>Cláudio de Carvalho Silveira</i>	
	Polish emigration in the interwar Argentina	263
	<i>Katarzyna Porada</i>	
	Reviews and reports	
	Katarzyna Dembicz, <i>Post-Cuba. The Imponderables of Insular Transformation</i> , Hipermidia Ediciones-Deinøs-Ensayo, Madrid 2016	283
	<i>Carlos Riojas</i>	
	<i>Anthology of Contemporary Caribbean Criticism (West Indies, French Antilles and Netherlands Antilles)</i> , Félix Valdés García (coord.), CLACSO, Buenos Aires 2017	289
	<i>Marcos Antonio da Silva</i>	
	<i>Foreigners, nationals and frontiers in Iberian America and Europe (1492–1830)</i> , Fernando Ciaramitaro, José de la Puente Brunke (coords.), Universidad de Murcia – Red Columnaria – UACM, Murcia – Ciudad de México, 2017	295
	<i>Karol Derwich</i>	
	The fifth anniversary of the scientific journal “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales”	299
	<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
	Información para los autores	303
	Guidelines for authors	305
	Informação para autores	307
	Peer Review Committee – 2018	309

Editorial

Estimados lectores, en el año 2018, la revista “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” celebra el quinto aniversario de su existencia. En nombre de todo el equipo editorial y de los autores que colaboran con la revista, quiero expresar gratitud a nuestros lectores e invitarlos a la lectura del sexto volumen del “Anuario Latinoamericano”.

El Dossier contiene artículos que analizan las cuestiones relacionadas con fronteras, áreas fronterizas y varios aspectos de su funcionamiento. Este tema es muy actual en el debate político y tiene particular importancia para los Estados de América Latina que enfrentan retos relacionados con las migraciones de personas, la economía ilícita o el crimen organizado.

En la sección Artículos y ensayos, nuestros lectores encontrarán textos interesantes sobre México, Brasil y Argentina. Además, los invito a leer reseñas de libros y un artículo dedicado al quinto aniversario de la revista “Anuario Latinoamericano”, que termina el presente volumen.

Como editora en jefe de la revista, quisiera agradecer a todos los colegas, miembros del equipo editorial de “Anuario Latinoamericano”, cuyo trabajo contribuye constantemente al desarrollo y la mejora de la calidad y del nivel científico de nuestra revista.

En nombre de todos los miembros del equipo editorial de la revista “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” quiero expresar gratitud a todos los autores, evaluadores y miembros del Consejo Científico por su colaboración.

Esperamos que las páginas de nuestra revista continúen siendo el lugar de importantes y actuales debates científicos para apoyar la colaboración académica e internacionalización de las investigaciones científicas, contribuyendo así al desarrollo de la disciplina de la ciencia política.

Katarzyna Krzywicka

Lublin, 25 de noviembre de 2018.

Dossier

Fronteras y zonas fronterizas en América Latina y el Caribe

Coordinado por Karol Derwich y Katarzyna Krzywicka

Fronteras y zonas fronterizas en América Latina y el Caribe

Borders and border zones in Latin America and the Caribbean

Presentación

Karol Derwich

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
UNIVERSIDAD JAGUELÓNICA, CRACOVIA
✉ karol.derwich@uj.edu.pl
<https://orcid.org/0000-0001-8438-8601>

Katarzyna Krzywicka

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN, POLONIA
✉ katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl
<https://orcid.org/0000-0001-5623-5384>

Les presentamos el Dossier del volumen sexto de la revista “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” dedicado al estudio del tema de las fronteras en América Latina. En los tiempos presentes el tema del funcionamiento de las fronteras y zonas fronterizas tiene gran importancia tanto desde la perspectiva de la política interna como de la política internacional de los Estados y es foco de atención de los académicos de Europa y América Latina.

Las investigaciones sobre fronteras y zonas fronterizas han cambiado durante la historia y su desarrollo. En el siglo XIX fronteras fueron percibidas de una manera diferente que la de hoy. Ha habido una gran evolución de la idea de las fronteras. Desde las líneas que separan Estados de manera visible y física, lo que fue el efecto del proceso de creación de Estados–nación, hasta la fórmula contemporánea, la cual es muy diferente. Los fenómenos como la globalización, el desarrollo tecnológico y de los medios de comunicación o la nueva manera de conducir guerras han influido significadamente y han cambiado las funciones de las fronteras. Sin duda, actualmente fronteras son mucho más meramente unas líneas de separación entre Estados. Fronteras

contemporáneas son mucho más porosas y permeables que unas décadas antes. En consecuencia, se puede percibir fronteras más bien como complicados procesos globales que solamente como instituciones a escala local. Las fronteras crean también los espacios transfronterizos donde se mezclan personas, prácticas y costumbres de ambos lados de la frontera. Esto abre la posibilidad de intercambios culturales y económicos, pero también contribuye al incremento de diversos tipos de amenazas de seguridad, que tienen lugar en la zona fronteriza.

Debe tenerse en cuenta que los estudios fronterizos (*border studies*) tienen una larga tradición, especialmente en los Estados Unidos. Los cambios interminables en el funcionamiento de las fronteras y en su naturaleza resultan en la necesidad continua de análisis y estudios fronterizos. El Dossier que les presentamos es una contribución modesta para un mejor entendimiento del fenómeno de las fronteras y zonas fronterizas. Recomendamos a los lectores nueve artículos que analizan el tema mencionado de la manera multidisciplinaria y bastante variada. La variedad de percepción del tema de las fronteras solamente confirma la complejidad de este fenómeno, particularmente en América Latina, pero también en el mundo contemporáneo en general.

El Dossier inicia con dos artículos cuyos autores están formulando unas propuestas teóricas para analizar el tema de las fronteras.

Anna Moraczewska de la Universidad Maria Curie-Skłodowska de Lublin en su artículo titulado *La dinámica del funcionamiento de las fronteras estatales en el entorno internacional contemporáneo* reflexiona sobre el funcionamiento de las fronteras en las relaciones internacionales. La autora construye una tipología de los factores que, según ella, tienen un gran impacto sobre el funcionamiento de las fronteras en el mundo contemporáneo. Entre los factores más importantes Anna Moraczewska menciona la globalización, los procesos de integración de Estados, las migraciones, el progreso tecnológico. El análisis de los factores seleccionados desde el punto de vista de su impacto sobre el funcionamiento de las fronteras contemporáneas nos permite entender mejor la complejidad del problema.

Karol Derwich de la Universidad Jaguelónica en su texto *Fronteras como categoría social. La perspectiva teórica de las fronteras en el siglo XXI* hace una revisión de las teorías dedicadas a las fronteras. El autor propone percibir fronteras como fenómeno social. Según él, la globalización no conduce al mundo sin fronteras. Más bien, las fronteras están más cerca de los individuos que pueden tener más facilidad para cruzarlas. Ya no son unas líneas en las periferias del Estado que principalmente sirven para separar los territorios y comunidades unos de otros. En consecuencia, se debe analizar fronteras no solo en el contexto de la geografía política, sino también se requieren investigaciones en el área de sociología, economía y cultura.

El siguiente artículo, titulado *La frontera México-Estados Unidos. Prácticas de fronterización en el continente americano desde finales del siglo XX a principios del siglo XXI*, escrito por Katerina Brezinova de la Universidad Metropol-

litana de Praga, propone percibir las fronteras como constructos que surgen a través de procesos de construcción social y diferenciación. La autora intentó mostrar los procesos de fronterización, entendidos como resultado “de fuerzas que intentan ordenar las relaciones sociales en el espacio, y definir un adentro y un afuera.” Se ha analizado el caso de una de las fronteras que está enfocando actualmente la mayor atención de los analistas – la entre México y los Estados Unidos. Este caso es muy importante, ya que no se trata solamente de la frontera entre dos países, pero también es la frontera entre dos regiones culturales: América Latina y América del Norte (o sea América anglosajona) y dos regiones económicas: el Norte y el Sur.

El artículo *Las “fronteras ideológicas” y la última dictadura militar en Argentina (1976–1983): el caso de las operaciones encubiertas en América Central* de Magdalena Lisińska de la Universidad Jaguelónica toca del tema de “fronteras ideológicas”, que la autora entiende como concepto contrapuesto a las fronteras nacionales. Su caso de estudio es la política de la dictadura militar en Argentina (1976–1983). Los militares percibieron el mundo durante la Guerra Fría en la manera muy ideologizada. En resultado, el mundo para ellos fue dividido muy claramente según las “fronteras ideológicas”. Su convicción de llevarse a cabo una guerra global entre el bien y el mal solamente fortaleció esta división según las fronteras ideológicas. El involucramiento de la junta militar en América Central fue ciertamente efecto de esta percepción. Tomando el concepto de “fronteras ideológicas”, el éxito de sandinistas en Nicaragua y la lucha de guerrillas izquierdistas en otros países centroamericanos fue una evidencia de violación de la división entre el mundo libre y el mundo comunista. Este escenario preocupaba a los líderes militares argentinos obligándolos a ampliar sus actividades encubiertas en la región de América Central.

Argentina es también el sujeto del análisis en el siguiente artículo, titulado *La geopolítica argentina relegada por condicionantes domésticos (2001–2007). Una mención al caso de la Triple Frontera*, escrito por Priscila Palacio de la Universidad de Buenos Aires. Primero, la autora nos recuerda la importancia de la geopolítica. Explica que en el fin del siglo XX la realidad de la post-guerra fría y la globalización causaron la subestimación de geopolítica. Mientras que hoy día se puede ver que todavía la geopolítica debe ser muy importante para los Estados y sus autoridades en el proceso de formulación de la política exterior y en las relaciones internacionales. La autora enfoca su análisis en los factores internos de la República Argentina que tuvieron impacto sobre su política exterior, también en relación con las fronteras del Estado, como lo indica el ejemplo de la Triple Frontera.

El siguiente artículo, titulado *La inclusión cultural en las normativas migratorias de la República Argentina en el contexto sudamericano (1983–2018)*, escrito por Diego Sebastián Crescentino de la Universidad Autónoma de Madrid, nos muestra otro aspecto importante para poder entender el problema actual de las fronteras contemporáneas. El análisis está dedicado al problema de migraciones. En la actualidad, las fronteras están más abiertas no solo

Presentación

Karol Derwich
Katarzyna Krzywicka

para la transferencia de los bienes y servicios, pero también el movimiento de personas es más fácil. Sin embargo, los grandes movimientos migratorios en todos regiones del mundo conllevan varias pruebas de limitar la libre circulación a través de las fronteras. El autor concentra su atención en el problema de migraciones en América del Sur y sus efectos sobre las políticas migratorias y culturales. El caso de estudio es Argentina después la caída de la dictadura militar en 1983. En este periodo, en Argentina tuvo lugar una gran evolución de su política, tanto migratoria como cultural. El objetivo de las leyes adoptadas en dicho periodo fue establecer una sociedad multicultural, integrada con la región e inclusiva, que respetara los derechos de los extranjeros y valorara su aporte cultural. El análisis se realiza desde la perspectiva de la integración regional en el Cono del Sur, principalmente dentro de los Estados del MERCOSUR.

Edgar Manuel Castillo Flores y Berenice Alfaro Ponce de la Universidad del Estado de Hidalgo en su artículo titulado *The role of the state of Hidalgo in the public policies for the Hidalgo inhabitants abroad* también investigan el tema de las migraciones. El sujeto del artículo es la emigración del estado de Hidalgo en México a los Estados Unidos y la política de dicho estado hacia los emigrantes. Los autores muestran en su análisis como el gobierno estatal percibe los migrantes de su estado y como intenta realizar una política que permitiera mantener contactos entre los emigrantes y la comunidad de su origen, así como también apoyar el desarrollo del estado de Hidalgo. Esto resulta en numerosos programas dedicados directamente a los emigrantes y a sus familias en las comunidades de origen. Este tipo de actividad muestra que la frontera, aunque sirve para como una barrera en términos políticos, en las últimas décadas se está volviendo cada vez más porosa. Tomando en cuenta los movimientos migratorios muy intensos en los últimos años, este análisis nos ofrece entender cómo se puede organizar la política hacia los que cruzaron la frontera y salieron de cierta comunidad.

En el artículo titulado *Economía criminal y violencia en Tijuana*, Zulia Orozco y Mathew Lorenzen de la Universidad Nacional Autónoma de México concentran su atención en el tema de la violencia en la ciudad fronteriza de Tijuana, ubicada en Baja California en la frontera de México con Estados Unidos. Su ubicación es el factor principal que influye el desarrollo del crimen organizado en la ciudad y la violencia relacionada con su existencia. El artículo propone un análisis de la economía criminal en Tijuana basada, entre otros, sobre el trabajo de campo significativo. Los autores se enfocaron en la investigación del espacio social y el mercado inmobiliario de la ciudad. Además, intentaron buscar e identificar a posibles “ganadores”, en términos inmobiliarios, ligados a los actos criminales y la economía ilícita.

Al final, les proponemos leer el artículo titulado *La frontera misionera en México entre conquista espiritual y territorial*, escrito por Fernando Ciaramitaro de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. El autor analizó las fronteras desde la perspectiva histórica. En su artículo, se enfoca en el funcio-

namiento de las fronteras durante el periodo colonial. El análisis se concentra sobre tres territorios: Chiapas, la región Yaqui y California, las regiones que formaron una parte de la Nueva España durante el periodo colonial. El autor intenta aclarar el marco misionero fronterizo percibido como espacio social, histórico y geográfico, todavía no conquistado permanentemente. Aunque es otra percepción de la frontera, pone en evidencia que fronteras, como un tipo de límite del poder de las instituciones estatales no es un fenómeno nuevo, sino funciona desde hace siglos.

La intención de los coordinadores del Dossier de este volumen del “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” fue atraer la atención al tema de las fronteras, tanto en el aspecto teórico, como en los aspectos escogidos de la práctica y realidad latinoamericana, e invitar al desarrollo de las investigaciones sobre el tema de las fronteras en la región de América Latina y el Caribe. La gran variedad de percepciones del fenómeno de las fronteras muestra que el tema ofrece una cantidad infinita de estudios de ciencia política en varias perspectivas y de carácter multidisciplinar. La conclusión conjunta de los artículos que les presentamos en este Dossier es que las fronteras en América Latina constituyen una enorme multiplicidad de fenómenos significantes tanto en el ámbito de las relaciones internacionales como en la dimensión interna de los Estados.

Presentación

Karol Derwich
Katarzyna Krzywicka

La dinámica del funcionamiento de las fronteras estatales en el entorno internacional contemporáneo

The dynamics of functioning of state borders in the contemporary international relations

Anna Moraczewska

DEPARTAMENTO DE RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN, POLONIA

✉ anna.moraczewska@umcs.pl

<https://orcid.org/0000-0002-9133-7690>

RESUMEN

Las fronteras siempre han reflejado la calidad de las relaciones entre los países vecinos y constituían la imagen de una época determinada. Son barómetros sensibles de los cambios que tienen lugar en el entorno internacional y generalmente responden a estos cambios más rápidamente. Desde que las fronteras dejaron de cumplir sus funciones solo en la dimensión territorial y también entraron al nivel espacial, se las define como fronteras móviles, fronteras vacilantes o fronteras inteligentes. En la actualidad, los Estados concluyen acuerdos relacionados con sus fronteras, incluso si no comparten una frontera común. Esto se debe, entre otros, por causa de la aparición de muchas nuevas amenazas transfronterizas que requieren cooperación para combatirlas. El objetivo del artículo es indicar la dinámica de las fronteras contemporáneas en relación con los factores que determinan sus propiedades. Se han especificado dos tipos de determinantes: tendencias a largo plazo y puntos de inflexión, los cuales tienen el mayor impacto en las características de las fronteras contemporáneas. Estos determinantes incluyen varios fenómenos como la globalización, la integración de la Unión Europea, las migraciones y los ataques terroristas, entre otros. Cada uno de los determinantes ha sido caracterizado por separado en relación con su impacto sobre las fronteras. La autora aplicó el análisis factorial en el artículo.

PALABRAS CLAVE: *fronteras estatales, determinantes del cambio, dinámica, fluctuación de fronteras, multiplicación de fronteras, incertidumbre.*

ABSTRACT

Borders have always reflected the state of relations between neighboring countries and were an image of a given era. They are sensitive barometers of changes taking place in an international environment and usually respond to these changes the most quickly. Since the borders ceased functioning only in a territorial dimension and entered a spatial level, they have been defined as mobile borders, vacillating borders and smart borders. Nowadays, countries can conclude agreements on border cooperation even though they do not share a common border. This is due to an emergence of many new transborder threats that require cooperation to combat them. The aim of the article is to indicate changes in the nature of contemporary borders in relation to the factors determining these challenges. Two types of determinants are distinguished: long-term trends and turning points that have had an impact on an essence of modern borders. There are several phenomena such as globalization, integration of the European Union, migrations and terrorist attacks, to mention a few. Each determinant is related to the border and its change. The author applied factor analysis in the article.

KEYWORDS: *borders, determinants of change, dynamics, border fluctuation, multiplication of borders, uncertainty.*

Introducción

Los procesos que tienen lugar en la frontera nunca han sido homogéneos y lineales. La historia de las fronteras es más larga que la historia de los Estados. Los territorios cambiaron su alcance geográfico como resultado de acciones de sujetos estatales, „aboliendo” las fronteras, por ejemplo, mediante la incorporación de todo o parte de un Estado, introduciendo nuevas líneas fronterizas como resultado de, por ejemplo, secesión o desintegración de territorios, o utilizando fronteras como divisiones ideológicas reforzadas por barreras físicas. Las fronteras son barómetros de los cambios en el entorno internacional y reflejan los principios del orden internacional prevalecientes en un determinado período histórico. Esto no significa que los procesos que ocurren en las fronteras sean homogéneos a escala mundial, pero –teniendo en cuenta las condiciones políticas, económicas, geográficas, sociales y culturales– son líneas susceptibles a las “tendencias” imperantes en el entorno internacional. En la historia de las relaciones internacionales se puede distinguir unos factores básicos que han tenido influencia sobre los principios del funcionamiento de las fronteras, pero sus efectos suelen ser al mismo tiempo asimétricos y simétricos en las diferentes regiones del mundo. Étienne Balibar llamó a este fenómeno “vacilación de fronteras” [*vacillation of borders*] que refleja su naturaleza inestable (Balibar 1998: 216–263). No obstante, no hay duda de que todas las fronteras estatales definen el Estado territorialmente y lo hacen “visible” en el mapa mundial, así como son los instrumentos de división

de bloques políticos y económicos, zonas horarias y, además, sirven como determinantes del origen de los ciudadanos. El objetivo del artículo es mostrar la dinámica de los cambios que tienen lugar en las fronteras de los Estados a través del prisma de sus determinantes y consecuencias, así como su referencia al “inseguro” orden westfaliano tardío. La autora no se enfoca en una región, sino intenta mostrar las principales tendencias y fenómenos existentes en el entorno internacional y su impacto sobre el funcionamiento de las fronteras estatales. La autora aplicó el método de análisis factorial para clasificar y ordenar los fenómenos que tienen lugar en las fronteras estatales. La estructura del artículo se compone de dos secciones: la primera que sirve para caracterizar los determinantes de los cambios que ocurren en las fronteras contemporáneas y la segunda que intenta ordenar sus efectos. La primera sección se divide en subsecciones, según el criterio basado en los determinantes que afectan el funcionamiento de las fronteras.

Los determinantes de la dinámica de las fronteras

El proceso de delimitación de la frontera es esencial para su durabilidad, seguridad y las relaciones entre los Estados vecinos. Su demarcación en el terreno puede llevarse a cabo utilizando signos visibles o simbólicos que informan al viajero sobre el final de la jurisdicción de un Estado y el comienzo del otro. Samuel Whittemore Boggs estableció cuatro tipos de fronteras, según las condiciones naturales, políticas y sociales. Estos tipos son: 1) fronteras físicas determinadas por la naturaleza, es decir, cadenas montañosas, ríos, desiertos; 2) fronteras geométricas que tienen forma de una línea recta o un segmento de arco circular, sin tener en cuenta la topografía del Estado; 3) fronteras antropogeográficas, formadas por la comunidad que vive en un área determinada: fronteras lingüísticas, religiosas, tribales y culturales; y 4) fronteras complejas que tienen en cuenta la mayoría de los factores mencionados anteriormente (Boggs 1940: 23). En el mapa político del mundo se puede encontrar ejemplos de todos tipos de fronteras, pero los factores políticos tienen la mayor influencia sobre su forma y características. Además, muchas fronteras actuales, basadas en barreras naturales, se ven reforzadas por obstáculos físicos y técnicos en forma de vallas, sistemas de detección de movimiento o sistemas de navegación por satélite. Por ejemplo, unas secciones de la frontera entre los Estados Unidos y México, la frontera egipcia con Israel o las fronteras de India con Pakistán, Sudáfrica con Botsuana y Zimbabue –a pesar de la existencia de obstáculos naturales como desiertos, montañas o ríos– están equipadas con enredos, muros y vigilancia satelital. En los estudios sobre las fronteras a menudo se enfatiza su dimensión social, tratando la frontera como el determinante de la división en “nosotros” – “ellos”, “nuestro” – “extranjero”, es decir, el sentido de identidad y pertenencia (Rumford 2011: 61–69). El modelo territorial medieval se basaba en estos supuestos, ya que las fronteras de

entonces reflejaban más la división en grupos sociales que unidades políticas. Por lo tanto, las fronteras crean demarcadores para la identidad nacional y los grupos sociales y, en el caso de cambios en su curso, provocan fenómenos como el irredentismo o el separatismo de grupos nacionales o étnicos.

Thomas Nail escribe que la historia de las fronteras es una historia de vectores, trayectorias y divisiones, y la denomina una historia kinopolítica debido al movimiento continuo (del griego: *kino* – movimiento) de la frontera misma y de las zonas fronterizas. La kinopolítica abraza también estudios sobre los tipos y las funciones de las conexiones relacionadas con las fronteras. Nail menciona varios términos relacionados con la frontera: flujo, circulación, conexiones, y compara fenómenos contradictorios con respecto a ellos, tales como flujos combinados e inconexos, conexiones limitadas e ilimitadas, circulación y recirculación, afirmando que la función de la frontera es determinar un punto de bifurcación para flujos continuos que la atraviesan (Nail 2016: 24–34). A través del prisma de kinopolítica el autor analiza las diversas dimensiones de la frontera, desde su origen mental y territorial hasta la forma contemporánea técnica y tecnológicamente penetrada. La idea directriz del trabajo es el cambio constante (movimiento) que ha acompañado a las fronteras desde siempre.

Los determinantes de la dinámica de las fronteras estatales incluyen: 1) tendencias a largo y mediano plazo que tienen lugar en el entorno internacional, y 2) así llamados puntos de inflexión. El primer grupo incluye: guerras fronterizas y conflictos, procesos de integración estatal, globalización y sus consecuencias, procesos de migración intensos, crisis económicas y el progreso tecnológico. Los puntos de inflexión son aquellos fenómenos cuya duración es corta, surgen irregularmente y su ocurrencia puede ser impredecible. Los puntos de inflexión incluyen: tratados y acuerdos internacionales, desintegración de Estados, atentados terroristas y epidemias. Probablemente se podrían señalar otros muchos factores que determinan la dinámica de los cambios que tienen lugar en las fronteras de los Estados. Sin embargo, los arriba indicados son considerados como los más destacados y significativos, teniendo en cuenta su impacto.

Las tendencias a largo y mediano plazo como determinantes de la dinámica del funcionamiento de fronteras estatales

Guerras y conflictos

Las guerras y los conflictos fronterizos ponen al entorno internacional en un estado de agitación y/o turbulencia, cubriendo un ámbito territorial más amplio o más estrecho. Son fenómenos permanentes –aunque no continuos– que acompañan a los Estados y sus fronteras. La historia de Europa es

la historia de guerras y cambios territoriales de sus países. Conflictos políticos, religiosos y étnicos, la competencia por la dominación o el acceso a los recursos naturales a menudo conducen a la revisión fronteriza y no han perdido su importancia (Moraczewska, Janicki 2014). El ejemplo más complejo y duradero de este tipo de conflicto es la guerra israelí-palestina, donde, además de las diferencias religiosas y étnicas, existe una competencia por el acceso a las reservas de agua y tierras cultivables en la región fronteriza. Por otro lado, el área del Ártico es objeto de una disputa no solo de los países que poseen sus territorios allí, sino también de los pueblos indígenas, las organizaciones no gubernamentales ecológicas y las empresas internacionales (Łuszczuk 2013). Otro ejemplo es la disputa entre Japón y China sobre las islas Senkaku, controladas por Japón, donde se han descubierto depósitos de petróleo y gas, lo que intensificó el conflicto aún más. El conflicto fronterizo de Cachemira es un punto de inflamación duradero en las relaciones entre la India y Pakistán. Allí, durante setenta años se lucharon cuatro guerras entre estos países vecinos (Esta disputa crea una amenaza más grave, teniendo en cuenta que ambos países están en posesión de armas nucleares). La mayoría de los conflictos en África y América Latina tiene sus raíces en el colonialismo y la descolonización. Por esa razón, la mayor parte de las fronteras por allí no tienen en cuenta las condiciones culturales y naturales (Fig. 1). La mayoría de los conflictos fronterizos y territoriales en América del Sur habían estado desarrollándose desde el siglo XIX y, además, en los años 70 y 80 del siglo XX se extendieron aún más por un factor adicional: el orden bipolar entre las dos potencias rivales, la URSS y los Estados Unidos. Además, se disputaba el acceso a diversas materias primas (por ejemplo, el caucho en la selva amazónica) ubicadas en zonas fronterizas. El mapa muestra las disputas que tuvieron lugar en América del Sur y que se acabaron, así como los conflictos que, a pesar de intentos de negociación, solo se resolvieron parcialmente o se extendieron a otros sujetos. Además, en estos conflictos están involucrados también sujetos no estatales que tienen sus intereses allí y complican las disputas aún más. (Por ejemplo, el conflicto en la frontera entre Venezuela y Colombia fue impulsado, en gran medida, por las actividades delictivas de los sujetos no estatales: narcotraficantes, guerrillas paramilitares). En la Europa de la posguerra, uno de los motivos detrás de la creación de la Comunidad Económica Europea fue el deseo de abstenerse de disputas territoriales al aumentar los lazos económicos entre los Estados. Gracias a esta idea, nunca antes había en la historia de Europa Occidental un periodo tan largo sin modificar líneas fronterizas, sea mediante una agresión militar o sin armas. Pero no se puede asumir la versión optimista de la falta de conflictos territoriales en las regiones más estables del mundo, debido a que la dinámica del entorno internacional y fenómenos tales como el agotamiento de recursos y el cambio climático internacional determinarán en el futuro las tendencias de la política de Estados y la actividad de las sociedades, generando indirectamente disputas fronterizas.

**Dossier
América Latina:
fronteras y zonas
fronterizas**

Fig. 1.
Conflictos fronterizos
en América del Sur
a finales del siglo
XX y principios del XXI



Clasificación de conflictos:

- TERMINADOS
- DÉBILES
- POCO ACTIVOS
- ACTIVOS
- LATENTES
- CALIENTES

Fuente: Americas Society/Council of the Americas; URL <http://www.americasquarterly.org/charticles/border-conflicts-in-the-americas/>, (14.05.2018)

Procesos de integración

Los procesos de integración de Estados, basados más frecuentemente en el crecimiento de la cooperación económica y el comercio, tuvieron lugar de forma dinámica en el siglo XX y a principios del siglo XXI. Actualmente, se puede hablar de un enfriamiento de la profundización de la integración

a nivel internacional. Sin embargo, los efectos causados por estos procesos de integración moldearon los principios de funcionamiento de muchas fronteras de Estados modernos. Las fronteras, en vez de ser barreras al flujo de factores de producción, se transformaron en el área de cooperación y la reducción de obstáculos administrativos, incluidos los costos relacionados con el cruzar de la frontera. En las áreas económicamente integradas, la frontera no restringió el acceso simétrico al mercado del otro país. Al establecer una unión aduanera, un mercado común o una unión económica, las fronteras, sin perder su dimensión política, se convirtieron en la materia de cooperación entre varios Estados, no solamente entre los países limítrofes. Los modelos de integración adoptados –internacionales y transnacionales– han influido en la profundidad de esta integración y la transformación de la función de fronteras. La Unión Europea es un modelo transnacional de unión económica, donde la idea adicional de funcionamiento de las fronteras de los Estados miembros se codificó en el Acuerdo de Schengen y el Código de Fronteras de Schengen, incluidos en el derecho común de la UE por medio del Tratado de Ámsterdam en 1999. Otras regiones del mundo también han dado pasos hacia la integración económica mediante el establecimiento de grupos de integración a nivel de zonas de libre comercio (TLCAN) en el modelo de integración internacional. Si bien el proceso de integración de los Estados es, en sí mismo, un proceso de etapas múltiples y con diferentes dinámicas, los cambios que causa en el funcionamiento tradicional de las fronteras nacionales son fundamentales.

Procesos de globalización

La globalización es un proceso complejo y multidimensional, objeto de una gran cantidad de análisis y estudios. Indudablemente, es un factor que transforma el entorno internacional hacia la mayor interdependencia y la interpenetración mutua de los niveles de cooperación (Boyer, Drache 1996, Pietrasá 2002). La globalización ha estimulado el desarrollo y las actividades de los actores no estatales y ha influido en la difusión de las consecuencias de estas acciones en los Estados. Al contribuir a un aumento en la interacción de sujetos, la globalización implica la posibilidad de beneficiarse del mercado global, pero al mismo tiempo genera una dispersión de amenazas y crisis. Al redefinir los conceptos de espacio, tiempo y territorio, la globalización ha transformado la red de fronteras políticas del mapa mundial en la red de flujos de bienes, personas, capital, información, servicios y conexiones multinivel. Los mayores beneficiarios de esta situación son las empresas multinacionales que orientan su estrategia de inversión a nivel transfronterizo. La desterritorialización relacionada con los procesos de globalización se manifiesta en el “desapego” de los derechos de propiedad del territorio del Estado y la posibilidad de ganar y multiplicar capital en diversas partes del mundo. Las amenazas

también están sujetas a la desterritorialización. Los grupos delictivos organizados operan dispersos y no se identifican con un territorio específico, aunque sus objetivos son territorios y ciudadanos de Estados específicos. Como resultado, un solo Estado pierde su capacidad total para proteger su territorio y tiene que permitir la actividad de los sistemas de seguridad internacionales en su territorio. Stanisław Musiał describió tales fenómenos como “erosión de la subordinación de las fuerzas transnacionales al Estado” (Musiał 2003: 113). Las contradicciones derivadas de los procesos de globalización afectan a las fronteras que, por un lado, “se abren” a los flujos de personas, bienes, servicios, capitales, ideas y, por otro lado, necesitan tener sistemas territoriales y supraterritoriales para filtrar elementos seguros y peligrosos. Al profundizar las interdependencias, los procesos de globalización difunden a través de las fronteras los efectos positivos y negativos de los fenómenos que tienen lugar en diferentes partes del mundo y afectan el comportamiento de los Estados, que no se ven directamente afectados por un fenómeno específico.

Migraciones internacionales

La migración internacional está inscrita en la vida de las personas y su intensidad está influenciada por varios factores. Crece como resultado de guerras y conflictos, catástrofes naturales recurrentes, crisis económicas, desproporciones grandes y duraderas en la calidad de vida entre diferentes países, procesos de integración económica y, además, indirectamente por causa de un factor tecnológico en la forma de un aumento en el número y tipos de medios de transporte y comunicaciones por Internet. Los procesos de migración equilibrada (controlada) generalmente no cambian las condiciones de funcionamiento de la frontera, sin embargo, su aumento repentino, largo plazo o grande escala aumenta la importancia de la frontera como instrumento de control e inhibición de los flujos de personas hacia el interior del Estado. Debido a la continuidad de los procesos de migración, ellos mismos no están influenciando la dinámica de las fronteras, sino su intensidad, lo que resulta en una mayor o menor porosidad de la frontera. La frontera se convierte en el primer lugar de contacto con refugiados o migrantes económicos que buscan seguridad en el otro país. Esto requiere que los países de inmigración implementen nuevas medidas de seguridad, regulaciones legales adicionales y organización de flujos de personas y su despliegue. Los procesos de migración que exceden la capacidad de absorción de un Estado pueden provocar una crisis interna, disturbios civiles y un aumento de la xenofobia.

Crisis económicas internacionales

Debido al aumento de los vínculos económicos y al flujo de factores de producción entre los sujetos de las relaciones internacionales, las crisis económicas

que surgen en uno o varios países, especialmente las potencias económicas, disipan sus efectos a través de las fronteras nacionales. Precedidos usualmente por una crisis financiera, implican una caída significativa en la producción y los ingresos, un aumento en el desempleo y el empobrecimiento de la sociedad. Sus efectos no son los mismos para todos los países o sectores de la economía, pero generalmente los efectos más severos ocurren en los Estados frágiles y las economías emergentes. Van acompañados por un aumento de la migración y, por otro lado, por un cierre temporal de los mercados para los flujos de personas o bienes. Un ejemplo de tal situación es lo que pasa actualmente en Venezuela (2018), donde la hiperinflación y el colapso financiero hundieron la economía de este país, generando intensas migraciones a países vecinos junto con epidemias y crímenes, amenazando la estabilidad en la región. La crisis es el resultado, principalmente, de las políticas de autoridades venezolanas y del presidente Nicolás Maduro y las sanciones internacionales impuestas sobre el país. Sus efectos hacen necesario el involucramiento de organizaciones internacionales (ONU) y otros países (principalmente EE. UU.) para superar la crisis humanitaria, proporcionando, por ejemplo, a los países vecinos recursos adecuados para administrar la ola de inmigrantes (página web del World Economic Forum).

Desarrollo tecnológico

El último determinante de la dinámica del funcionamiento de las fronteras, clasificado entre tendencias a largo plazo, es el desarrollo de tecnologías modernas. Es un proceso que ha progresado durante varias décadas. La tecnología avanzada es cada vez más aplicable en casi todas las esferas de la vida. Se puede percibir como una herramienta del control de flujo a través de la frontera, pero también como una barrera física y virtual que crea un obstáculo adicional contra los elementos no deseados. La introducción de la identificación de personas basada en datos biométricos, así como escáneres de mercancías, navegación por satélite, detectores de movimiento y sistemas de procesamiento de datos masivos han ampliado el control fronterizo más allá de la dimensión territorial, añadiendo el control a nivel virtual. El intercambio de información sobre delitos y amenazas transnacionales está sujeto a acuerdos internacionales. En muchos países, el control fronterizo se ha convertido en uno de los elementos del complejo proceso de gestión de fronteras que incluye la recopilación y el procesamiento de datos, el análisis de riesgos, la vigilancia satelital y terrestre de las áreas fronterizas y la cooperación internacional. Los datos biométricos y alfanuméricos se recopilan en una base de datos integrada, un sistema que recoge datos sobre personas y objetos antes de que atraviesen la frontera. En los países de la Unión Europea, tales bases incluyen el Sistema de Información Schengen II (SIS II), el Sistema de Información de Visados (VIS). En los Estados Unidos estos sistemas se llaman NEXUS y SENTRI. Los sistemas norteamericanos se basan en programas para

viajeros registrados que viajan con frecuencia. SENTRI se usa a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México en pasos fronterizos estadounidenses, mientras que NEXUS opera en la frontera entre Estados Unidos y Canadá (Koslowski 2011: 13, Moraczewska 2016: 226–256). Sin embargo, cabe señalar que el uso de nuevas tecnologías no es solo del dominio del Estado, sino también de delincuentes y grupos de la delincuencia organizada. Ellos utilizan nuevas tecnologías para falsificar documentos, organizar redes de contrabando, efectuar ciberataques en sistemas de información y transferir dinero para actividades delictivas. La identificación de los viajeros sobre la base de sus datos biométricos permite eliminar a las personas con antecedentes penales o prófugos de la justicia que intentan ingresar ilegalmente a países altamente desarrollados utilizando documentos falsos o sin documentos. Por otro lado, los controles fronterizos están siendo manipulados por los productores de nuevas tecnologías.

Puntos de inflexión como determinantes de la dinámica del funcionamiento de fronteras estatales

Acuerdos y tratados internacionales

Los determinantes definidos como puntos de inflexión, los cuales afectan la dinámica fronteriza, incluyen: acuerdos y tratados internacionales, desintegración de Estados, atentados terroristas y pandemias. Los acuerdos internacionales bilaterales y multilaterales que regulan las fronteras y las normas de su travesía pueden ser y –en la mayoría de los casos– son precedidos por un proceso muy largo de negociaciones y muchas reuniones de partes interesadas antes de que adopten la forma de un acto jurídico. Sin embargo, fueron incluidos entre eventos de corto o mediano plazo como un acto de conclusión de un contrato que comienza a afectar los cambios en el funcionamiento de la frontera entre los Estados. Los acuerdos fronterizos se refieren normalmente al curso de las fronteras y al establecimiento de normas y lugares de control, pero cada vez con mayor frecuencia se trata de acuerdos de cooperación en el ámbito de la seguridad fronteriza que van más allá de los países que comparten fronteras. Un ejemplo de tal acuerdo multilateral es el Tratado de Schengen que regula en detalle las normas de funcionamiento de las fronteras exteriores e internas de la Unión Europea y los países que pertenecen al espacio Schengen. Al mismo tiempo, los cambios introducidos en este Tratado –desde su firma en 1985 hasta el último cambio del año 2016 (*Código de fronteras Schengen*)– son una manifestación de la dinámica de las fronteras del área de la UE bajo la influencia de nuevos factores del entorno interno y externo y la necesidad de adaptar las regulaciones a estos factores (Moraczewska 2015: 110–121). Los acuerdos fronterizos regulan el número y los tipos de pasos fronterizos, así como los documentos administrativos y los procedimientos necesarios para cruzarlos legítimamente. Pueden dar

como resultado la abolición o introducción de controles fronterizos, así como la construcción o eliminación de barreras físicas e infraestructura fronteriza. Por otro lado, la falta de regulaciones legales de la frontera entre los Estados puede indicar conflictos entre las partes, malentendidos con respecto a la línea de demarcación y, como resultado, conducir a acciones independientes de los países vecinos en cuanto a la forma y las reglas del funcionamiento de la frontera. Un ejemplo interesante es la frontera conflictiva de Pakistán y la India, donde cada país ha hecho sus propios enredos, creando entre ellos una franja de tierra de nadie, llena de alambre de púas. Además, todos los días, después de la puesta del sol, se celebra la ceremonia de cierre del único paso fronterizo entre Pakistán y la India en Wagah/Attari, lo que atrae a muchos observadores. También se debe mencionar los acuerdos sobre el llamado pequeño tráfico fronterizo que establecen las reglas de procedimiento simplificado de cruzar la frontera para las personas que viven en la zona fronteriza (cobertura de esta zona está claramente definida en el acuerdo) entre los países vecinos. Sin embargo, la existencia de este tipo de acuerdos puede ser poco duradera. Un ejemplo de tal situación es el acuerdo entre Polonia y Rusia sobre el pequeño tráfico fronterizo con la región de Kaliningrado, firmado en 2012. Después de menos de cuatro años, el acuerdo fue suspendido temporalmente por parte de Polonia, debido a la cumbre de los países de la OTAN y la Jornada Mundial de Juventud que tuvieron lugar en Polonia en 2016. Sin embargo, ya no se ha restablecido este acuerdo.

Desintegración de Estados

La desintegración de Estados, al contrario de la integración, introduce ante todo cambios cuantitativos en lo que se refiere a las fronteras y los cambios cualitativos en las relaciones entre los Estados previamente unidos territorialmente. Puede transcurrir de forma pacífica, como en el caso de la desintegración de Checoslovaquia en la República Checa y Eslovaquia, de forma violenta –la disolución de Yugoslavia– o de forma mixta –el colapso de la URSS. De manera similar a los acuerdos que regulan las fronteras, la desintegración está precedida por ciertos eventos, acuerdos (o no) y es tratada como un punto de inflexión debido a su ocurrencia poco común, generalmente conllevando cambios diametrales en el mapa político del mundo y la necesidad de regular las fronteras entre “nuevos” vecinos. Como resultado de la desintegración, surgen nuevos sujetos estatales definidos territorialmente, que generalmente en sus primeros acuerdos internacionales concluyen acuerdos fronterizos con los vecinos. Con el aumento en el número y la longitud de las fronteras, el número de interacciones entre los Estados aumenta y hay migraciones más intensas de personas que se identifican con una u otra nación. La desintegración de organismos estatales grandes y étnicamente diversos, como la Unión Soviética, puede también generar conflictos fronterizos a largo plazo que

hacen que el área fronteriza sea peligrosa y a menudo militarizada, por ejemplo, el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por el Alto Karabaj, el conflicto en Moldavia sobre la afiliación o autonomía de Transnistria o el conflicto en Georgia por Osetia del Sur.

Atentados terroristas

En el siglo XXI, en algunas regiones la frecuencia y la escala de los atentados terroristas aumentaron, traducándose en nuevas estrategias de seguridad nacional. El ataque al World Trade Center en 2001 fue un punto de inflexión que cambió la política fronteriza de muchos países, especialmente de los Estados Unidos. El concepto del enemigo también se redefinió, polarizando el entorno internacional con la división entre los Estados que luchan contra el terrorismo y los Estados que apoyan a sus combatientes. En las fronteras, los métodos y mecanismos de identificación y control de las personas se han ampliado, contribuyendo a la llamada criminalización del control fronterizo (Braithwaite 2000: 222–238). Las tecnologías avanzadas se utilizan en el monitoreo fronterizo y en muchos países hay un análisis preliminar de un potencial viajero que se registra en sistemas electrónicos de visados para verificarlo antes de ingresar a un paso fronterizo real. Por lo tanto, se evalúa el riesgo de peligro planteado por una persona que intenta cruzar la frontera. Los atentados terroristas también han contribuido a ampliar la cooperación entre Estados sobre cuestiones de movimiento de personas, intercambio de información y análisis internacional del riesgo de ataque. Con el fin de prevenir, detectar, investigar y enjuiciar los delitos de terrorismo, la Unión Europea adoptó en 2016 una directiva que regula la transferencia y el procesamiento de datos de pasajeros por las autoridades policiales – los Registros de Nombres de Pasajero (*Passenger Name Records*). El objetivo del sistema es complementar las herramientas ya existentes para combatir el crimen transfronterizo mediante la identificación de personas que no habían sido sospechosas de tener vínculos con el terrorismo, antes de que un análisis detallado de los datos revele que tienen esas relaciones. La UE también firmó acuerdos similares con EE. UU., Australia y Canadá. Aunque los atentados terroristas son considerados como puntos de inflexión, no son lineales y su propósito es actuar por sorpresa. No obstante, sus efectos producen cambios a largo plazo en el funcionamiento de las fronteras y el movimiento de personas entre los Estados.

Amenazas epidemiológicas

El último elemento incluido en los puntos de inflexión son las amenazas epidemiológicas cuyo alcance es transfronterizo. En contraste con los ataques terroristas, no son eventos aislados ni espectaculares (especialmente para los medios

de comunicación), pero el tiempo en el que pueden causar la “destrucción” es más largo. Estas amenazas se dividen en epidemias y epizootias. El primer tipo se refiere a las enfermedades infecciosas para las personas y el segundo se refiere a la propagación de enfermedades infecciosas graves entre los animales. Si bien las medidas epidemiológicas se llevan a cabo regularmente por los servicios dedicados a esta tarea, en el caso de surgir una amenaza epidemiológica seria procedente del exterior es necesario organizar la supervisión sanitaria sobre el movimiento de pasajeros y de carga en la frontera/fronteras estatales terrestres, marítimas y aéreas. La rápida propagación de enfermedades infecciosas a través de las fronteras es generada actualmente en gran medida por la alta movilidad de las personas en el tráfico internacional. Un ejemplo es el brote de fiebre hemorrágica del Ébola en África Occidental en 2014, que tuvo sus inicios en Guinea, luego se extendió a Liberia y Sierra Leona, Mali, Nigeria, Senegal y, más tarde, unos casos de esta enfermedad se detectaron en los Estados Unidos, España, Italia y el Reino Unido. En agosto de 2014, la Organización Mundial de la Salud (WHO) anunció que la epidemia había llegado a tal punto que constituía una amenaza para la salud pública de alcance internacional (*WHO Statement on the Meeting of the International Health Regulations Emergency Committee Regarding the 2014*). Esta situación causó el cierre de los pasos fronterizos entre varios países africanos, la reducción del tráfico de pasajeros, control en los pasos fronterizos aéreos y marítimos de la temperatura corporal de los pasajeros que venían de zonas epidémicas, además de otras medidas preventivas. En el caso de otros virus, zika, el cual causó la epidemia en Brasil, era imposible impedir su difusión debido a que este virus se transmite por mosquitos. El gobierno tuvo que tomar medidas en el territorio del Estado para eliminar estos insectos con insecticidas. Sin embargo, el virus se ha extendido a muchos países de América del Sur, incluidos Chile, Barbados, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, Guyana, Haití, Jamaica, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, El Salvador, Venezuela. Hubo también casos de infección en los Estados Unidos y España. En realidad, la única medida que podría impedir la propagación de dicho virus a escala mundial sería limitar el tráfico a través de las fronteras, lo que en la economía moderna es difícil de lograr. Un ejemplo de una epizootia es el virus de la peste porcina africana que a finales de 2017 y principios de 2018 apareció en la frontera oriental de la Unión Europea (países: Lituania y Polonia). Este virus ataca a los cerdos y jabalíes y, como tal, no representa una amenaza para los seres humanos. Sin embargo, afecta directamente el comercio de cerdos entre países, y en las fronteras puede haber obstáculos adicionales en forma de redes y enredos para que impidan la libre circulación de animales. En casos de epidemias o epizootias, cerrar las fronteras para el movimiento de personas o mercancías siempre es un dilema, sin embargo, la propagación de virus a escala internacional se está convirtiendo en un fenómeno cada vez más común y la lucha contra epizootia requiere intervención a nivel de Estados y entidades no estatales.

Implicaciones de la dinámica de fronteras

La frontera siempre ha sido un elemento de seguridad del Estado. Ahora se convierte en el tema de la política de securitización condicionada por la percepción y categorización de amenazas provenientes del ámbito externo y la preocupación de los políticos y ciudadanos por la seguridad en el ámbito interno del Estado. Los efectos de los determinantes de la dinámica de fronteras antes mencionados no son homogéneos en el mundo o incluso en el continente, porque las fronteras y amenazas para cada país son diferentes. En la Tabla 1 se propone una aproximación generalizada de las implicaciones de la dinámica de fronteras causadas por los factores presentados.

Analizando el contenido de la tabla, se debe tener en cuenta que todos estos factores están presentes en el entorno internacional contemporáneo, se superponen y se caracterizan por una intensidad variable y diversos grados de impacto en las fronteras nacionales. De este modo, desencadenan procesos contradictorios en la frontera, como apertura y cierre, liberalización y endurecimiento de controles, levantamiento y elevación de barreras fronterizas, aumento y reducción de la seguridad del Estado, aumento del número de interacciones entre vecinos y congelación de relaciones. Además, las fronteras tienen una dimensión territorial y pueden dispersarse en el espacio internacional. La liquidación de los pasos fronterizos puede indicar tanto una liberalización de los flujos transfronterizos como un conflicto agudo entre las partes. La abolición de la infraestructura y del control fronterizo (por ejemplo, el espacio Schengen) no reduce, sino que aumenta los costos de inversión relacionados con la gestión de seguridad fronteriza. Simultáneamente, el impacto de estos factores no es el mismo para todas las fronteras nacionales, pero cada una de ellas es más o menos sensible a estos factores. Si bien en el pasado había dos factores dominantes que influían en la dinámica de las fronteras, es decir, las guerras y los procesos de colonización/descolonización, en el entorno internacional contemporáneo nos enfrentamos a la multiplicación de fenómenos que afectan el funcionamiento de la frontera. Como se ha mencionado anteriormente, las fronteras son barómetros de la situación internacional y los países las moldean para mantener la homeostasis en el entorno internacional. En la actualidad, un buen ejemplo de esto es la introducción de controles temporales en las fronteras o sus secciones, de algunos Estados miembros de la Unión Europea (Dinamarca, Austria, Alemania, Francia, Suecia) por causa de una afluencia masiva de inmigrantes y refugiados de África y Medio Oriente. Se hizo evidente que el sistema de gestión desarrollado y tecnológicamente avanzado de las fronteras exteriores de la UE ha sido insuficiente para mantener la seguridad de los Estados Schengen y la libertad de circulación en el territorio de la Unión Europea. (Un factor adicional aquí es la Convención de Ginebra de la que son parte los países de la UE, que les obliga a conceder asilo a las personas perseguidas y los refugiados de las zonas afectadas por la guerra). Tal situación creó condiciones ideales para las actividades de grupos delictivos

organizados que trafican con inmigrantes ilegales. Teniendo en cuenta que entre los migrantes se encuentran los refugiados, los inmigrantes económicos y los terroristas individuales, la Unión Europea una vez más ha enfrentado el

La dinámica del funcionamiento de las fronteras estatales en el entorno internacional contemporáneo

Anna Moraczewska

Determinante	Implicación
Guerras y conflictos fronterizos	Militarización de fronteras, construcción de barreras físicas, cierre de frontera, frontera como zona de conflicto.
Procesos de integración de Estados	Gradual desaparición de la división entre el interior y el exterior del Estado, eliminación de obstáculos administrativos y físicos en los pasos fronterizos y durante los embarques, aumento de flujo de personas y bienes atravesando fronteras, abolición de fronteras aduaneras, reducción de costos y tiempo relacionados con el cruce de fronteras, transformación del área fronteriza de la zona de seguridad a la zona de cooperación.
Globalización y sus implicaciones	Contradicciones, desterritorialización, actividades transfronterizas, dispersión de fronteras, fragmentación de la frontera, aumento de los flujos a través de las fronteras, difuminación de la división entre el interior del Estado y el entorno externo.
Procesos intensivos de migración	Sobrecarga administrativa en la frontera, cambios en la ley de entrada, ayuda humanitaria para inmigrantes que viajan por el mar, reorganización del tráfico fronterizo, mayor uso de instrumentos de identificación de inmigrantes, deslocalización y subcontratación de la gestión de fronteras.
Crisis económica	Detención de los procesos de integración estatal y de la apertura de fronteras, aumento del flujo de personas.
Progreso tecnológico	Fronteras biométricas, tecnologización, redefinición de la dimensión territorial de la frontera mediante la fragmentación del lugar de control, fronteras inteligentes, biopolítica de las fronteras.
Acuerdos y tratados internacionales sobre el funcionamiento de la frontera	Regulación legal de las relaciones fronterizas, determinación del número y tipos de pasos fronterizos, manipulación de fronteras por parte de los políticos, desarrollo de estructuras de gestión de fronteras y su seguridad, aumento o disminución de la libertad de circulación de personas.
Desintegración de Estados	La creación de nuevas fronteras estatales y relaciones fronterizas, migraciones, conflictos fronterizos.
Atentados terroristas	Criminalización de la frontera, biopolítica, restricciones al flujo de personas, aumento de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo.
Epidemias	Restricciones en el flujo de personas, introducción de medidas especiales para controlar personas y bienes, cierre de fronteras.

Fuente: elaboración propia de la autora, Anna Moraczewska, 2018.

Tabla 1.
Lista de los factores determinantes de la dinámica de las fronteras y sus implicaciones

desafío de elaborar una nueva estrategia para gestionar la seguridad de sus fronteras y de su territorio. Como se indicó anteriormente, las amenazas transfronterizas obligan a los países a aumentar su cooperación con otros sujetos, incluidos los actores no estatales en la lucha contra estas amenazas. Apareció una nueva práctica de la llamada deslocalización (*off-shoring*) y subcontratación (*outsourcing*) de la frontera, que consiste en “exportar” amenazas reales y potenciales a otros países, a fin de limitar su escalada en su propio territorio. La Unión Europea ha concluido un acuerdo con Turquía sobre la reubicación de los refugiados que han penetrado en el territorio de la Unión a través de este Estado, ofreciéndole asistencia financiera a cambio. Además, la UE decidió invertir en las medidas de seguridad y reforzamiento de la frontera de Libia y en la capacitación de los guardias fronterizos libios. El *outsourcing*, por otro lado, consiste en el involucramiento de agencias especializadas, expertos o empresas que producen nuevas tecnologías para analizar la situación y respaldar el manejo de la frontera. Por lo tanto, los terceros países y las entidades privadas comienzan a participar en la protección de la frontera de un país. Por supuesto, no todos los países pueden permitirse implementar tales prácticas, ya que esto requiere la inversión de una gran cantidad de recursos financieros.

Otwin Marenin afirma que la profundización de la interdependencia proporciona mayores oportunidades para que las personas, el capital, los bienes, los servicios y también las amenazas se muevan, y así el papel de la frontera va aumentando. También enfatiza que paradójicamente las fronteras son cada vez menos y más importantes (Marenin 2010: 26). Claramente, la frontera sigue siendo un elemento esencial de la seguridad del Estado y la materia de su política, destinada a mantener la integridad del territorio y la estabilidad interna. Teniendo en cuenta estos factores determinantes, se puede constatar que los procesos que tienen lugar en las fronteras se inscriben en el concepto del mencionado E. Balibar sobre la indecisión de las fronteras, la cual no es equivalente a su desaparición, sino multiplicación, su paralela reducción y duplicación, así como su traslado a la esfera del espacio internacional (Balibar 1998: 220). Balibar también afirma provocativamente que las fronteras ya no están en las líneas fronterizas, porque su naturaleza y ubicación han sufrido una transformación. Él proclamó sus ideas a finales de la década de 1990, cuando el concepto de las fronteras abiertas experimentó su renacimiento. Sin embargo, el siglo XXI trajo nuevos desafíos que, en unos pocos casos, llevaron a la vuelta de la dimensión territorial de algunas fronteras que habían pasado antes por el proceso de desterritorialización.

Conclusiones

El dilema del funcionamiento de las fronteras contemporáneas consiste en que hay que encontrar un equilibrio entre la necesidad de movilidad a través de las fronteras con la necesidad del control para garantizar la seguridad

del Estado. La incertidumbre –que es una de las características del entorno internacional actual– obliga repetidamente a los países a una adaptación reactiva de las fronteras, lo que provoca cambios frecuentes en las reglas de su funcionamiento. Para anticipar las amenazas y, al mismo tiempo, retener los beneficios económicos de la libertad de movimiento a través de las fronteras, los Estados multiplican los instrumentos de control y vigilancia fronteriza tanto en el espacio como en los pasos fronterizos. Los determinantes de la dinámica de las fronteras son la causa de la fluctuación y la pluralidad de las fronteras. La primera característica se refiere a la inestabilidad continua de fronteras como resultado de los procesos de adaptación a nuevos desafíos, mientras que la segunda se refiere a su heterogeneidad en términos de los métodos de esta adaptación, estratificación entre el territorio y el espacio internacional, así como la multitud de interacciones entre sujetos de relaciones internacionales en lo que concierne a las fronteras. El pluralismo del funcionamiento de las fronteras contemporáneas también se manifiesta en diversas formas de gestión, donde el control de fronteras es solo uno de los elementos de un proceso complejo y una estructura extensa. La dinámica de las fronteras es su ventaja. Jan Zielonka afirma que las fronteras cambian su significado en diferentes períodos de tiempo y realizan tareas apropiadas en diferentes períodos de tiempo (Zielonka 2002: 4).

Referencias bibliográficas

- Balibar E. (1998), *The Borders of Europe*, en: *Cosmopolitics: Thinking and Feeling beyond the Nation*, P. Cheah, B. Robbins (eds.), Minneapolis.
- Boggs S. W. (1940), *International Boundaries – A Study of Boundary Functions and Problems*, New York.
- Boyer R., Drache D. (1996) (eds.), *States Against Markets*, London.
- Braithwaite J. (2000), *The New Regulatory State and the Transformation of Criminology*, “British Journal of Criminology”, Special Issue on Criminology and Social Theory, no 40 (2), pp. 222–238.
- Código de fronteras Schengen*, Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras, Diario Oficial de la Unión Europea L 77/1, 23.3.2016
- Kosłowski R. (2011), *The Evolution of Border Controls as a Mechanism to Prevent Illegal Immigration*, Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Łuszczuk M. (ed.) (2013), *Arktyka na początku XXI wieku. Między współpracą a rywalizacją*, Lublin.
- Marenin O. (2010), *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper no 17.
- Moraczewska A., Janicki W. (eds.) (2014), *Border Conflicts in the Contemporary World*, Lublin.

Moraczewska A. (2015), *Adaptacja funkcjonowania strefy Schengen wobec dynamiki środowiska międzynarodowego*, en: *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości. Aspekty społeczne, gospodarcze i środowiskowe*, E. Małuszyńska, P. Idczak, G. Mazur (eds.), Poznań.

Moraczewska A. (2016), *Impenetrable Permeable Borders. New Technologies of Control at the Border of the State*, en: *New Technologies as a Factor of International Relations*, K. Mojska, M. Szkarłat (eds.), Cambridge.

Musiał S. (2003), *Ewolucja i stan francuskiej nauki o stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe”, t. 28, no 3–4, pp. 97–122.

Nail T. (2016), *Theory of the Border*, Oxford.

Pietraś M. (ed.) (2002), *Faces of Globalisation*, Lublin.

Rumford Ch. (2011), *Seeing like a Border*, en: *Interventions on Rethinking 'the Border' in Border Studies*, C. Johnson, R. Jones, A. Paasi, L. Amoore et al., “Political Geography”, no 30(2), pp. 61–69.

WHO Statement on the Meeting of the International Health Regulations Emergency Committee Regarding the 2014 Ebola Outbreak in West Africa, World Health Organization, 2014-08-08, URL < <http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2014/ebola-20140808/en/>>. (fecha de consulta 18.05.2018).

World Economic Forum, *How to contain a deepening crisis in Venezuela*, URL:< <https://www.weforum.org/agenda/2018/04/how-to-contain-the-deepening-crisis-in-venezuela>>, (fecha de consulta: 15.05.2018).

Zielonka J. (ed.) (2002), *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping Boundaries of the European Union* (la introducción), New York – London.

Fronteras como categoría social. La perspectiva teórica de las fronteras en el siglo XXI

Borders as a social category. A theoretic perspective on borders in the 21st century

*Karol Derwich**

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
UNIVERSIDAD JAGUELÓNICA, CRACOVIA

✉ karol.derwich@uj.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0001-8438-8601>

RESUMEN

Junto con la intensificación significativa del proceso de globalización, entramos al mundo en el cual las fronteras nos afectan en muchas situaciones. La globalización no conduce al mundo sin fronteras. Más bien, las fronteras están más cerca de los individuos que pueden tener más facilidad para cruzarlas. Este artículo ofrece una breve revisión de las teorías contemporáneas de fronteras, pero también es una prueba de explicar el sentido de percibir fronteras principalmente como fenómeno social. Según el autor, este enfoque permite comprender mejor el funcionamiento de las fronteras en el mundo contemporáneo.

PALABRAS CLAVE: fronteras, globalización, zonas fronterizas, muros.

ABSTRACT

With a significant intensification of the process of globalization, borders seem to affect individuals in many situations. Globalization does not lead to a borderless world. On the contrary, borders are nearer to individuals that can cross them in an

* Profesor asociado en el Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Jaguelónica en Cracovia, Polonia. Doctor en Ciencias Políticas. Su área principal del trabajo académico es el tema del Estado: disfunción del Estado, caída del Estado, regímenes políticos y sus transformaciones. Autor de varios libros y artículos. Sus últimas publicaciones: *Meksyk – między demokracją a dysfunkcyjnością*, Universitas, Kraków 2017; *Sistema político como la fuente de disfunción del Estado en México*, en: *Derechos Humanos y Seguridad en Democracia*, A. Villareal Palos, J. Chaires Zaragoza, D. J. Haro Reyes (eds.), Universidad de Guadalajara, Guadalajara 2017; *La transformación interminable. El caso difícil de la democratización en México*, en: *Transiciones políticas contemporáneas. Singularidades nacionales y dinámica general del cambio*, C. González Martínez (ed.), Fondo de Cultura Económica, Universidad de Murcia 2018.

easier way. The article is a brief revision of contemporary theories of borders, but the author also tries to explain the sense of perceiving borders mainly as a social category. According to the author, this approach allows a better understanding of borders' functioning in the present world.

KEYWORDS: *borders, globalization, border zones, walls.*

Introducción – la globalización y el Estado nación

A finales del siglo XX el proceso de globalización se intensificó enormemente. A pesar de que este proceso se inició mucho más antes, especialmente el cambio del siglo XX al XXI fue un tiempo en el que los procesos de globalización tomaron gran velocidad y afectaron muchas esferas de la vida tanto de los hombres como de los sujetos de las relaciones internacionales. Esta intensificación del proceso de globalización tuvo gran impacto sobre el funcionamiento de los actores principales del sistema internacional, es decir, los Estados. Sin duda, los cambios resultantes de la globalización tienen gran importancia y sus efectos se pueden observar en muchas áreas del funcionamiento tanto del sistema internacional como en la misma institución del Estado. Se puede decir que el proceso de globalización está presente en el mundo desde la era de los descubrimientos, cuando se construyeron las conexiones entre varias partes del mundo que antes estaban separadas. Pero no se debe buscar en los siglos tan lejanos. Si se comparara el mundo del siglo dieciocho con el de ahora, se podrían ver fácilmente las diferencias. En el sentido económico, el mundo contemporáneo está mucho más integrado. Gracias a los bajos costos del comercio, los consumidores pueden comprar los bienes que quieren de manera mundial. Así pueden vender sus productos los productores. Aunque, cuando se observa el mundo contemporáneo, se puede reflexionar que en el sentido político todavía está muy dividido y desintegrado (Ben G. Li, Penglong Zhang 2017). El Estado-nación todavía es el sujeto principal del sistema internacional. En este sentido se puede comentar que el sistema construido sobre la base de la Paz de Westfalia todavía funciona. Pero con un análisis más detallado se puede observar el constante cambio y evolución del sistema de Westfalia. Unos académicos decidieron anunciar la aparición –en consecuencia de la globalización– del sistema postwestfaliano. El argumento que apoya esta postura es el gran crecimiento del papel de los actores no estatales y su influencia sobre las relaciones internacionales. Se debe estar de acuerdo con la opinión de que los actores no estatales juegan un papel mucho más importante en el sistema internacional y que su impacto en los Estados es mucho más importante. No obstante, los últimos años nos muestran que en las situaciones de crisis –sean económicas, políticas o, como últimamente se puede observar en los países europeos, migratorias– todos ponen su atención al Estado. Todavía ciertas necesidades de los ciudadanos pueden ser atendidas solamente por las

instituciones estatales. En consecuencia, parece que la evolución del sistema westfaliano nos lleva al modelo –usando el lenguaje del siglo XXI– del sistema westfaliano 2.0, o sea, modificado, pero todavía basado en el papel principal de los Estados. Sin duda, en comparación con los siglos anteriores, a la vuelta de los siglos XX y XXI cambió la situación del Estado en el sistema internacional. Como consecuencia de transformaciones tan importantes, el papel y las tareas del Estado cambian. Pero no en una manera suficiente como para formular una tesis sobre el fin del Estado (Held, McGrew, Goldblatt, Perraton 1999: 489; Zachara 2012: 95). Como el actor de las relaciones internacionales, el Estado está evolucionando y buscando nuevas posibilidades de funcionamiento en el modelo del sistema internacional modificado. Todavía es el actor más importante, aunque los retos por parte de actores no estatales crecen constante y considerablemente. Vale la pena señalar que las guerras más conocidas del siglo presente son la guerra contra el terrorismo y la guerra contra las drogas. La amenaza mencionada más frecuente en las estrategias de seguridad no son otros Estados sino los grupos terroristas. Las corporaciones transnacionales a veces tienen posibilidades de influir en las políticas de Estados particulares de una manera muy efectiva. Obviamente, las posibilidades de funcionamiento de los actores no estatales y simultáneamente transnacionales se ampliaron en el efecto de la globalización. Estamos de acuerdo con Moisés Naím, quien escribió que la intensificación del comercio internacional y los vínculos más cercanos entre los Estados fueron percibidos como un remedio y una medida preventiva contra los conflictos internacionales, pero al mismo tiempo, las facilidades en comunicaciones, el transporte, el movimiento de bienes, las personas y servicios construyeron condiciones perfectas para los sujetos no estatales. Estos sujetos, muchas veces competitivos a los Estados, están usando los beneficios de globalización de manera perfecta. En efecto, algunos de estos sujetos llegan a ser desafíos importantes para los Estados. El poder está fluctuando de los gobiernos a las organizaciones no gubernamentales. Las esperanzas de que la distancia y la geografía pierdan su valor no se cumplen (Naím 2009: 30). En este contexto también apareció el término “mundo sin fronteras” (*borderless world*). Se enfoca en la disminución no solo del concepto del Estado-nación, sino también en el rechazo del territorio como una base del poder o identidad. La ubicación geográfica pierde su importancia. Se comenta que los Estados son cada vez más capaces de monitorizar y controlar lo que entra a su territorio (Rosenau 1997: 4–5). Otra vez se puede referir a la situación del mundo en los últimos años de la segunda década del siglo presente y señalar que cuando se identifican peligros para los ciudadanos del Estado particular, el tema de sus fronteras siempre vuelve. Así es en el caso del peligro del terrorismo en algunos países de Europa occidental, que por razones de seguridad restringieron la posibilidad de cruzar sus fronteras. Cuando apareció la ola de migraciones en Europa en el año 2015, varios gobiernos decidieron cerrar sus fronteras o, al menos, limitar significativamente las posibilidades de entrar a su territorio. En la campaña electoral en los Estados Unidos en 2016,

el candidato a la presidencia estadounidense Donald Trump mostró el muro en la frontera con México como un remedio a los problemas internos de su país, tales como seguridad, desempleo o competencia de fuerza laboral de los inmigrantes mexicanos. En este sentido, la práctica de las relaciones internacionales contemporáneas nos muestra, de manera muy obvia, que el mundo sin fronteras no existe. La globalización no es el proceso que tira las fronteras al basurero de la historia. Las fronteras, como límite del poder de una autoridad, están vinculadas inseparablemente al territorio del Estado. Y así como no hay Estados sin población, de la misma manera no hay Estados sin territorio, el cual tiene su límite. Porque la globalización no es el proceso en contra de los Estados. De hecho, como explica Joseph Stiglitz, es el proceso de integración de los Estados y la gente, el cual es un efecto de la gran reducción de los costos de transporte y telecomunicación, y también la eliminación de las barreras artificiales en la circulación de bienes, servicios y personas. Este proceso está acompañado por la creación de instituciones internacionales, cuyas actividades tienen carácter transnacional (Stiglitz 2004: 26). Sin embargo, se debe recordar que tanto en el caso de las nuevas reglas del comercio como en el de las instituciones internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional, los sujetos principales son los Estados. El mundo está dividido entre unidades nacionales en efecto de las políticas y la creciente integración. Los vínculos económicos no van a cambiar esta situación. Los gobiernos pueden tolerar un nivel más o menos alto de pérdida de su influencia económica en nombre del crecimiento y del desarrollo de su país, pero no van a aceptar ninguna forma de una limitación de su existencia (Kissinger 2002: 217). Tomando esto en cuenta, vale la pena analizar el tema de las fronteras en el mundo globalizado.

Fronteras en el mundo contemporáneo

Sin duda, las fronteras cambian su naturaleza y su carácter. Las fronteras de los reinos europeos del siglo XVI fueron muy diferentes de las fronteras de hoy día. La diferencia no es solo en la geografía y la forma de estas fronteras. También el entendimiento y la percepción de fronteras en siglo XXI es bastante diferente. Pero todavía no se puede imaginar el mundo sin fronteras, a pesar de su naturaleza diferente. Todavía las fronteras y el concepto de territorio constituyen la base para diferenciar a las comunidades. Son uno de los factores que construyen la identidad colectiva. La posibilidad de contrastar una comunidad con las de afuera, “nosotros” versus “otros”, es la base de la existencia de las sociedades (Walther, Retaillé 2014: 3). En el siglo XIX, las fronteras eran percibidas como líneas físicas y visibles que separaban los Estados. Fueron creadas para efecto de actividades diplomáticas de los Estados-nación como ejemplificación o confirmación de su soberanía. Mientras que las fronteras modernas no son solamente las líneas que separan unos Estados de otros. No funcionan de la misma manera que antes, al menos no en todos

los aspectos de su funcionamiento. La globalización de la cultura, la internacionalización de la economía y de la política, la caída de la Unión Soviética y el bloque de los Estados socialistas resultaron en un proceso de apertura de las fronteras (Donnan, Wilson 2001: 18). Aunque se debe recordar que este proceso tiene varios niveles en varias regiones y situaciones. Todavía se pueden observar fronteras cerradas totalmente. Existen situaciones en las que el manejo de una frontera depende de la política particular y de las tendencias existentes entre las sociedades y los que tienen el poder. Hoy día es mucho más propio percibir las fronteras como un proceso. Por eso a veces se puede encontrar con la noción de “proceso de fronterización” (“process of bordering”) (Newman 2006: 148). Las tecnologías nuevas han cambiado las fronteras. Las guerras modernas, los medios de comunicación, el transporte, etc., ahora son más independientes de las fronteras. Tanto los bienes y servicios como las personas pueden cruzar fronteras con mucha facilidad. El sistema bancario internacional, los movimientos internacionales de migrantes laborales y el comercio influyen en la economía tanto a nivel mundial como a nivel de países particulares. Como resultado de estos cambios, las fronteras se vuelven mucho más permeables (Newman 2006: 144; Anderson, O’Dowd 1999: 597–598).

Tomando esto en consideración, se puede buscar la respuesta a la pregunta sobre las funciones de las fronteras en el mundo contemporáneo. Y sabemos que son un fenómeno mucho más complejo que solo las líneas de separación entre Estados, y que sobrepasan la mera dimensión geográfica. Kalevi Holsti, en sus consideraciones sobre la territorialidad, presenta las funciones básicas de las fronteras. Entre ellas menciona las siguientes: 1) definen los límites territoriales de la jurisdicción legal de los poderes de un Estado, la cual constituye una función crucial para la idea de soberanía; 2) son una especie de barrera para todos tipos de peligros e intrusos indeseados (ejércitos enemigos, terroristas, traficantes de drogas, personas y todos bienes cuya entrada a un Estado debe ser controlada); 3) las fronteras, como ya fue mencionado, tienen la función de identificación de la comunidad cultural, la cual es diferente de otras comunidades (“nosotros” versus “otros”) – como indica Holsti, esto coincide a veces con importantes diferencias sociales y culturales, como por ejemplo idioma, religión o historia; 4) al final, él indica la función de control que realizan las fronteras – su funcionamiento ayuda a los Estados y a sus autoridades a controlar el flujo de los bienes, cobrar impuestos y tarifas (Holsti 2004: 95–96). De manera más sintética, las funciones de las fronteras se pueden dividir en las siguientes categorías: función de barrera (protección ante la llegada de intrusos o ideas indeseables), función política (separación de los Estados con diferentes sistemas políticos), función económica (regulaciones del comercio) y función de creación de las zonas fronterizas específicas (Misiak 2003). Una tipología más general de las funciones de las fronteras la proponen Boehmer y Peña. Según ellos, el criterio básico es el nivel de apertura de las fronteras. En consecuencia, se puede decir sobre las funciones que facilitan el cruce

y las funciones panópticas en situación cuando el control del flujo de personas o bienes debe ser más restringido (Boehmer, Peña 2012: 274). Sin duda, durante la gran intensificación del proceso de globalización, los Estados-nación pierden parte de su control estricto de las fronteras. No obstante, los gobiernos entienden que la existencia de fronteras, aunque tengan una forma diferente, es fundamental. Hoy día, como antes, las fronteras representan un acto de poder, sea real o simbólico, que construye un fundamento del Estado en las esferas donde sus acciones pueden ser cuestionadas. Esto nos permite percibir las fronteras también como un fenómeno construido como resultado de los procesos sociales. En efecto, regresamos al “proceso de fronterización”, en el sentido de la recreación permanente de las fronteras (Wonders 2007: 33–34). Los académicos que perciben las fronteras como instituciones enfocan su atención sobre su función coordinadora, la cual permite a los actores diferenciar dónde “nosotros” y “otros” comienzan. De esta manera reducen la incertidumbre en varios niveles (Carter, Goemans 2014: 286–287). Las funciones de las fronteras, sin embargo, no tienen solamente el carácter de barrera para separar y proteger. La característica inseparable de las fronteras es que también se las cruza. El movimiento a través de las fronteras puede ser legal o ilegal. Esto fuerza a los gobiernos a realizar actividades que permiten manejar el movimiento fronterizo, o sea, formular políticas y actividades que permitan a los gobiernos usar las fronteras más como fuente de beneficios que como peligros para su población y sus intereses (Newman 2003: 14).

¿Una teoría de las fronteras?

No se necesita un análisis muy profesional para concluir que las fronteras particulares son muy diferentes. No se puede comparar la frontera entre Israel y la Autoridad Palestina con la frontera entre los países de Benelux. Igualmente, ¿cómo comparar la frontera de los Estados Unidos con México y con Canadá? ¿Cuáles son las similitudes entre la frontera de la India con Pakistán y la que hay entre Brasil y Colombia en la Amazonía? Las fronteras son diferentes, pero lo más importante es que las condiciones de su funcionamiento son diferentes. También vale la pena recordar que las consecuencias del proceso de establecimiento de las fronteras tienen impacto sobre su funcionamiento (Carter, Goemans 2014: 285–302). Entonces, es justificada la pregunta por la teoría universal de las fronteras y las posibilidades de unificación de los estudios sobre ellas. Como lo muestra Eric Tagliacozzo, en la historia de los estudios sobre el fenómeno de las fronteras se pueden encontrar varias aproximaciones. Las más básicas y obvias son las aproximaciones comparativas dentro de la corriente normativa. Son muy importantes y tienen gran valor porque permiten identificar las diferencias y similitudes entre varias fronteras. Esto, por ejemplo, permitió crear una clasificación de las fronteras según

la cual se puede enumerar: 1) fronteras silenciosas – un Estado y una población local se relacionan de manera pacífica y ambas partes tienen beneficios del funcionamiento de la frontera, 2) fronteras ingobernables – ni un Estado ni élites locales tienen impacto sobre la población local que influye en el funcionamiento de la frontera, la cual puede ser descrita como ingobernable; 3) fronteras rebeldes – élites locales junto con la población local cuestionan decisiones de las autoridades estatales, lo que puede conducir a una confrontación y al nacimiento del separatismo (Tagliacozzo 2015: 4). Como una aproximación “tradicional”, se puede tratar la geográfica. Según los que la usan, las fronteras tienen gran importancia para las relaciones de poder y una compleja economía política. Algunos geógrafos concentran su atención sobre las interacciones entre las fronteras, por ejemplo en la perspectiva espacial, pero también en otras, como en la canalización de flujos de personas o bienes (Tagliacozzo 2015: 4). También existe el concepto de las fronteras desde la perspectiva de Estado como su creador. Esta aproximación se puede encontrar entre algunos representantes de las ciencias políticas. Sin embargo, existen también otras aproximaciones, las cuales pueden ser nombradas “modernas”. Entre ellas se enumera la aproximación antropológica, la cual se concentra de manera muy fuerte en las interacciones de las zonas fronterizas con las poblaciones locales. Algunos antropólogos se concentran principalmente en las fronteras sociales, las cuales rigen las relaciones sociales y significan fraccionamiento de las comunidades. Otros se enfocan en las fronteras culturales, que separan varios mundos de significados. Otros más enfocan su atención en las fronteras cuya característica básica es la delimitación del espacio geopolítico. Estos tres elementos, por supuesto, no se excluyen (Donnan, Wilson 2001: 39). Ya en los años noventa del siglo XX, Robert Álvarez indicó que se deben analizar varias fronteras conceptuales, las cuales pueden ser llamadas zonas fronterizas de las prácticas sociales (Álvarez 1995: 448). Su voz es muy importante en la postulación de analizar las fronteras en un contexto social más amplio. Los antropólogos perciben fronteras menos en el aspecto teórico y más como sujeto de análisis a nivel local, empírico. En consecuencia, se identifican tres factores muy importantes en la aproximación antropológica: 1) concentración sobre la dimensión local, 2) enfoque sobre el poder realizado a nivel local y 3) concentración sobre la población local (Tagliacozzo 2015: 6). Aceptando la percepción de fronteras como instituciones que deben ser manejadas, esta aproximación tiene gran importancia. Parece ser imposible el proceso de manejo de fronteras y formulación de las propias políticas sin tomar en cuenta las dinámicas locales.

Stefania Donzelli considera tres aproximaciones que –según ella– tienen el impacto más importante. La primera, la aproximación postmoderna, está concentrada en la función de las fronteras de separar los “otros” de “nosotros”. Los temas de exclusión e inclusión dominan en los estudios realizados según esta aproximación. La segunda es la aproximación de gobernabilidad (*governmentality approach*). Según los que la usan, las fronteras son parecidas a un

producto de procesos gubernamentales que pueden ser estudiados enfocándose en las actividades prácticas y también en la idea de soberanía. Al final, la autora menciona la aproximación de la economía política. Aquí las fronteras no son percibidas solo en el sentido de una simple división, sino como un sitio de tensiones entre los procesos coexistentes, los procesos tanto de separación como de conexión. Se intenta sobrepasar la dicotomía de exclusión/inclusión y se enfatiza la multiplicación de las posiciones de sujetos que están en movimiento (Donzelli 2013: 7–14).

Ente otras aproximaciones modernas, Tagliacozzo enumera la ecológica, etnográfica, legal, lingüística, o la teoría de la neodependencia (Tagliacozzo 2015: 7). Sin duda, lo que puede ser una de las características más importantes de los estudios sobre las fronteras es la multitud de aproximaciones y la gran variedad de conceptos metodológicos que son consecuencia del interés en las fronteras entre los representantes de varias disciplinas. Al dejar de percibir las fronteras solo como unas líneas divisoras y ante el creciente interés en su “ámbito”, hay una gran necesidad de llevar a cabo análisis conducentes al entendimiento más amplio de las fronteras. Una consecuencia de este proceso es el desarrollo de los estudios sobre fronteras que usan varias aproximaciones y atraen gran atención a las zonas fronterizas. Se enfoca la atención en los actores no centrales y no estatales, en las comunidades plurinacionales que disminuyen la impermeabilidad de las fronteras e incrementan su carácter poroso (Brunet-Jailly 2005: 639).

La variedad de las aproximaciones de los estudios sobre las fronteras conlleva la pregunta sobre la selección de la teoría unificada de las fronteras más importante. No obstante, la respuesta es bastante problemática. ¿Cómo crear una teoría del fenómeno tan diferente, analizado desde tantos puntos de vista? En este sentido parece ser correcta la duda que presenta Anssi Paasi al respecto de la posibilidad de formular una teoría universal de las fronteras. Según él, hay que tomar en cuenta una gran contextualización del fenómeno de las fronteras. No se puede analizar y estudiar las fronteras sin poner atención al contexto sociocultural de su funcionamiento. Hay muchas características y procesos de naturaleza diferente –puede ser política, social, cultural, etc. – que deben ser tomados en cuenta y analizados en contextos más amplios. Junto con este aumento del entendimiento de las fronteras aparecen nuevas categorías que influyen en el proceso de análisis de las mismas. Se puede mencionar en este lugar, entre otros, las funciones y formas del poder de Estado, las tendencias geopolíticas y geoeconómicas, las formas de control social y político, la seguridad o el medio ambiente (Paasi 2009: 223–224). En consecuencia, se debe decir, de manera muy expresa, que los estudios fronterizos contemporáneos están evolucionando desde los estudios sobre la dimensión territorial o geográfica de fronteras hacia su percepción como un fenómeno mucho más complejo. Hoy día es deseado tratar los estudios fronterizos como estudios sobre las prácticas humanas que constituyen y representan las diferencias en espacio (van Houtum 2005: 672).

La percepción de frontera como una acción, o sea, el “proceso fronterizo”, tiene gran razón y justificación. En consecuencia, en los estudios fronterizos contemporáneos es inseparable no solo el análisis del carácter de la geografía política, sino también se requieren investigaciones en el área de sociología, economía y cultura. Esto parece ser natural como consecuencia de la adopción de la noción de frontera como un factor que separa las comunidades diferentes. Aunque se puede también encontrar una función creativa de las fronteras, o sea, las fronteras pueden ser simultáneamente las instituciones que separan, pero también las que crean nuevos espacios, con comunidades y características distintas del resto de la comunidad en ambos lados de la frontera. Esta función es enfatizada por Etienne Balibar, quien escribe sobre la frontera como un factor que crea gente, idiomas, etc. En consecuencia de la función “creativa” de las fronteras se construyen las zonas transnacionales, las cuales incluyen territorios, población y prácticas de ambos lados de la frontera (Balibar 2010: 316). La creatividad de las fronteras, entendida como la explica Balibar, es la otra voz que justifica y permite percibir las como constructos no solo territoriales sino también sociales. Todo eso nos conduce al punto en el cual la diferencia entre la dimensión ontológica (búsqueda de la respuesta a la pregunta ¿qué son las fronteras?) y epistemológica (la respuesta a la pregunta ¿qué sabemos sobre las fronteras?) se desvanece. La convicción de que las fronteras son “productos” sociales, o sea, se construyen en efecto de las prácticas sociales, permitió a los estudios fronterizos dejar de tratar las fronteras como un mero atributo de Estados (van Houtum 2005: 674).

La conciencia del análisis contextual de las fronteras percibidas como constructos sociales es muy importante en el mundo contemporáneo. Junto con la intensificación significativa del proceso de globalización, entramos al mundo en el cual las fronteras nos afectan en muchas situaciones. Como ya hemos indicado, la globalización no conduce al mundo sin fronteras. Más bien, las fronteras están más cerca de los individuos que pueden tener más facilidad para cruzarlas. Ya no son unas líneas en las periferias del Estado que principalmente sirven para separar una comunidad de otra. Esta cercanía de las fronteras resulta en un proceso de *social spatialization*. Esta noción enfoca el papel de la población en el proceso de formación espacial (Paasi 2009: 226). En efecto, se puede concluir que la interacción entre la frontera y la población sucede en ambas direcciones. Los análisis de las zonas fronterizas particulares muestran que la frontera tiene gran importancia para la población que vive en estas zonas y tiene contacto diario con la frontera. Lo mismo se puede decir sobre los individuos que cruzan fronteras, por ejemplo, migrantes o refugiados. Ellos entran a un espacio ya definido mientras que son extranjeros en este espacio. En consecuencia, tiene lugar la reunión de “nosotros” con los “otros”. Para mejor estudio de las fronteras, entendidas de dicha manera, Paasi recomienda usar –entre otros– la aproximación metodológica conocida como

representación social (Paasi 2009: 228). Según este autor, esto también es una evidencia de que es imposible efectuar análisis adecuados y completos de las fronteras formulando una teoría universal. La multidimensionalidad de las fronteras requiere usar varias teorías y metodologías diferenciadas.

La apertura y los muros

La conciencia de las fronteras como constructos sociales, en las cuales las comunidades juegan un papel importante, tiene gran valor en un mundo globalizado, cuando el proceso de apertura es muy intenso. En muchos casos esto se refiere no solo a los bienes y servicios sino también a las personas. Boehmer y Peña presentaron los factores decisivos para la apertura de fronteras. Entre ellos se pueden diferenciar los que se refieren a la seguridad, la economía o el sistema político. Las siguientes conclusiones resultan de su análisis. Primero, el nivel de riqueza entre los Estados vecinos tiene influencia sobre sus fronteras y la escala de su apertura. El Estado está más ansioso por abrir su frontera, si su vecino tiene un alto nivel de riqueza. Cuanto más pobre el vecino, más restrictivo es el Estado respecto a la apertura de su frontera. En general, la probabilidad de abrir la frontera para los ciudadanos del país vecino es proporcional al nivel de su riqueza. Simultáneamente, cuando la desproporción es más grande, el país más pobre estará más abierto para los ciudadanos del vecino rico. Una observación muy interesante de los autores dice que la existencia de las ciudades fronterizas apoya la apertura de las fronteras y no importa la desproporción en desarrollo. Un ejemplo de esta situación puede ser la zona fronteriza entre los Estados Unidos y México y el funcionamiento de las ciudades fronterizas como San Diego-Tijuana, El Paso-Ciudad Juárez, Nogales en los Estados Unidos y Nogales en México. La apertura de las fronteras también depende de la historia de las relaciones entre los dos países. Si un Estado sufrió una agresión por parte de su vecino, no va a permitir el cruce de ciudadanos de ese país por su frontera. Los factores que apoyan el proceso de apertura de las fronteras son también el idioma común y el funcionamiento del régimen democrático en ambos países (Boehmer, Peña 2012: 279-282). La ejemplificación más clara de la influencia de estos factores al proceso de liberalizar las fronteras es la cooperación entre los países de la Unión Europea formando el Espacio de Schengen. En América Latina también es posible encontrar casos que confirman los resultados de la investigación hecha por Boehmer y Peña. Ya se mencionaron las ciudades fronterizas entre los Estados Unidos y México. Las reglas del movimiento de personas entre los países que forman el Mercosur confirman que el comercio más avanzado entre los países y el apoyo a los valores democráticos compartido en general entre los miembros de dicha iniciativa regional está de acuerdo con los efectos de la investigación hecha por los autores.

Como ya se ha indicado, la intensificación de la globalización no significa la muerte de los Estados-nación y tampoco significa la desaparición de las

fronteras. La facilidad de cruzarlas, tanto por los bienes como por las personas, solamente es resultado del cambio de su naturaleza, carácter y percepción. Es la globalización y los cambios en el funcionamiento de las fronteras lo que hace que cambie su naturaleza desde una línea de separación hacia una zona de funcionamiento de dos comunidades. Y son las comunidades fronterizas las que impactan en el carácter de la frontera. Aunque la frontera sea manejada principalmente por las autoridades centrales de los Estados que formulan políticas respecto a las relaciones con el país vecino y la política exterior en general, el impacto de las comunidades locales y las autoridades locales juega un papel significativo. Esto es otra evidencia de la necesidad de entender las fronteras como fenómenos sociales. Una de las consecuencias de la globalización observada en las zonas fronterizas es la creación de lo que se puede describir como zonas transfronterizas o transnacionales. Como consecuencia de la creciente apertura de la frontera, las comunidades a ambos lados entran en interacción de varias maneras: económicas, sociales, culturales. En efecto, una comunidad puede adaptarse a las características de otra y viceversa. Como consecuencia de estas interacciones puede desarrollarse –en ambos lados de la frontera– una comunidad transnacional mientras que la zona fronteriza cambia a una de carácter transfronterizo. Si un individuo vive en la zona fronteriza, tiene contacto casi constante con los elementos de los “otros” cuando cruza la frontera o ellos llegan a su lado. En el contexto de la globalización estas interacciones pueden tener una intensidad muy fuerte. En estas situaciones está claro que las prácticas similares aparecen en los dos lados de la frontera (Vila 2003: 611). Podemos observarlo en la frontera –entendida en la manera más amplia como zona fronteriza– entre México y los Estados Unidos. Especialmente en lugares donde existen ciudades fronterizas. Durante sus investigaciones el autor pudo observar este fenómeno en Ciudad Juárez-El Paso y Tijuana-San Diego. Los ejemplos más obvios del funcionamiento de una comunidad transnacional en dichas áreas son la popularidad de la comida mexicana al norte del río Bravo y la creación de lo que se denomina como tex-mex. Pero la hibridación de la comunidad de la zona fronteriza es mucho más fuerte. También los vínculos económicos refuerzan la conciencia de cierta comunidad. Todo esto no excluye la percepción de los “otros”. Muchos norteamericanos todavía presentan posturas antimexicanas, y, en ciertas situaciones, racistas. El sentimiento antiinmigración entre los ciudadanos de los estados fronterizos de los Estados Unidos está presente. También los mexicanos que viven en la zona fronteriza tienen una identidad nacional fuerte. Entendiendo la existencia de los vínculos mutuos y las interacciones que tienen lugar, todavía perciben a los vecinos del otro lado de la frontera como “gringos”.

Entonces, el nivel más grande de interacciones entre las comunidades fronterizas, que es una de las consecuencias de la globalización, no significa automáticamente un mundo sin fronteras. Las observaciones del mundo contemporáneo pueden conducirnos a la tesis de que, por causa del aumento de los flujos transfronterizos, algunos líderes y representantes de comunidades

formulan postulados de cerrar las fronteras y tratarlas de nuevo, y principalmente, como una barrera. Este regreso a la percepción de las fronteras como muros –a veces literalmente– está bien ilustrado en la crisis migratoria en Europa. Después del inicio de la llegada de la gran ola de emigrantes musulmanes del norte de África y Medio Oriente, algunos gobiernos europeos buscaron, muy nerviosos, una solución para bloquear la entrada de dichos emigrantes al territorio de sus Estados. Por ejemplo, el gobierno de Hungría construyó un muro en forma de valla en su frontera con Serbia. En la frontera sur de los Estados Unidos, la idea del muro no es nada nuevo, aunque durante la campaña presidencial de 2016, el candidato del Partido Republicano, Donald Trump, hizo de la idea del muro y la separación de los Estados Unidos de México uno de los postulados fundamentales de su campaña, y sigue manteniendo este postulado ya como presidente. La frontera entre los dos países es, otra vez, un buen ejemplo de la presencia de diferentes factores que se deben tomar en consideración cuando se busca la respuesta a la pregunta sobre las fronteras en el mundo globalizado. Un análisis de los motivos por los cuales las autoridades estadounidenses quieren construir una barrera física en su frontera sur muestra también las funciones de las fronteras y las esperadas posibilidades de usar las fronteras para lograr varios objetivos. En el caso de esta frontera en particular, el factor principal es la seguridad nacional. Para las autoridades estadounidenses, México es una fuente de varios peligros. Primero, es una fuente de drogas que entran al territorio de los Estados Unidos. Segundo, es una fuente –al menos según algunos políticos en los Estados Unidos– de violencia, la cual es consecuencia del funcionamiento de grupos del crimen organizado en México y la lucha entre ellos y las fuerzas de seguridad mexicanas. Tercero, después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el gobierno estadounidense decidió sellar la frontera para prevenir la entrada de los miembros de grupos terroristas (Correa-Cabrera, Garrett, Keck 2014: 35–53). Donald Trump añadió a estos factores “tradicionales” unos de la naturaleza social y económica. Según él, junto con una política tan restrictiva respecto a los inmigrantes, el muro debe servir como una barrera para detener el flujo de migrantes latinoamericanos a los Estados Unidos. Esto coincide con el factor económico. Los inmigrantes de América Latina y el Caribe ocupan lugares de trabajo de los ciudadanos estadounidenses. Entonces, en este caso es evidente el regreso a la percepción de la frontera como una barrera que no solo separa “nosotros” de los “otros”, sino también nos defiende en una situación de multiplicidad de peligros. La pregunta es si en el mundo globalizado, en el que una de sus características es la facilidad de transporte, es posible usar las fronteras como barreras para separar. Desde el punto de vista puramente práctico, parece que sí. En siglo XXI no faltan muros físicos en las fronteras. El presidente Trump habla sobre la construcción de un muro en la frontera sur de los Estados Unidos, pero de hecho lo que quiere hacer es concluir la construcción que ya está presente en varios fragmentos de la frontera. Otro ejemplo de muros –el que se encuentra

entre Israel y Palestina– confirma que la construcción de barrera física no es ningún problema. Su construcción se inició durante la Segunda Intifada, en 2003, y según datos de la ONU, cuando se haya completado tendrá una longitud de 700 kilómetros. Según las autoridades israelíes, desde que se levantara el muro, ningún asesino suicida palestino ha sido capaz de cruzar a su territorio. Lo que para unos es una barrera de seguridad para otros significa un elemento marginador. Entonces, si la construcción física no es un problema, la siguiente pregunta es sobre los costos. En el caso del muro norteamericano, la Iniciativa de la Frontera Segura (The Secure Border Initiative –SBI) incluye la construcción del muro de 670 millas de longitud, desde Brownsville, Texas, hasta San Diego, California, con un costo de 3 mil millones de dólares y una valla virtual en Arizona, la cual costaría más de 1,5 mil millones de dólares (Correa-Cabrera, Garrett, Keck 2014: 42). Son costos demasiado altos. La cuestión financiera respecto a la construcción del muro confirma los problemas de la administración del presidente Trump y su presión al gobierno mexicano sobre su participación para financiar la construcción de dicho muro. Pero lo que no se puede perder de vista son también los costos no financieros. La creación de una frontera tan restrictiva y difícil para cruzar puede generar nuevos problemas. Ya se puede observar el empeoramiento de las relaciones bilaterales entre México y los Estados Unidos. La crisis en las relaciones, por supuesto, no es solamente efecto de la idea del muro, sino que el simple tema de su construcción genera muchas emociones en la sociedad mexicana, y su efecto inicial es el fortalecimiento de la percepción negativa de los “otros” que viven al norte del río Bravo. Es muy probable que el muro no vaya a disminuir ni el tráfico de drogas ni la inmigración ilegal. Solamente puede crear prácticas más sofisticadas del tráfico de bienes y personas ilegales. Esto, en consecuencia, puede conducir a un incremento de la violencia en la zona fronteriza, de tal forma que las confrontaciones entre las fuerzas fronterizas de los Estados Unidos y quienes cruzan la frontera ilegalmente ocurran con más frecuencia (Carter, Poast 2017: 264).

Conclusiones

La vuelta de unos políticos y líderes a la percepción de las fronteras principalmente como lo que separa y construye una barrera para proteger el país frente a varios peligros es el tipo de pensamiento reducido a solo una perspectiva de entenderlas. Lo que falta es un contexto más amplio. Las interacciones entre ambos lados de la frontera pueden ser, en el mundo contemporáneo, tan fuertes y cercanas que no vayan a desaparecer en el proceso de manejar las fronteras. La aproximación a este proceso tiene que tomar estas interacciones en cuenta. En consecuencia, si en la práctica no es posible reducir el fenómeno de la frontera a una mera línea de separación, la teoría de las fronteras debe tratarlas como fenómenos sociales.

El proceso de la globalización no está en contra del fenómeno de la existencia de fronteras. Como he mostrado, es posible una conclusión contraria –la globalización puede fortalecer este fenómeno, pero no por hacer las fronteras más restrictivas y convertirlas en barreras difíciles de cruzar, pero por hacerlas un fenómeno más vivo, un lugar donde ocurren varias interacciones de natura muy diferente. Hoy día las fronteras no son solamente muros y campos minados, como en el caso de la frontera entre Israel y Palestina, o las Coreas. Se debe entender las fronteras en su aspecto más amplio. Es importante tenerlo en cuenta, porque esto permite hacer estudios sobre las fronteras más completos y comprender mejor los procesos que ocurren en las zonas fronterizas.

Referencias bibliográficas

- Alvarez R. R. (1995) *The Mexican–US Border: The Making of an Anthropology of Borderlands*, “Annual Review of Anthropology”, vol. 24, pp. 447–470.
- Anderson J., O’Dowd L. (1999) *Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance*, “Regional Studies”, vol. 33, pp. 593–604.
- Balibar E. (2010) *At the borders of citizenship. A democracy in translation*, “European Journal of Social Theory”, vol. 13, no 3, pp. 315–322.
- Boehmer Ch. R., Peña S. (2012) *The Determinants of Open and Closed Borders*, “Journal of Borderlands Studies”, vol. 27, no 3, pp. 273–285.
- Brunet-Jailly E. (2005) *Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective*, “Geopolitics”, vol. 10, pp. 633–649.
- Carter D. B., Goemans H. E. (2014) *The temporal dynamics of new international borders*, “Conflict Management and Peace Science”, vol. 31, no 3, pp. 285–302.
- Carter D. B., Poast P. (2017) *Why Do States Build Walls? Political Economy, Security, Border Stability*, “Journal of Conflict Resolution”, vol. 6, no 2, pp. 239–270.
- Correa-Cabrera G., Garrett T., Keck M. (2014) *Administrative Surveillance and Fear: Implications for U.S. – Mexico Border Relations and Governance*, “European Review of Latin American and Caribbean Studies”, no 96, pp. 35–53.
- Hastings D., Wilson T. M. (2001) *Granice tożsamości, narodu, państwa*, Wydawnictwo UJ, Kraków.
- Donzelli S. (2013) *Border Studies. Theoretical Approaches, Themes of Inquiry, and Suggestions for Future Works*, International Institute of Social Studies of Erasmus University, Working Paper, no 571, “Migration Literature Review”, no 3, pp. 1–52.
- Held D., McGrew A., Goldblatt D., Perraton J. (1999) *Globalization*, “Global Governance”, vol. 5, no 4, vol. 5, no 4.
- Holsti K. J. (2004) *Taming the Sovereigns. Institutional Change in International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kissinger H. (2002) *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*, Touchstone Books, New York.

Li Ben G., Penglong Z. (2017) *International Geopolitics*, Boston College, disponible en: <https://www2.bc.edu/ben-li/GEO.pdf>

Misiak W. (2003) *Funkcje granic*, en: *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Teorie, studia, interpretacje*, M. Zielińska (ed.), Lubuskie Towarzystwo Naukowe, Zielona Góra.

Naím M. (2009) *Globalization*, "Foreign Policy", no 171.

Newman D. (2003) *On Borders and Power: A Theoretical Framework*, "Journal of Borderlands Studies", vol. 18, no 1, pp. 13–26.

Newman D. (2006) *The Lines That Continue to Separate Us: Borders in Our 'Borderless' World*, "Progress in Human Geography", no 30, pp. 186–207.

Paasi A. (2009) *Bounded Spaces in a 'Borderless World': Border Studies, Power and the Anatomy of Territory*, "Journal of Power", vol. 2, issue 2, pp. 213–234.

Rosenau J. (1997) *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, Cambridge.

Stiglitz J. E. (2004) *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Tagliacozzo E. (2015) *Jagged in the Landscape: Conceptualizing Borders and Boundaries in the History of Human Societies*, "Journal of Borderlands Studies", vol. 31, no 1, pp. 1–20.

van Houtum H. (2003) *The Geopolitics of Borders and Boundaries*, "Geopolitics", vol. 10, 2005, pp. 672–679.

Vila P. (2003) *Processes of Identification on the US-Mexico Border*, "The Social Science Journal", vol. 40, pp. 607–625.

Walther O. J., Retaillé D. (2014) *Rethinking Borders in a Mobile World: An Alternative Model*, Department of Order Region Studies Working Paper Series, Working Paper no 3.

Wonders N. A. (2007) *Order Reconstruction Projects and Transnational Crime*, "Social Justice", vol. 36, no 4.

Zachara M. (2012) *Global governance. Ład międzynarodowy po zakończeniu stulecia Ameryki*, Wydawnictwo UJ, Kraków.

Fronteras como categoría social. La perspectiva teórica de las fronteras en el siglo XXI

Karol Derwich

La frontera México-Estados Unidos. Prácticas de fronterización en el continente americano desde finales del siglo XX a principios del siglo XXI*

The Mexico-United States border.
Processes of bordering in the American continent
from the end of the 20th century
to the beginning of the 21st century

*Kateřina Březinová***

UNIVERSIDAD METROPOLITANA DE PRAGA
REPÚBLICA CHECA

✉ katerina.brezinova@mup.cz

<https://orcid.org/0000-0002-1421-913X>

RESUMEN

El artículo analiza las fronteras dentro del continente americano desde finales del siglo XX hasta principios del siglo XXI tras el fondo histórico más amplio. Propone entenderlas como resultado de prácticas de fronterización definidas a través de procesos de construcción social y diferenciación. Se fija en las tendencias clave paralelas: por un lado, en la tendencia a la desaparición de las fronteras paralelamente a la demarcación de fronteras nuevas, junto al proceso de securitización desencadenado tras 2001. Este análisis se pone a prueba en el estudio de caso de la frontera internacional entre Estados Unidos y México.

PALABRAS CLAVE: *América Latina, México, Estados Unidos, frontera, procesos de fronterización, des-fronterización, re-fronterización, securitización.*

* Este artículo ha sido escrito con el apoyo de una beca de investigación y desarrollo a la Universidad Metropolitana de Praga en el año 2018, No. del proyecto: 57–02. La autora desea agradecer el apoyo del Colegio de la Frontera Norte en Tijuana, y concretamente del Dr. Alberto Hernández, durante el proceso de la investigación.

**La profesora asociada en el Departamento de Relaciones Internacionales y Estudios Europeos de la Universidad Metropolitana de Praga (MUP). Es jefa de investigación en el Centro Iberoamericano de MUP.

ABSTRACT

The article deals with the borders in the Americas from the end of the 20th to the first decades of the 21st century against a larger historical background. It invites to understand borders as a result of socially constructed processes of bordering and differentiation, namely the simultaneous processes of debordering, rebordering, and border securitization after 2001. This approach is then tested in the case study of bordering processes between the US and Mexico up to the Trump presidency.

KEYWORDS: *Latin America, Mexico, border, bordering processes, debordering, rebordering, securitization.*

Introducción

La promesa de Donald Trump de construir un muro “grande y bonito” en la frontera entre los Estados Unidos y México no solo le ayudó ganar las elecciones presidenciales en 2016, sino que atrajo la imaginación de millones de ciudadanos hacia las fronteras en el mundo actual. Concebirlas como barreras físicas vigiladas que protegen a los que están dentro, sin embargo, es solo una de las muchas realidades fronterizas que podemos observar en el continente americano hoy en día. A lo largo y ancho del hemisferio occidental, el significado, la apariencia física e importancia política de las fronteras no deja de cambiar.

Nuestro artículo se ocupa de las fronteras en América a fines del siglo XX y principios del siglo XXI. Lejos de representar las líneas en el mapa o divisiones físicas inalterables, proponemos entender las fronteras más bien como prácticas de fronterización definidas a través de procesos de construcción social cuyo significado, apariencia física e importancia política no dejan de cambiar. En el período comprendido entre el fin de la Guerra Fría hasta hoy, las fronteras en América han sido concebidas ora como puertas abiertas, ora como terceros espacios (Sassen 2008), ora como una especie de “entre-lugar” (Bhabha 1994), ora como filtros protectivos.

Siguiendo la metodología propuesta originalmente por Gabriel Popescu, examinamos a continuación las prácticas de fronterización en las primeras décadas del siglo XXI a través del prisma de las siguientes tendencias, que coexisten de forma simultánea: la eliminación de fronteras, lo que implica la disminución de su relevancia o incluso la desaparición de algunas de las fronteras internacionales, –lo que Popescu denomina procesos de *debordering*–; la tendencia a volver a trazar las fronteras, que conlleva o la demarcación de fronteras nuevas o que algunas adquieren una nueva relevancia en un proceso tildado por Popescu como *rebordering*. Todo esto debido al proceso de la securitización de fronteras que sucede en las primeras décadas del siglo XXI (Popescu 2012: 2–3).

En la primera parte del texto, pues, situamos los procesos recientes de fronterización dentro del continente en el contexto histórico más amplio de

la descolonización en el hemisferio occidental, acompañada por procesos de construcción de la conciencia nacional y un esfuerzo paralelo de delimitar los respectivos territorios nacionales. En la segunda parte del artículo, introducimos las tendencias clave en las prácticas de fronterización de los últimos treinta años, más específicamente: a) la erradicación de fronteras que implica la disminución de su relevancia – proceso de “des-fronterización”; b) la tendencia de demarcar fronteras nuevas u otorgarles una nueva relevancia – proceso de “re-fronterización”; c) el proceso de la securitización de fronteras. En la tercera y última parte del artículo, aplicamos esta metodología al estudio de caso sobre la frontera internacional entre los Estados Unidos y México.

Realidades fronterizas en el continente americano

A comienzos del siglo XIX, las fronteras en el continente americano se concebían predominantemente como zonas sin demarcación donde el territorio de un Estado o imperio se desvanecía en el territorio del otro, una especie de “zonas de amortiguamiento”. El carácter indefinido, y por lo tanto abierto y libre, de la frontera occidental de Estados Unidos dio origen a los estudios pioneros sobre las fronteras, entre los que destaca la influyente tesis del historiador Frederick Jackson Turner sobre la frontera (*the frontier*) y su importancia en la forja de la democracia estadounidense (Jackson Turner 1893). Publicada por primera vez en 1893, la noción de Jackson Turner sentó las bases de una concepción de las fronteras que se mantuvo vigente hasta mediados del siglo XX. Sus ideas fueron posteriormente desarrolladas por Walter Prescott Webb, quien sostenía que fue precisamente la “gran frontera” descubierta por Cristóbal Colón la que proporcionó el estímulo clave para la búsqueda de riquezas, el surgimiento del capitalismo y de la democracia en la sociedad americana (Prescot Webb 1951).

Otra noción importante relacionada con la frontera en el continente americano ha sido la de las zonas fronterizas (*borderlands*). Estas se entienden, generalmente, de una forma no lineal, como los territorios que rodean la delimitación entre dos países. Su extensión puede ser concretada por los respectivos gobiernos: veremos adelante que la zona fronteriza entre Estados Unidos y México, por ejemplo, se extiende unas 100 millas al sur y norte del límite internacional. Por último, el significado de las fronteras a menudo se ha fusionado con la idea de la línea (*boundary*) – la división física y política que delimita la separación entre los dos Estados, cada uno de ellos con plena soberanía sobre su territorio. Las fronteras internacionales que se trazaron en el siglo XIX en el continente americano dan testimonio de la ficción que representa la idea de que la soberanía del Estado y el territorio específico se superpongan. Al ser implementada en sociedades multiétnicas, el proceso de la demarcación territorial condujo a la división de algunas comunidades entre Estados-nación diferentes, como los chiquitanos, que permanecieron separados entre

los territorios de Bolivia y Brasil, o la población maya que resultó dividida por las fronteras internacionales entre México, Belice y Guatemala.

Hacia finales del siglo XX, las circunstancias de la globalización desafiaron aún más la idea de la soberanía estatal sobre un territorio único. Los procesos de globalización han conducido, según Saskia Sassen, a “nuevos ensamblajes de territorio, autoridad y derechos” (Sassen 2008: 61–79). Realizados por el ocaso de la Guerra Fría y el colapso de las barreras ideológicas, parecía que las fronteras habían perdido la importancia que habían tenido en el pasado. El mundo parecía haber entrado en la era de las fronteras abiertas. Este cambio se sintió en muchos frentes en el continente americano.

En lo que respecta al comercio, inauguró una circulación sin precedentes de flujos de capital, bienes y servicios entre los Estados Unidos, Canadá y México, sobre todo gracias al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado en 1993. El Fondo Monetario Internacional y otras instituciones económicas fueron instrumentales para la adopción –en la mayoría los países de América Latina– de las políticas económicas neoliberales que favorecían este intercambio transfronterizo. En esos mismos años noventa, algunas corporaciones transnacionales adquirieron más riqueza y relevancia que muchos Estados-nación. Al mismo tiempo, el régimen global de derechos humanos y la jurisdicción universal amenazaban con exigir rendición de cuenta a controvertidos líderes latinoamericanos, como Augusto Pinochet en Chile o Alberto Fujimori en Perú que antaño parecían intocables.

Es precisamente en la década comprendida entre la caída del Telón de Acero y el comienzo del siglo XXI, que se llegó a enfatizar la función de las fronteras como “puertas” entre los Estados, desafiando su comprensión previa como líneas de división fijas e incontestadas. La investigación se interesa cada vez más por los procesos de fronterización, entendidos como resultado de fuerzas que intentan ordenar las relaciones sociales en el espacio, y definir un adentro y un afuera. La construcción discursiva y simbólica de las fronteras en términos de diferenciación “nosotros/otros”, y el papel del debate público y de los medios de comunicación pasan a primer plano del análisis científico. Prolifera la noción de fronteras como espacios ambivalentes de contacto intercultural, una especie de “entre-lugar,” término acuñado por Homi Bhabha (Bhabha 1994: 1–2).

Los ataques terroristas en Nueva York y Washington en 2001, y los de Madrid (2004) y Londres (2005) son un hito para la nueva comprensión de las fronteras en el siglo XXI, al inaugurar abruptamente un nuevo paradigma fronterizo, el de la frontera como herramienta de seguridad nacional. Desde estos sucesos trágicos, las fronteras internacionales han dejado de ser percibidas principalmente como portales abiertos, como sugirió la década optimista de los años noventa. En el nuevo contexto, las fronteras han adquirido una nueva tarea al convertirse en filtros selectivos: permitiendo la libre circulación de bienes y capitales, se espera al mismo tiempo que las fronteras internacionales purifiquen y protejan a las sociedades de los efectos colaterales negativos de un mayor intercambio transnacional en la era de la globalización.

Como resultado, la mayoría de las narraciones fronterizas posteriores al año 2001 se construyen alrededor del discurso ambiguo y paradójico de “fronteras abiertas” por un lado, y la “securitización de fronteras” por el otro. Esto último implica una mayor vigilancia de las fronteras internacionales, la aparición del concepto de frontera inteligente (*smart borders*), así como la adopción de nuevas políticas migratorias empeñadas en sofocar la movilidad humana no deseada. Discursivamente, el enfoque en la securitización de fronteras se ha inclinado a ligar los temas de migración, terrorismo y crimen organizado. Si bien estas medidas de securitización de las fronteras se originaron en Estados Unidos de América, hoy han llegado a representar un régimen fronterizo aceptado globalmente.

Como sugiere este breve repaso a la conceptualización de las fronteras en el continente americano y de su génesis, las fronteras –como divisiones físicas– pueden haber permanecido inalterables; su significado, apariencia física e importancia política, sin embargo, no dejaron de cambiar a lo largo de los siglos XIX–XXI. La continuación del artículo intenta ejemplificar algunas de las principales características de estas realidades fronterizas en el continente americano.

¿Desde fronteras desaparecidas a fronteras cercadas?

En la década de los noventa del siglo XX, las fuerzas de la globalización se convirtieron en la principal razón que empujaba a la proliferación de acuerdos de libre comercio y a un régimen selectivo de fronteras abiertas que permitía un mayor intercambio y cooperación transfronterizos en el continente. Importantes actores transnacionales, como el FMI y el Banco Mundial, implementaron este modelo en toda la región. Uno de los resultados de las fuerzas globalizadoras ha sido, según Saskia Sassen, el surgimiento de los llamados “terceros espacios”. Estos espacios ya no se pueden considerar exclusivamente nacionales o globales. Se percibirán más bien como un “ensamblaje de elementos de cada uno” (Sassen 2008: 66). El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN 1994), los acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos y Chile (2004) y Estados Unidos y Colombia (2011), así como el proyecto de Mercosur, el Mercado Común del Sur (1991) pueden ejemplificar tales terceros espacios nacidos de la globalización en el continente americano.

Tomando como ejemplo el TLCAN –un acuerdo de libre comercio que ha sido actualmente sustituido por el Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA)– este ha significado la expansión de los intensos lazos comerciales existentes entre los Estados Unidos y Canadá, que comparten casi nueve mil kilómetros de una frontera internacional escasamente protegida. Asimismo, el TLCAN previó la incorporación de un flujo libre de bienes y servicios del mercado asimétrico de México, país vecino con el que Estados Unidos comparte una frontera internacional de tres mil kilómetros. El acuerdo, que promovía de un modo sin precedentes la circulación de bienes, capital y servicios, sin embargo, excluía cualquier discusión sobre la movilidad humana.

Tras el lanzamiento de los proyectos de integración supranacional y creación de bloques comerciales, como son el Mercosur y el Pacto Andino/Comunidad Andina, se registra un incremento del intercambio transfronterizo en América del Sur en las últimas dos décadas. Esto es especialmente cierto en el área de la Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay, así como entre Chile, Perú y Bolivia. El proceso de la des-fronterización en el sur del hemisferio occidental se pone en evidencia en varios pasos tomados por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) hacia el libre tránsito de personas: en 2006 se eliminó la obligación de llevar el visado turístico entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay. Dentro de los Estados miembros de UNASUR, se permite a sus ciudadanos viajar portando solo su documento de identidad personal sin necesidad de llevar el pasaporte. A fines de 2016, el Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper, informó de la aprobación de la “ciudadanía sudamericana”, que implicaría la libre circulación de personas, oportunidad de estudiar y trabajar en cualquiera de los países, y el reconocimiento mutuo de los diplomas de las escuelas secundarias dentro de la Unión de Naciones Suramericanas (Samper 2016).

Al mismo tiempo que observamos la desaparición de algunas fronteras, o su ocaso como líneas divisorias en la era de la globalización, los años noventa han sido testigos de cómo se trazaban nuevas fronteras a una velocidad sorprendente. Según Michel Foucher, más de 26 mil kilómetros de nuevas fronteras aparecieron en el mundo desde el fin de la Guerra Fría (Foucher 2007: 88). El Amazonas, que se extiende por el territorio nacional de ocho países suramericanos –Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guayana, Surinam, así como el departamento francés de la Guayana–, se convirtió en el foco de los esfuerzos de demarcación de fronteras con la asistencia de tecnología digital y satélites. En el caso del Ártico, la soberanía de sus más de veinte millones de kilómetros cuadrados es disputada por varios países en una lucha que recuerda la conquista de las últimas fronteras libres en el planeta (McCormick 2014).

Las prácticas de fronterización o re-fronterización ocurren, asimismo, a nivel intraestatal. Se puede ejemplificar este proceso en el caso de Brasil, que en la década de 1990 fue testigo de amplios esfuerzos políticos en relación con la demarcación de los territorios indígenas autónomos. En 1992, la tierra tribal de los yanomami, una de las populosas tribus indígenas de Brasil, fue oficialmente homologada por el presidente de la república. Su extensión cubre el área de 94 millones de kilómetros cuadrados en el norte de Amazonas que colinda con Venezuela. El proceso de delimitación de fronteras intraestatales en Brasil ha seguido desde entonces, involucrando a más de cien pueblos indígenas.¹ Los límites y los derechos de extracción dentro de estos territorios reconocidos o en proceso de reconocimiento oficial siguen siendo, no obstante, ferozmente disputados.

¹ Para un mapa de los territorios indígenas de Brasil: Instituto Socioambiental (ISA), Povos Indígenas no Brasil, 2015, <http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/localizacao-e-extensao-das-tis>, fecha de consulta: 04.01.2018.

Segundo, las fronteras adquirieron una renovada importancia después de los ataques terroristas en los Estados Unidos y Europa. Sin renunciar por completo a su función de pasos de un país al otro, la nueva tarea de las fronteras se compara más bien con la de los “filtros”: al tiempo que permiten la libre circulación de mercancía y capital, se espera que las fronteras garanticen la seguridad de los países al controlar la movilidad humana y “purificarla” de todos los movimientos no deseados. Katja Franko Aas se refiere a los esfuerzos para mantener a la “sociedad cercada” a través de controles fronterizos, y los equipara con los esfuerzos para lograr una “sociedad ordenada” (Franko Aas 2013: 23).

Tercero, desde la década de los noventa, parte del continente americano es testigo de los esfuerzos de aumentar la vigilancia de las fronteras internacionales con el fin de limitar el movimiento de personas. El caso más conocido, aunque no único, lo representa la línea de tres mil kilómetros de longitud entre los Estados Unidos y México. La construcción de vallas fronterizas en los lugares tradicionales de cruce para los migrantes, como son Tijuana-San Diego, El Paso-Ciudad Juárez, comenzó en los años noventa, adelantándose una década al proceso más tardío de securitización de la frontera que se desencadenó a comienzos del siglo XXI. Semejante proceso de re-fronterización ha sido puesto en marcha recientemente en la frontera internacional entre México y Guatemala dentro del llamado Plan Frontera Sur lanzado en 2015.

Desde 2001, el trabajo de las patrullas en las fronteras internacionales se ha complementado con la construcción de impresionantes estructuras de barreras físicas en hileras dobles o triples de alambre de puas, equipadas con las últimas tecnologías de vigilancia.

Fronteras como filtros selectivos

El nuevo paradigma de seguridad concebido a raíz de los ataques terroristas de 2001, así como el debate político y público subsiguiente, asignó a las fronteras una nueva tarea: la de detener flujos humanos no deseados al mismo tiempo que siguen permitiendo la circulación de capital, bienes y servicios (como dirían algunos, la “buena” movilidad). Según esta lógica, las fronteras llegaron a percibirse como “sitios donde la movilidad transnacional puede ser securitizada” (Popescu 2012: 93).

El proceso de securitización de las fronteras fue iniciado en los Estados Unidos, sin embargo, el discurso que concebía la frontera en términos de peligro para la seguridad interna del Estado-nación no tardó en extenderse hacia otros continentes y países. Pronto se hizo común en tal medida que podemos hablar de un nuevo estándar del régimen fronterizo mundial de principios del siglo XXI. En el caso del continente americano, podemos apreciar una clara división regional en cuanto a la aceptación del paradigma de la securitización:

mientras éste ha monopolizado la agenda fronteriza en el Norte, en América del Sur, por el contrario, ha tenido tan solo un impacto limitado.

Este giro hacia la “securitización de fronteras” queda ejemplificado en las políticas públicas que hacen hincapié en la seguridad y selectividad de las fronteras internacionales. En la realidad, estas políticas públicas representan no solo la construcción de vallas fronterizas y su mayor vigilancia, sino un nuevo paradigma de seguridad: uno que intenta evaluar los riesgos que conlleva la creciente movilidad del tránsito transnacional y la globalización. Sus principales preocupaciones han sido: ¿cómo comprender las fronteras estatales?, ¿dónde se ubican? y ¿cómo demarcarlas mejor?

Otro aspecto clave introducido por los procesos de securitización de fronteras tiene que ver con la gestión de éstas: las responsabilidades antes reservadas exclusivamente para el gobierno federal o estatal están siendo asignadas a actores e instituciones privadas, o cuasi públicas. Como resultado, las fronteras se han llegado a imaginar como algo disperso por toda la sociedad: ya no se encuentran solamente en los límites del territorio nacional, ni están protegidas tan solo por los agentes fronterizos. La policía, pero también las empresas y universidades, tienen la obligación de verificar el estatus migratorio de sus empleados y estudiantes, e informar sobre él desde el seno de las sociedades. Las tecnologías biométricas se han empleado cada vez más como herramientas para conquistar la „última frontera”: el cuerpo humano. Las características únicas como el iris y las huellas dactilares son recogidas por sofisticadas tecnologías con el supuesto objetivo de garantizar la disminución de los riesgos para la seguridad.

Por último, la securitización de fronteras ha iniciado ciertos procesos administrativos y políticos en relación con el control de la movilidad humana que exportan las fronteras estatales al territorio de otros países. La agencia fronteriza Frontex de la Unión Europea, por ejemplo, ha logrado extraterritorializar la protección de las fronteras europeas. En el continente americano, los ciudadanos mexicanos o centroamericanos que deseen viajar a los Estados Unidos deben obtener su visa antes de salir de su país de origen: este requisito se convierte en uno de los filtros más eficaces a la hora de seleccionar quién puede entrar en el país legalmente (la “buena” movilidad). En resumen, la línea divisoria entre aquellos que pueden viajar, y quienes no, a menudo se corresponde con la etnicidad, género y posición socioeconómica de las personas. De esta manera, la nueva selectividad impuesta por las fronteras se edifica sobre las desigualdades ya existentes. Según ha señalado Zygmunt Bauman, en un mundo caracterizado por los flujos transnacionales y el libre movimiento de personas, la inmovilidad se convierte en una forma primordial de la exclusión social (Bauman 1998: 78).

Procesos de fronterización entre los Estados Unidos de América y México

La frontera México-Estados Unidos. Prácticas de fronterización en el continente americano desde finales del siglo XX a principios del siglo XXI

Kateřina Březinová

La frontera internacional de 3.169 kilómetros entre los Estados Unidos y México es el epítome de la mayoría de los paradigmas fronterizos y las prácticas de fronterización anteriormente mencionadas. Aunque la división física actual entre los dos países se acordó en 1848 con el Tratado de Guadalupe Hidalgo, que puso fin a la guerra entre México y Estados, y en 1853 a través del Tratado de Compra de Gadsden, hasta principios del siglo XX la frontera entre los dos países correspondía a la noción de *frontier* de Frederick Jackson Turner. Las fuentes históricas confirman que se trataba de un área abierta de libre circulación de mercancías, servicios y personas. Si por aquel entonces las autoridades estadounidenses hacían alguna mención a la “inmigración ilegítima”, se referían generalmente a los oriundos del Oriente Medio, japoneses, chinos y europeos que trataban de evitar el endurecimiento de los controles de inmigración en los puntos habituales de entrada a los Estados Unidos (Payan 2006: 7).

A partir de 1908 se empezó a llevar registro de las llegadas a Estados Unidos a través de la frontera sur. A los mexicanos se los consideraba como “inmigrantes legítimos”. Al ingresar en los Estados Unidos por los lugares de entrada oficial, tenían que pagar un impuesto por cabeza y pasar una prueba de alfabetización. Por su parte, el Estado mexicano estableció en las proximidades de la frontera unidades especiales de la policía aduanera con el objetivo de recaudar impuestos del vibrante comercio transfronterizo (Payan 2006: 9).

En 1924 se creó en Estados Unidos de América la Patrulla Fronteriza, con la misión de proteger la frontera del movimiento ilegal tanto de personas como de mercancías. Su aparición se puede entender como institucionalización de uno de los puntos álgidos de sentimiento antimigratorio en la sociedad estadounidense, así como el advenimiento de la era de la prohibición de bebidas alcohólicas. El centenar de agentes con los que la Patrulla Fronteriza comenzó a trabajar en la década de los veinte no paró de aumentar: en 1965 contaba ya con unas 1.500 personas (Massey, Durand, Malone 2002: 46). En 2011, su personal ascendió a unos 21 mil agentes, con casi 18 mil en la frontera sur con México (Nevins 2015: 87). A partir de la creación de la Patrulla Fronteriza, los cruces de la frontera se han visto vigilados y burocratizados, a pesar de que la frontera misma apenas estaba patrullada. Como resultado, hasta bien entrada la década de los setenta era relativamente fácil circular por la frontera en ambos sentidos.

La creciente asimetría económica, social y geopolítica entre los Estados Unidos y México se hizo cada vez más evidente a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Como resultado, los mexicanos eran crecientemente percibidos por los estadounidenses como extranjeros e inferiores (Březinová 2015: 65–85). Un hito en la llegada de mexicanos a Estados Unidos fue el acuerdo bilateral entre ambos países. El Programa Bracero (conocido también como

“Mexican Farm Labor Program”) fue responsable de traer entre 1942 y 1964 a unos 4,6 millones de trabajadores temporales mexicanos a los campos agrícolas y otros sectores de la economía estadounidense donde la mano de obra escaseaba.

Es tan solo a partir de la década de los setenta que se empieza a registrar el comienzo de la migración indocumentada a gran escala desde México hacia los Estados Unidos. Esto se debía a varios factores, entre los que destacan la finalización oficial del Programa Bracero, aunque persistiese la oferta laboral para los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos, y el *boom* demográfico acompañado por bajas tasas de creación de empleo en México. Estos nuevos flujos migratorios aumentaron las expectativas sobre la función de la Patrulla Fronteriza en la frontera sur de Estados Unidos.

En consecuencia, la administración de Ronald Reagan (1981–1989) introdujo medidas que implicaron un giro clave en el enfoque del gobierno estadounidense hacia sus fronteras: primero, se lanzó una serie de iniciativas judiciales para proteger a los Estados Unidos de lo que se relataría como la “inundación” de los indocumentados de México (Santa Ana 2002: 23–30). En segundo lugar, se intensificaron los esfuerzos para vigilar la frontera de Estados Unidos y simultáneamente crecieron tanto el personal como el presupuesto de la Patrulla Fronteriza estadounidense. Desde el período de los 1980, un sentimiento de urgencia acompañaría el discurso político y público sobre la migración desde México a Estados Unidos. Este sentimiento respondía, asimismo, a un cambio importante en las rutas del narcotráfico. El lucrativo comercio de la cocaína colombiana se desvió después de 1982 desde el Caribe hacia la frontera entre los Estados Unidos y México, el área del ya establecido y frecuente tráfico de marihuana y heroína.

El Tratado de Libre Comercio (TLCAN) entre Estados Unidos, Canadá y México plantó las bases que harían posible una libre circulación sin precedentes del comercio, mercancía y servicios. Firmado en 1993 e implementado a partir del año siguiente, puede servir como un excelente ejemplo de los procesos de desfronterización que tanto proliferaron en los años noventa del siglo XX. Simultáneamente, sin embargo, el gobierno del presidente Bill Clinton inició varias acciones de corte militar en la frontera entre Estados Unidos y México que resultaron en la re-fronterización de la línea internacional entre los dos países vecinos: la primera fue la operación *Hold-the-Line* en Texas en 1993, que cercó unos 30 kilómetros en el perímetro metropolitano de las ciudades El Paso–Juárez; siguió en 1994 la operación *Gatekeeper* que extendió la protección de la frontera desde el área de San Diego–Tijuana en California hasta Yuma en Arizona; el mismo año se lanzó en Arizona la operación *Safe-guard*. Finalmente, la operación *Río Grande* en 1997, en el valle sur de Río Grande en Texas. Asimismo, el número de agentes de la Patrulla Fronteriza aumentó a más del doble a lo largo de los noventa. La edificación del cerco fronterizo en partes de la frontera entre Estados Unidos y México implicó una inversión considerable. Más serio que el coste financiero de estas prácticas,

no obstante, es su trágico coste humano: al desviar a los migrantes hacia pasos difíciles por los desiertos de Sonora y Arizona, creció exponencialmente el número de los migrantes muertos a partir del último decenio del siglo XX (Cornelius 2001: 661–685).

Los ataques terroristas en Nueva York y Washington en 2001 inauguraron una nueva fase en la que el paradigma de la “securitización” monopolizó la comprensión de la frontera entre Estados Unidos y México, y la señaló como un reto para la seguridad del país. Todos los temas relacionados con las fronteras estadounidenses y su protección pasaron a quedar bajo la jurisdicción del nuevo Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security, DHS). La estrategia llamada “Frontera Segura” (The Secure Border Initiative, SBI), anunciada en 2005 por el gobierno del presidente George W. Bush, es afín a este proceso de securitización de fronteras. La SBI se ha caracterizado por el reforzamiento de las fronteras, tanto en su infraestructura como en su personal, por la mayor facilidad otorgada a las autoridades a la hora de detener y deportar a los migrantes, por la vigilancia y detención asistidas por herramientas de alta tecnología, y por el hincapié puesto en la mayor aplicación de las leyes migratorias dentro de los Estados Unidos. La cantidad de agentes federales desplegados en la frontera del sudoeste siguió aumentando durante el primer decenio del siglo XXI. Según Tony Payan, los gastos destinados a la seguridad y el patrullaje de la frontera aumentaron en 2006 a unos 7.000 millones de dólares (Payan 2006: 14).

Bajo el paradigma de la securitización de las fronteras, las responsabilidades relacionadas con la gestión de la frontera sur de Estados Unidos, previamente reservadas a los agentes federales del gobierno estadounidense, se han ido asignando a otros actores e instituciones a nivel estatal o municipal. Muchas veces se trata de entidades privadas, externas a la administración pública: policía local, subcontratistas privados, en algunos casos incluso de las milicias y patrullas de vigilantes que actúan en estados fronterizos estadounidenses como Arizona.

Los Estados Unidos de América anunciaron asimismo en 2005 su decisión de ampliar la noción de sus zonas fronterizas a una “distancia razonable” que se entiende como 100 millas áreas (160 kilómetros) de la frontera externa hacia el interior (Davidson, Kim 2009: 1). Gracias a esta medida, se expandió considerablemente el campo de acción de la agencia federal encargada de proteger las fronteras de Estados Unidos, *U.S. Customs and Border Protection Agency*. Sus agentes pueden verificar ahora la documentación de los migrantes en cualquiera de los muchos puntos de control migratorio en el interior del país, no solo en los 300 puertos de entrada al país. Casi dos terceras partes de la población estadounidense, sus ciudades más grandes y estados enteros se hallan en esta expandida noción de las zonas fronterizas.

El estudio de caso de los procesos de la fronterización entre Estados Unidos y México a fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI es testigo de las tres tendencias paralelas descritas en el primer capítulo metodológico:

la práctica de la des-fronterización en el contexto de la globalización, la práctica de la re-fronterización en el contexto de las crecientes preocupaciones por la seguridad y, finalmente, la práctica de la securitización de fronteras que llega a dominar el discurso público y político después de 2001. Se puede observar una mayor tendencia hacia el cierre de la frontera sur por parte de Estados Unidos, así como la subida del tono del discurso público y político con respecto a la frontera sur del país. La presencia de las bases militares estadounidenses de Camp Pendleton en California, Fort Bliss en El Paso, Fort Huachuca en Arizona y White Sands en New Mexico, todas ellas en la cercanía de la frontera, contribuyen al carácter cada vez más militarizado de esta frontera. La creciente militarización de la frontera, no obstante, se debe no solo a las acciones unilaterales del gobierno estadounidense, sino también a proyectos de cooperación en áreas de seguridad entre Estados Unidos y México bajo la iniciativa Mérida (Staudt 2015: 91).

El paradigma de la securitización de los temas fronterizos y migratorios sigue influyendo el debate y las políticas públicas a lo largo de la segunda década del siglo XXI. Somos testigos de una politización todavía mayor de las fronteras bajo las administraciones de los presidentes Barack Obama y Donald Trump, respectivamente. El primero, por un lado, procuró –sin éxito– promulgar una reforma de la ley migratoria, por otro, ordenó el despliegue de 1.200 agentes de la Guardia Nacional en la frontera sur en 2011 y deportó más inmigrantes indocumentados de Estados Unidos que nunca (Muzaffar, Pierce, Bolter 2017). El presidente Trump hizo del cerco fronterizo –descrito en términos de una valla “grande y bonita”– una de las promesas centrales de su campaña presidencial victoriosa entre en los años 2015–2016. El debate sobre quién cargaría con los gastos de su construcción ha desencadenado una de las polémicas políticas más importantes del primer año de su mandato.

Conclusiones

Los acontecimientos recientes nos están demostrando que, bien entrado el siglo XXI, las fronteras del continente americano están lejos de ser fijas e incontestadas tanto en lo que se refiere a su aspecto físico como a su significado. Hemos alcanzado un nivel de circulación de mercancía, finanzas, servicios y personas sin precedentes, pero esto no ha restado importancia a las fronteras para el Estado-nación, pues siguen siendo fundamentales en el seno de los procesos de globalización. Para los ciudadanos, las fronteras siguen funcionando como una fuente de la identificación que marca un adentro y un afuera: como sugirió Frederik Barth, las fronteras no se trazan para separar las diferencias; es porque hemos trazado las fronteras que buscamos cómo crear las diferencias y nos damos cuenta de su existencia. Parafraseando a Benedict Anderson (1993), las fronteras ayudan a configurar los límites de la nación como una “comunidad imaginada”, diferenciando quién está incluido y quién no.

Enmarcado por la realidad internacional entre la caída de las fronteras ideológicas al final de la Guerra Fría y las nuevas amenazas a la seguridad a comienzos del siglo XXI, el artículo ha indagado sobre cómo los procesos de desfronterización y re-fronterización, así como el paradigma de securitización, afectan a los regímenes fronterizos contemporáneos en el hemisferio occidental, y especialmente a los de la frontera entre los Estados Unidos y México.

Podemos concluir que el continente americano es un epítome de los procesos de fronterización, que pueden ser contradictorios y ocurrir de forma simultánea. Por un lado, la mayor integración económica y política entre los países vecinos en el sur del continente ha inclinado la balanza hacia las prácticas de desfronterización. Por el otro, la noción de la frontera como sitio donde la movilidad humana debe ser purificada de lo indeseado ha prevalecido en la parte norte.

Por último, el estudio de caso sobre la frontera entre Estados Unidos y México pone en evidencia como, después de 2001, la escalada del debate político y público dio lugar a unas medidas que intentan combatir los riesgos de la movilidad en la era de la globalización, confluyendo los temas de inmigración, terrorismo y crimen organizado en una actitud única ineficaz y costosa tanto en términos financieros como humanos.

Referencias bibliográficas

Anderson B. (1983), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, London.

Bauman Z. (1998), *Globalization: The Human Consequences*, Columbia University Press, New York.

Bhabha H. (1994), *The Location of Culture*, Routledge, London.

Březinová K. (2015), *El Imaginario Chicano. La iconografía civil y política de los mexicanos en Estados Unidos de América 1965–2000*, Karolinum, Prague.

Comunicado del Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper en <https://www.unasursg.org/es/node/567>, 03.02.2016, fecha de consulta: 03.03.2018.

Cornelius W. (2001), *Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of US Immigration Policy*, "Population and Development Review", vol. 27, no 4, pp. 661–685, <http://ccis.ucsd.edu/wp-content/uploads/2012/08/wrkg27new.pdf>, fecha de consulta: 04.02.2018.

Davidson D., Kim G. (2009), *Additional powers of search and seizure at and near the border*, "Border Policy Brief", vol. 4, no 3, <http://www.wvu.edu/bpri/publications/border-policy-briefs-2009.shtml>, fecha de consulta: 04.02.2018.

Foucher M. (2007), *L'obsession des frontières*, Ed. Perrin, Paris.

Franko Aas K. (2013), *The Ordered and Bordered Society: Migration Control, Citizenship, and the Northern Penal State*, en: *The Borders of Punishment. Migration, Citizenship, and Social Exclusion*, K. Franko Aas, M. Bosworth (ed.), Oxford University Press, Oxford.

Instituto Socioambiental (ISA), *Terra Indígena Yanomami*, 2015, <http://ti.socioambiental.org/pt-br/#!/pt-br/terras-indigenas/4016>, fecha de consulta: 04.01.2018.

Instituto Socioambiental (ISA), *Povos Indígenas no Brasil*, 2015, <http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/localizacao-e-extensao-das-tis>, fecha de consulta: 04.01.2018.

Jackson Turner F. (1921), *The Frontier in American History*, Holt, New York (fecha de la primera edición: 1893).

Lopez M.H., Gonzalez-Barrera A., Motel S., *As Deportations Rise to Record Levels, Most Latinos Oppose Obama's Policy*, "Pew Research Center, Hispanic Trends", 28.12.2001, <http://www.pewhispanic.org/2011/12/28/as-deportations-rise-to-record-levels-most-latinos-oppose-obamas-policy/>, fecha de consulta: 04.02.2018.

Massey D. S., Durand J. and Malone N. J. (2002), *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Russel Sage Foundation, New York.

Muzaffar Chishti M., Pierce S., Bolter J., *The Obama Record on Deportations: Deportee in Chief or Not?*, "Migration Policy Institute," 26.01.2017, <https://www.migrationpolicy.org/article/obama-record-deportations-deportee-chief-or-not>, fecha de consulta: 04.02.2018.

McCormick T. (2014), *Arctic Sovereignty: A Short History*, "Foreign Policy", 07.05. 2014, <http://foreignpolicy.com/2014/05/07/arctic-sovereignty-a-short-history/>, fecha de consulta: 03.03.2018.

Nevens J. (2015), *The Border Patrol*, en: *The Oxford Encyclopedia of Latinos & Latinas*, S. Oboler, D.J. González (eds.), Oxford University Press, Oxford.

Payan T. (2006), *The Three U.S.-Mexico Border Wars*, Praeger Security International, Westport.

Popescu G. (2012), *Bordering and Ordering the Twenty-First Century. Understanding Borders*, Rowman & Littlefield Publishers, Maryland.

Prescott Webb W. (2003), *The Great Frontier*, University of Nevada Press, Nevada (fecha de la primera edición: 1951).

Santa Ana O. (2002): *Brown Tide Rising: Metaphoric Representations of Latinos in Contemporary Public Discourse*, University of Texas Press, Austin.

Sassen S. (2008), *Neither Global nor National: Novel Assemblages of Territory, Authority and Rights*, "Ethics and Global Politics", vol. 1-2, DOI: 10.3402/egp.v1i1.1814, pp. 61-79, http://www.columbia.edu/~sjs2/neitherglobalnornational_Sassen.pdf, fecha de consulta: 04.01.2018.

Staudt K. (2015), *The Border*, en: *The Oxford Encyclopedia of Latinos & Latinas*, S. Oboler, D. J. González (eds.), Oxford University Press, Oxford.

U.S. Customs and Border Protection, página oficial, https://help.cbp.gov/app/answers/detail/a_id/1084/~/legal-authority-for-the-border-patrol, fecha de consulta: 04.01.2018.

Las “fronteras ideológicas” y la última dictadura militar en Argentina (1976–1983): el caso de las operaciones encubiertas en América Central*

“Ideological borders” and the last military dictatorship in Argentina (1976–1983): the case of covert operations in Central America

*Magdalena Lisínska***

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD JAGUELÓNICA, CRACOVIA, POLONIA

✉ m.lisinska@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4755-5017>

RESUMEN

En el presente artículo me enfoco en el significado del concepto de “fronteras ideológicas” en la política exterior argentina durante la última dictadura militar (1976–1983). El texto es un estudio de caso de las operaciones encubiertas en América Central realizadas por los servicios militares y de inteligencia de la dictadura argentina. Las actividades en Centroamérica sirven como un buen ejemplo de la aplicación práctica de dicho concepto. Primero, analizo este concepto y su significado en la ideología de los militares argentinos durante la última dictadura. Después, describo las circunstancias externas que llevaron a los argentinos a aumentar su interés en América Central a finales de la década de 1970. Posteriormente, examino las actividades encubiertas argentinas en la región, tanto antes como después del triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua. Finalmente, discuto la cooperación argentina con los Estados Unidos en América Central durante la presidencia de Ronald Reagan. En la conclusión, resumo los argumentos presentados en el artículo, enfatizando la importancia del concepto de “fronteras ideológicas”.

* Esta investigación es resultado del proyecto de investigación financiado por el Centro Nacional de Ciencia (Narodowe Centrum Nauki) de Polonia. Número de decisión: DEC-2015/19/N/HS5/00004.

** Doctora en Ciencia Política por la Universidad Jaguelónica, Cracovia. Sus líneas de investigación son la política e historia de Argentina, con un enfoque en la última dictadura militar 1976-1983 y las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina.

PALABRAS CLAVE: *Argentina, América Central, dictadura militar, fronteras ideológicas, política exterior.*

ABSTRACT

In this article I focus on the significance of the concept of “ideological frontiers” in Argentine foreign policy during the last military dictatorship 1976–1983. The paper is a case study of the covert operations in Central America carried out by the military and intelligence services of the dictatorship. The Argentine activity in Central America serves as an example of practical application of the above-mentioned ideological concept. Firstly, I present the idea of “ideological frontiers” and its significance during the last military dictatorship. Secondly, I present the external factors that made the Argentine military increase their interest in Central America at the end of the 1970s. Subsequently, I analyse the covert activities of Argentine military and intelligence, both before and after the triumph of the Sandinista revolution in Nicaragua. Additionally, the question of the cooperation between Argentina and the United States in Central America during the presidency of Ronald Reagan will be discussed. The conclusions summarize the arguments presented in the article, emphasizing the importance of the concept of “ideological frontiers”.

KEYWORDS: *Argentina, Central America, military dictatorship, ideological frontiers, foreign policy.*

Introducción

El objetivo de este artículo es presentar el significado del concepto de “fronteras ideológicas” en la política exterior argentina durante la última dictadura militar (1976–1983), también conocida como el Proceso de Reorganización Nacional. Para lograrlo, voy a analizar el caso de las operaciones encubiertas en América Central realizadas por los servicios militares y de inteligencia de la dictadura argentina.

Cabe señalar que, antes del golpe militar de 1976, América Central había sido una región de poca importancia para los intereses argentinos. La falta de vínculos fuertes entre Argentina y Centroamérica fue causada por la manera tradicional de percibir la región, es decir, como la zona de influencia de los Estados Unidos, pues indudablemente, este era un territorio de importancia para dicho país. Desde un punto de vista geopolítico, América Central fue percibida como un vulnerable flanco sur de los Estados Unidos, a menudo conocida como su “retaguardia estratégica”. Por otro lado, también fue una zona de tránsito para el comercio exterior estadounidense, siendo al mismo tiempo el destino de inversión del capital norteamericano (Zyplikiewicz 2004: 356).

A pesar de lo señalado, a finales de la década de 1970, ocurrieron cambios en la percepción de la región centroamericana causados por la victoria presidencial de Jimmy Carter en los EE. UU. Estos cambios, combinados con la

creciente inestabilidad en los países centroamericanos, llamaron la atención de los militares argentinos que habían derrocado el gobierno civil de María Estela Martínez de Perón e inaugurado el Proceso de Reorganización Nacional. Bajo el “Proceso”, Argentina fue un país autoritario cuyo órgano supremo fue una junta de comandantes de las tres fuerzas armadas, y así, los militares ejercían dominación en todos niveles del gobierno nacional. Los generales que tomaron el poder en 1976 tenían una identificación ideológica muy fuerte, evidenciada en la existencia de creencias y doctrinas comunes, tanto sobre el mundo contemporáneo y sus mayores desafíos y amenazas, como sobre las obligaciones de las fuerzas armadas hacia la nación. Por lo tanto, las decisiones tomadas por los líderes del “Proceso”, tanto en la política interna como externa, eran ideológicamente sesgadas. En el presente artículo analizo una de las decisiones correspondientes a dicha tendencia partiendo de la hipótesis de que la ideología de los militares argentinos fue un factor crucial al momento de emprender las actividades encubiertas en América Central.

La investigación es un estudio de caso y se ha llevado a cabo basándose en fuentes primarias (principalmente archivísticas) y fuentes secundarias con análisis de tipo cualitativo. Primero, voy a analizar el concepto de fronteras ideológicas y su significado en la ideología de los militares argentinos durante la última dictadura. Más adelante, describo las circunstancias externas que llevaron a los argentinos a aumentar su interés en América Central y presento la situación política de la región centroamericana, principalmente de Nicaragua, así como los cambios de la política exterior de los Estados Unidos hacia la región. Así mismo, voy a analizar las actividades encubiertas argentinas en la región, tanto antes como después del triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua. Además, discuto la cooperación argentina con los Estados Unidos en América Central durante la presidencia de Ronald Reagan. En la conclusión, resumiré los argumentos presentados en el artículo, enfatizando la importancia del concepto de “fronteras ideológicas”.

Las “fronteras ideológicas” y la ideología de la dictadura

Como enfatiza Federico Finelstein (2013: 148), la última dictadura militar en Argentina fue, ante todo, nacionalista. Al tomar el poder, los militares señalaron que la mayor amenaza para la integridad nacional, la fuente de problemas más graves del país y la causa del caos en el mundo, eran las ideologías izquierdistas: socialismo, comunismo, marxismo. El símbolo de esas ideologías en el contexto latinoamericano eran las guerrillas subversivas, cuyos miembros postulaban la necesidad del cambio revolucionario del sistema político y social, así como la transformación del modo de producción. El almirante Emilio Eduardo Massera, uno de los miembros de la junta militar, afirmó en 1976 que “Lo absolutamente cierto es que, aquí y en todo el mundo, en estos momentos luchan los que

Las “fronteras ideológicas” y la última dictadura militar en Argentina (1976–1983): el caso de las operaciones encubiertas en América Central

Magdalena Lisińska

están a favor de la muerte y los que estamos en favor de la vida.” (Paz 1976: 8). Los militares percibieron la lucha contra las fuerzas comunistas en categorías morales como la guerra entre el bien y el mal e hicieron énfasis en que solo ellos no habían sucumbido ante el caos durante los gobiernos peronistas, lo cual los convertía en el único refugio moral de la nación. Así mismo, se distinguieron por su disposición al sacrificio por la nación. Según el general Jorge Rafael Videla, los militares no buscaban ni deseaban la lucha contra los subversivos, pero la habían aceptado porque “en ella se jugaba nada más ni nada menos que el ser nacional” (La Nación 1976a: 1). Para luchar eficazmente, los militares postulaban apoyar el Estado en las normas morales cristianas, asegurando la pertenencia de Argentina a la civilización occidental y cristiana, encabezada por Europa y los Estados Unidos (*Acta fijando...* 1976: 7).

La convicción del poder destructivo de las ideologías izquierdistas y la creciente amenaza del comunismo mundial fueron la base para formular los supuestos de la llamada “doctrina de seguridad nacional” de los militares argentinos (Pion-Berlin 1988: 385). Según esta doctrina, las fuerzas armadas estaban obligadas a perseguir a todos aquellos que contribuyeran, de manera consciente o inconsciente, al éxito de los guerrilleros, ya que todos eran culpables. Los que cuestionaran estas suposiciones eran automáticamente eliminados de la estructura nacional, pues se reconocían como enemigos, eran tratados como elementos foráneos alejados de la esencia de ser argentino y como una amenaza al ser nacional (La Nación 1976b: 1). “Primero matamos a los subversivos; después a los colaboradores, a los simpatizantes, a los indiferentes y finalmente a quienes no reaccionan”, declaró el gobernador bonaerense de la dictadura, el general Ibérico Saint-Jean (Faulk 2012: 59).

Los militares argentinos sabían que eran responsables no solo por el bien de la nación, sino también por el resultado de la lucha global entre el bien y el mal (La Nación 1977a: 1). Esta lógica los llevó a otras conclusiones cruciales para la doctrina de seguridad nacional. Primero, reforzó la convicción de las fuerzas armadas (que ya era fuerte) de que los argentinos eran una nación excepcional en el mundo. Segundo, confirmó la necesidad de adoptar el concepto de “fronteras ideológicas”, contrapuesto a las fronteras nacionales (Armony 1997: 13–14).

En Argentina, el concepto de “fronteras ideológicas” fue formulado por primera vez en la década de 1960, bajo la dictadura militar conocida como la “Revolución Argentina” (1966–1973). En 1965, durante la V Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos en la Academia West Point, el líder de la dictadura, general Juan Carlos Onganía, presentó sus puntos de vista. Discutiendo las fronteras que dividían el mundo, el dictador habló de dos tipos de naciones: las que apoyan los valores occidentales y cristianos, y las que quieren destruir el orden basado en ellos (Romero 2002:152).

Adaptando las palabras de Onganía, los líderes del “Proceso” creían que cada nación opuesta a las fuerzas subversivas, ateas y antinacionales tenía su propio rol en la confrontación global, dependiente de su fuerza y capacidad. Según los militares, Argentina desempeñaba un papel clave en la lucha contra

el comunismo, siendo uno de los frentes más importantes de la “Tercera Guerra Mundial”¹. Con las guerrillas subversivas aterrizando el segundo país más grande de América Latina, la derrota global del comunismo no era posible.

Las “fronteras ideológicas”
y la última dictadura militar
en Argentina (1976–1983):
el caso de las operaciones
encubiertas en América
Central

Magdalena Lisińska

Las causas de la intervención argentina

La segunda mitad de los años 70 fue un tiempo de consolidación para los movimientos revolucionarios en Centroamérica, lo que era especialmente evidente en Nicaragua. En este país, gobernado dictatorialmente por la familia Somoza desde la década de 1930, operaba una guerrilla militar conocida como Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)². La organización, creada en 1961, fue percibida como una fuerza comunista que trataba de repetir el escenario cubano en América Central (Lozano 1985: 57–70). La situación en este país llamó la atención de los militares argentinos que notaban muchas analogías con los problemas del suyo. Nicaragua, tanto como Argentina, fue aterrizada por grupos subversivos cuyas actividades eran una amenaza para la seguridad pública y la estabilidad del poder. La relación entre Nicaragua y Argentina fue reforzada por la unidad ideológica entre Anastasio Somoza Debayle y los líderes del Proceso de Reorganización Nacional, ya que el dictador nicaragüense era un declarado anticomunista y también militar, por lo que tenía una experiencia parecida a la de los argentinos. Hay que señalar que, en la década de 1970, los militares argentinos eran percibidos como especialistas en la lucha antisubversiva, cuya efectividad fue confirmada a través de la pacificación de focos revolucionarios en la provincia norteña de Tucumán (Armony 1997: 77).

Otro factor que intensificaba el interés de los líderes del “Proceso” en América Central era la presencia confirmada de los miembros de guerrillas argentinas que habían huido de su país para evitar la represión y continuar la lucha armada en otras partes del hemisferio occidental. No cabe duda de que dentro de las unidades que luchaban contra el régimen de Somoza había muchos extranjeros, incluyendo argentinos (Department of State 2017: 800). Según una declaración de uno de los miembros del FSLN, en las filas de los revolucionarios nicaragüenses había tres columnas argentinas, compuestas por Montoneros y miembros del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), responsables de logística e inteligencia (Dickey 1987: 31). Enrique Gorriarán Merlo, uno de los cofundadores y líderes más importantes del ERP, luchaba codo a codo con los sandinistas (DNI 2016: 51).

¹ Los militares argentinos definían la lucha global contra el comunismo como la tercera guerra mundial. Como dijo el general Leopoldo Fortunato Galtieri en 1981, “la Primera Guerra Mundial ha sido una confrontación entre ejércitos, la Segunda entre naciones y la Tercera será entre ideologías” (Graham-Yooll 2007: 21).

² El nombre de FSLN viene de Augusto Sandino, guerrillero nicaragüense y líder de la resistencia contra la ocupación estadounidense en 1920 y 1930.

Como señalé en la introducción, América Central había sido tradicionalmente percibida como zona de influencia de los Estados Unidos, país responsable de mantener la estabilidad y de proteger la región de la infiltración comunista. Sin embargo, la doctrina de política exterior de este país cambió de manera fundamental en 1977 con la elección presidencial de Jimmy Carter, quien proclamó como objetivo principal de su administración la defensa de los derechos humanos (Carter 1977). El énfasis en los valores democráticos, combinado con la renuncia a evaluar los regímenes desde el punto de vista ideológico (como comunistas o anticomunistas), les hizo creer a los líderes latinoamericanos que los Estados Unidos habían dejado de ser un garante de la seguridad hemisférica (Kane 2003: 784–785). Las consecuencias de la política de derechos humanos de Carter fueron particularmente duras para Argentina, ya que los líderes del “Proceso” eran los más criticados por la administración estadounidense. Los militares no podían entender la progresiva ignorancia del peligro de las ideologías izquierdistas, mantenida por Carter a expensas de penalizar a los líderes que trataban de detenerlo (Novaro, Palermo 2011: 282).

De acuerdo con el concepto de “fronteras ideológicas”, la lucha contra las ideologías comunistas y marxistas, tratadas como la mayor amenaza mundial, no se terminaba dentro de las fronteras nacionales. Como los Estados Unidos habían abandonado su rol de defensor hemisférico contra el comunismo soviético y cubano, los militares argentinos se sintieron obligados a seguir sus convicciones y reaccionar. Debe recordarse que algunos representantes de las fuerzas armadas argentinas, encabezados por el almirante Massera, trataron a América Latina como el último refugio de los valores cristianos, donde el “espíritu de Occidente” se mantenía en su forma más pura. Los grupos revolucionarios en el hemisferio occidental, incluso en Nicaragua, fueron percibidos como un peligro para conservar la condición intachable de la región y, por lo tanto, debían ser neutralizados a cualquier precio (La Nación 1977b: 6).

Actividades encubiertas argentinas antes del triunfo sandinista

Debido a las circunstancias presentadas, los militares argentinos se enfrentaron con la necesidad de emprender acciones concretas para responder a la inestabilidad en Nicaragua. Los comienzos de la cooperación argentino-nicaragüense tuvieron lugar durante la Conferencia de Ejércitos Americanos en Managua en junio de 1977. Los representantes de Argentina, el general Roberto Eduardo Viola y el almirante Emilio Eduardo Massera, firmaron con Anastasio Somoza Debayle un acuerdo secreto sobre el apoyo argentino a unidades que combatían contra los sandinistas. El propio Somoza estaba convencido de que el aumento del número de sus guardias permitiría derrotar a los revolucionarios de FSLN (Duhalde 2013: 320).

No cabe duda de que la decisión de apoyar el régimen de Somoza fue tomada por la junta militar antes de la conferencia en Managua. Sin embargo, hay que destacar que la iniciativa de emprender las actividades encubiertas en Nicaragua nació en el ejército y que su mayor defensor fue el general Carlos Guillermo Suárez Mason (Somos 1987: 20–22). Debido al carácter secreto de la cooperación, las decisiones específicas sobre las medidas fueron tomadas con estricta confidencialidad. El cuerpo responsable de implementar las decisiones de la junta fue el Estado Mayor Conjunto de las fuerzas armadas (Ministerio de Defensa 2014: 39). La toma de decisiones sobre el curso detallado de las operaciones se delegaba a unidades enviadas a operar en Centroamérica. En este contexto, hay que señalar el importante papel que desempeñaba la inteligencia militar encabezada por el Batallón de Inteligencia 601. Esta formación, responsable de la lucha antisubversiva, tenía amplia autonomía dentro de las fuerzas armadas y, por lo tanto, era muy difícil de controlar.

Como parte del acuerdo entre Somoza y los generales, unos oficiales argentinos fueron enviados a Managua como asesores militares en una fuerza de élite de la Guardia Nacional nicaragüense, la Escuela Entrenamiento Básico de Infantería (EEBI). Dicha unidad, establecida en 1977 por el hijo del Anastasio Somoza Debayle, Anastasio Somoza Portocarrero, se especializaba en la lucha contra los guerrilleros de FSLN (Soane, Muleiro 2012: loc. 6687). Cabe señalar que el acuerdo del 1977 también implicaba la cooperación argentino-nicaragüense contra los Montoneros y los miembros del ERP que luchaban para derrocar el régimen de Somoza. Las tropas argentinas enviadas a América Central fueron lideradas por Carlos Durich, el miembro del Grupo de Tareas 3.3.2, una unidad vinculada con la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), uno de los más famosos centros clandestinos de detención durante la última dictadura (Dickey 1987: 53). De acuerdo con los informes de la embajada argentina en Managua, en las tropas que luchaban contra el FSLN había un notable número de Montoneros, de los cuales más de una docena trabajaban como médicos (AMREC 1979a). Los oficiales enviados a Nicaragua se ocupaban de localizar y arrestar a los guerrilleros que después eran trasladados a uno de los centros clandestinos de detención en Argentina (Salinas, Villalonga 1993: 167). Cabe destacar que, en estos centros, la mayoría de Buenos Aires, se organizaban cursos de lucha antisubversiva en los que participaban militares latinoamericanos, incluso los nicaragüenses. Según Amalia Lallarde, una de las secuestradas trasladadas a ESMA, uno de los cursos fue organizado en febrero o marzo de 1979 en la Escuela Mecánica. Durante estas jornadas, los miembros del Grupo de Tareas 3.3.2 familiarizaron a los cursantes con técnicas de interrogación y tortura (tanto física como psicológica) a los sospechosos subversivos (CONADEP 2016: 142).

El apoyo argentino al régimen de Somoza era también de carácter financiero. Los documentos encontrados en la oficina de Anastasio Somoza confirman un préstamo de 10 millones de dólares para la compra de armas

y refuerzo logístico (Gorriarán Merlo 2003: 421). Además, durante la reunión de 1977, el dictador nicaragüense y los militares llegaron a un acuerdo sobre la venta de armas de Argentina a Nicaragua. Los nuevos suministros de armas eran importantes para Somoza debido a la posibilidad de la reducción de la ayuda estadounidense, causada por las violaciones de derechos humanos. A partir de 1978, Argentina, junto con Israel, se convirtió en el proveedor de armas más importante de Nicaragua (Department of State 2017b: 300; Idem 2017c: 1223–1226). Cabe señalar que la mayoría de las armas argentinas enviadas a Nicaragua provenía de la Empresa de Desarrollos Especiales, controlada por los oficiales superiores de la Armada, así como de la compañía TAR (Transporte Aéreo Rioplatense) de la fuerza aérea (Soane, Muleiro 2012: loc. 6212).

Así pues, la cooperación entre los militares argentinos y Anastasio Somoza Debayle se desarrollaba de manera estable y constructiva. Lamentablemente para ellos, los esfuerzos de ambos Estados no resultaron en el sofocamiento del movimiento revolucionario. Por el contrario, los problemas internos del régimen somocista se profundizaron, mientras que más y más gente expresaba su apoyo a los sandinistas. Un momento decisivo de la crisis nicaragüense resultó ser el asesinato de Pedro Joaquín Chamorro Cardenal, periodista, director del diario izquierdista “La Prensa” y líder informal de la oposición antisomocista, cuya muerte marcó el inicio de protestas sociales en todo el país. Cabe señalar que entre los manifestantes no había solo partidarios de los sandinistas, sino también los que habían sido la base política de Somoza: empresarios, clase media y latifundistas (Gruszczak 2003: 233).

En respuesta a las protestas, el dictador endureció la represión, lo cual resultó en el aumento de la resistencia y el apoyo al FSLN. La ofensiva final contra el gobierno se llevó a cabo en junio y julio de 1979. El 17 de julio de 1979 las tropas sandinistas entraron a Managua, forzando a Somoza a renunciar a su cargo como presidente y huir del país. En lugar del dictador caído, se formó la junta cívico-militar de cinco personas, el Gobierno de Reconstrucción Nacional (Staten 2010: 86). Además de los sandinistas, el gobierno incluyó representantes de la clase media y la burguesía, incluso la esposa de Joaquín Chamorro, Violeta. Sin embargo, menos de un año después de la victoria revolucionaria, los civiles salieron de las estructuras de poder, dejando el gobierno a los representantes de FSLN (Morley 1994: 294).

Las consecuencias de la victoria sandinista se hicieron sentir en otros países centroamericanos, donde también operaban las guerrillas subversivas inspiradas en los sandinistas. La situación inestable se mantenía en el Salvador, donde, en octubre de 1979, fue derrocado el régimen dictatorial de Carlos Humberto Romero por parte de una junta cívico-militar que se hizo cargo del poder, prometiendo frenar a los guerrilleros izquierdistas (Rouquié 1994:157). Desgraciadamente, las nuevas autoridades no eran capaces de hacer frente a la situación de caos y el número de estructuras subversivas empezó a crecer. Junto a las guerrillas simpatizantes de FSLN, que ya habían existido en el

Salvador, aparecieron nuevos grupos, de los cuales el más importante era el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FLMN)³ (White 2009: 94).

Por otro lado, la situación de crisis se mantenía en Guatemala, país gobernado de manera dictatorial por Fernando Romeo Lucas García. Teniendo en cuenta el caso nicaragüense, el general García declaró la guerra a los subversivos izquierdistas. Sin embargo, la represión afectaba tanto a los miembros de las guerrillas como a campesinos y sindicalistas opositores de la dictadura (Bethell ed. 2008: 244–245). Por su parte, el dictador guatemalteco apoyaba abiertamente a los ex guardias de Somoza que huyeron del país deseando derrocar el régimen sandinista. Muy parecida era la situación en Honduras, donde los exmilitares nicaragüenses contaban con el apoyo del general Policarpo Paz García (Armony 1997: 101).

El cambio político en Nicaragua, combinado con el creciente radicalismo en otras partes de América Central, implicaba la necesidad de una revisión de la política argentina hacia esta región. Por parte de los líderes del Proceso de Reorganización Nacional, no había duda del carácter comunista del nuevo gobierno nicaragüense. La existencia del régimen revolucionario en América Central ya no era un escenario teórico. El creciente radicalismo de los líderes sandinistas, que no excluyeron la posibilidad de una alianza con Cuba y la Unión Soviética, preocupaba a los argentinos, obligándolos a ampliar sus actividades encubiertas en América Central.

Actividades encubiertas argentinas después del triunfo sandinista

La necesidad de prevenir la difusión de ideologías izquierdistas, percibidas como la amenaza mayor para el mundo contemporáneo, se convirtió en la prioridad de los militares argentinos después de la revolución sandinista. La decisión de ampliar el carácter y el rango de actividades en América Central fue tomada por la junta militar después de haber recibido un informe, preparado por el Estado Mayor Conjunto de las fuerzas armadas (Ministerio de Defensa 1979), sobre las mejores formas de involucrarse en América Central.

Así pues, el primer paso fue ampliar significativamente el apoyo a los regímenes anticomunistas en América Central, especialmente los de Guatemala, Honduras y el Salvador, donde el riesgo de repetir un escenario como el nicaragüense se mantenía en un nivel alto.

A partir de 1979, los argentinos entrenaban a los militares centroamericanos en combate antiguerrillero. El gobierno militar argentino, actuando a través de las misiones diplomáticas en América Central, entregaba material bibliográfico sobre la guerra antisubversiva a las fuerzas armadas particulares.

³ Agustín Farabundo Martí era un activista político, uno de los fundadores del Partido Comunista Salvadoreño (PCS) y un líder del levantamiento campesino en 1932.

Además de informar, estas publicaciones servían para fortalecer la imagen de los argentinos como especialistas en la lucha contrarrevolucionaria, cuya experiencia podría ser beneficiosa para toda América Latina (AMREC 1980a).

Como señala Ariel Armony, los primeros especialistas en interrogación y análisis de inteligencia fueron enviados al Salvador a petición del general Carlos Humberto Romero ya a mediados de 1979. La presencia argentina en el país aumentó con la escalada de violencia después del golpe que derrocó al dictador salvadoreño (Armony 1997: 83–84). Los militares argentinos organizaron los cursos antisubversivos y de técnicas de inteligencia para los oficiales salvadoreños seleccionados por el comando militar (AMREC 1980b). Además, el gobierno militar argentino decidió otorgar dos becas para estudiar en la Escuela Penitenciaria de la Nación, la prestigiosa institución donde se formaban los futuros oficiales del servicio penitenciario (AMREC 1979b).

Cursos muy similares a los del Salvador se organizaban en Guatemala, donde existía, desde febrero de 1980, la oficina del agregado militar con jurisdicción en El Salvador, Honduras, Haití y la República Dominicana (AMREC 1980c). En 1981, se firmó un acuerdo secreto entre los gobiernos de Argentina y Guatemala que resultó en un aumento significativo de la actividad encubierta argentina en este país. Además, alrededor de 200 oficiales guatemaltecos fueron enviados a Buenos Aires para participar en los entrenamientos de guerra antisubversiva (Duhalde 2013: 325). Los militares argentinos también expandieron su actividad a Honduras. La cooperación argentino-hondureña tenía como objetivo prevenir la penetración de revolucionarios salvadoreños en territorios hondureños (AMREC 1980d). Los documentos confirman que el ejército argentino garantizaba plazas en sus universidades para los oficiales hondureños (AMREC 1980e; AMREC 1982a).

Un elemento crucial del apoyo brindado por Argentina a los países centroamericanos eran las transferencias de equipos militares. Las ventas de armas argentinas fueron llevadas a cabo por la empresa estatal Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), dependiente del Ministerio de Defensa. Todos los contratos tenían que ser firmados por el Banco Central, que era el custodio de los fondos públicos, bajo el acuerdo de la junta militar. La venta de equipo militar a Centroamérica era secreta, la firma de un compromiso de confidencialidad era la primera condición para todos los compradores potenciales (AMREC 1983). De acuerdo con los documentos desclasificados del Banco Central, entre los años 1982 y 1983, Argentina firmó contratos para la venta de equipos militares por un valor superior a 80 millones de dólares (Banco Central de la República Argentina 2015a; Idem 2017b; Idem 2017c; Idem 2017d; Idem 2017e). Con el aumento de la inestabilidad en el Salvador, el gobierno militar argentino decidió apoyar el régimen salvadoreño con créditos preferenciales. En enero de 1981, el Banco Central argentino transfirió a su equivalente salvadoreño 20 millones de dólares (AMREC 1981a, AMREC 1981b). En septiembre del mismo año, El Salvador recibió otro préstamo de 30 millones de dólares (AMREC 1981c).

Los oficiales argentinos enviados a América Central se involucraron en el movimiento antisandinista que surgió fuera de Nicaragua. Después del triunfo de la revolución, los militares nicaragüenses fieles a Somoza huyeron a países vecinos donde establecieron células de resistencia. Tales unidades se formaron en toda Centroamérica, especialmente en El Salvador, Honduras y Guatemala. Conocidos como los “contras” (contrarrevolucionarios), los miembros de la oposición antisandinista rápidamente establecieron contactos con los oficiales centroamericanos, tanto del ejército como de las fuerzas de seguridad, y con los argentinos.

Los miembros del Batallón de Inteligencia 601, encabezado por el coronel José Osvaldo “Balita” Riveiro, eran responsables de la formación de los militares nicaragüenses. El propio “Balita” fue oficialmente consejero militar en Honduras, pero en la práctica lideraba una unidad secreta de 40 personas formada para entrenar y preparar a los “contras” nicaragüenses (Santoro 2006: 10). Con el tiempo, Honduras se convirtió en la sede principal de la resistencia antisandinista y, a principios de 1981, se trasladó allí la Legión Quince de Septiembre, una de las principales organizaciones antisandinistas creadas después del triunfo de la revolución (Armony 1997: 95). Los documentos encontrados en 1982 por los servicios costarricenses confirman que los líderes de la legión viajaban regularmente a Buenos Aires a participar en numerosos cursos y entrenamientos (AMREC 1982b).

La primera operación llevada a cabo por los “contras” entrenados por los oficiales argentinos fue un ataque a una estación de radio dirigida por los Montoneros en la capital de Costa Rica, San José (Sheinin 2006: 177).

Según Leandro Sánchez Reisse, uno de los agentes destacados de la inteligencia militar argentina, el apoyo logístico de la acción en Costa Rica fue provisto por la CIA. Cabe destacar que, durante el testimonio en el Comité de Asuntos Exteriores del Senado de los Estados Unidos en 1987, Sánchez Reisse argumentaba que los contactos de las inteligencias argentina y estadounidense se remontan a la presidencia de Jimmy Carter. Testificó, además, que el gobierno militar argentino cooperaba con la CIA para establecer compañías de fachada en Florida que facilitaban las operaciones encubiertas en América Central (Armony 1997: 148–151). Sin embargo, no cabe duda sobre que la amplia cooperación entre Argentina y los EE.UU. solo comenzó con la victoria presidencial de Ronald Reagan.

Cooperación con los Estados Unidos

La victoria de Ronald Reagan en las elecciones de 1980 produjo un cambio profundo en la política exterior de los Estados Unidos. La doctrina de los derechos humanos fue reemplazada por la doctrina anticomunista, lo cual permitió la relajación de las tensiones entre los EE.UU. y Argentina, dando a los dos países la oportunidad de cooperar en cuestiones que habían sido

ignoradas por la administración de Carter, incluso en América Central. Como era de esperar, la asunción de Reagan causó reacciones muy positivas en Argentina. Los militares asumieron que, con el cambio de presidente, los EE.UU. volverían a desempeñar un papel importante en el sistema interamericano como líder en la lucha ideológica contra el comunismo mundial.

Reagan y sus asesores no tenían ninguna duda sobre el carácter de los movimientos revolucionarios en Centroamérica. Ya en su campaña electoral, enfatizaba que la inestabilidad en América Central era un efecto de acciones internacionales de Cuba y la Unión Soviética (Committee of Santa Fe 1980). En estas circunstancias, los oficiales argentinos que operaban en países centroamericanos parecían ser un aliado muy valioso para la administración de Reagan. No solo tenían experiencia en lucha antisubversiva, sino que también podían realizar tareas que no eran posibles para los estadounidenses debido a una serie de restricciones. Primero, la CIA no tenía suficientes agentes para llevar a cabo operaciones de campo en América Central. Segundo, el Congreso de los Estados Unidos estaba dominado por los demócratas que tenían en cuenta las experiencias en Vietnam y, por lo tanto, mayoritariamente estaban en contra de cualquier intervención militar de los EE.UU. Sin duda, Ronald Reagan tenía en cuenta estas limitaciones y, por eso, la creación de las tropas antisandinistas entrenadas por los oficiales del otro país parecía una solución óptima para superarlas (Armony 1997: 59). Los militares argentinos estaban muy interesados en la cooperación con los EE.UU., pues la percibían como una excelente manera de fortalecer su posición internacional y recuperar el prestigio perdido durante la presidencia de Jimmy Carter.

El primer acuerdo para la creación de los “contras” en América Central fue adoptado en agosto de 1981. En la capital de Honduras, Tegucigalpa, se organizó una reunión secreta entre representantes de la CIA, la inteligencia argentina y las fuerzas armadas hondureñas. Su objetivo era establecer un sistema de cooperación llamado “la tripartita”. Dicho acuerdo definía las obligaciones de las partes, tanto como las formas de su involucramiento en la lucha antisandinista. Los argentinos eran responsables de la formación y el entrenamiento de los “contras”, mientras que el gobierno militar de Honduras aseguraba el territorio para establecer las bases secretas y toda la operación debía ser financiada por los Estados Unidos a través de la CIA (Gutman 1988: 57). “La tripartita” era un elemento importante en el proceso de profesionalización de las unidades contrarrevolucionarias después de 1980.

No cabe duda de que el acuerdo era de gran importancia para la junta militar argentina, en la que se podía observar la creciente influencia del general Leopoldo Fortunato Galtieri, el comandante en jefe del ejército, quien representaba la opción radical en las fuerzas armadas argentinas. No solo era un gran partidario de la lucha contra el comunismo mundial, sino que también sentía una gran, casi ilimitada, admiración por los Estados Unidos (Cardoso, Kirschbaum, Van Der Kooy 2012: 30). Sin embargo, tanto Galtieri como los otros miembros de la junta sabían que los acuerdos con la CIA podían ser

realizados solo cuando las obligaciones específicas fueran puestas a la agencia por el presidente. En otras palabras, para que se pudiera establecer una efectiva cooperación argentino-estadounidense, Ronald Reagan tenía que preparar un documento formal para autorizar las acciones encubiertas de la CIA en América Central. Dicho acto, conocido como la Decisión Directiva de Seguridad Nacional 17 (National Security Decision Directive 17) fue firmado en noviembre de 1981 (NSDD 17 1981). El documento enfatizaba la necesidad de cooperación en la lucha contrarrevolucionaria en Centroamérica y autorizaba a la CIA a financiar y a organizar a los “contras” nicaragüenses. Poco después de la firma del NSDD 17, el director del Departamento de América Latina de la CIA, Duane Clarridge viajó a Buenos Aires con el objetivo de finalizar el acuerdo de cooperación contrarrevolucionaria entre Argentina y su país. (Clarín 2006: 6).

La cooperación tripartita fue inaugurada a finales de 1981. El apoyo financiero y logístico de los EE.UU. ayudó a acelerar el proceso de formación de los “contras”. Gracias a los fondos estadounidenses, se hizo posible aumentar el número de cursos antisubversivos en Argentina, donde se enviaba a los nicaragüenses seleccionados. Los “contras” formados por los asesores argentinos en Buenos Aires podían servir como instructores en bases en Honduras, así como liderar incursiones en el territorio nicaragüense destinadas a preparar el terreno para un futuro levantamiento antisandinista (Reimann 1986: 35). Cabe señalar que los entrenamientos realizados por los argentinos se concentraban tanto en la transferencia de conocimiento y habilidades como en la formación ideológica de los futuros “contras”. Por otra parte, con el crecimiento de la resistencia antisandinista, el número de reclutas procedentes de zonas rurales fronterizas aumentaba. En estos terrenos, la oposición al gobierno sandinista tenía poco que ver con su ideología izquierdista y resultaba de la pobreza y la exclusión social. Por lo tanto, era muy importante para los argentinos presentarles a los reclutas del movimiento antisandinista un discurso claramente ideológico y anticomunista, ubicando al movimiento sandinista en un contexto más amplio como parte de la amenaza mundial (Armony 1997: 141). Mientras se realizaban estos esfuerzos, Argentina podía contar con el apoyo de los militares hondureños, especialmente con el del coronel Gustavo Álvarez Martínez, graduado del Colegio Militar de la Nación en Buenos Aires, jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Honduras desde 1981. Como gran defensor de las técnicas contrarrevolucionarias argentinas, Álvarez Martínez quería reformar su ejército según los patrones que conocía desde su formación militar (Salomón 1985: 197–207).

A pesar de sus prometedores comienzos y sus indudables éxitos, el proyecto de cooperación argentino-estadounidense para la lucha contrarrevolucionaria en América Central no fue ejecutado por completo. La razón principal fue la actitud de los Estados Unidos, que gradualmente empezaron a alejarse de la cooperación tripartita para poder actuar por su cuenta. Entre las razones de este cambio se encuentran varios factores. Primero, junto con

la profundización de la cooperación argentino–estadounidense, comenzaron a manifestarse las diferencias de opinión sobre el objetivo principal de los “contras”. Los argentinos querían derrocar el gobierno sandinista, argumentando que las tropas contrarrevolucionarias debían entrar triunfantes a Managua mostrando al mundo su victoria. Este tipo de escenario era inaceptable para los Estados Unidos, pues, según la CIA, cualquier manifestación ostentosa de fuerza sería una evidencia de la ayuda externa recibida por los contrarrevolucionarios. Los estadounidenses, por su parte, argumentaron que las tropas de los “contras” debían moverse gradualmente hacia Nicaragua, eventualmente cruzar la frontera y ejercer presión interna sobre el gobierno sandinista. El resultado sería la renuncia al poder por parte del FSLN y la organización de elecciones democráticas en el país (Clarín 2006: 7).

El segundo factor radica en que, a pesar de ser claramente anticomunista, la administración de Ronald Reagan no compartía la convicción argentina sobre la necesidad de enfatizar el carácter ideológico del proyecto antisandinista. Los Estados Unidos querían formar tropas profesionales que, en el futuro, pudieran convertirse en fuerzas armadas regulares. No pensaban contribuir a la creación de otra guerrilla ideologizada que se diferenciaría de los sandinistas solo por su identificación ideológica (Armony 1997: 143).

Por último, las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos empeoraron significativamente en 1982, después del conflicto en las Islas Malvinas. La decisión fue condenada por los EE.UU. y, por lo tanto, decidieron apoyar al Reino Unido en la guerra contra Argentina. En estas circunstancias, el gobierno militar decidió parar la cooperación con la CIA y retirar a la mayoría de sus expertos militares y técnicos de América Central (Gruszczak 1996: 99). La derrota en la guerra, el colapso del régimen militar argentino y la transición a la democracia impidieron un mayor desarrollo del proyecto anticomunista argentino, así como la cooperación con los EE.UU. (Gutman 1988: 106–107).

Conclusiones

El análisis presentado en este artículo muestra que las actividades encubiertas de los militares argentinos en América Central deben ser consideradas tanto en categorías estratégicas como ideológicas. Frente a la incompetencia de Jimmy Carter para cumplir el rol de defensor del hemisferio contra las ideologías izquierdistas, surgió la necesidad de designar otro país que liderara la lucha anticomunista. Con el creciente radicalismo de las guerrillas centroamericanas, los militares argentinos se sintieron obligados a llenar el vacío dejado por EE.UU. en esta región. Derrotar las fuerzas comunistas en Nicaragua, Honduras y el Salvador parecía un modo efectivo de recuperar el prestigio internacional perdido durante la presidencia de Jimmy Carter. Después de la victoria de Ronald Reagan, los argentinos percibieron la cooperación con los Estados Unidos como una evidencia de la fuerte posición hemisférica y global

de su país. Aunque las operaciones en América Central eran de carácter confidencial, los militares argentinos esperaban derrotar a las fuerzas sandinistas de manera espectacular para que todo el mundo pudiera identificarlos como los padres del éxito. Cabe señalar, además, que las operaciones encubiertas en América Central sirvieron como una evidencia del mesianismo de las fuerzas armadas argentinas. No obstante, su profunda presencia militar en Centroamérica no puede ser explicada sin referirse al concepto de “fronteras ideológicas”. Como se presenta en este artículo, los militares argentinos percibían la lucha contra las fuerzas revolucionarias en América Central como la extensión directa de la guerra contra los subversivos en su propio país. Desde el punto de vista ideológico, las operaciones encubiertas en América Central eran un deber histórico de las fuerzas armadas argentinas, abordado por los militares en términos de autodefensa contra la amenaza mundial del comunismo.

Las “fronteras ideológicas”
y la última dictadura militar
en Argentina (1976–1983):
el caso de las operaciones
encubiertas en América
Central

Magdalena Lisińska

Referencias bibliográficas

Acta fijando el propósito y los objetivos básicos del Proceso de Reorganización Nacional (1976), en: *Documentos básicos y bases políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional*, Buenos Aires, pp. 7–8.

AMREC, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1979a), Colección A. Forti, no 404/405, CA 382/383: *Informe sobre participación de Montoneros*, 13.08.1979.

AMREC, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1979b), Colección A. Forti, no 22, *Gobierno de El Salvador acepta becas ofrecidas por Escuela Penitenciaria de la Nación*, 30.01.1979.

AMREC, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1980a), Colección A. Forti, no 912/17, *Entrevista con Vides Casanova: Entrega libro terrorismo en la Argentina – lucha antisubversiva a la manera argentina*, 17.11.1980.

AMREC, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1980b), Colección A. Forti, no 844/48, *Mtro. de defensa entrega nomina oficiales seleccionados a realizar cursos otorgados*, 9.10.1980.

AMREC, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1980c), Colección A. Forti, no 30, *Creación agregaduría militar argentina en Guatemala*, 19.02.1980.

AMREC, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1980d), Colección A. Forti, no 420, *Presencia argentina en Honduras y Bolivia*, 24.07.1980.

AMREC, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1980e), Colección A. Forti, no 5, *Informa a Cancillería local: becas para cursos de inteligencia en Argentina*, 8.01.1980.

AMREC, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1981a), Colección A. Forti, no 11, *Crédito U\$S 20 millones*, 15.01.1981.

AMREC, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1981b), Colección A. Forti, no 26, *Crédito U\$S 20 millones*, 15.01.1981.

AMREC, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1981c), Colección A. Forti, no 325, *Crédito BCRA U\$S 30 m*, 22.09.1981.

AMREC, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1982a), Colección A. Forti, no 127, *Nomina de estudiantes para curso de formación de oficiales en Bs As*, 12.02.1982.

AMREC, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1982b), Colección A. Forti, no 1022, *Detención contras en Costa Rica con documentación que prueba que se entrenan en Argentina*, 25.09.1982.

AMREC, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1983), Colección A. Forti, no S/N, *Condiciones de venta de armas a Honduras*, 13.07.1983.

Armony A. C. (1997), *Argentina, the United States and the Anti-Communist Crusade in Central America, 1977–1984*, Ohio University Press, Athens (OH).

Banco Central de la República Argentina (2015a), Acta “S”1 | 14 de enero 1982, en: *Actas Secretas del BCRA*, Buenos Aires.

Banco Central de la República Argentina (2015b), Acta “S”2 | 11 de febrero 1982, en: *Actas Secretas del BCRA*, Buenos Aires.

Banco Central de la República Argentina (2015c), Acta “S”8 | 7 de octubre 1982, en: *Actas Secretas del BCRA*, Buenos Aires.

Banco Central de la República Argentina (2015d), Acta “S”17 | 14 de julio 1983, en: *Actas Secretas del BCRA*, Buenos Aires.

Banco Central de la República Argentina (2015e), Acta “S”18 | 27 octubre 1983, en: *Actas Secretas del BCRA*, Buenos Aires.

Bethell L. (2008), *The Cambridge History of Latin America*, tomo VII, *Latin America since 1930, Mexico, Central America and the Caribbean*, Cambridge University Press, Cambridge.

Cardoso O. R., Kirschbaum R., Van Der Kooy E. (2012), *Malvinas. La trama secreta. Edición definitiva*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Carter J. (1977), *Inaugural Address*, 20.01.1977, disponible en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=6575>, fecha de consulta: 15.02.2018.

Clarín (2006), *Los argentinos eran arrogantes, sin límites y querían controlar el dinero*, Edición Especial/Dossier, 26.03.2006, pp. 6–9.

Committee of Santa Fe (1980), *A new inter-American policy for the eighties*, Council for Inter-American Security, Washington D.C.

CONADEP, Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (2016), *Nunca Más, informe final de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, Editorial EUDEBA, Buenos Aires.

Department of State (2017a), *Telegram from the Embassy in Nicaragua to the Department of State, Managua, January 10, 1981*, 2031Z, en: *Foreign Relations of the United States 1977–1980*, vol. XV, *Central America*, United States Government Publishing Office, Washington, pp. 797–802.

Department of State (2017b), *Telegram from the Embassy in Nicaragua to the Department of State, Managua, October 7, 1978*, 1859Z, en: *Foreign Relations of the United States 1977–1980*, vol. XV, *Central America*, United States Government Publishing Office, Washington, p. 300.

Department of State (2017c), *Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter*, Washington, June 13, 1979, en: *Foreign Relations of the United States 1977–1980*, vol. XV, *Central America*, United States Government Publishing Office, Washington, pp. 1223–1226.

- Dickey C. (1987), *Con los contras*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- DNI, Director of National Intelligence (2016), *Argentina: Prospects for Leftist Terrorism*, Central Intelligence Agency, 21.12.1984, disponible en: *Argentina – Reagan Reports*, p. 49–53, <https://www.dni.gov/files/documents/icotr/Argentina%20-%20Reagan%20Reports.pdf>, fecha de consulta: 15.02.2018.
- Duhalde L. E. (2013), *El Estado Terrorista Argentino*, Editorial Colihue, Buenos Aires.
- Faulk K. A. (2012), *In the Wake of Neoliberalism: Citizenship and Human Rights in Argentina*, Stanford University Press, Stanford.
- Finchelstein F. (2013), *La Argentina fascista. Los orígenes ideológicos de la dictadura*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Gorriarán Merlo E. (2003), *Memorias de Enrique Gorriarán Merlo*, Editorial Planeta, Buenos Aires 2003.
- Graham-Yooll A. (2007), *Buenos Aires, otoño 1982: La guerra de Malvinas según las crónicas de un corresponsal inglés*, Marea Editorial, Buenos Aires.
- Gruszczak A. (1996), *Polityka państw Ameryki Łacińskiej wobec kryzysu środkowoamerykańskiego*, Adam Marszałek, Toruń.
- Gruszczak A. (2003), *Ameryka Łacińska 1970–1980: czas dyktatur*, en: *Najnowsza historia świata*, A. Patek, J. Rydel, J. Węc, (eds.), t. 2. 1963–1979, Wydawnictwo Literackie, Kraków, pp. 220–224.
- Gutman R. (1988), *Banana Diplomacy: The Making of American Policy in Nicaragua, 1981–1987*, Simon & Schuster, New York.
- Kane J. (2003), *American Values or Human Rights? U.S. Foreign Policy and the Fractured Myth of Virtuous Power*, “Presidential Studies Quarterly” vol. 33, no 4, pp. 772–800, doi: 10.1046/j.0360-4918.2003.00084.x
- La Nación (1976) *La Gira de Videla por Buenos Aires*, 14.12.1976, p. 1
- La Nación (1976b), *Grave denuncia de Harguindeguy*, 3.06.1976, p. 1.
- La Nación (1977a), *El objetivo es aniquilar al marxismo, dijo Ménendez*, 2.09.1977, p. 1.
- La Nación (1977b), *Partió de Nicaragua el Almirante Massera*, 13.06.1977, p. 6.
- Lozano L. (1985), *De Sandino al triunfo de la revolución*, Siglo XXI, México.
- Ministerio de Defensa (2014), Acta no. 125, *Reunión de la junta militar*, 19.12.1979, en: *Actas de la Dictadura: documentos de la Junta Militar encontrados en el Edificio Cóndor*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires 2014, tomo 4, pp. 39.
- Ministerio de Defensa, Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (1979), A3-00-00-06-00-01-003, *Presencia argentina en América Central*, Fuerza Aérea Argentina – Comandante en Jefe, Fondo Junta Militar: *Documentos Edificio Cóndor*, 20.12.1979.
- Morley M. H. (1994), *Washington, Somoza and the Sandinistas: State and Regime in U.S. Policy Toward Nicaragua, 1969–1981*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Novaro M., Palermo V. (2011), *Historia Argentina 9. La Dictadura Militar 1976/1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- NSDD 17, *National Security Decision Directive on Cuba and Central America* (1981), Ronald Reagan Presidential Library & Museum Archival Resources, disponible en: <http://>

Las “fronteras ideológicas”
y la última dictadura militar
en Argentina (1976–1983):
el caso de las operaciones
encubiertas en América
Central

Magdalena Lisińska

www.reagan.utexas.edu/archives/reference/Scanned%20NSDDS/NSDD17.pdf, fecha de consulta: 26.02.2018.

Paz J. J. (1976), *Requiem para los pactos*, “Somos”, 5.11.1976, pp. 8–9.

Pion-Berlin D. (1988), *The National Security Doctrine, Military Threat Perception and the “Dirty War” in Argentina*, “Comparative Political Studies” 1988, vol. 21, no 3, pp. 382–407.

Reimann E. (1986), *Confesiones de un contra: Historia de “Moisés” en Nicaragua*, Editorial Legasa, Buenos Aires 1986, p. 35.

Romero L. A. (2002), *A History of Argentina in the Twentieth Century*, Pennsylvania State University Press, University Park (PA).

Rouquié A. (1994), *Guerras y paz en América Central*, Fondo de Cultura Económica, Mexico D. F.

Salinas J.J., Villalonga J. (1993), *Gorriarán: La Tablada y las „guerras de inteligencia” en América Latina (Desde la derrota del ERP hasta hoy)*, Editorial Mangin, Buenos Aires.

Salomón L. (1985), *The National Security Doctrine in Honduras: Analysis of the Fall of General Gustavo Álvarez Martínez*, en: N. Peckham, A. Street (ed.), *Honduras: Portrait of a Captive Nation*, Praeger, New York, pp. 197–207.

Santoro D. (2006), *Técnicas criollas para los contras*, Edición Especial/Dossier, “Clarín”, 24.03.2006, p. 10.

Seoane M., Muleiro V. (2012), *El dictador: La historia secreta y pública de Jorge Rafael Videla*, Penguin Random House Grupo Editorial Argentina, Buenos Aires, e-book.

Sheinin D. M. K. (2006), *Argentina and the United States: An Alliance Contained*, University of Georgia Press, Athens (GA).

Somos (1987) *La conexión Sánchez Reisse – Suárez Mason – Guglielminetti*, “Somos”, 25.02.1987, pp. 20–22.

Staten C. L. (2010), *The History of Nicaragua*, Greenwood Press, Westport (CT).

White C. (2009), *The History of El Salvador*, Greenwood Press, Westport (CT).

Zybkiewicz L. (2004), *USA*, TRIO, Warszawa.

La geopolítica argentina relegada por condicionantes domésticos (2001–2017). Una mención al caso de la Triple Frontera

Argentina's geopolitics relegated by domestic determinants (2001–2017). A mention to the Tri-Border case

*Priscila Palacio**

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

✉ prisilun@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9773-4160>

RESUMEN

En los primeros lustros del siglo, mientras la geopolítica resurgió a nivel mundial, el Estado argentino relegó la formulación de una geopolítica por condicionantes domésticos. Desde el 2001, las urgencias sociales pesaron en la agenda gubernamental. Con los Kirchner, se profundizó el proteccionismo y abrazó la integración sudamericana –pero no económica; se retomó el reclamo por las Malvinas, pero desguarneció las fronteras. Se explicitó el desprestigio de la geopolítica y la ausencia del Estado en la Triple Frontera. Desde 2016, Macri reformuló la política de seguridad por razones domésticas. Se reforzó el control fronterizo y acercó a EE. UU. No hubo política geoestratégica para la Triple Frontera.

PALABRAS CLAVE: *geopolítica argentina, Triple Frontera, relaciones internacionales.*

ABSTRACT

At the beginning of this century, while geopolitics resurged worldwide, the Argentine state relegated the formulation of geopolitics because of domestic determinants. Since 2001, pressing social needs marked the government agenda. The Kirchners

* Profesora Adjunta de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Doctora en Relaciones Internacionales. Magíster en Relaciones Económicas Internacionales. Contador Público Nacional. Miembro del Centro de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (FCE-UBA).

pursued the protectionism and embraced the integration of South America, however not in its economic dimension; they retook the Falklands' claim, but left the borders unprotected. It made explicit the discrediting of geopolitics and the absence of the State in the Tri-Border. From 2016, Macri reshaped security policy because of domestic causes. He strengthened border control and approached the United States. There was no strategic policy for the Tri-Border.

KEYWORDS: *Argentina's geopolitics, Tri-Border, international relations.*

Introducción

Desde una mirada realista de las relaciones internacionales, el trabajo sostiene que, en los primeros lustros del siglo XXI, el Estado argentino relegó la formulación de una geopolítica debido a condicionantes domésticos (sociales, económicos y políticos)¹ que se registraron desde el año 2001. El estudio espera contribuir al análisis del rol de los factores domésticos en la política exterior, siguiendo el enfoque de Gilpin (1981), Snyder (1991), Koslowski y Kratochwil (1994), Kirshner (2010), entre otros autores.

A fin de contextualizar el desarrollo del tema, el trabajo principia con una referencia a la evolución de la geopolítica como disciplina –tanto en el ámbito internacional como nacional. El análisis ayuda a comprender, con mejor grado de aproximación, por qué –mientras la geopolítica resurgió a nivel mundial– la misma fue desprestigiada desde el imaginario social argentino.

Seguidamente, el estudio se focaliza en la evolución que registró Argentina desde la crisis del 2001. A partir de entonces, las urgencias domésticas se impusieron en la agenda gubernamental, dejando de lado la formulación de una geopolítica nacional. Bajo las gestiones de Néstor y Cristina Kirchner, el país profundizó el proteccionismo, a la vez que abrazó la retórica de revitalización de la integración latinoamericana. No obstante, se avanzó más en el consenso político que en la cooperación económica. Ello explica el languidecimiento del MERCOSUR y el relativo enfriamiento de las relaciones regionales, cuando cambiaron los signos políticos de algunos gobiernos latinoamericanos (incluida la Argentina).

Por otra parte, debido al tinte ideológico que sostuvieron los gobiernos Kirchner, se observó el predominio de un idealismo de forma en la estrategia exterior argentina. Si bien se retomó el reclamo por la soberanía en Malvinas, se evidenció una menor presencia del Estado argentino en zonas fronterizas –movilizando la gendarmería hacia tareas de seguridad interna. La Triple Frontera fue un reflejo de esa geopolítica postergada (o desprestigiada) en la agenda gubernamental.

¹ Se entiende por condicionantes domésticos: la estructura económica nacional, las ideologías políticas, los grupos de poder, la estructura social, entre otros factores propios de cada Estado.

En 2016, debido al incremento de la inseguridad interna, el gobierno de Mauricio Macri empezó a revisar la política de seguridad. Se reforzó el control fronterizo y el país volvió a estrechar lazos con Estados Unidos, alejándose de la agenda regional antes impulsada por los Kirchner. Hacia 2017, continuó observándose la parálisis del MERCOSUR y tampoco se evidenció la formulación de una política para repensar la importancia geoestratégica de la Triple Frontera (más allá del tema del narcotráfico).

La geopolítica: del desprestigio al resurgimiento en el ámbito mundial

En los albores del nuevo milenio, la geopolítica irrumpió de nuevo en la palestra mundial, tanto en los estudios internacionales como en la política exterior de los grandes Estados. Evans y Newnham (1998) definen a la geopolítica como un método de análisis de la política exterior que busca comprender, explicar y predecir el comportamiento político internacional, especialmente en términos de variables geográficas (localización, tamaño, clima, topografía, demografía, recursos, desarrollo tecnológico, etc.). Para Barrios (2009: 193), se trata de un área de análisis multidisciplinario de las ciencias sociales que estudia la influencia de los factores geográficos en la vida y evolución de los Estados, a fin de extraer conclusiones que sirvan al estadista en la conducción de la política interna y externa del Estado. Como sostiene Fornillo:

...[La] geopolítica [...] bien parecería una sub-disciplina sin fronteras claras. [...] A veces se recuesta en la ciencia política y opera como una 'conciencia geográfica del Estado', a veces linda con las relaciones internacionales y le transfiere su sabida agresividad.

(Fornillo 2015: 120)

Pese a su irrefutable relevancia para las relaciones internacionales, Evans y Newnham señalan que, en la segunda mitad del siglo XX, la geopolítica perdió prestigio en la academia occidental por su asociación con la política alemana del Tercer Reich (*lebensraum*)². No obstante, aunque reconocen que sigue existiendo la tendencia a esa connotación en la disciplina, consideran que tuvo un efecto desafortunado en el estudio de la geopolítica, sobre todo en Estados Unidos y Reino Unido.

² Si bien la geopolítica alemana había nacido con los trabajos de Rudolf Kjellén [1864–1922] y Friedrich Ratzel [1844–1904], su estudio cobró impulso bajo el Instituto de Geopolítica de Munich, fundado en 1924 por Karl Haushofer, asesor y académico influyente del gobierno de Hitler (Evans y Newnham 1998: 198).

Muchos concluyeron que el estudio de la geografía en conjunción con la política significaba una obsesión con la estrategia, lo que a su vez representaba una predilección por la guerra y la conquista. [traducción de la autora]
(Evans, Newnham 1998: 198)

La connotación militarista y ofensiva que adquirió la geopolítica en los estudios internacionales de la segunda posguerra y la Guerra Fría no permaneció ajena a los desarrollos en el ámbito latinoamericano. En algunos países de la región, más que el “efecto maligno y siniestro” de la política de Hitler (parafraseando a Evans y Newnham), pareció evidenciarse en ciertos sectores sociales una tendencia a asociar peyorativamente la geopolítica con la “doctrina de seguridad nacional” que impulsaron los gobiernos militares durante la segunda mitad del siglo XX.

Tal parecería ser el caso de Argentina, donde, si bien los estudios sobre geopolítica aparecieron tempranamente, se registró poca producción bibliográfica en la materia. Inclusive, varios estudios sobre geopolítica fueron introducidos y/o corresponden a autores del ámbito castrense, por ejemplo, el clásico libro *Introducción a la geopolítica argentina (las influencias geopolíticas en la formación de nuestro Estado)* de Emilio R. Isola y Ángel C. Berra (1950), publicado por el Círculo Militar, con varias ediciones. Otra publicación es *Desarrollo y seguridad de la Argentina en el marco geopolítico Internacional* del Cnel. José Marini y Reinaldo Bandini (1980) –ambos profesores de la Escuela de Defensa Nacional (Argentina). También puede mencionarse *Geopolítica y Subversión* de José Teófilo Goyret (1980) –general e historiador militar.

Aunque podrían referirse otros autores fuera del ámbito castrense, el propósito no es efectuar un recorrido bibliográfico de la materia, sino destacar que la geopolítica –como disciplina– tuvo poco desarrollo en el país y parte de este provino del sector militar [como en la versión clásica de la disciplina] (Fornillo 2015). En cierto modo, ello podría explicar la poca relevancia que se dio a la geopolítica en Argentina, para finales del siglo XX y comienzos del XXI, tanto en el plano académico como gubernamental. Durante la restauración democrática y, sobre todo, en los años 90, el interés nacional se volcó hacia la integración regional y la globalización económica, de manera concomitante al posicionamiento que adoptó el país en los gobiernos de Carlos Menem (1989–99).

Nuevamente, esa realidad no fue ajena a los estudios internacionales. Evans y Newnham (1998) observan hacia finales del siglo XX que –a nivel internacional y, sobre todo, en EE. UU.– todavía existía cierta negación al campo de estudio de la geopolítica, aunque empezaban a avizorar un resurgir del interés por la materia (en estudios militares). De ese modo, reconocían que, en los años 90, se registró un desplazamiento en los estudios de política exterior, pasando de la preocupación realista por la dinámica territorial y militar al énfasis neoliberal en la interdependencia y el ordenamiento de la política mundial. Así, señalaban que:

[...] la 'geoeconomía' (o incluso 'geoinformación') se dice que ha reemplazado a la geopolítica como el motivo fundamental en la formulación y conducta de la política exterior. Sin embargo, la retención del prefijo 'geo' continúa destacando la importancia de la ubicación geográfica en las relaciones internacionales. [traducción de la autora]

(Evans, Newnham 1998: 199)

No es difícil comprender ese desplazamiento en los estudios internacionales³, cuando se consideran los grandes cambios que conllevó el abrupto fin del orden bipolar. Como señala Hutschenreuter,

...[La] geopolítica no solamente se enfrentó al fenómeno de su desnaturalización, sino a su misma desconsideración: en tanto el signo más concluyente de la globalización se manifestaba en el debilitamiento del factor territorial del mundo de los Estados [...] la propiedad de la geopolítica a partir de la cual políticamente los sujetos tradicionales de la disciplina (los Estados) encaraban ideas y prácticas, se tornaba casi irrelevante.

(Hutschenreuter 2008: 3)

En los albores de los años 90, con el vertiginoso avance de la globalización, parecieron desaparecer los conflictos geopolíticos asociados a la Guerra Fría. EE. UU. había triunfado en la contienda ideológica, económica y política mundial, consolidando el marco para el predominio de las instituciones ícono del liderazgo económico estadounidense: Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM). De la mano de esos organismos avanzó el neoliberalismo, adquiriendo rápida difusión en la primera mitad de la década, con la incorporación en masa de economías exsoviéticas. El propio FMI reconoció que el final de la Guerra Fría tuvo grandes efectos en el organismo:

Los intereses políticos que influyen en las decisiones de préstamo del FMI ya no giraban alrededor del conflictivo eje oriente-occidente, sino de cuestiones de seguridad regional o interna o de alianzas económicas.

(Boughton 2004: 11)

La difusión del neoliberalismo fue facilitada por las innovaciones de la Tercera Revolución Industrial. Como sostuvo Frieden (2006: 378) “Aquellos que lucharon por la integración de los mercados a nivel nacional y global, habían triunfado”.

[...] Tres factores eran claves en la nueva revolución financiera: la desregulación en los mercados bursátiles, bancarios y monetarios nacionales,

³ A modo de muestra del creciente interés en los estudios económicos, se destaca que en los años 1970 nació la Economía Política Internacional como disciplina autónoma.

A la par de esos cambios, se evidenció la propagación del estilo de vida estadounidense, como ícono de la nueva era. Alan Greenspan expresó que: “[...] la tecnología de la información estadounidense arrasó en el mercado global, como lo hicieron innovaciones que iban desde los *lattes* de la cafetería Starbucks a los derivados de crédito” (Greenspan 2008: 208). Todo parecía indicar que la globalización estaba cristalizándose como el paradigma imperante a nivel mundial y la economía había subsumido a los intereses geopolíticos. En los “felices años noventa” –parafraseando a Stiglitz (2003)– proliferaron términos como “globalismo”, “sociedad global”, “aldea global”, que fueron acaparando las producciones del ámbito académico. En cierto modo, reflejaban la percepción de un cambio de época.

Sin embargo, desde mediados de la década de los 90 comenzaron a emerger los efectos negativos de la globalización: las crisis financieras. Aun así, continuaron pronunciándose adeptos a dicho modelo, entre otros, Thomas L. Friedman, quien en 1996 formuló una tesis que, años después, incluyó en *The Lexus and the Olive Tree. Understanding Globalization* (Friedman 1999). Para Friedman, “dos países que tuvieran respectivamente McDonald’s nunca habrían hecho la guerra el uno contra el otro” (Friedman 1996, traducción de la autora)⁴. Detrás de su observación –decía– podía haber “...[una] *Teoría de los Arcos Dorados de Prevención de Conflictos*, que estipula que ...[a] la gente en los países McDonald’s no le gusta pelear guerras; a ellos les gusta esperar en línea por hamburguesas” (Friedman 1996, traducción de la autora).

Se trataba, sin lugar a duda, de una interpretación controversial de la globalización. Asimismo, casi paralelamente al auge de este fenómeno, empezó a desarrollarse el debate sobre la gobernanza global. Karns & Mingst (2010) afirman que, si bien este último concepto tenía raíces antiguas, la pos-Guerra Fría, el liberalismo y la globalización influyeron en las concepciones contemporáneas del mismo. Aun así, afirman que gobernanza global no es el equivalente a gobierno global: a nivel global no hay estructura jerárquica de autoridad, como en los Estados-nación.

En la cúspide del debate sobre globalización y gobernanza global, algunos analistas advirtieron que los cambios globales tornaban anacrónica la antiquísima estructura del Estado-nación westfaliano. De haberse confirmado el anacronismo, la geopolítica no tendría razón de ser. Sin embargo, no ocurrió así.

Un número de comentaristas sobre globalización ha especulado recientemente que la lógica del desarrollo económico moderno está haciendo al esta-

⁴ El autor planteaba como excepciones a su formulación la Guerra de Malvinas (1982) y las guerras civiles.

do innecesario. [...] muchos de los consultores de gestión exitosos de los años 1990 han sugerido que, con el avance contemporáneo de la globalización, el estado tiene los días contados. [traducción de la autora]

(Scholte 1997: 427)

La geopolítica argentina
relegada por condicionantes
domésticos (2001–2017).
Una mención al caso
de la Triple Frontera

Priscila Palacio

Kenichi Ohmae, en *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies* (1995), planteó la posible configuración de un mundo sin fronteras, donde la economía pasaría a regir las actividades sociales a nivel global. Para Ohmae, esa configuración ya estaba sucediendo con la transnacionalización y el vertiginoso avance de las tecnologías de información y comunicación.

Debemos, tanto los directivos empresariales como los políticos, hacer frente a la incómoda y difícil realidad: la vieja cartografía ya no sirve.

(Ohmae 1997: 26–7, 37)

Una interpretación similar, aunque más moderada, provino de Susan Strange que, en *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy* (1996), destacaba –si bien no la desaparición de los Estados– el avasallador avance de la economía de mercado sobre la capacidad de acción de los mismos.

...[El Estado] está atravesando una metamorfosis causada por el cambio estructural en la sociedad y en la economía mundiales.

(Strange 2003: 105, 112)

En ese contexto, se explica que varios analistas señalaran el triunfo de la geoeconomía sobre la geopolítica. Pero, como señala Scholte (1997: 427–8), también surgieron refutaciones de autores que se resistían al fin del Estado; entre ellos, Paul Hirst y Grahame Thompson, quienes afirmaron que los argumentos sobre globalización eran exagerados, porque los Estados retenían capacidades cruciales de gobierno.

Más allá del debate académico, los acontecimientos se impusieron de manera drástica a inicios del siglo XXI. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 marcaron un nuevo punto de inflexión en la historia mundial. La geopolítica resurgió de manera abrupta, no sólo en los estudios sobre terrorismo y seguridad internacional, sino también, en la agenda gubernamental de los grandes Estados. La globalización empezó a ser cada vez más cuestionada –incluso, en el corazón de la economía mundial (EE.UU.).

Al parecer, los más reticentes tenían razón: pese al vertiginoso avance de la globalización en los años 90, su alcance fue parcial y limitado. Frente a ella, los Estados retuvieron su tradicional cuota de poder –que sacarían a la luz cuando las crisis económicas y/o de seguridad domésticas lo requieran.

La geopolítica del Estado argentino, relegada por condicionantes domésticos (2001–2017)

Al abordar la geopolítica del Estado argentino en los primeros lustros de este siglo, es imprescindible referirse a las circunstancias domésticas que afrontó el país en dicho período. Las mismas fueron determinando las prioridades de la agenda gubernamental –más allá de la incidencia de la coyuntura internacional y regional⁵.

La crisis del 2001 marcó un hito en la historia argentina reciente. Hacia finales de ese año, el desempleo alcanzó la alarmante cifra del 18 %; las reservas del Banco Central eran exiguas para responder al régimen de conversión (vigente desde 1991⁶) y al elevado endeudamiento externo. La economía se hallaba sumida en una depresión y, diversos sectores sociales estaban movilizadas. En el arco opositor al gobierno de Fernando de la Rúa (1999–2001) y en el imaginario social entraron en cuestión los paradigmas que el país abrazó durante los años 90. Cundió la crítica al neoliberalismo y la globalización –considerados responsables de los males que azotaban a la sociedad argentina. En los últimos días de su gestión, la emergencia obligó al país a iniciar un desacople de la economía mundial. El *corralito*⁷ restringió el libre flujo de capitales que, junto a la convertibilidad, habían dejado a la Argentina a las puertas del *default*⁸.

La renuncia del presidente De la Rúa –tras las protestas e incidentes del 19 y 20 de diciembre de 2001, condujo a la “*acefalía*”. Por primera vez, el país tendría cinco presidentes en el curso de dos meses (Palacio 2012: 127). Sin embargo, la situación se estabilizó con la asunción de Eduardo Duhalde (2002–2003), como presidente provisorio. En su gestión, la economía se encaminó en el sendero del proteccionismo, buscando alcanzar un piso de estabilidad social. El gobierno abandonó la convertibilidad y devaluó el peso para equilibrar la balanza comercial. La caída de importaciones impulsó el gradual resurgimiento de la actividad industrial y la paulatina recuperación del empleo y la demanda doméstica. La devaluación posibilitó instaurar retenciones –para aumentar la recaudación fiscal.

La economía argentina inició un repunte a partir del 2003, facilitado por un excepcional período de alza en los precios de los *commodities*. El *boom*

⁵ Sobre el impacto de éstas últimas en la política exterior argentina, pueden hallarse varios análisis, entre otros, el que plantea Miranda (2012).

⁶ Ley de convertibilidad N° 23.928/91 establecía una paridad cambiaria fija de 1 peso = 1 dólar estadounidense. Fue derogada a inicios del año 2002 por el presidente Eduardo Duhalde.

⁷ Dto. 1570/2001, implementado durante la breve gestión del Mtro. de Hacienda, Domingo Cavallo.

⁸ Declarado el 31/12/2001, en la efímera gestión del presidente Rodríguez Saá (Palacio 2012: 127).

⁹ Debido a que su vicepresidente, Carlos “Chacho” Álvarez, había renunciado el 6 de octubre del 2000.

de la soja y otras materias primas apuntaló el crecimiento doméstico, permitiendo la estabilización política durante la siguiente gestión del presidente Néstor Kirchner (2003–2007). Bajo su gobierno, se produjeron algunas transformaciones. El país pasó de una política de “relaciones carnales con Estados Unidos”¹⁰ –durante los noventa, a propiciar el fracaso de la propuesta estado-unidense de integración económica de América: el ALCA. La nueva geopolítica quedó en evidencia cuando –en paralelo a la IV Cumbre de las Américas (noviembre de 2005), en la que George Bush pretendió impulsar el ALCA– Argentina permitió la realización de una “contracumbre”, la III Cumbre de los Pueblos, protagonizada por Hugo Chávez, cuyo lema era “no al ALCA” (La Nación 29/10/2005).

Al tiempo que la estrategia exterior argentina le dio la espalda a EE. UU., abrazó la revitalización de la integración con los países sudamericanos. Duhalde, titular de la Comisión de Representantes del MERCOSUR durante la gestión de Néstor Kirchner, fue uno de los asistentes a la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), para finales del año 2004. Dicha entidad se propuso integrar a los países del Sur con infraestructura básica, desarrollo y explotación de los recursos naturales, energéticos y de comunicaciones (La Nación, 08/12/2004). En 2008, la CSN fue reformulada y pasó a ser Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) –foro que tuvo un activo rol en algunas crisis de la región.

Asimismo, Néstor Kirchner decidió profundizar la integración sociopolítica con América Latina (política que continuaría luego su esposa, Cristina Fernández de Kirchner). En 2004, se lanzó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, “Patria Grande”, creado en el ámbito de la Dirección Nacional de Migraciones, por el Decreto N° 836/2004. Su objetivo fue regularizar la inserción e integración de los extranjeros residentes de manera irregular en el país. Por el Decreto N° 578/2005, se instruyó a la Dirección Nacional de Migraciones a implementar la regularización migratoria de los extranjeros nativos de los Estados Parte del Mercosur y sus Estados Asociados (Ministerio del Interior de la República Argentina). La legislación facilitó la movilidad transfronteriza y la radicación de inmigrantes en Argentina. El país se constituyó en un polo de atracción para inmigrantes de otros países, seducidos por la nueva normativa migratoria y el crecimiento que evidenciaba la economía argentina desde 2003. Como señala el informe de SELA (2014: 21), “[En MERCOSUR] El país con más inmigrantes es Argentina”.

No obstante, ese crecimiento del PBI argentino en los primeros lustros del dos mil no fue acompañado por un mismo ritmo de crecimiento del empleo formal y muchos inmigrantes fueron a engrosar el sector informal de la economía. A pesar de que el INDEC mostraba una caída significativa del des-

¹⁰ Como eufemísticamente lo denominó Guido Di Tella, Canciller del presidente Menem (1989–1999).

empleo (en el segundo lustro del dos mil), la exteriorización de la economía informal fue creciendo –al punto que la mayor feria de economía informal en Argentina, “La Salada”, llegó a desplazar en importancia a la tradicional feria de Ciudad del Este en Paraguay (Palacio, Papi, Purciariello 2016: 57).

En cuanto a la integración económica regional, no corrió con la misma suerte. Las dificultades que, desde inicios del dos mil, arrastraban las grandes economías de Argentina y Brasil, los llevó a privilegiar sus mercados domésticos en detrimento del comercio intrazona. Se paralizó virtualmente el MERCOSUR, ya que uno de los pilares del Tratado de Asunción (1991) fue crear una zona de libre comercio (ZLC) –para avanzar luego en la unión aduanera y el mercado común. Como señala el informe de la SELA:

A inicios de este siglo, crecieron las barreras técnicas al comercio, los impuestos domésticos aplicados de forma discriminatoria, la proliferación de medidas antidumping en el comercio intrarregional, y las restricciones cuantitativas de facto a través del mecanismo de las licencias no automáticas. Luego de las crisis muchos de los instrumentos aplicados no fueron removidos, sino que se mantuvieron y volvieron a usarse intensamente en el período reciente (2008–2013). (SELA 2014: 13)

El arancel externo común (AEC), que se negoció en el Tratado de Ouro Preto (1994) y debía poner en marcha la unión aduanera (UA), tampoco logró implementarse. El informe de SELA sostiene que:

[...] 20 años después de iniciado el proceso de construcción de la unión aduanera muy poco se avanzó. Hay un conjunto de decisiones [...] que buscaron construir un programa de trabajo consistente en particular a partir del año 2004 (Decisión 54/04). Sin embargo, desde el año 2008 se vienen incumpliendo los plazos [...]. El resultado son muchas normas y pocos o nulos compromisos efectivos. (SELA 2014: 16)

En la actualidad, ni la ZLC ni la UA están funcionando plenamente en MERCOSUR. Sumada a ello, la propuesta de incorporación de Venezuela (en 2005) al bloque, generó disidencias internas, dilatando su aprobación hasta el año 2012. A raíz del rezago del MERCOSUR, algunos países explicitaron su decisión por avanzar en alianzas económicas con países extrazona, sobre todo con EE. UU. y China, amenazando con romper el Acuerdo.

De ese modo, en el marco de una retórica nacionalista y latinoamericana con prédica industrialista y estatista, las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2007–15) alzaron la bandera de reivindicación de los derechos humanos en referencia a los crímenes cometidos por el gobierno de facto (1976–83). El discurso oficial mantuvo un fuerte cuestionamiento al accionar de las fuerzas armadas y al monopolio de la fuerza por parte del Estado. Desde la icónica imagen de Néstor Kirchner ordenando

descolgar los retratos de los presidentes de facto¹¹, hasta la reducción presupuestaria que recayó sobre las fuerzas armadas, ambos gobiernos explicitaron su constante malestar con ese sector de la burocracia estatal.

Aun así, resultó paradójico que la gendarmería (fuerza encargada del control fronterizo) adquiriera un nuevo rol durante el gobierno de Cristina Kirchner, abocándose a tareas de seguridad interna. Para finales del 2010, la presidente lanzó el Operativo Centinela, con el fin de destinar efectivos de gendarmería para el control del territorio bonaerense por la creciente inseguridad en la Provincia de Buenos Aires. Indudablemente, el desplazamiento de la gendarmería fue en detrimento del control de las zonas fronterizas del país. La Triple Frontera no escapó a esa realidad nacional.

La Triple Frontera: un reflejo de la geopolítica postergada en la agenda gubernamental

Desde los años noventa, la Triple Frontera fue señalada como el lugar desde donde provinieron los autores de los atentados a la Embajada de Israel (1992) y a la Asociación Mutual Israelita Argentina – AMIA (1994). En 1998, Argentina y los países lindantes firmaron el Plan de Seguridad para la Triple Frontera, con el fin de crear comisiones y acciones específicas para la región (Milia 2015: 118). Más allá de este acuerdo, no se observó que la Triple Frontera figurara entre las prioridades de la política gubernamental argentina ni en los 90 ni en los primeros lustros del dos mil.

Según surge de un cable diplomático de Paraguay (del 29/12/2008), difundido por WikiLeaks, los gobiernos de la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay) han estado preocupados desde hace tiempo por la existencia de contrabando de armas y drogas, lavado de dinero, producción y comercialización de mercancías ilegales, entre otras actividades ilícitas que tendrían lugar en la región. En 2002, a propuesta de estos países, EE. UU. se unió con ellos en el “Grupo 3+1 sobre Seguridad en el Área de la Triple Frontera”, con el propósito de mejorar las capacidades de los tres países para detectar el crimen transfronterizo y evitar el lavado de dinero y financiamiento de potenciales terroristas. EE. UU. ha demostrado su preocupación de que simpatizantes de Hezbollah y Hamás estuvieran incrementando sus fondos en la región. No obstante, el cable revela que tal información no había sido corroborada (hasta ese momento), así como tampoco la presencia de extremistas islámicos en el lado paraguayo de la Triple Frontera (WikiLeaks, 2008). Pese a ello, la región siguió en la mira internacional.

Desde una perspectiva realista de las relaciones internacionales, los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner explicitaron un “idealismo” de forma en

¹¹ Los retratos de Jorge R. Videla (1976–1981) y Reynaldo Bignone (1982–1983) fueron quitados de la “Galería de Directores” del Colegio Militar, el 24 de marzo de 2004 (Télam 17/05/2013).

la política exterior argentina. Si bien reivindicaron el reclamo por la soberanía en las Islas Malvinas (aunque sin lograr avances en ese plano) e impulsaron la profundización de la integración (política) de América Latina, se descuidó la presencia del Estado argentino en zonas fronterizas. Además, ambos presidentes evidenciaron poco interés por concertar acuerdos en temas relativos a la Triple Frontera con los países lindantes (Brasil y Paraguay). Ello implicó que Argentina fuese quedando al margen de las negociaciones bilaterales que enhebraron los dos vecinos.

En 2009, Brasil y Paraguay iniciaron negociaciones para un acuerdo bilateral con miras a la gradual formalización del flujo comercial transfronterizo (entre Foz de Iguazú y Ciudad del Este), que empezó a regir en 2012¹². Argentina no fue parte de esas negociaciones y se limitó a establecer un “tope de compras exentas” para los residentes nacionales que ingresen productos desde el exterior. El “tope” es fácilmente burlado, ya que se controla de manera aleatoria por la policía aduanera de Puerto Iguazú¹³. Aunque la formalización del comercio transfronterizo brasileño-paraguayo avanzó de modo gradual (Primera Plana 17/12/2014), las transacciones registradas crecieron de manera significativa (Primera Plana 17/02/2016).

Por otra parte, la cooperación entre Brasil y Paraguay se extendió a otras áreas, como la asistencia técnica que Brasil proveyó a la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (SEPRELAD) de Paraguay (WikiLeaks 2008). En 2017, tuvo lugar un histórico acercamiento militar entre ambos países, concertando ejercicios conjuntos (Operación Paraná) para formar a cuadros oficiales de los ejércitos (Sputnik Mundo 22.07.2017).

Según el portavoz de la fuerza terrestre paraguaya, este ‘ejercicio escuela’ es la concreción de varias ‘reuniones bilaterales’. Torres [Jefe de Comunicación del Ejército de Paraguay] indicó que es ‘un medio de fortalecer la cooperación entre ambos ejércitos, no sólo en los papeles sino en el terreno con operaciones tácticas. [...] El lugar donde se lleva a cabo es cercano a la Triple Frontera [...].

(Sputnik Mundo 22.07.2017)

Tampoco se registró la injerencia argentina en dichos acuerdos. Por el contrario, el mencionado desplazamiento de efectivos de gendarmería hacia tareas de seguridad interna desguarneció la presencia argentina en la Triple Frontera. A consecuencia de ello y debido al incremento de la problemática del narcotráfico (donde la Triple Frontera fue señalada como una de sus

¹² Conocido como “RTU” (Régimen de Tributación Unificado) en Brasil y, “RFC” (Régimen Fronterizo de Comercialización) en Paraguay, el acuerdo se propuso formalizar el flujo comercial que realizan los “sacoleiros” (microempresarios brasileños) en Ciudad del Este (Palacio 2016: 423–4).

¹³ Según lo observado *in situ* por el autor, en diversas visitas efectuadas a la región de Puerto Iguazú.

puertas de ingreso al país), a mediados del 2011 el gobierno de Cristina F. de Kirchner tuvo que implementar el Operativo Escudo Norte.

...[El] Operativo Escudo Norte, un plan de vigilancia del territorio y de lucha contra las incursiones ilegales en el país para atacar el tráfico de drogas en las fronteras. Este programa refuerza la seguridad en el norte de la Argentina y se complementa con el Operativo Centinela en el conurbano bonaerense y el Plan Unidad Cinturón Sur, que funciona en la ciudad de Buenos Aires.

Para combatir el delito y la violencia asociados al narcotráfico en el norte del país, el Gobierno nacional diseñó una estrategia inteligente que echa mano de todos los recursos de los que dispone el Estado, desde agentes suplementarios de Gendarmería y Prefectura hasta modernos radares militares, helicópteros, aviones y embarcaciones de los sistemas de Seguridad y Defensa que serán puestos al servicio de la lucha contra el crimen organizado.

(Ministerio de Seguridad de la Nación 25.07.2011)

Varios analistas cuestionaron los resultados obtenidos en dicho operativo, debido a la insuficiencia presupuestaria y tecnológica de Argentina para llevar adelante un efectivo control fronterizo, sobre todo, en el espacio aéreo (Trombetta 2017).

En los primeros meses del gobierno de Mauricio Macri (iniciado en diciembre de 2015), la política de seguridad interna y fronteriza empezó a ser revisada –por la creciente inseguridad doméstica. El Decreto N° 228/2016, declaró la Emergencia de Seguridad Pública (prorrogada hasta fines de 2017, por el Decreto N° 50/2017). El Operativo Escudo Norte se reformuló con el Operativo Fronteras, que se creó con carácter permanente. El decreto introdujo, entre otras reformas, la posibilidad del derribo de aviones sospechosos luego de cumplir con una serie de procedimientos de advertencias (según la reglamentación). Por otra parte, se creó el Gabinete de Seguridad Humana, a fin de lograr la ejecución de las políticas de Estado en materia de seguridad y lucha contra el delito, crimen organizado, corrupción, trata de personas y narcotráfico.

En junio de 2017, por la Resolución N° 565–E/2017 del Ministerio de Seguridad, se creó la organización Operativos Conjuntos Abiertos de Fronteras (OCAF), para la gestión de la coordinación interfuerzas e interagencial en la Zona de Seguridad de Fronteras (creada por Dto. N° 27/2017). Los OCAF tendrán carácter permanente y una sede designada. Se estableció que el Secretario de Fronteras actuará como coordinador general de las Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Policiales que participen de los OCAF –que serán: Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Policía Federal Argentina (pudiendo incorporarse las policías provinciales). Ya en febrero de 2016, el Ministerio de Seguridad había informado que:

La geopolítica argentina relegada por condicionantes domésticos (2001–2017). Una mención al caso de la Triple Frontera

Priscila Palacio

[...] Gendarmería irá recuperando, paulatinamente y de manera planificada, su rol de control de la frontera, para frenar el avance del narcotráfico, que es uno de los ejes centrales de nuestra política en seguridad.

(Ministerio de Seguridad 15.02.2016)

Aunque el gobierno de Macri ha evidenciado esfuerzos por reformular la política de seguridad y control fronterizo, nuevamente, por razones de seguridad interna, su gestión no explicitó hasta el momento la formulación de una política destinada a repensar la significancia de la Triple Frontera desde el punto de vista geoestratégico, geoeconómico y geopolítico, para la Argentina. Asimismo, tampoco mostró la decisión de reactivar el MERCOSUR –que sigue languideciendo no sólo por las trabas al comercio intrazona, sino por el cambio de signo político que experimentaron países de la región.

En los meses que transcurrieron de su gestión, Macri se abocó a reformular la política exterior argentina, volviendo a estrechar lazos con EE. UU. –en momentos en que dicho país se vuelca al proteccionismo económico, y distanciándose de los gobiernos de ideología izquierda que persisten en América Latina.

Conclusiones

En los primeros tres lustros de este siglo, mientras la geopolítica resurgió a nivel mundial, el Estado argentino relegó la formulación de una geopolítica nacional debido a diversos condicionantes domésticos (sociales, económicos y políticos). En primer lugar, la crisis del 2001 llevó a que las urgencias sociales determinaran las prioridades de la agenda gubernamental y Argentina se encaminó en la senda del proteccionismo. Pero una vez superadas las urgencias y retomado el crecimiento, la ideología de los gobiernos Kirchner profundizó el cierre de la economía, a la vez que abrazó un retórico acercamiento con sus pares latinoamericanos, lo cual no se tradujo en la revitalización de la integración económica regional. Ello conllevó al estancamiento del MERCOSUR y al enfriamiento de las relaciones sudamericanas, una vez que ocurrieron los cambios de signos políticos en algunos países de la región.

Asimismo, se observó que todavía persisten en ciertos sectores de la sociedad argentina las secuelas que dejaron los estragos del último gobierno militar –que llevan a asociar peyorativamente la geopolítica con el accionar de las fuerzas militares. Ello explica, en algún modo, el desprestigio de la geopolítica durante los gobiernos Kirchner, aun cuando insistieran en el reclamo por Malvinas.

Claro está que la geopolítica abarca mucho más que la seguridad fronteriza. Implica una visión estratégica del posicionamiento geográfico, económico y político del país en el ámbito regional e internacional. La Triple Frontera –como Malvinas– es una región geoestratégica para Argentina; no sólo por su localización, sino por su riqueza potencial para el futuro desenvolvimiento del país. Sin embargo, ello no se reflejó en las agendas de gobierno ni cuando hubo una

coyuntura internacional favorable para Argentina y los gobiernos latinoamericanos eran afines a la ideología de los Kirchner ni cuando empezó a cambiar la coyuntura mundial (a partir del 2008) y las ideologías de izquierda comenzaron a retroceder en la región. Pero tampoco se formuló una política geoestratégica para la Triple Frontera en los casi dos años transcurridos del gobierno de Macri (más allá de reforzar la seguridad por la problemática del narcotráfico).

Como si se tratara de un condicionamiento histórico, Argentina ostenta un territorio cuya extensión geográfica supera el alcance del control estatal y la visión geoestratégica de los respectivos gobiernos. En parte, ello responde a la relativa incapacidad económica y tecnológica para resguardar y promover el desarrollo de su vasto territorio. Además, lamentablemente, ha estimulado las apetencias de países foráneos (como Gran Bretaña), para continuar reclamando partes alejadas del control central (Malvinas). La definición de una geopolítica nacional continúa siendo, al momento, una materia pendiente de los gobiernos argentinos.

Por otra parte, el declarado interés de EE. UU. por mantener presencia en la Triple Frontera ha levantado diversas especulaciones por parte de conspicuos analistas; principalmente, debido al caudal hídrico que contiene el Acuífero Guaraní.

Finalmente, más allá de las circunstancias internacionales y regionales, la historia argentina sigue demostrando que, sistemáticamente, la coyuntura se impone a la estrategia. Además, y aunque Argentina no es parte de los grandes Estados, que los factores domésticos (económicos, sociales y políticos) sopean en la definición de la política exterior. Ello permite explicar los cambios cruciales de política exterior que realizaron los gobiernos que se sucedieron entre fines del siglo XX e inicios del XXI: Menem, Kirchner y Macri.

Referencias bibliográficas

Barrios M. (dir.) (2009), *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*, 1° ed., Ed. Biblos, Buenos Aires, Argentina.

Boughton J. M. (2004), *El FMI a los 60. Reflexiones sobre la reforma del FMI y las exigencias de una economía mundial en evolución*, Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional (FMI), septiembre de 2004, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2004/09/pdf/boughton.pdf> [Consultado el 10.12.2014].

Evans G., Newnham J. (1998), *Dictionary of International Relations*, Penguin Books, London, England.

Fornillo B. (2015), *Centralidad y permanencia del pensamiento geopolítico en la historia reciente de Sudamérica (1944–2015)*, “Estudios Sociales del Estado”, vol. 1, no 2, segundo semestre de 2015, <http://www.estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/46> [Consultado el 03.10.2016]

Frieden J. A. (2006), *Global Capitalism. Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, Norton and Company, USA.

Friedman T. L. (1996), *Foreign Affairs Big Mac I, The Opinion Pages*, “The New York Times”, 8 de diciembre de 1996, <http://www.nytimes.com/1996/12/08/opinion/foreign-affairs-big-mac-i.html> [Consultado el 20.09.2014]

Gilpin R. (1981), *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, United Kingdom [Reimpresión 1999].

Goyret J. T. (1980), *Geopolítica y subversión*, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina.

Greenspan A. (2008), *La era de las turbulencias. Aventuras en un nuevo mundo*, Título original: *The Age of Turbulence*, trad. Gabriel Dolls Gallardo, Ediciones B.S.A., España.

Hutschenreuter A. (2008), *Las compuertas geopolíticas del siglo XX*, Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), Working paper 4, Programa Geopolítica, <http://docplayer.es/43997571-Caei-las-compuertas-geopoliticas-del-siglo-xx-por-alberto-hutschenreuter-working-paper-04-programa-geopolitica.html> [Consultado el 20.05.2018]

Isola, Emilio R. y Berra, Angel C. (1950), *Introducción a la Geopolítica Argentina. Las influencias geopolíticas en la formación de nuestro Estado*, Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, vol. 390, Buenos Aires, Argentina.

Karns M. P., Mingst K. A. (2010), *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London.

Kirshner J. (2010), *Realist political economy: traditional themes and contemporary challenges*, en: *Routledge Handbook of International Political Economy (IPE) . IPE as a global conversation*, M. Blyth (ed.), Routledge, USA y Canada.

Koslowski R., Kratochwil F. V. (1994), *Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System*, “International Organization”, vol. 48, no 2, pp. 215–247, The MIT Press, <http://www.jstor.org/stable/2706931> [Consultado el 09.01.2012]

La Nación (29 de octubre de 2005), *Una contracumbre para oponerse al ALCA*, <https://www.lanacion.com.ar/751811-una-contracumbre-para-oponerse-al-alca> [Consultado el 10.12.2017].

La Nación (8 de diciembre de 2004), *Se creó la Comunidad Sudamericana*, <https://www.lanacion.com.ar/661119-se-creo-la-comunidad-sudamericana> [Consultado el 10.12.2017].

Marichal Salinas C. (2010), *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*, Debate, Buenos Aires.

Marini J. F., Bandini R. (1980), *Desarrollo y seguridad de la Argentina en el marco geopolítico Internacional*, Hachette, Buenos Aires.

Milia J. G. (2015), *Geopolítica de límites y fronteras de la Argentina*, Dunken, Buenos Aires.

Ministerio de Seguridad de la Nación (15.02.2016), *Gendarmería volverá a la frontera*, <http://www.minseg.gob.ar/gendarmer%C3%ADa-volver%C3%A1-la-frontera> [Consultado el 21/12/2017]

Ministerio de Seguridad de la Nación (25.07.2011), *Comenzó el Operativo Escudo Norte*, <http://www.minseg.gob.ar/comenz%C3%B3-el-operativo-escudo-norte> [Consultado el 21.12.2017]

Miranda R. (2012), *Des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner*, “Revista Enfoques”, vol. XI, no 17, 2012, pp. 85–103.

Ohmae K. (1997), *El Fin del Estado-Nación. El Ascenso de las Economías Regionales*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.

Palacio P. (2016), *Economía lícita informal: ¿Reminiscencia de prácticas antiguas o fenómeno que amenaza con imponerse en la realidad económica del nuevo milenio? Una mirada a los casos de la Triple Frontera y la economía argentina*, en: *Przeobrażenia geopolityczne i nowe zagrożenia w Ameryce Łacińskiej – Transformaciones geopolíticas y nuevas amenazas en América Latina*, K. Krzywicka, P. Treffer (coords.), Estudios Iberoamericanos de la UMCS, vol. IV, Lublin.

Palacio P., Papi L., Purciariello A. (2016), *La triple frontera argentino-brasileño-paraguaya: economía no registrada, multiculturalidad y problemáticas ambientales comunes*, en: *Contrariedades socioeconómicas de América Latina en el siglo XXI*, Editorial IMAGO MUNDI, Buenos Aires.

Palacio P. (2012), *Industria y desarrollo en la Argentina de los albores del siglo XXI*, en: *Los desafíos de América Latina para el siglo XXI*, M. de M. Llairó, E. Del Acebo Ibáñez (comps.), Editorial Claridad, Buenos Aires.

Scholte J. A. (1997), *Global Capitalism and the State*, “International Affairs” (Royal Institute of International Affairs 1944–), vol. 73, no 3, Globalization and International Relations (July 1997), pp. 427–452, Publicado por: Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2624266>. [Consultado el 27.05.2014].

Semanario Primera Plana (17 de febrero de 2016), *Desde su creación el RTU facturó 1 millón de dólares por compras en Ciudad del Este*, véase <http://www.diarioprimeraplana.com/v1/economia/item/3194-desde-su-creaci%C3%B3n-el-rtu-factur%C3%B3-1-mill%C3%B3n-de-d%C3%B3lares-por-compras-en-ciudad-del-este> [Consultado el 10/12/2017].

Semanario Primera Plana (17 de diciembre de 2014), *Afirman que la ley del RTU debe ser reactivada con actualización de la lista*, véase <http://www.diarioprimeraplana.com/v1/en-destaque/item/2003-afirman-que-la-ley-del-rtu-debe-ser-reactivada-con-actualizaci%C3%B3n-de-lista> [Consultado el 10/12/2017].

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2014), *Evolución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*, Relaciones Intrarregionales, Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

Snyder J. (1991), *Myths of Empire. Domestic Politics and International Ambition*, Cornell University, Ithaca and London.

Sputnik Mundo (22.07.2017), *Operación Paraná: hito en la colaboración militar entre Brasil y Paraguay*, <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201709221072584007-tropas-brasil-paraguay-ejercito/> [Consultado el 21.12.2017].

Stiglitz J. E. (2003), *Los felices 90. La semilla de la destrucción*, Taurus, Madrid 2003.

Strange S. (2003), *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Icaria Editorial, 2a edición. Barcelona

Télam (17.05.2013), *El 24 de marzo de 2004, el día que Kirchner hizo bajar el cuadro del Colegio Militar*, <http://www.telam.com.ar/notas/201305/17971-el-24-de-marzo-de-2004-el-dia-que-kirchner-hizo-bajar-el-cuadro-del-colegio-militar.html> [Consultado el 10.12.2017].

Trombetta E. (2017), *Fuerza Aérea Argentina: “Lograr la Decepción”. Operativo Fronteras – Escudo Norte*, IEERI (Instituto de Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales), Círculo de Legisladores de la Nación, CABA 02.09.2017, <https://www.zona.militar.com/2017/09/18/fuerza-aerea-argentina-lograr-la-decepcion-operativo-fronteras-escudo-norte/> [Consultado el 10.12.2017].

WikiLeaks (2008), *Paraguay: 2008 Country Report on Terrorism*, http://wikileaks.org/plusd/cables/08ASUNCION868_a.html [Consultado el 21.12.2017].

La inclusión cultural en las normativas migratorias de la República Argentina en el contexto sudamericano (1983–2018)*

Cultural inclusion in the Argentine migratory regulations in the South American context (1983–2018)

*Diego Sebastián Crescentino***

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID, ESPAÑA

✉ diego.crescentino@uam.es

<https://orcid.org/0000-0002-0780-199X>

RESUMEN:

Este artículo tiene por objetivo recuperar el debate en torno a la inclusión cultural de los migrantes en el ordenamiento legal argentino (1983–2018), prestando atención a las iniciativas regionales de integración en el contexto sudamericano. Para ello, se realiza un esbozo teórico en torno al concepto de política cultural. Posteriormente, se analizan las normativas migratorias argentinas desde 1983, la ley migratoria vigente y el ordenamiento legal surgido desde su promulgación, exponiendo aquellos puntos consagrados a la inclusión cultural. Paralelamente, se examina la influencia recíproca existente entre el ordenamiento migratorio argentino y los acuerdos alcanzados por organismos supranacionales. A modo de cierre, se expone la incipiente institucionalización de iniciativas de integración cultural regional.

PALABRAS CLAVE: *Argentina, leyes migratorias, inclusión cultural, Sudamérica, instituciones regionales de integración cultural.*

ABSTRACT:

This paper seeks to recover the debate on the cultural inclusion of migrants in the Argentine legal system (1983–2018), paying attention to regional integration

* Este texto forma parte de una investigación financiada por el programa de contratos predoctorales FPI-UAM del Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid.

** Personal Investigador en Formación en el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid. Investigador de la Universidad Nacional de Cuyo. Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid. Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Nacional de Cuyo.

initiatives in the South American context. For this, I expose a theoretical sketch around the concept of cultural policy. After that, I analyse the Argentine immigration regulations since 1983, the current immigration law and the legal order that emerged from its promulgation, exposing those points devoted to cultural inclusion. At the same time, I examine the reciprocal influence existing between the Argentine migratory order and the agreements reached by supranational organizations. By way of closing, I explain the incipient institutionalization of regional cultural integration initiatives.

KEYWORDS: *Argentina, migratory laws, cultural inclusion, South America, regional institutions for cultural integration.*

Introducción

El problema de fondo relativo a los derechos humanos no es hoy tanto el de justificarlos como el de protegerlos. Es un problema no filosófico sino jurídico y, en sentido más amplio, político. (...) [S]e trata (...) de saber (...) cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados (Bobbio 1991: 61).

A lo largo de toda la década de 1990 y hasta el año 2003, el Congreso argentino albergó el debate de la redacción de una nueva ley de migraciones que reconociera la migración como un derecho humano. Este artículo tiene por objetivo recuperar el debate en torno a su promulgación desde la perspectiva de la integración intercultural, prestando atención a la interacción de dicha normativa con las iniciativas de los principales organismos supranacionales de la región (MERCOSUR y UNASUR). A catorce años de la promulgación de esta ley e inmersos en los albores de un posible debate por una reforma hacia caminos más restrictivos, este diálogo resulta esencial a la hora de formular un diagnóstico que persiga la actualización de las normativas migratorias en pos de lograr una verdadera (y postergada) inclusión cultural.

Para ello realizaré en primer lugar un esbozo teórico en torno al concepto de política cultural. Ello será proseguido por un análisis somero de las normativas migratorias argentinas desde la restauración de la democracia. Posteriormente, examinaré la ley migratoria vigente y el ordenamiento normativo surgido a partir de su promulgación, exponiendo con mayor precisión aquellos consagrados a la inclusión cultural de los inmigrantes. A la vez, observaré la influencia recíproca existente entre el ordenamiento migratorio argentino y los acuerdos alcanzados por organismos supranacionales en pos del establecimiento de puntos en común en las normativas migratorias regionales en el ámbito de la inclusión intercultural. Con ello pasaré, a modo de cierre, a una breve exposición de la incipiente institucionalización de iniciativas de integración cultural regional a nivel supranacional.

Un punto de partida: política cultural

La inclusión cultural en las normativas migratorias de la República Argentina en el contexto sudamericano (1983–2018)

Diego Sebastián Crescentino

Las políticas culturales son políticas públicas realizadas por el Estado, organizaciones civiles y grupos comunitarios organizados “a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social” (García Canclini 2001: 63). Desde un punto de vista histórico, el germen de las políticas culturales en Argentina puede ser encontrado en el proceso de conformación del Estado Moderno, a través del cual la necesidad de relacionar Estado y Nación tuvo como eje fundamental la construcción de una cultura nacional común como núcleo integrador de la sociedad gobernada. En este sentido, las políticas culturales estatales sirvieron en gran parte a los intereses ideológicos de la élite dominante, con el fin de construir un imaginario colectivo que homogeneizara a la población y permitiese con ello establecer un orden social apoyado en los principios liberales.

Como consecuencia, el Estado se vio comprometido con la regulación, sobre todo, de las artes cultas eurocéntricas (a fin de reproducir los valores de las élites); el folklore y las artes populares; y el patrimonio inmueble (Yúdice 2002: 215). Esta estructura se mantuvo relativamente estable a lo largo del siglo xx. A partir de los años 80, la globalización y el advenimiento del neoliberalismo llevaron a un proceso de atomización de las funciones del Estado y su subordinación ante el mercado o actores supraestatales. Ello tuvo como resultado la generación de proyectos de descentralización que, en el ámbito de la producción de políticas culturales, originaron procesos contradictorios de concentración de las industrias culturales en manos privadas en algunos casos y democratización de la producción cultural en otros. Esta doble transformación condujo a la necesidad de replantear los mecanismos de construcción y regulación de políticas culturales.

Ante una realidad en la cual las industrias culturales “atravesaban fronteras, nos agrupan y conectan en forma globalizada” (García Canclini 2001: 64), los diagnósticos que partían de la idea del Estado Moderno como actor único y determinante en la construcción de políticas culturales comenzaron a ser revisados. Por otra parte, la diversidad cultural multiplicó “en forma real y virtual las interacciones y las experiencias de alteridad, en virtud de los flujos poblacionales, mediáticos e informacionales” (Gavazzo 2004: 5). Ello se dio en un contexto en el cual la presión ejercida por las ideas del multiculturalismo desde las academias norteamericanas sirvió como base de la narrativa de la democracia liberal triunfante en el periodo post Guerra Fría. Este cúmulo de factores condujo en Argentina a nuevos debates centrados en el fomento de la admisión legal de la diversidad cultural como método de democratización de la cultura en un entorno global, haciendo partícipes en ello tanto a la sociedad y al tercer sector como al sector privado (Yúdice 2002: 215).

No obstante, bajo esta concepción de tolerancia se generaron, a su vez, nuevos mecanismos de clasificación de las diferentes expresiones culturales

según una “moral universal” que condujo al mantenimiento del estatus quo. De este modo, desde una posición global vacía otorgada por una condición universal privilegiada (Žižek 1998: 172), se proponía la tolerancia a la diversidad cultural, invisibilizando desde lo neutral un fomento de políticas culturales que homogeneizaban las diferencias interculturales y exigían el “respeto” a las identidades nacionales establecidas. Este modelo de comprensión cultural suponía la igualdad formal entre los grupos sociales y étnicos, y se apoyaba en una visión de reciprocidad y consenso entre ellos, a la vez que promovía un discurso de aceptación, tolerancia y respeto de las diferencias culturales. Mientras tanto, a nivel práctico, confiaba en una “mejora en la comunicación” de los diferentes grupos étnicos y en el “cambio de actitudes” para revertir los prejuicios. Ello llevó como consecuencia a hacer hincapié en programas de sensibilización y formación en relaciones humanas (Domenech y Magliano 2008: 435).

Por esto mismo es que, de la mano del *leitmotiv* de la integración y la tolerancia intercultural, “las políticas gubernamentales y empresariales [recurrieron] cada vez más a la cultura como estrategia de promoción, venta y consumo” (Gavazzo 2004: 5). Como consecuencia, la búsqueda por lograr cada vez mayores proporciones de poder en la propiedad de las industrias culturales – formando grandes monopolios– se transformó en una disputa constante entre el Estado, las empresas y todo tipo de agentes sociales que pretendían obtener algún rédito de ello.

El ordenamiento legal argentino en el período 1983–2003

Como señala Rubén Giustiniani, propulsor de la ley de migraciones vigente, a lo largo de la historia argentina es posible contemplar una constante particular si analizamos el rol de los gobiernos en la cuestión migratoria: hasta 2003, las normas de fondo habían sido formuladas por gobiernos conservadores y/o militares. Por medio de un espíritu netamente represivo y desde una perspectiva de control, estas regulaciones buscaron plasmar prejuicios racistas, xenofóbicos y discriminatorios¹. De este modo procuraron, a su vez, acentuar el espíritu nacional como un factor de diferenciación a nivel regional, destacando la ascendencia europea de la identidad argentina e invisibilizando la presencia tanto de pueblos originarios como de corrientes migratorias regionales. Estas normas de base no fueron debatidas ni rechazadas en períodos democráticos, sino que fueron mantenidas y profundizadas luego de que los gobiernos de facto abandonasen el poder (Giustiniani 2004: 34).

¹ Por supuesto, también existió una promoción de políticas xenófobas, racistas, discriminatorias y con criterios utilitaristas por gobiernos democráticos, que luego también fueron mantenidas por las dictaduras.

Tal fue el caso del Decreto-Ley² 22.439 General de Migraciones y de fomento de la inmigración firmado por el presidente de facto Rafael Videla en 1981, normativa que se mantuvo vigente en el país por más de dos décadas tras el retorno de la democracia. Aún más, las múltiples reformas al Reglamento de la Ley General de Migraciones³ sólo contribuyeron a acentuar el carácter restrictivo de las políticas migratorias vigentes (Oteiza 2004: 92).

Los constantes vaivenes de una economía nacional y regional inestable, con crisis cíclicas causadas por presiones financieras producto del fuerte endeudamiento internacional, se sumaron al establecimiento de un modelo de Estado neoliberal en lo económico y neoconservador en lo social, cuyo achicamiento en sus funciones en el ámbito de los derechos sociales se tradujo en un fortalecimiento de su brazo represivo. Como consecuencia, durante las décadas de los 80 y los 90, las políticas migratorias circularon sobre dos caminos paralelos y contradictorios. Mientras la continuidad del Decreto-Ley de la dictadura mantenía las dificultades para la radicación legal de los inmigrantes; la elaboración de leyes, decretos, reglamentos y dictámenes se debatían en un vaivén entre el endurecimiento de las políticas restrictivas y el avance de normas *ad hoc* y convenios bilaterales para regularizar la situación de la población indocumentada (Mármora 2004: 60–61).

La segunda de estas posturas, sin embargo, continuó despertando grandes oposiciones toda vez que se intentó hablar de la necesidad de una nueva ley de migraciones. En este sentido, la arraigada narrativa en torno a una pretendida identidad europea que tan fieramente habían defendido las élites argentinas desde la primera ley de migraciones (1876), había echado profundas raíces en el imaginario social de la población. Durante la década de 1990, tanto políticos, funcionarios y medios de comunicación como una sociedad que, ante el empeoramiento de sus condiciones de vida, buscaba a quien culpar, centraron sus energías en la falsa, pero muy difundida noción de una explosión de la inmigración en Sudamérica. El fortalecimiento del mito de un flujo cada vez mayor de inmigrantes limítrofes que invadían las grandes ciudades y ponían en peligro las costumbres nacionales, sus puestos de trabajo y la seguridad de la población, se vio fortalecido por una política oficial de hipervisibilización de las diferencias que chocaba profundamente con el fomento de las ideas multiculturales de reconocimiento de derechos (Oteiza 2004: 95–102 y Grimson 2006: 69–71).

Tal fue el contexto que tuvo que afrontar el debate de una nueva normativa general de migraciones –la tercera de la historia argentina–, superando las resistencias de gran parte de la clase política y la sociedad desde el momento

² Entre los años 1976 y 1983, la disolución del Congreso Nacional establecida por la dictadura cívico-militar llevó al gobierno de facto a dictar normativas de carácter legislativo sin autorización previa del Congreso. A estas figuras legales se les denominó Decretos-Leyes.

³ El reglamento aprobado por el Decreto 1434/1987 y los reglamentos aprobados por los Decretos 1023/1994 y 1117/1998.

mismo de la recuperación de la democracia en 1983. Así, la instauración del modelo económico importado a partir del Consenso de Washington dio curso a un conjunto de decretos y reglamentaciones que evidenciaron “la inexistencia de una política poblacional integrada a un proyecto de Nación, así como la manifestación de la primacía de conceptos retrógrados cargados de prejuicios” (Giustiniani 2004: 14). Con el gobierno de Carlos Saúl Menem se inició un paradójico proceso en el cual la búsqueda de mercados libres y desregulados enfrentó la necesidad de integración económica con la ausencia de una integración política, social o cultural y bajo la cual los procesos de hibridación superaron las obsoletas fronteras nacionales. En este complejo contexto socio-cultural, la lógica transnacional pujó fuerte a fin de mantener la idea de una aldea global limitada a la liberación de flujos económicos y financieros.

Sin embargo, los debates iniciados a nivel político y académico de la mano del modelo de gestión multiculturalista postulado a nivel internacional también se dieron a nivel local, a través de un proceso de reforma del Estado argentino que abogó por la adopción de una perspectiva de gestión de la integración apoyada en la tolerancia y el respeto. Es así que, si bien el debate en torno a la ley de migraciones que finalmente se aprobaría no inició hasta 1997, la reforma de la constitución nacional del año 1994 marcó un punto de inflexión en el sistema legal argentino. La definición de la necesidad de reforma constitucional fue establecida a través de la Ley N° 24.309/1993, declarando en su tercer artículo que se habilitaba a la Convención Constituyente a debatir, entre otros, la inclusión de nuevos derechos y garantías entre los derechos fundamentales de la República. En efecto, este nuevo panorama se vio marcado por el reconocimiento del carácter constitucional de múltiples tratados internacionales y el progreso del diálogo a nivel regional que condujo a la constitución del MERCOSUR. Estos fenómenos fueron pioneros a nivel regional en la búsqueda de respuestas conjuntas por medio de normativas y organizaciones supranacionales, que permitieran incorporar la integración regional a la agenda y los discursos políticos.

A pesar de ello, el carácter represivo del Estado recrudesció entre 1995 y 1999, mostrando la peor cara del Decreto-Ley Videla desde la recuperación de la democracia a través de un mayor empoderamiento de la Dirección Nacional de Migraciones. Tal fue el objetivo de los Decretos Reglamentarios N° 1023/1994 y N° 1.117/1998, que, a partir de un mayor control y concentración de poder de decisión en el Ministerio del Interior y una mayor delegación de funciones a la Dirección Nacional de Migraciones, complejizaron el trámite migratorio (Pacceca 1997: online). Paradójicamente, en 1995 apareció en escena un organismo descentralizado esencial en el reconocimiento de los graves problemas de discriminación existentes en la sociedad argentina: el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) en el entorno del “Programa Contra la Discriminación”.

En este vaivén de contradicciones, la creación de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados en el año 1996 abrió

un espacio para el establecimiento de las bases de una política migratoria en bloque como parte del proceso de integración regional. Esta idea fue profundizada recién en el año 2002, con el Acuerdo de Residencia del Mercosur. Allí se planteó por primera vez a nivel oficial la necesidad de la libre circulación de personas en la región, haciendo de la nacionalidad un nuevo criterio de acceso a la residencia regular: toda persona nacida en un país del bloque debería tener la posibilidad de acceder a una residencia temporaria con permiso de trabajo por dos años en cualquier país miembro o asociado, e incluso transformarla en permanente mediante solicitud dentro de los 90 días anteriores a su vencimiento si se podía acreditar medios de vida lícitos e inexistencia de delitos penales. A partir de entonces, esta política fue paulatinamente introducida por los diferentes Estados suscriptores.

Con el triunfo del gobierno de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación en el año 1999, el agotamiento del modelo económico neoliberal se volvió incuestionable. Ante una realidad social por demás conflictiva y el surgimiento de grupos de desocupados, el gobierno de coalición propuso constantes planes de ajuste para resolver los grandes problemas coyunturales a los cuales se enfrentó. En este contexto, el rechazo de la vigente ley de migraciones y la presión de organizaciones de la sociedad civil por una nueva ley llevó a que la cuestión migratoria volviera al centro del debate político.

Fue entonces en el año 1999 cuando el Diputado Rubén Giustiniani, presidente de la Comisión de Población y Desarrollo Humano de la Cámara, comenzó una labor de integración de los proyectos de ley presentados a lo largo de los años previos. Ello dio lugar a dos actividades integradoras a partir de las cuales nació el espíritu de la Ley: el Seminario sobre Política Demográfica de la Comisión de Población y la Audiencia Pública. En los mismos, la interrelación de organismos del Estado, legisladores, expertos, funcionarios, colectividades, representantes de organismos de derechos humanos e iglesias debatieron las necesidades a ser contempladas por una nueva Ley.

Paralelamente tuvieron lugar, por un lado, la Conferencia Ciudadana contra el Racismo, la Xenofobia, la Intolerancia y la Discriminación en Santiago de Chile (2000), ligada a la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia en Durban (2001); y por el otro, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones en Lima, a partir del Encuentro Suramericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo a nivel subcontinental. En este último, los gobiernos de la región se comprometieron a priorizar el mantenimiento de consultas regulares interestatales, analizando los movimientos migratorios. Ello se cristalizó en el año 2000 en la I Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) en la ciudad de Buenos Aires, la cual continúa realizándose año tras año hasta la actualidad y a partir del año 2007 fue integrada al Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo dependiente de Naciones Unidas. En el 2010, con la aprobación del Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, se dio origen al Observatorio Suramericano Sobre Migraciones (OSUMI), cuyo objetivo

es el intercambio y divulgación de información sobre ámbito migratorio en definición de políticas acordes a los estándares internacionales de derechos humanos.

El trabajo en red de todos estos organismos fue esencial para la identificación de las necesidades a satisfacer en torno a la cuestión migratoria, lo cual llevó a que en el año 2000 se formalizara legalmente la Mesa de Organizaciones en Defensa de los Derechos de los Inmigrantes⁴. Los informes realizados por esta institución establecieron los principios sobre los cuales se asentaría la nueva normativa. Estas nuevas iniciativas de participación, sumadas a la coordinación con la nueva administración de la Dirección Nacional de Migraciones llevaron a un gran acuerdo que, tras dos oportunidades, concluyó en la discusión de la Ley en la última sesión del Congreso del año 2003 y su sanción.

La ley argentina de migraciones: del asimilacionismo al multiculturalismo

Lo fundamental del establecimiento de una política migratoria –y demográfica en general– es que a través de esta los individuos son clasificados y categorizados, de modo que les son reconocidos diferentes derechos, estatus y roles. Así pues, estas políticas influyen y modelan constantemente la vida de las personas. Siguiendo estas ideas, una ley de migraciones es el mensaje que se da tanto a los destinatarios de esta –extranjeros– como a la población en general, ya que la misma expresa el lugar que se asigna a los inmigrantes en la sociedad (Modolo, Novick y Mera 2010: 2). La doctrina de seguridad internacional inaugurada tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, las constantes intervenciones de la OTAN en el Magreb y Oriente Próximo, el fracaso de la “guerra contra el terror” y la consiguiente incubación de la crisis de refugiados internacional ha conducido como consecuencia a la generación masiva de políticas y discursos que busquen reducir abruptamente la movilidad internacional.

En Argentina, la presencia de un Estado históricamente represivo ante el ingreso de inmigrantes contrarios a la “voluntad y la costumbre nacional”⁵ y ausente en su integración sociocultural, llevó a una cesión real de la responsabilidad de ampararlos a organismos de la sociedad civil. Ello dio como resultado que fueran estas organizaciones las que, ante la omisión del Estado, comenzaran a gozar de cierta injerencia en las decisiones gubernamentales (Mardones 2005: 62). Y fue por ello gracias a estas que, tras años de trabajo,

⁴ Más allá de que la misma ya había estado trabajando informalmente desde el año 1996. Para un análisis más detallado sobre el tema véase Correa V. (2006), *El papel de la sociedad civil en los derechos humanos de los migrantes*, CELADE, Santiago de Chile.

⁵ Como versaba la segunda generación de leyes migratorias argentinas, como las leyes 4144 de Residencia de Extranjeros de 1902, o 7209 de Defensa Social de 1910.

el 21 de enero de 2004 la Ley de Migraciones N° 25.871 entró finalmente en vigor, transformándose en la primera ley de fondo que versaba sobre la cuestión migratoria dictada por autoridad constitucional desde 1876. La experiencia de un extenso trabajo en red de organizaciones de la sociedad civil convirtió el proyecto migratorio argentino en un ejemplo a nivel regional, aplicado en las experiencias políticas de otros países sudamericanos, como el caso de Ecuador (2004), Uruguay (2008), Bolivia y Perú (2013).

En oposición a la mencionada doctrina de seguridad internacional, el fundamento teórico básico que dio origen a la nueva Ley de Migraciones fue la comprensión de la migración como un derecho humano en línea con las convenciones internacionales de Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, y consolidada como política regional del MERCOSUR. Sus iniciadores se propusieron para ello encaminarse hacia la integración y no la exclusión, el multilateralismo de la regionalización y no el unilateralismo, en la tolerancia y no en la xenofobia (Giustiniani 2004: 14–15).

Surgida de la necesidad de poner fin a la vigencia del Decreto– “Ley Videla” y de definir las bases fundamentales para una política migratoria y poblacional de cara al siglo XXI y a las nuevas realidades del contexto regional e internacional, la nueva normativa buscó restablecer los derechos que una persona pierde en el acto de cruzar la frontera hacia otro territorio y asegurar el cumplimiento de sus obligaciones como habitantes de otro territorio. Para ello, reconoció legalmente los derechos de los migrantes comprendidos por los artículos 20 y 25 de la Constitución Nacional argentina; además de aquellos derechos generales destinados a todos los habitantes del país, como el Preámbulo y los artículos 14, 14 bis, 15, 16, 18, 19, 41, 42 y 43. A ellos se sumaron los acogidos por los tratados internacionales reconocidos por la constitución de 1994. De esta manera, se pasó en teoría de una ley, cuyo fundamento era establecer como rol del Estado argentino el control y la prohibición a través de una rigurosa selección migratoria, a una ley en la cual el Estado pasaba a ser el garante del derecho a migrar.

El modelo de sociedad subyacente en la nueva ley no fue en principio un crudo reflejo de la sociedad disciplinaria, discriminadora según el origen de los migrantes, sino que estableció una sociedad multicultural, “integrada en la región e inclusiva, que respeta los derechos de los extranjeros y valora su aporte cultural” (Novick 2004: 84–85). Se pasó de una retórica de la exclusión, que observaba a los inmigrantes como amenaza, a una retórica de la inclusión, donde la inmigración pasó a ser considerada como contribución (Domenech 2010: 40).

En el ámbito de la integración sociocultural —una de las grandes deudas históricas de las leyes migratorias argentinas—, el artículo 7 de la ley garantizó la educación de todos los inmigrantes que así lo desearan, sin que en ningún caso la irregularidad migratoria fuese causa de impedimento para su acceso a las instituciones educativas de cualquier nivel. El artículo 14, por su parte, contempló la integración de los extranjeros en la comunidad de residencia

garantizada por el Estado como un objetivo primordial⁶. Estos reconocimientos estuvieron limitados empero por el artículo 125 a la “obligación a respetar la identidad cultural de los argentinos”. Ello implicó que, como máximo, las demandas de las minorías culturales fueran reconocidas siempre y cuando no representasen una amenaza a la “cultura nacional”. Se ofreció a los inmigrantes integrarse a la cultura nacional dominante a costa de su marginación, conservando aquellas particularidades identitarias que no resultasen amenazadoras para dicha cultura (Domenech 2005: 3).

Por otra parte, esta normativa dejó relegada a la reglamentación y a las normativas complementarias la forma en que ello iba a ser llevado a cabo, limitándose a señalar la necesidad de formular políticas públicas de integración desde una perspectiva intercultural. Tanto en el ámbito de la integración como en la gestión de la interculturalidad, el reconocimiento de derechos propiciado por la ley no fue acompañado por un acompañamiento global de políticas de Estado ni desde el Ministerio de Educación, ni desde la Secretaría (desde 2014 Ministerio) de Cultura. La presencia de estructuras previas y la falta de coordinación entre ambas configuraciones institucionales en la temática de la gestión intercultural fue el principal límite a la ley en este aspecto.

Ello llevó a que ya en el informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) del año 2011 se indicara que “hasta el momento, pocas o nulas han sido las medidas y políticas concretas que se adoptaron para garantizar esa integración, particularmente desde una perspectiva intercultural” (Ceriani Cernadas y Morales 2011: 24). En este sentido, ninguna de estas políticas tuvo éxito al no verse acompañadas en el proceso de integración regional.

Ahora bien, la necesaria reglamentación de la ley por medio de la cual debían instrumentalizarse estos artículos, se formalizó únicamente en el año 2010. La demora se debió en parte a las dificultades a enfrentar en el seno de la institucionalidad de la Dirección Nacional de Migraciones, regida por una lógica represiva predominante vigente a lo largo de toda su historia. Desde el momento de la promulgación de la ley y hasta el año 2008, tanto la Dirección Nacional de Migraciones como la Mesa de Organizaciones para la Defensa de los Derechos Humanos de los Migrantes elaboraron múltiples propuestas de reglamentación de la ley en un tira y afloje constante de posiciones difícilmente compatibles. Sin embargo, todas las propuestas de la Dirección Nacional de Migraciones fueron impugnadas u observadas por la Mesa por su carácter represivo.

Fue sólo en el mes de junio del año 2008 cuando se dio un hecho fundacional para reglamentación final de la ley. A través de la Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones N° 37130/2008 y a instancias del Ministerio del Interior, se creó una Comisión Asesora para la Reglamentación de la

⁶ A través de su integración idiomática, la instrucción sobre sus derechos y obligaciones, la valoración de sus expresiones culturales y la organización de cursos de formación a funcionarios públicos y privados inspirados en la convivencia de una sociedad multicultural.

Ley, invitando a participar en ella a algunas organizaciones integrantes de la Mesa —Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH)—, organizaciones internacionales —Organización Internacional de Migraciones (OIM)—, organismos de Naciones Unidas —Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)— y algunas instituciones religiosas —Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) y el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos—. Tras cinco meses de trabajo en los cuales fueron tratados todos los temas sensibles de la ley, la Comisión Asesora elaboró un documento que fue aceptado por el Ministerio del Interior. Este trabajo en conjunto, de la mano de la presión que ejerció un fallo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que obligaba al país a dictar la reglamentación de la ley de migraciones, dio como resultado la aprobación del Decreto Reglamentario 616/2010 por el Poder Ejecutivo.

Por último, tras el cambio de gobierno y el consiguiente proceso de transición política, las reformas fomentadas desde el año 2015, ha devuelto a la arena política el debate en torno a la ley de migraciones. En virtud de ello, al momento de la publicación de este artículo se han dictado 67 normativas que modifican la ley vigente. Entre ellas, el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 ha sido el que ha provocado mayores controversias, al retrotraerse hacia una política de control y selección que permite limitar el ingreso de inmigrantes al país y facilita las expulsiones en sumario. Se trata, entre otras cosas, de una política que dificulta el trámite para obtener la ciudadanía nacional, obstaculiza el derecho de defensa, posibilita la detención y facilita la expulsión. Ello está ligado, en última instancia, al retorno de una retórica que asocia la migración al delito, el narcotráfico y a la inseguridad ciudadana: una narrativa arraigada en la sociedad argentina pese a los esfuerzos de concientización social de las últimas décadas, y profundamente fomentada por los discursos políticos y mediáticos. No obstante ello y pese a haber contado con el aval de la justicia ante los reclamos de organismos de derechos humanos, es innegable reconocer que estamos ante un debate que no ha hecho más que comenzar, y ante el cual las organizaciones de la sociedad civil no permanecerán impávidas.

Organizaciones supranacionales e integración cultural: el MERCOSUR y la UNASUR

Ahora bien, como fue indicado previamente, ningún proceso de integración migratoria de tal magnitud podría tener éxito sin estar inmersa en una estructura regional que abarcase a todos los países de la región. Tras establecer la voluntad de la libertad de tránsito, la experiencia del MERCOSUR se vio obligada a encarar un proceso de transformación que lo llevó hacia niveles no contemplados en la lógica de un Mercado Común. Entre otras iniciativas, la firma en 1996 del Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR dio

lugar al MERCOSUR Cultural, que comenzó a operar en 1998 con el objetivo de lograr “la promoción del conocimiento recíproco y el fortalecimiento de las manifestaciones artísticas, los valores, la idiosincrasia de los pueblos, atendiendo a la diversidad cultural de cada uno de ellos”. Entre los objetivos de este, se buscó avanzar hacia una mayor cooperación cultural a través de la difusión y divulgación de las expresiones culturales y artísticas del bloque, generando estadísticas culturales de la región para desarrollar políticas públicas eficientes, y llevando adelante políticas, programas y proyectos que tendiesen a ampliar la circulación y comercialización de los bienes culturales dentro de la región (Principios y directrices del Programa MERCOSUR Cultural).

El fortalecimiento de esta función se dio a través del establecimiento de su sede en Argentina en 2006 (CMC/DEC. N° 11/06), la institucionalización de la Secretaría Técnica del MERCOSUR Cultural desde 2010 (Acuerdo de los Ministros de Cultura del MERCOSUR en Río de Janeiro, 20 de noviembre de 2010) y la creación del Fondo MERCOSUR Cultural (CMC/DEC. No. 38/10). En consecuencia, en el año 2012 fueron aprobados su estructura orgánica y su reglamento interno (CMC/DEC. No. 15/12 modificado por CMC/DEC. No. 22/14), designando a la Reunión de Ministros de Cultura como autoridad máxima y estableciendo los órganos dependientes de la misma. Para concluir, en el marco del Comité Coordinador Regional se dio inicio en 2012 a la redacción del “Plan Estratégico de Integración Cultural del MERCOSUR”, a fin de establecer objetivos de mediano y largo plazo para respaldar las acciones de integración, cooperación e intercambio cultural del bloque. En este sentido, se establecieron como ejes centrales el desarrollo sostenible, la protección y la promoción de la diversidad cultural, el fortalecimiento de los derechos culturales y la promoción de la economía creativa.

Ello generó como resultado iniciativas como el Patrimonio Cultural del MERCOSUR, el ya mencionado Fondo MERCOSUR Cultural, así como diferentes proyectos llevados a cabo desde entonces. Ahora bien, más allá de la apertura de otras posibilidades que permitiesen lograr una mayor integración, los objetivos del MERCOSUR estuvieron siempre ligados a una integración económica apoyada en los cuatro pilares declarados por el tratado de Asunción⁷. En palabras del secretario de Integración Federal y Cooperación Internacional del Ministerio de Cultura de Argentina, Iván Petrella, a lo largo de la última reunión de Ministros de Cultura del Mercosur Cultural, para esta institución siempre será necesario “defender la cultura en términos económicos no sólo para nuestros gobiernos, sino para la sociedad”⁸. Por ende, todo intento

⁷ Libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común; coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes; compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes.

⁸ Web institucional del Mercosur Cultural. Disponible en <http://www.mercosurcultural.org/index.php/2015-09-30-12-49-44/146-reunion-de-ministros-de-cultura-pptb-2017> [Consultado el 1/3/2018].

de integración cultural estuvo siempre limitado y subordinado a los objetivos económicos del Mercado Común.

Diferente fue el caso de la UNASUR, cuyo Tratado Constitutivo redactado en Brasilia en el año 2008 estableció que su constitución se apoyaba sobre “la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales”, afirmando “su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado”. En el mismo sentido, ratificaba entre sus principios rectores el irrestricto respeto a la soberanía, la autodeterminación de los pueblos; la participación ciudadana y pluralismo y el reconocimiento a derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes asentados sobre la base de la democracia. Su artículo 2, estableció como objetivo general:

construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

Asimismo, estableció en sus objetivos específicos la necesidad de lograr una

cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas

(artículo 3 inciso k)

promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades.

(artículo 3 inciso o)

Para ello fue creado a fines del 2012 en Lima, Perú, el Consejo Suramericano de Cultura como instancia de diálogo y coordinación de políticas para la cooperación en materia cultural. Las prioridades establecidas en su creación fueron promover la diversidad cultural de la región e impulsar la difusión de las distintas expresiones culturales de los pueblos reconociendo la pluralidad de todos los países que conforman el bloque. Otro de los objetivos fue elaborar programas de acción conjunta a favor de la protección de la herencia cultural de los pueblos. En este sentido, en el año 2013 se establecieron las bases de su actuación a través de la aprobación de su Estatuto. Finalmente, por medio de Planes bianuales de Acción se han establecido diversas áreas de acción: interculturalidad, industrias culturales y economía creativa, defensa del patrimonio cultural, comunicación y cultura, artes.

Paralelamente resultan interesantes ciertas propuestas derivadas de estos proyectos de integración regional, como la consolidación del Mercado de Industrias Culturales del Sur (MICSUR). Nacida con el fin de “crear y consolidar una plataforma para el conocimiento, difusión, promoción, circulación y comercialización de bienes y servicios generados por las industrias culturales y creativas de la región”, esta iniciativa se prepara para su tercera edición, planificada para el mes de noviembre de 2018 en la ciudad brasileña de São Paulo. Propuestas como el Mercosur Cultural, el Consejo Suramericano de Cultura y el MICSUR permiten creer que, aunque incipiente, la construcción de mecanismos supranacionales de integración cultural es posible. Este diálogo deberá llevar, en última instancia, a una integración que permita alterar los imaginarios colectivos en pos del reconocimiento de la pluralidad de las poblaciones. Se trata, como fue mencionado durante la IV Reunión del Consejo Suramericano de Cultura realizada en marzo de 2017 en Ecuador, de profundizar una política cultural desde la región, que fomente una integración que conduzca a la construcción de una identidad común como resistencia a las prácticas hegemónicas.

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo he procurado analizar las políticas públicas migratorias de la República Argentina, identificando específicamente los criterios culturales presentes en las mismas destinados a lograr una integración intercultural eficiente. Para ello, analicé los límites y alcances de las políticas culturales a partir de su definición teórica. Bajo estas nociones, expuse el conjunto de normativas migratorias existentes desde la instauración de la democracia en la República Argentina, llamando la atención sobre el cambio de modelo internacional y regional y su incorporación en el debate de la ley vigente, mencionando posteriormente las iniciativas existentes a nivel regional.

Mencioné de este modo cómo tras la instauración del nuevo orden mundial post-Guerra Fría se dio un doble y contradictorio proceso de integración. En primer lugar, de la mano de las ideas neoliberales comenzó a debatirse la libertad de circulación de bienes y capitales, llevando a graves discordancias a la hora de discutir la libre circulación de personas. En segundo lugar, el auge de las ideas multiculturales profundizó el debate en torno a la tolerancia de la diversidad, estableciendo de la mano nuevos mecanismos de control con “rostro humano” (Domenech 2013: 1). La implementación de estas ideas en la República Argentina se vio contemplada preliminarmente con la reforma constitucional del año 1994, que dio lugar al reconocimiento de ciertos derechos fundamentales a través de la inclusión de los tratados internacionales en la cima de la pirámide normativa. Sin embargo, fue recién a través de la Ley de Migraciones promulgada en el año 2004 que estos derechos se vieron plasmados en la legislación migratoria.

Aun así, es importante resaltar que lo novedoso de la ley de migraciones vigente fue la adopción de caracteres multiculturales. En este sentido, si bien la estructura demográfica argentina ha sido multicultural y multiétnica durante toda su historia, fue la primera normativa migratoria de la historia argentina en reconocer una realidad multicultural, lo cual en su momento representó un verdadero desafío. Sin embargo, “no [sólo] se trata[ba] de amontonar grupos uno al lado del otro al modo de los Estados Unidos, fingiendo una multiculturalidad que sólo oculta la hegemonía de uno de los participantes” (Vior 2007: 10). El verdadero desafío era reconocer efectivamente esa realidad multicultural y multiétnica, asumiendo las responsabilidades derivadas de esta decisión a través del fomento de políticas migratorias y culturales inclusivas.

Estos avances observados en términos legales han llevado a reconocer que la idea de la preservación y protección de una identidad nacional ha cambiado. Es hora de poner fin a la reproducción de esta lógica decimonónica asimilacionista que hoy se esconde detrás de la máscara liberal de la tolerancia y el respeto. Por ello, si bien la actualización de los principios sobre los cuales se asienta el accionar del Estado a partir de la promulgación de la Ley 25.871 sí refleja el cambio del modelo multicultural imperante a lo largo de las últimas tres décadas, la eficiencia de la normativa vigente en Argentina no va más allá del reconocimiento de principios legales y políticas locales puntuales. Es por ello que para la futura formulación de políticas culturales se hace necesario partir de un diagnóstico que reconozca la presencia de las múltiples identidades que se encuentran en el territorio de la República Argentina.

Sin negar los aportes y avances realizados por esta normativa migratoria, es fundamental partir de la comprensión de la coyuntura histórica y de las distintas lógicas en juego para continuar con la reforma de la misma en pos de lograr una verdadera inclusión cultural. En este sentido, el ámbito de la integración intercultural (parcialmente comprendido por la ley) ha sufrido grandes carencias a la hora de hacer un diagnóstico y perseguir la aplicación de políticas de esta índole.

Frente a ello, si bien actualmente se percibe un retorno hacia políticas migratorias represivas asociadas a narrativas de exclusión, el retorno a un mundo de fronteras cerradas, identidades nacionales inmutables y políticas de exclusión es inimaginable. Es fundamental formular un diagnóstico a largo plazo que persiga un cambio en la cosmovisión del Estado. De este modo, uno de los mayores desafíos que los Estados de la región tendrán por delante, si pretenden superar estas carencias, es continuar avanzando hacia la integración de políticas conjuntas que permitan lograr un accionar que trascienda los límites estatales con las herramientas que ya han sido creadas.

A partir de los análisis que sean realizados de ahora en adelante, es necesario observar con atención las alternativas superadoras que proponen los distintos actores interventores en la vida social, cultural, política y económica a nivel local, nacional y regional. Es sólo a través de la elaboración de políticas que superen la lógica asimilacionista que será posible buscar nuevas soluciones

que respeten las regiones, que coordinen los esfuerzos y que aprovechen las redes organizativas de una sociedad participante para lograr la adopción de un sistema alterno, creativo e inclusivo que verdaderamente contemple a la migración como un derecho humano.

Referencias bibliográficas

Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR (2002), publicado el 06.12.2002, Brasilia.

Acuerdo de los Ministros de Cultura del MERCOSUR (2010), publicado el 20.11.2010, Río de Janeiro.

Bobbio N. (1991), *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid.

Ceriani Cernadas P., Morales D. (2011), *Argentina. Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los Derechos Humanos*, no 559e, Centro de Estudios Legales y Sociales, Federación Internacional de Derechos Humanos, Buenos Aires.

Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Migrantes (2003).

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2003).

Correa V. (2006), *El papel de la sociedad civil en los derechos humanos de los migrantes*, CELADE, Santiago de Chile.

Constitución de la Nación Argentina (2013), Gráfica Campichuelo, Buenos Aires.

Declaración de Integración Cultural del MERCOSUR (2008), publicada el 12/06/2008.

Decreto-Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración 22.439 (1981), publicada en el Boletín Oficial el 27.03.1981, Buenos Aires.

Decreto 1.023 (1994), publicado en el Boletín Oficial el 05.07.1994, Buenos Aires.

Decreto 1.117 (1998), publicado en el Boletín Oficial el 06.10.1998, Buenos Aires.

Decreto 616 (2010), publicado en el Boletín Oficial el 06.05.2010, Buenos Aires.

Decreto de Necesidad y Urgencia 70 (2017), publicado en el Boletín Oficial el 30.01.2017, Buenos Aires.

Disposición 37.130 (2008), Dirección Nacional de Migraciones, publicada en el Boletín Oficial el 26.05.2008, Buenos Aires.

Domenech E. (2005), *Inmigración, Estado y educación en Argentina ¿Hacia nuevas políticas de integración?* XXV Conferencia Internacional de Población de la IUSS realizada en Tours, Francia, <http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/domenech.pdf> consultado en: 01.03.2018.

Domenech E., Magliano M. J. (2008), *Migración e inmigrantes en la Argentina reciente: Políticas y discursos de exclusión/inclusión*, Siglo del Hombre, CLACSO, Bogotá.

Domenech E. (2010), *La "nouvelle politique migratoire" en Argentine: les paradoxes du programme "Patria Grande"*, "Problèmes d'Amérique latine", vol. 1, no 75, pp. 37–60.

Domenech E., (2013), *"Las migraciones son como el agua": Hacia la instauración de políticas de "control con rostro humano"*, "Revista Latinoamericana Polis", no 35, On-line.

- Estatuto del Consejo Suramericano de Cultura (CSC) (2013).
- Estructura orgánica y reglamento interno del MERCOSUR Cultural (2012), MERCOSUR/CMC/DEC. no 15/12.
- Estructura orgánica y reglamento interno del MERCOSUR Cultural (2014), MERCOSUR/CMC/DEC. no 22/14.
- Fondo MERCOSUR Cultural (2010), MERCOSUR/CMC/DEC. no 38/10.
- García Canclini, N. (2001), *La globalización imaginada*, Paidós, Buenos Aires.
- Gavazzo N. (2004), *Identidad boliviana en Buenos Aires: Las políticas de integración cultural*, "THEOMAT", no 9, On-line.
- Grimson A. (2006), *Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina*, en: *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, A. Grimson y E. Jelin (comps.), Prometeo, Buenos Aires, pp. 69–99.
- Giustiniani R. (comp.) (2004), *Migración: Un derecho humano*. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Ley 817 de Inmigración y Colonización (1876), publicada en el R. N. 1874/77, Buenos Aires.
- Ley 4.144 de Residencia de Extranjeros (1902), publicada en el Boletín Oficial el 26.11.1902, Buenos Aires.
- Ley 7.209 de Defensa Social (1910), Publicada en el Boletín Oficial el 26.10.1910, Buenos Aires.
- Ley 24.309 (1993), publicada en el Boletín Oficial el 31.12.1993, Buenos Aires.
- Ley 24.515 (1995), publicada en el Boletín Oficial el 03.08.1995, Buenos Aires.
- Ley de Migraciones 25.871 (2003), publicada en el Boletín Oficial el 21.01.2004, Buenos Aires.
- Mármora L. (2004), *Las leyes de migraciones como contexto normativo (De la "Ley Videla" a la "Ley de Migraciones 25.871")*, en: *Migración: Un derecho humano*, R. Giustiniani (comp.), Prometeo Libros, Buenos Aires, pp. 59–65.
- Mardones P. (2005), *La incorporación de los migrantes a la agenda de los Derechos Humanos en la Argentina*, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, <http://www.alpacaproducciones.com.ar/la%20incorporacion.pdf> consultado en: 01.03.2018.
- Mercosur Cultural (2017), Reunión de Ministros de Cultura – PPTB 2017, <http://www.mercosurcultural.org/index.php/2015-09-30-12-49-44/146-reunion-de-ministros-de-cultura-pptb-2017> consultado en: 15.07.2018.
- Modolo V., Novick S., Mera G. (2010), *Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa*, Catálogos, Buenos Aires.
- Novick S. (2004), *Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso*, en: *Migración: Un derecho humano*, R. Giustiniani (comp.), Prometeo Libros, Buenos Aires, pp. 66–86.
- Oteiza E. (2004), *Hacia una nueva política migratoria argentina. Inmigración, integración y derechos humanos*, en: *Migración: Un derecho humano*, R. Giustiniani (comp.), Prometeo Libros, Buenos Aires, pp. 87–111.
- Pacecca M. I. (1997), *Políticas migratorias y administración pública: la Dirección Nacional*

de Migraciones, 1876–1996, V Congreso Argentino de Antropología Social, Universidad Nacional de la Plata, La Plata, <http://www.equiponaya.com.ar/congresos/contenido/laplata/LP4/46.htm> consultado en: 02.03.2018.

Pacecca M. I., Curtis C. (2008), *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (2010), publicado el 26/10/2010, Cochabamba.

Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR (1996), MERCOSUR/CMC/DEC., no. 11/96.

Resolución 2/2013 de la UNASUR (2013).

IV Reunión del Consejo Suramericano de Cultura (2017), realizado en marzo de 2017, Quito.

VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR (2012), realizada el 30.11.2012, Lima.

Sede permanente del MERCOSUR Cultural (2006), MERCOSUR/CMC/DEC., no 11/06.

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2008), Brasilia.

Vior E. (2007), *Tareas pendientes del Estado argentino para ajustarse a la nueva política de inmigración*, Foro de la UNESCO para el Diálogo entre las Ciencias Sociales y la Política, realizado en la Universidad Nacional de Córdoba, <http://www.ddhmmigraciones.com.ar> consultado en: 02.03.2018.

Yúdice G. (2002), *El recurso de la cultura: usos de la cultura en la era global*, Gedisa, Barcelona.

Žižek S. (1998), *Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

The role of the state of Hidalgo in the public policies for the Hidalgo inhabitants abroad

El papel del Estado de Hidalgo en las políticas públicas para los Hidalguenses en el exterior

*Edgar Manuel Castillo Flores**

POLITICAL SCIENCES AT THE UNIVERSITY OF THE STATE OF HIDALGO
PACHUCA, MEXICO

✉ edgar_castillo@uaeh.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0003-0717-9034>

*Berenice Alfaro Ponce***

POLITICAL SCIENCES AT THE UNIVERSITY OF THE STATE OF HIDALGO
PACHUCA, MEXICO

✉ berenice_alfaro@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7046-1019>

ABSTRACT

In 1990, the migration of the inhabitants of the Hidalgo state to the United States was intensified, becoming an emergent social phenomenon. In response to this, in 1999, the authorities of the state of Hidalgo made some intervention efforts. The aim of this document is to describe the antecedents of the public policies developed by the Hidalgo government in the care of its migrants in the United States, through a methodology of historical and qualitative analysis that investigate three governmental periods of management and various initiatives developed by the state.

* B.A. in Political Sciences and Public Administration by the Autonomous University of the State of Hidalgo, Master in Local Development by the Polytechnic University of Madrid and Ph.D. by the Complutense University of Madrid, with a double degree in Government, Public Policies, Sociology and Anthropology. Currently he is a full-time researcher seconded to the academic area of Political Science and Public Administration with a required PRODEP profile and a coordinator of the B.A in Political Sciences and Public Administration. His areas of research are public policies, local development, migration and development.

** B.A. in International Relationships by the Autonomous University of Guadalajara. She obtained her Master's Degree in Human Rights and Democracy by the Latin American Faculty of Social Sciences in Mexico, where she researched topics related to vulnerable groups, specifically indigenous women and federal programs in Mexico. She obtained her Ph.D. in Social Sciences by the Autonomous University of the State of Hidalgo, where she continued to develop the topic of public policies, vulnerable groups and intercultural competence. Currently she is a full-time researcher seconded to the academic area of Political Science and Public Administration with a required PRODEP profile.

KEYWORDS: *public policy, migration, Mexico, Hidalgo.*

RESUMEN

A partir de 1990 la migración hacia los Estados Unidos de los hidalguenses se intensificó, posicionándose entonces como un fenómeno social emergente. En respuesta al mismo, las autoridades del estado de Hidalgo, en el año 1999, hicieron esfuerzos de intervención. El objetivo de este documento es describir los antecedentes de las políticas públicas desarrolladas por el gobierno de Hidalgo en atención a sus migrantes en Estados Unidos, esto a través de una metodología de análisis histórico y cualitativo para investigar tres períodos gubernamentales de gestión y las diversas iniciativas desarrolladas por el gobierno estatal.

PALABRAS CLAVE: *política pública, migración, México, Hidalgo.*

Introduction

During the last years, the migration of Mexicans to the United States has been a social phenomenon occurring in almost all the Mexican territory. Although the state of Hidalgo had not had a wide migratory tradition, since 1990 it began experiencing an increase in its migratory intensity index, until it reached one of the highest rates in the country (CONAPO 2002).¹

The present text focuses on the study of migration and its social impact. There are many studies that have addressed this subject, and many are the methodologies and approaches that could be applied from social sciences, anthropology, historical social movements, intercultural studies and some others. For this particular case, we decided to use the transnational approach for migration studies (Portes *et al.* 1999). In addition to this, we used a qualitative methodology to interpret the analyzed information, in order to understand behaviors around the causality or not of migration. Moreover, we have chosen to customize the methodology of the case studies especially to concretize real effects of the analyzed phenomena.

Above all, the text is placed in an explanatory paradigm that tries to establish conclusions in terms of causality. This type of research turns out to be the most interesting from the theoretical point of view, since the data collected indicate whether or not there is correlation and, in some cases, also allow inferring whether the alleged cause is earlier than the effect considered (Anduiza *et al.* 1999: 29).

Meanwhile, the case study was established as a research strategy, which is a model widely used in the field of social sciences, particularly in sociology,

¹ *The migratory intensity index* (CONAPO 2012) considers the demographic and socioeconomic dimensions of the international migration and is a type of measure that differentiates the states and municipalities of the country, according to the intensity of the different types of migration to the neighboring northern country and the reception of migrant remittances (CONAPO 2012).

anthropology and political science. We chose this strategy, taking advantage of the facility to establish indicators that will allow us to investigate a single unit of analysis (the state migration policy) of which many properties are considered at a given time (Anduiza *et al.* 1999).²

In view of the migration situation, the Hidalgo authorities are aware of the emerging issues and have tried to actively intervene in this process, but their answer has not been commensurate with the phenomenon's needs, since their involvement just started the last decade. Before 1999, the state policy demonstrated an indifference towards the people from Hidalgo living abroad. Such position followed the traditional line of "non-politics policy" on migratory issues (García, Grieco, Vereá 1988).

The government's change of vision regarding the migratory phenomenon took place during the administration of the governor Manuel Angel Nuñez Soto (1999–2005). Since then, migrants from Hidalgo were included in the political state agenda, therefore, an office was created to handle the requests of the migrants from Hidalgo living in the United States: CAHIDEE – Care Coordination to People from Hidalgo in the State and Abroad (Coordinación de Atención al Hidalguense en el Estado y el Extranjero). In 2015, its name changed to General Directorate of Attention to Migrants – DGAM (Dirección General de Atención al Migrante).

DGAM has designed a care migratory model that seeks to permanently get involved with migrant communities from Hidalgo living in the United States in addition to meet the family needs of migrants in their place of origin. Its operation is divided in three aspects: first, it has managed programs coming from the federal administration in a decentralized way; secondly, it has taken in the initiatives of other states with greater migratory experience; and finally, it has designed its own programs to serve the migrants from Hidalgo.

The transnationalism and the linking policies of the countries of origin with their own migrants

During the last years, a great quantity of social studies has proven the importance of the links between international migrants and their societies of origin and destiny. In a big amount, this literature has emphasized the way in which the arrival of new technologies and the appearance of the information society has speeded up the connection between different places of the world and originating new social phenomena which have led these social links to

² The reasons that led us to the use of the case study were based on two advantages. First, the cost in terms of access to data, information and the simplicity of the research design. Secondly, concentrating on a single case allows intensive research to be followed. That is to say, a large number of properties of the case are considered and its importance is evaluated in the complex network of relationships that constitute every sociopolitical phenomenon (Bartolini 1999).

unpredictable and unimaginable scenarios (Portes *et al.* 2003). The studies on migrants' relations with their countries of origin and destiny are strongly influenced by the presence of the transnational perspective in the study of migrations. The first researches surged in 1999 and, over time, took much more relevance. In this moment, Glick Schiller and a group of researchers (Schiller *et al.* 1992) found that groups of migrants in the United States developed a series of everyday behaviors that the conventional migratory theories couldn't precisely explain; they discovered that, far from assimilating to the United States society, migrants kept numerous social practices that allowed them to have a strong bond with their communities of origin. The concept of transnationalism means "all activities and jobs that require habitual contacts and sustained through national borders for its execution" (Portes *et al.* 2003: 18). The definition of Portes contemplates, for instance, such migrants that endeavor in monthly trips to their places of origin in order to deliver some sort of correspondence to their relatives, friends or acquaintances within their community. However, it does not include the occasional gifts in money or objects that the migrants send to their families, for it is not an occupation as such; it also doesn't include the cases in which a migrant buys a house in his/her country of origin.

The occasional activities described previously contribute to strengthen the field of study of transnationalism, however, they don't end up being of sufficient novelty to justify a new field of research (Itzihsohn *et al.* 1999). What gives support to this new area of studies is the great intensity of changes, the new ways of transaction and the multiple activities that are constantly crossing national borders between the origin and target countries.

In this sense, Portes *et al.* (2003) establish as a unit of analysis an individual migrant and their social networks, while excluding other factors, such as big companies, political parties or local governments. The reason to discard such social factors is not justified in conceptual terms, but as a methodological strategy. Since, according to Portes, the migrant transnationalism is an expression that surged from the basis, in other words, transnational activities that were not initiated by local or national governments or big corporations. On the contrary, all these activities of transnational matters correspond to a reaction of migrants against governmental politics and the dependent capitalist conditions that underdeveloped countries suffer. In this way, it is considered that the transnational activities of migrants surge as an answer to avoid the conditions of poverty and marginalization that affected them in their original and destiny contexts (Smith 2006 cited by Portes *et al.* 2003). The intervention of governments and companies surges later in response to the recognition of the importance and impact that migrant communities have in the social network of their original country, which leads the governments and private companies to interfere actively in this process, mainly looking to direct and redirect these initiatives (Portes *et al.* 2003, Portes, De Wind 2006).

Firstly, the economic transnationalism that includes the activities of migrant businessmen in the places of settlement, which mobilize their acquaintances

through the borders seeking for clients, providers, capital and market; also there are the activities of small and medium size business created by migrants who returned to their country of origin; the multinational investments or the banking activities of financial groups in the country of origin which open business offices in the places of the biggest settlements of migrants. Secondly, there is the political dimension of transnationalism that is developed mainly by political parties, government officials and the leaders of organizations of migrants whose natural goal is to obtain power and political influence in the country of origin as well as in the country of destiny. Their initiatives include the assignment of political rights such as a double nationality, voting in foreign country or the proselytism of any candidate in the country of origin. The last category comprises the sociocultural practices oriented to reinforce the national identity of the migrants abroad, for example: trips of folkloric groups or musicians to perform for an immigrant audience; the organization of events, competitions or sports leagues; the election of beauty queens to represent the migrant community or the realization of artistic events within the country of destiny.

The second dimension differentiates the transnational activities started and directed by powerful institutional actors such as multinational corporations and/or the nation states from the activities carried out by actors with minor institutional level such as migrants and their families in the countries of origin. This category of activities is commonly known as up and down transnationalism (Guarnizo 1997).

The advantage of using Portes *et al.* (1999) typology lies in its usefulness to analyze empirically the transnational migratory phenomenon depending on the actor (social, political or economic), which can be either institutionally powerful government or a modest migrant (Blanco 2007). To summarize, the practices and activities of economic, political or sociocultural aspect in migrant communities acquire a strictly transnational sense when done in a regular and systematic way, through the national borders, generating a sort of interactive channel within the places of origin and target, denominated as a social transnational space. From this moment onwards, the transnational approach started to be more valued for its capacity to renew and enlarge the perspective of the international migratory studies, to such a degree that it has consolidated itself as one of the most commonly used analytical frames by specialized social researchers in international migrations. At the same time criticism appeared regarding its theoretical foundation and its methodology. However, it is of utmost importance that this research highlighted elements, concepts and social actors that until then had never been mentioned within the conventional migratory theories such as the inclusion of the participatory analysis of the different levels of the government within the migratory phenomenon.

In this sense, not long ago the entailment of migrants with their communities of origin has turned into a growing concern for national governments, since

it is obvious that migrants keep connections with their places of origin and target destination. Thus, in the face of complexity regarding the migratory process, the government authorities have not been distant, on the contrary they have implemented a series of programs, laws, actions and very specific politics that have been focused to boost and strengthen a closer relationship with their migrant communities abroad. However, these actions have been more frequent in the countries of origin and have been occurring with less frequency in the target countries.

The state government and its migrant community, a brief recap

Although the migratory phenomenon between Mexico and the United States dates back more than a hundred years, the official link between the Mexican government and its migrants in the United States was a pending issue on its political agenda. The formal approach between both parties occurred in the 1990s with the implementation of the Program for Mexican Communities Abroad –PCME (Goldring 1999). As a part of this initiative, the federal government determined, as one of its main lines of action, that local governments should be involved in migratory issues and initiate relationships with its migrants settled in the United States.

The response of the state governments to the demands of the PCME was diverse: the states with greater migratory tradition and intensity like Zacatecas, Michoacán or Guanajuato, widely collaborated to the point of creating offices and institutions that were responsible for migratory services. They even implemented innovative programs of productive investment using remittances (Moctezuma 2003, Valenzuela 1999, Smith and Bakker 2008). On the other hand, states with the lowest migratory intensity did not participate in the program and they followed the line of the known “politics of the non-politics” in migratory issues (García, Grieco, Vereá 1988).

The local government position in Hidalgo regarding these issues has varied considerably due to the natural passing of time and transformations it has faced in several aspects. Prior to 1990, it was difficult to find evidence of any migration care policy in the state. However, between 1990 and 1998, when the federal government started its approach, state authorities simply managed the policies that came from the federal level in a decentralized way. However, this activity was carried out without the necessary administrative process or without taking into account the needs of migrants. This indifferent behavior is not surprising, since all governors of the state to date have been militants of the Institutional Revolutionary Party (PRI), reason why, in a way, the governors adopted and kept the same traditional position that the party had presented with regard to the migratory phenomenon until 1990.

The local authorities’ lack of interest towards migration was so evident that, although national initiatives and programs already existed (Goldring 2002) and

the state had a considerable migratory flow (Serrano 2006), their participation did not correspond to the demands of the phenomenon.

An example was the coverage of the *Bienvenido Paisano* program, which initially only operated only during vacation periods in Mexico. However, migrants from Hidalgo would come back at a different time period such as at the end of the agricultural season.

In this context, during the return to their places of origin, Hidalgo migrants were subject to various abuses and robberies by organized crime. Surprisingly, they also suffered from these circumstances from the Mexican police authorities in border customs as well as on their journey to their places of origin. Moreover, although Hidalgo migrants reported the facts to the proper authorities, the state government had serious limitations in dealing with the complaints or they simply ignored them.

Because of that, migrants from Hidalgo started to look for their own means of support and protection, and they received help from non-governmental organizations. Such was the case of the migrants from Valle del Mezquital, who – because of the lack of concern showed by the state government – turned to the unofficial protection offered by the Supreme Council of the Hñahñu.

Regarding these facts, one of their former leaders mentioned: “...we were attentive and saw that in order to fight back these situations of mistreatment that our partners suffered, it was necessary for us to participate in the solution. That is why we started to create our own defense through our organization...”. This testimony mentions the participation that the Council had in the migratory issues in the state. In fact, during the 1990s, the leadership shown by this group played a crucial role in the support and defense of migrant workers from Hidalgo in both the United States as well as in Hidalgo. In addition, according to Schmidt and Crummett (2004), several reports from their leaders point out that this organization was a fundamental piece for the establishment of the migration service office in Hidalgo.

In the context of the increasing migratory flow of Hidalgo’s people to the United States since the late 1980s, the active participation of other states in the face of international migration experienced in their regions (e.g. Zacatecas or Michoacan), the economic impact of Hidalgo’s migration in the form of monetary remittances and, above all, the fact that some activities of the government of the state of Hidalgo on migratory issues were replaced by initiatives of the migrants themselves, in October 1999, the then governor of Hidalgo, Manuel Angel Nuñez Soto (1999–2005) created the General Coordination of Support to the People from Hidalgo in the State and Abroad (CAHIDEE), an agency which directly addresses the phenomenon.

It is not surprising that CAHIDDE was established during the Nuñez Soto administration, since, before he became governor, he had served as a head of the Mexico Office in Canada and participated in negotiations of the North American Free Trade Agreement (NAFTA). Hence, he had experience in the role that migrants played during NAFTA’s approval, given the great political,

economic and social influence they had acquired in their regions of origin during the 1990s.

At the end of Nuñez Soto's administration in April 2005, CAHIDEE was consolidated in administrative terms, since it had a series of projects and initiatives for migratory attention. During the transition to the governorship of Miguel Angel Osorio Chong (2005–2011), migration issues were given continuity, keeping them within the government's agenda and expanding their presence in other fronts. Then, for the first time, migratory attention was included in the State Development Plan (PED) 2005–2011 (Government of the State of Hidalgo 2005b). However, the objectives set out were rather broad and to some extent ambiguous. In general, the plan established the need to implement a policy on population studies and the definition of development policies that would generate alternatives to curb migration and its effects on the state.

The follow up of migratory attention was a recurrent issue in the administration of Miguel Osorio, at least in a normative sense. For starters, in December 2006, when the Social Development Law of the State of Hidalgo was enacted, migrants were considered as a part of vulnerable groups and needed priority attention.

Subsequently, the Law for the Protection of Migrants of the State of Hidalgo was promulgated, which began to regulate its legal protection within the state territory. Finally, in 2007, when presenting the State Development Plan Update 2007–2011 (Government of the State of Hidalgo 2007) it could be seen that the state authorities had learned from this, since it was reflected in their objectives that aimed to understand the migratory phenomenon as an element for planning the regional development and strengthening social programs in municipalities with high migratory intensity and to offer development alternatives and strategies to reinforce the migrants' belonging to their communities of origin. In other words, in addition to studying migration and creating alternatives to stop it, they would also seek to meet the demands of migrants both in Hidalgo as well as in the United States.

At the end of Miguel Osorio's term of office in March 2011, migratory attention enjoyed continuity in the political agenda of the following term. In the election to the governorship for the 2011–2016 period, there was a political conjuncture never seen before in the state. For the first time in its history, the electoral environment of Hidalgo crossed its boundaries and had important effects in the United States.

This was due to the fact that the main aspirants to the governorship, Francisco Olvera Ruiz, candidate of the PRI, and Xóchitl Gálvez, opposing candidate of the PAN-PRD alliance, made proselytizing visits to Hidalgo migrants in the cities of Houston, Texas and Tampa Bay, Florida, respectively. In the end, the result of the election was favorable for the official candidate of the PRI, who, as acting governor, instructed that the migrants be included as one of the vulnerable groups within the State Development Plan 2011–2016

(Government of the State of Hidalgo 2011). By the year 2015, CAHIDEE was to disappear and now it would acquire the category of General Directorate of Attention to Migrants (DGAM).

The role of the state of Hidalgo in the public policies for the Hidalgo inhabitants abroad

Edgar Manuel Castillo Flores
Berenice Alfaro Ponce

The General Directorate of Attention to Migrants in Hidalgo

From the creation of the CAHIDEE in 1999 and until its transformation into the General Directorate of Attention to Migrants in Hidalgo (DGAM) in 2015, the main functions of this public body have been to include the migratory issues in the political agenda of the state government and to implement support and linkage actions to meet the needs of the communities from Hidalgo settled in the United States.

However, at the beginning, this office had serious inconveniences and difficulties of internal administration, such as its location within the organizational chart of the public state administration. In the beginning, the CAHIDEE was a part of the Ministry of Finance, where it remained for a couple of months. Then, it became a part of the governor Nuñez Soto's office, where it served as an advisory body. Subsequently, it was included in the government secretariat where, in October 2004, it was consolidated as a decentralized administrative body in charge of the execution of migratory programs. Finally, since 2005 and until this date, it has been located in the structure of the Ministry of Social Development, due to the operation of the 3x1 Program for Migrants (Trejo 2010, SEDESO 2005, Vargas 2007). Therefore, it is under the Undersecretary of Human and Social Development.

In addition to this, financing for the General Directorate of Attention to Migrants has been one of its main difficulties, because until October 2004, when it became a decentralized body from the public state administration, the unit began to receive its own resources in order to operate. However, the financial amount depends on other factors such as the political and economic context, the timely delivery of resources by the federal government and the allocation and availability of the budget expenditures established by the Ministry of Finance of the state of Hidalgo.

As an example, in 2005, during the governorship transition period, the CAHIDEE received one million pesos for its first months of operation (May-December). In 2006, it obtained about 11 million pesos, while the following year, as a result of the presidential change in Mexico, the budget was reduced to 2 million pesos. At the beginning of 2008, the federal government provided the necessary resources to the state of Hidalgo and the state allocated a 10 million pesos budget for migratory attention. However, the following year, due to the global economic and financial crisis, the budget was reduced again to approximately 3 million pesos.

Despite the aforementioned drawbacks, the DGAM is currently better defined. Its internal structure, according to the Organic Law of Public

Administration for the State of Hidalgo, defines it as an agency that depends on the Undersecretariat of Social Programs, included in the Secretariat of Social Development of Hidalgo. Its organizational chart shows three directorates (Programs for the Attention to Migrants, Linkage and Houston House); three subdirectorates (Legal Procedures, Expert Translator and Administrative) and six support departments (Migration Assistance, Projects for Migrants, Communities Abroad, I am already from Hidalgo, Repatriation and Hearings). The Internal Regulations of the Ministry of Social Development point out that this organization has 32 specific functions that revolve around three action axes: the design of advisory programs, productive projects, investment, academic and protection of migrants from Hidalgo; the strengthening of migrant communities abroad and support and legal advice for people from Hidalgo living abroad.

Since the creation of the CAHIDEE in 1999, migratory attention has included the following actions: it has taken over the management of existing federal policies such as the Bienvenido Paisano program, adapting it to the state context; it continued to respond to the requests of migrants and their families through corrective protection programs such as legal assistance or the removal of mortuary remains; it encouraged the creation and consolidation of organizations for migrants from state of Hidalgo (CAHIDEE 2005). In its second year of operation, the institution became a founding and active member of the National Coordination of State Offices for Migrant Care (CONOFAM) through which it was able to exchange its experiences with offices from other states.

Among these initiatives, the Linkage Mechanisms program was established, in order to set up communication links by means of the retransmission of television and radio programs in the places of greater settlement of people from Hidalgo in the United States. In that same year, the Migrant Care program began to operate, whose objective was to strengthen the roots and sense of belonging of the migrants, by managing visits of artistic and cultural groups from Hidalgo in North America. The Let's Talk Migration initiative also started and it focused on reporting the risks and dangers faced by migrants when trying to cross the borders illegally.

In 2002, Hidalgo's policy sought to extend the rights of migrants by means of the dual nationality of their children born in the United States through the I am already from Hidalgo program. It also started to promote academic studies on international migration with the Permanent Observatory of International Migration. Likewise, programs that sought to integrate Hidalgo's migrants in the development were implemented and they gave way to the creation of their own initiative Peso x Peso, Dólar x Dólar, which had the objective of encouraging the participation of migrants in charitable works for their communities of origin. The programs 3x1 for Migrants and the pilot program Migrant Invest in Hidalgo were set in motion (thanks to the management of federal initiatives). Both programs were intended to give a new destination to

the savings of migrants, taking advantage of their capacities for the formulation of social and productive projects.

In 2004, financial investment initiatives continued to be boosted with programs such as Small and Medium Investment, aimed at the creation of SMEs and the construction of housing in their community of origin. At that moment, the institution began to collaborate indirectly with the Ministry of Health (SSA) and with the Ministry of Public Education (SEP), in the Binational Programs of Migrant Education and Health, Go Healthy, Come Back Healthy, which seek to give attention to the needs in education and health of the Hidalgo migrants. However, the participation in those programs was reduced, at least until 2012.

Furthermore, academic studies were initiated regarding the main causes and repercussions of the migratory phenomenon in the state and programs for the use of remittances started to be promoted. But the most important thing was that the government of the state of Hidalgo sought to actively engage with the migrant community in the United States, to the extent that it began to address their demands and recognize their presence in the state, which led to the institutionalization of their relations through an office responsible for that subject.

Continuity and the attempt of the integral migratory attention

In the political transition to the governorship of Miguel Angel Osorio Chong (2005–2011) there was continuity in the government's attitude towards migration and new programs were even created. In fact, the inclusion of migrants in the State Development Plan 2005–2011 (Government of the State of Hidalgo 2005b) led to the establishment of the State Program of Migrant Care (SEDESO 2005) which had the purpose of providing counselling and support for people from Hidalgo in the United States as well as their families in Hidalgo. In this sense, the strategies of the program included five general competences that would be carried out by means of four lines of action (preventive, corrective, productive investment and social and community development actions). These lines, in turn, established the operational programs that would work during that government term.

A great part of the implemented programs continued as the case of Bienvenido Hidalguense; Support and Orientation for Migrants in the State; Let's Talk Migration; I am Already from Hidalgo; 3x1 for Migrants; Peso x Peso, Dólar x, Dólar, Migrant Invest in Mexico and all the corrective protection actions (SEDESO 2005). Also the Binational Programs of Education and Health, Go Healthy, Come Back Healthy continued to be supported.

In addition, as considered by the state government, the modified programs to improve or extend its operation were the Observatory of International

**The role of the state
of Hidalgo in the public
policies for the Hidalgo
inhabitants abroad**

Edgar Manuel Castillo Flores
Berenice Alfaro Ponce

Migration, which became the program of Investigation and Analysis of Hidalgo's Migration. Another case was Migrant Care which changed its name to the program of Support and Orientation to Migrants in the State. The same thing happened with the Creation of Migrant Clubs and Migrant Care, programs that became the Program of Hidalgo Communities Abroad.

On the opposite side we have the Linkage Mechanisms initiative that, because of a lack of budget, stopped making television programs and it was reduced to a Radio program for Migrants. On the other hand, the initiatives of the Small and Medium Investment program were integrated into the operational rules of the 3x1 for Migrants and Peso x Peso, Dólar x Dólar programs.

At the beginning of this administration, the programs of Approaching United States Authorities and Migration Issues were created. The first one was intended to create ties with American authorities located in Mexico and the second one tried to diminish risks for migrants, exploring their options to obtain a work visa. Also, due to the number of requests received between 1999 and 2005 (since 430 people from Hidalgo lost their lives abroad) the support of the removal of remains was expanded, which became an operational program.

In summary, at the beginning of the administration of Miguel Angel Osorio, the State Plan of Attention to Migrants 2005–2011 defined the basis for the operation of the 14 programs dedicated to migratory care.

However, from 2005 to 2009, several factors such as political and economic changes as well as the new demands of migration dynamics in Hidalgo coupled with the adjustments in the budget of the state government, caused their modification and, in some cases, some established programs were eliminated. Consequently, the Peso x Peso, Dólar x Dólar initiative was discarded, taking its proposals to the 3x1 for Migrants program. Also, the Migrant Invest in Mexico (Hidalgo) program ended in 2007 having obtained modest results. Also, due to the lack of sufficient financial results, the Radio Program for migrants was cancelled. Finally, adjustments in migration care policy led to the implementation of new programs that sought to integrate all migratory care programs into one single mechanism.

Unique Registry of People from Hidalgo Living Abroad (REHUNE)

In March 2008, the government of the state of Hidalgo proposed a comprehensive migratory care initiative considered as an unprecedented public policy effort in the country. In the opinion of the then Director of the CAHIDEE: “The government of Osorio Chong seeks to implement a new tool of social support for those who have left, this tool is called REUNHE [...], it is a unique national program in its entirety. There is nothing like it, although there are states that have implemented something similar, none of them has this program”.

The originality mentioned by the official was based on the operation of the program which in general terms included two aspects: it incorporated

all the lines of action of the State Support Program for Migrants 2005–2011 (SEDES0 2010) and it combined many of the operative programs to create a type of comprehensive migratory care system.

The operation of REUNHE considered creating a migrant registry based on information from North America and the municipalities of Hidalgo. Basing on this registry, the program mechanism comprised three actions. The first one was to provide migrants and their families in the state with identification documents such as birth certificates, CURP, among others, and it also offered legal advice. The second action was aimed at providing a monetary system for both the management of their income in the United States as well as for sending and receiving remittances. Finally, the third action was the structuring of productive projects with the goal of creating small businesses in the high migratory intensity municipalities in the state. During its first year of operation, REUNHE registered around 45 thousand migrants from Hidalgo among whom more than 18 thousand cards were delivered in order to send remittances. In addition, 10 million pesos were given for the establishment of 112 productive projects. This generated 289 jobs in 28 municipalities, directly benefiting 1.291 people from Hidalgo.

However, despite the good intentions of the government to promote comprehensive migration care, the program had errors due to a lack of transparency in key aspects such as real costs, the financing of productive projects and the information security of the migrants' registry. This happened because there was no public bidding contest so the Global Search company could provide this service in the United States. The amount of discount cards given by the government of the state of Hidalgo was known, but the profit obtained by the private company was not disclosed. The foreign company that provided the service in the United States was susceptible of being intervened for security purposes, since illegal migration is punished by the USA Patriotic Act. Also, resources from the 3x1 Program for migrants were intended to be used in a discretionary manner, only with the participation of the state government and the migrants, which violated the rules of operation that require the participation of three government levels and its approval through the Committee of Work validation. In this context, the REUNHE program was only operating for a year and a few months, because after the exit of the promoter of this initiative, the Secretary of Social Development (SEDES0) David Pechina Grub, the program reduced its activities. In this sense, it is not unreasonable to assert that the official used the program as a part of a political strategy that would help him achieve a candidacy of the PRI for a Federal Government position –which he finally achieved– and not as a platform to provide real support to Hidalgo's migrants. Upon the arrival of a new head of the SEDES0, the activities of the REUNHE program were diminishing until it disappeared completely.

By the end of 2012, the change to the administration of Francisco Olvera Ruiz continued the work of CAHIDEE, giving it the category of General Directorate of Attention to Migrants (DGAM) and until 2015 it is said to be operating 14 programs. The migrant community also approved the programs,

The role of the state of Hidalgo in the public policies for the Hidalgo inhabitants abroad

Edgar Manuel Castillo Flores
Berenice Alfaro Ponce

as not only did their basic demands continue to be met, but also the coverage of many programs was extended. (See Appendix 1). But above all, there was a great advance in the program of creating migrant organizations.

DGAM operational programs

According to the Operating Rules of the Social Development Programs of the State of Hidalgo (SEDESO 2010) and the government reports of the administration of Francisco Olvera Ruiz (2012–2015), until 2015 there were at least 14 programs for migrants (See Appendix 1.). However, some of these initiatives only existed on paper, since no relevant activity has been reported in recent years. Going further with this information, we will briefly describe each one of the cases.

Bienvenido Hidalguense

The Bienvenido Hidalguense program was one of the first alternatives of the state government to support its migrant communities and it was originated because the Bienvenido Paisano program did not cover all needs. As a result, migrants started to seek their own means of protection and support. During the 1990s, the Supreme Hñahhu Council implemented the Informed Indigenous Migrant, in order to protect migrants from the Valle del Mezquital. Based on this non-governmental initiative and juxtaposed to the gradual increase of complaints from Hidalgo migrants, in 1999, the Hidalgo government decided to expand and improve the attention of the federal program, creating the Bienvenido Hidalguense initiative.

During its first year of operation, the program was recognized for its results by the Government Secretariat, the CONOFAM and other non-governmental organizations (Vargas 2007). Subsequently, in 2003, an orientation and support module from the state government was established at the border between Sonora and Arizona. And in 2005, in Hidalgo's area, 20 permanent modules of support, assistance and permanent patrol were established, as well as 4 security corridors that support the return of Hidalgo migrants. Similarly, Hidalgo migrant organizations like the Hidalgo Federation in Nevada, have created their own defense mechanisms such as caravans they organize at the end of the year to return to the state.

Support and Orientation for Migrants in the State and Abroad

Established in 2005, this initiative seeks to formulate assistance policies that benefit Hidalgo's migrants and determine priorities for the development of attention programs. Its objective is to give specialized guidance to Hidalgo's

migrants settled in the United States through interaction and coordination strategies of all people involved in the migration phenomenon in Hidalgo (SEDES0 2010). Until 2006, the results of this program report a series of inter-institutional meetings between authorities of the three government orders in Mexico and the United States. However, since 2007, no activity has been registered.

The role of the state of Hidalgo in the public policies for the Hidalgo inhabitants abroad

Edgar Manuel Castillo Flores
Berenice Alfaro Ponce

Hidalgo Communities Abroad

Having as background the Creation of Migrant Clubs and Attention to Migrants, in 2005, this initiative is consolidated in order to seek permanent contact with Hidalgo's migrants in the United States. The objectives of this program are the creation and strengthening of organizations, clubs and federations of migrants from the state as well as supporting civic or festive events of the Hidalgo community in the United States (SEDES0 2010). Within the frames of this program, the Hidalgo House for the people from Hidalgo who live in the United States of America was inaugurated on September 24, 2012. Thanks to this initiative, the government of the state of Hidalgo has managed to create communication channels to link directly with the migrants from Hidalgo in the United States.

Investigation and Analysis

This program was created in 2005, based on the Observatory of International Migration from Hidalgo, seeking support of specialized institutions in the study of migration between Mexico and United States. The purpose was to generate studies and investigations on the origin, transit and destination of migrants from Hidalgo, their migration profile and work activities and the impact this phenomenon has on the state (SEDES0 2010). Among the results of this initiative is the *Diagnosis of the state of Hidalgo around the migratory phenomenon* (INEGI and CAHIDEE 2004), a study on the *Organizational dimension of Hidalgo migrants in the United States* (Escala 2006) and the relationship between international migration and poverty in the state of Hidalgo (Serrano 2006). Subsequently, between 2007 and 2010, it is mentioned that there are ten pending research projects without any being published. However, the government reports from 2011 to 2015 mention a pilot study in 26 communities of municipalities with high migratory intensity in the state, which culminated with the publication of the book *People from Hidalgo in the US: the Dream after the Journey* (DGAM 2016) and the project called "Barometer of the Hidalgo Migrant in Houston, Texas and Conurbated Areas", whose objective is to make known the living conditions of the people from Hidalgo in that part of the United States.

Let's Talk Migration

The program was established in the year 2000 with the aim of setting up mechanisms that would permit the municipalization of the migration policy through cooperation agreements with 84 municipalities for the creation of migration assistance offices in the municipalities (SEDES0 2010). In its development, a series of informative meetings and workshops were held in educational institutions and with the population, mainly in communities with high migration in the state (Vargas 2007). Among the results obtained, in 2006 the first municipal office to serve migrants was inaugurated in Tenango de Doria.

I am Already Hidalguense

Created in 2001, the program advocates to provide documentation that certifies the Mexican nationality of the sons of people from the state of Hidalgo, who were born outside the national territory of Mexico. The program facilitates the procedure of double nationality to the migrants from Hidalgo and allows them to enjoy all their rights as any Mexican citizens. Furthermore, it includes the guidance and support to transact birth certificates, the translation of official documents and the issuance of a Unique Population Registry Code in Mexico – CURP (SEDES0 2005). The results mention that in 2001 and 2015, 7,397 birth certificates were delivered along with the same number of UPRC (CURP). More than 5 thousand actions of advisory, apostil, translation of documents, certification procedures among others.³ Owing to these results, this program is another case of success received with major acceptance among the migrant community of Hidalgo migrants in the United States.

Approach between Mexican Authorities and Foreign Authorities

Created in 2005, the program seeks to warrant a major approach between the migrant community of Hidalgo with the governmental authorities of the Mexican government (federal, state, and municipal) and its counterpart in the US settled in national territory (embassy, general consulate, etc.). The purpose of this linkage is to strengthen a culture of conjoint work and cooperation among countries (SEDES0 2005). Nevertheless, since its creation it does not register any result or improvement and it is only mentioned within the Cooperation Rules of Programs of Social Development (SEDES0 2010).

³ Author's calculations based on the findings of governmental reports of Manuel Ángel Núñez (1999–2005) and Miguel Ángel Osorio (2005–2011) administrations and five reports of the government of Francisco Olvera Ruiz (2011–2015).

International Linkage

The program is created in 2005 with the purpose of attending and follow the investment projects that migrants from Hidalgo propose (SEDES0 2010). Within the frames of this program the government seeks to intervene in the mechanisms of management of social investment. However, the operation lines are not clear. In conjoint work with the program Approach with Mexican Authorities and Foreign Authorities, this enterprise seems to lack impact and follow-up as, since its creation until 2015, no results were reported.⁴

The role of the state of Hidalgo in the public policies for the Hidalgo inhabitants abroad

Edgar Manuel Castillo Flores
Berenice Alfaro Ponce

Corrective Protection and Juridical Identity

The actions of corrective protection are the main activities offered by the state offices in attention to migrants (OFAMs) in Mexico. In Hidalgo, this program has the objective to attend the requests for support presented by migrants and their relatives in the state (SEDES0 2005). Between lines of action of this program, the support for the location of missing Hidalgo citizens is included; repatriation of sick; support in case of custom matters; legal assessment to Hidalgo citizens retained for migratory and other crimes; humanitarian visas; international alimony; economical compensation due to migrant's death, repatriation of underage citizens; return to the community of origin; tourist visas and group visas; specialized assessment.

Migratory Matters

With the aim of providing adequate information about the diverse migratory formalities in the consulate of the United States (obtainment of job visas or migratory regularizations), the program Migratory Matters was created in 2005. Its objective is to prevent risks for migrants who intend to cross the border illegally by exploring their possibilities for obtaining a work visa (H2A/H2B), to avoid the individual and familiar imbalance due to consequences of deportation and to evaluate the possibilities of migratory regularization for illegal Hidalgo citizens in the United States (SEDES0 2005). The results of this program have been modest, since the government points out that, between 2006 and 2015, this initiative provided assessment to possible candidates for obtaining a temporary job in the United States, from which only 31 petitions received the H2A/H2B visas.⁵

⁴ Data presented in the 2nd, 3rd and 4th government report of Miguel Ángel Osorio Chong and the 5 reports of Francisco Olvera Ruiz (2011–2015).

⁵ Data presented in the 2nd, 3rd and 4th government report of Miguel Ángel Osorio Chong and the 5 reports of Francisco Olvera Ruiz (2011–2015).

Transfer of Remains

The Transfer of Remains is a request of support recurrent to the state authorities by the relatives of a diseased migrant abroad. Since 1999, this support comprises of one of the firsts actions of Corrective Protection that are developed. It is a paramount that in 2005, due to the rise in the number of petitions, this activity acquires the level of operational program (SEDESO 2005). Furthermore, in case of the transfer to the community of origin of Hidalgo citizens that die abroad or in an attempt to cross the border illegally, it is expected that funeral agencies in the US apply low fares. Between 1999 and 2015, this program has attended the petitions for transfer of remains of 1167 Hidalgo citizens.⁶

Mechanisms for the support of migrants

The program starts in 2008. Its objective is to provide tools that help migrants to have access to better services in the US and in Mexico. Among the benefits that are provided to the migrants from Hidalgo is a card with discounts on medicines with validity in pharmacies in the US and issuing of Hidalgo driving licenses in the US (SSP 2008). The discount cards are delivered through the municipal network of linkage or through the families of migrants, but the number of beneficiaries, the coverage or the total of savings that the community of migrants from Hidalgo received is unknown. The issuance of licenses, on the other hand, is managed by a company of the United States and the General Direction of Public Security and Transit of the State of Hidalgo (DGEPTHE). Notwithstanding, this document has serious limitations. In both programs there has not been any follow-up reported, therefore it can be considered as canceled.

Support Fund to Migrants

Implemented in 2009, this program has two objectives. Firstly, improving the expectations of the population and achieve a human development through the support of productive projects, whether they are individual or in group. Secondly, the improvement of living conditions through the acquisition of materials for hardboard flooring, reinforcement of ceilings and walls, latrines, septic tanks, etc. The beneficiaries are the migrants that return temporarily or definitively to Mexico and their families that receive remittances. Among 563 municipalities selected in the country were Hidalgo, La Misión, Pacula, Acatlán, Alfajayucan, Cardonal,

⁶ Own calculations based on the reports of the Manuel Ángel Núñez (1999–2005), Miguel Osorio (2005–2011) and Francisco Olvera (2011–2015) administrations.

Chicuautila, Eloxochitlán, Jacala, Tenango and Tizayuca.⁷ In order to get financing, the chamber of deputies authorized a total sum of 300 million Mexican pesos, from which the state of Hidalgo would receive 3,968,919; in other words, 1,3% of the total sum of the program, using such budget between 2009 and 2011.⁸ To 2010, the government of Hidalgo delivered resources for the amount of 1,272,500 pesos, which provided funding to start 101 projects of productive investment. In 2011, there were invested 1,542,521 pesos.⁹ Eventually, this program was terminated, a program that had an investment of more than 5 million Mexican pesos and registered a total of 788 projects in the state of Hidalgo. Despite of being a good initiative and with a great level of acceptance and participation of many migrants from Hidalgo, the operation was quite ambiguous.

Initiative 3x1 for Migrants

The program 3x1 for Migrants is an activity which responds to the initiatives of the organizations or federations of migrants along with the participation of three levels of government in Mexico. Overall, its goal is to carry out infrastructure works, productive projects and community development in the places of origin of migrants. In case of the state of Hidalgo, this initiative of community development started to work since 2002 (SEDESOC 2005, SEDESOC 2010).

Final notes

During the last decade, the government of the state of Hidalgo has made a considerable effort in the attention to migrant's welfare. While even before 1990, even with a Federal Initiative existing which was focused on migrants, in Hidalgo there was no concrete policy and the local authorities were still dismissing migration matters.

From 1999, the state government gave a full spin to its attitude towards migrants, both in its political agenda and in the normative sense, proposing diverse plans and state programs. This was widely reflected in the establishment of CAHIDEE and its attention programs, which afterwards would become the General Directive of the Assistance to Migrants. This institution has been set up as an initiative that is convenient not only for the state government, but also for the migrants from the state of Hidalgo. Of course, due to the nature of the topic, it ends up being rather difficult to objectively evaluate the operation and the

⁷ Interview with the secretary of Social Development of Hidalgo, 8th of April 2009.

⁸ Information from the Secretariat of Finance and Public Credit (SHCP) seen in: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/TEMAS_GASTO_FED/Paginas/fondo_apoyo_migrantes.aspx, consulted on 20 September 2010.

⁹ Information from the 5th and 6th Government Report of Miguel Ángel Osorio Chong.

outcomes of this public policy. It is necessary to state that the clarification and explanation of this chapter gave way to know that the migration phenomenon has been developed in the political agenda and the corresponding response developed by the Hidalgo authorities regarding this phenomenon.

Nevertheless, there are plenty of indicators of the progress of the state migratory policy, such as the quantitative growth of the organizations of migrants in Hidalgo or the design, formulation and improvement of new initiatives with regards to migratory assistance in an attempt to create a comprehensive system of assistance. In other words, a transnational policy of migration that would benefit migrants from Hidalgo in the United States and their families in the home state in a single place. However, this progress differs with previous research about migratory policies in Hidalgo. This research points out, on the one hand, the incongruity in the state government's discourse regarding the importance of the migration phenomenon and, on the other hand, the lack of information for migrants and their distrust in the performance of the state government (Vargas 2007). Moreover, attention is drawn to the fact that the migrants from Hidalgo are an absent actor in these programs (Frias *et al.* 2007).

Of course, as in every state of the country, there are plenty of deficits and limitations in migratory assistance. In case of Hidalgo, a limited capacity of conducting a more complete intervention is largely owed to its management and also due to the lack of economic resources. Because even the budgets from a federal level or a state level take time to reach this institution, which, invariably, affects the continuity of the programs.

It is important to mention that another factor that has limited the development of the migratory assistance in this state is a double political interest regarding this kind of activity. Two cases can serve as an example. The first one is the case of the ex-governor Manuel Ángel Núñez Soto who tried to become the PRI candidate in the presidential elections in 2006. His administration promoted a visible approach to the migrant organizations, founded the CAHIDDE and created several assistance programs that were driven by his own political interest (Frias *et al.* 2007).

The second case regards an attempt to establish a system of integral migratory assistance (REUNHE), since the main goal of the ex-secretary of Social Development (SEDESOC), David Penchina, was to use this initiative as part of his political strategy in order to reach a candidacy for federal deputy. There can be added one more recent case of the ex-director Erika Saab, who abandoned her position in order to become a candidate for federal deputy. The mentioned cases indicate that sometimes activities aimed at supporting migrants from Hidalgo, instead of helping them, are used as a political platform for projects of personal interests.

In any case, although the programs carried out by DGAM involve an important number of migrants and their families, a large number of migrant communities abroad are unaware of the Hidalgo authorities' attempts to address problems and challenges triggered by the migratory phenomenon.

Therefore, a broader dissemination within the state is necessary, so that families and the migrants themselves have knowledge of where to go to solve their doubts or problems related to migration.

However, in order to carry out actions that improve the effectiveness of the DGAM's performance, it is essential that the state government recognize in greater detail the importance and the dimension of the Hidalgo's migration to the United States. Furthermore, it is of utmost importance to carry out an analysis of the costs and benefits of comprehensive assistance to migrants, regardless of the mere political benefits that this may represent and to allocate more funding to programs and projects of the DGAM, considering them as a kind of investment in the economic and social capital that migrants can contribute to the state because the more efficient the migratory attention, the greater the benefits of the migratory phenomenon in the social structure of the families from Hidalgo.

From now on, it is worth to carry out analysis regarding the following questions: the impact of migration in the local development of the state; the role of the remittance from Hidalgo migrants in diminishing poverty in the state; the role of migrants in the field which should be, in principle, the government's obligation.

The role of the state of Hidalgo in the public policies for the Hidalgo inhabitants abroad

Edgar Manuel Castillo Flores
Berenice Alfaro Ponce

Government Report

Programas Atención migratoria en el Estado de Hidalgo 1999-2015

1999-2004	2005-2009	2015
1 Bienvenido Hidalguense	1 Bienvenido Hidalguense	1 Bienvenido Hidalguense
2 Creación Club de Migrantes	2 Comunidades Hidalguense en el Exterior	2 Comunidades Hidalguense en el Exterior
3 Atención a Migrantes	3 Apoyo y Orientación a los Migrantes en el Estado	3 Apoyo y Orientación a los Migrantes en el Estado
4 Hablemos de Migración	4 Hablemos de Migración	4 Hablemos de Migración
5 Ya Soy Hidalguense	5 Ya Soy Hidalguense	5 Ya Soy Hidalguense
6 Observatorio Permanente de Migrantes	6 Investigación y Análisis	6 Investigación y Análisis
7 Mecanismos de Vinculación	7 Acercamiento con autoridades de Estados Unidos en México	7 Acercamiento con autoridades de Estados Unidos en México
8 Migrante Invierte en México	8 Asuntos Migratorios	8 Asuntos Migratorios
9 Peso x Peso. Dólar x Dólar	9 Peso x Peso. Dólar x Dólar	9 Enlace Internacional
10 Pequeña y Mediana Inversión	10 Programa Radiofónico para Migrantes	10 Mecanismos de Apoyo a los Migrantes.
11 Protección correctiva	11 Traslado de Restos	11 Traslado de Restos
12 Gestión de Programas Federales 3X1 Para Migrantes	12 Protección correctiva	12 Protección Correctiva
Apoyo Institucional Programa Binacional Educación Vete Sano, Regresa Sano.	Gestión de Programas Federales 13 3X1 Para Migrantes 14 Migrante Invierte en México (Hidalgo)	Gestión de Programas Federales 13 3X1 Para Migrantes 14 Fondo de Apoyo a Migrantes
	Sistema Integral * Reunhe	Apoyo Institucional Programa Binacional Educación Vete Sano, Regresa Sano.
	Apoyo Institucional Programa Binacional Educación Vete Sano, Regresa Sano.	

Source: prepared by the authors, based on Vargas (2007), Escala (2006), SEDES0 (2005, 2010), CAHIDEE (2005, 2007) and data from the reports of Manuel Ángel Núñez (1999-2005), Miguel Ángel Osorio (2005-2011) and Francisco Olvera (2011-2015).

Annex 1.
Programs for migrant assistance in the state of Hidalgo 1999-2015

Bibliographic references

- Anduiza E., Crespo I., Mendez M. (1999), *Metodología de la Ciencia Política*, CIS, Madrid.
- Bartolini S. (1999), *Metodología de la Investigación Política*, en: *Manual de Ciencia Política*, G. Pasquino (ed.), Alianza Universidad, Madrid.
- Blanco C. (2007), *Transnacionalismo. Emergencia y fundamentos de una nueva perspectiva migratoria*, "Revista de Sociología", no 85, pp. 13–29.
- CAHIDEE (2005), *Presentación General: Coordinación de Apoyo al Hidalguense en el Estados y el Extranjero*, Gobierno del Estado de Hidalgo, Pachuca.
- CAHIDEE (2007), *Presentación General: Coordinación de Apoyo al Hidalguense en el Estados y el Extranjero*, Gobierno del Estado de Hidalgo, Pachuca.
- CONAPO (2012), *Índices de Intensidad Migratoria México-Estados Unidos, 2000*, Consejo, Nacional de Población, México.
- DGAM (2014), *Hidalguenses en EU: el sueño después de la travesía*, Dirección General de Atención al Migrante, Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), 8 de Abril de 2009. (DECRETO que crea la operación del Fondo de Apoyo a Migrantes).
- Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), 29 de enero de 2010 (DECRETO que crea las Reglas de operación del Programa 3x1).
- Escala Rabadán L. (2006), *Dimensión organizativa de la migración hidalguense en Estados Unidos*, Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Frías N., Ibarra M., Rivera L. (2007), *La organización comunitaria. Actor ausente en la reglamentación del Programa 3x1 para Migrantes en Hidalgo*, en: *El Programa 3x1 para Migrantes ¿Primera Política Transnacional en México?*, R. Fernández de Castro et al. (coords.), M.Á. Porrúa, UAZ, ITAM, México.
- García y Grieco M., Vereá M. (1988), *México y Estados Unidos frente a los indocumentados*, UNAM/Porrúa, México.
- Glick Schiller N., Basch L., Blanc Szanton C. (1992), *Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered*, The New York Academy of Sciences, New York.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (2005), *Carta Geográfica del Estado 2005–2011*, Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (2005), *Plan Estatal de Desarrollo PED 2005–2011*, Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (2007) *Actualización del Plan Estatal de Desarrollo PED 2007–2011*, Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (2011), *Plan Estatal de Desarrollo PED 2011–2016*, Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Goldring L. (1999), *El Estado mexicano y las organizaciones transmigrantes: Reconfigurando la nación y las relaciones entre el Estado y sociedad civil*, en: *Fronteras fragmentadas*, G. Mummert (coord.), Colegio de Michoacán, México.
- Goldring L. (2002), *The Mexican State and Transmigrant Organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation*, "Latin American Research Review", vol. 37, no 3, pp. 55–99.

- INEGI y CAHIDEE (2004), *La Migración en Hidalgo*, Instituto Nacional de Geografía e Informática, Coordinación de Apoyo al Hidalguense en el Estado y el Extranjero, Hidalgo.
- Itzigsohn J. (2000), *Immigration and the Boundaries of Citizenship: The institutions of immigrants' political transnationalism*, "International Migration Review", vol. 34, no 4, pp. 1126–1154.
- Moctezuma M. (2003), *La experiencia de las remesas comunitarias del club de migrantes El Remolino, Zacatecas*, en: *Enfrentando la globalización Respuestas sociales a la integración económica de México*, L Carlsen, T. Wise, H. Salazar, M.Á. Porrúa, México.
- Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Gobierno del Estado de Hidalgo, viernes 29 de diciembre de 2006. (DECRETO Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo).
- Periódico Oficial de Hidalgo, Gobierno de Hidalgo, 13 de junio de 1994. Última reforma del 28 de marzo de 2011, consultada el 1 de abril de 2013. (DECRETO Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo).
- Portes A., De wind J. (2006), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, M.A. Porrúa, México.
- Portes A., Guarnizo L., Landolt P. (1999), *The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research Field*, "Ethnic and Racial Studies", vol. 22, no 2, pp. 217–237.
- Schmidt E., Crummett M. (2004), *Herencias recreadas: capital social y cultural entre los hñahñu en Florida e Hidalgo*, en: *Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos*, J. Fox, G. Rivera, M.A. Porrúa y UAZ, México.
- SEDES0 (2005), *Plan Estatal de Atención a Migrantes 2005–2011*, Secretaría de Desarrollo Social, Hidalgo.
- SEDES0 (2010), *Reglas de operación de los Programas de Desarrollo social en estado de Hidalgo*, Secretaría de Desarrollo Social, Hidalgo.
- Serrano T. (2006), *Y, se fue... Los municipios hidalguenses de muy alta migración internacional*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Smith R. (2006), *Mexican New York: Transnational Lives of New Immigrants*, University of California Press, Berkeley.
- Smith M., Bakker P. (2008), *Citizenship across Borders: The Political Transformation of El Migrante*, Cornell University Press, London.
- Trejo M. (2010), *Las asociaciones de migrantes y su papel en la configuración del desarrollo local en el estado de Hidalgo*, Tesis Maestría Desarrollo Regional, COLEF.
- Valenzuela M. B. (1999), *Fideranza: la política pública de las remesas en Jalisco. Diseño, instrumentación y perspectivas*, "Carta Económica Regional", no 69, Noviembre-Diciembre pp. 3–12.
- Vargas R. (2007), *Políticas migratorias en el Estado de Hidalgo*, en: *Las políticas migratorias en los estados de México. Una Evaluación*, R. Fernández de Castro, R. García Zamora, R. Clariond, A. Vila Freyer, M.Á. Porrúa, UAZ, ITAM, México.

Economía criminal y violencia en Tijuana*

Criminal economy and violence in Tijuana

Zulia Orozco**

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
TIJUANA, MÉXICO

✉ zulia.orozco.pnud@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-5796-4164>

Matthew Lorenzen***

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
OAXACA, MÉXICO

✉ matthewjlorenzen@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-6641-1414>

RESUMEN

Entre 2008 y 2010, Tijuana vivió una ola de violencia sin precedentes en la historia reciente de esta ciudad fronteriza. Este artículo analiza los impactos de esa ola de violencia y de la economía criminal de Tijuana, enfocándose en el espacio social y el mercado inmobiliario de la ciudad. Además, se busca identificar a posibles “ganadores”, en términos inmobiliarios, ligados a los impactos de la criminalidad y su poderosa economía ilícita. El artículo se basa en testimonios anónimos de residentes y víctimas directas e indirectas de la violencia criminal y estatal.

* Vale la pena señalar que el presente texto tiene como antecedente inmediato el documento de trabajo “Criminal Economy, Power Elites and Violence: Economic opportunities in Tijuana, Mexico”, así como la tesis doctoral de Zulia Orozco (2018) “Economía Criminal en Tijuana, Baja California, México. Alcances y límites en el espacio social (2000 - 2010)” que se puede consultar en TESIUNAM.

** Doctora en Urbanismo, Maestra en Derecho y Licenciada en Sociología, los tres grados con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se especializa en temáticas relacionadas a crimen organizado, desarrollo urbano, y prevención de lavado de activos en el sector inmobiliario. Es integrante activo de la organización Global Initiative Against Transnational Organized Crime.

*** Doctor en Sociología por la Universidad de Paris 1 Pantheon-Sorbonne y Maestro en Estudios Regionales por el Instituto Mora (México). En 2016 trabajó como asesor en análisis estadístico y geográfico para el Consejo Nacional de Población (CONAPO) de México y en 2017 realizó una estancia posdoctoral en la Universidad del Sur de California (USC). En 2018 comenzó a trabajar como investigador asociado en la Unidad Académica de Estudios Territoriales del Instituto de Geografía, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en la ciudad de Oaxaca, México. Sus temas de investigación incluyen migración rural en México, nueva ruralidad, violencia y migración, y migración desde el Triángulo Norte de Centroamérica.

PALABRAS CLAVE: *Tijuana, economía criminal, geografía del poder criminal, violencia, mercado inmobiliario.*

ABSTRACT

From 2008 to 2010, Tijuana experienced a wave of violence that was without precedent in the recent history of this border city. The article analyzes the impacts of this wave of violence and of Tijuana's criminal economy, focusing on the city's social space and real estate market. In addition, we seek to identify possible "winners", in real estate terms, linked to the impacts of criminality and its powerful illicit economy. The article is based on anonymous testimonies from residents and direct and indirect victims of state and criminal violence.

KEYWORDS: *Tijuana, criminal economy, geography of criminal power, violence, real estate.*

Introducción

México ha vivido en la última década un grave problema de violencia e inseguridad. Esto se refleja en los cambios en uno de los indicadores más elementales para medir la violencia: la tasa de homicidios. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), México tuvo una tasa de homicidios de menos de 10 por cada 100 mil habitantes entre 2003 y 2007, incrementándose rápidamente en los años siguientes, cuando el presidente Felipe Calderón lanzó la llamada "guerra contra el narcotráfico". Para 2011, la tasa de homicidios había aumentado a 22,6, descendiendo moderadamente en los años siguientes, aunque para 2016 ya se observa un nuevo incremento. De esta manera, todavía en 2007, México se situaba entre los países de América Latina con una menor tasa de homicidios –concretamente, estaba en la posición 16 de una lista de 19 países– aunque para 2011 subió a la posición 8, donde ha permanecido sin muchos cambios (UNODC 2018).

De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de México (SESNSP 2018), en los últimos veinte años el estado de Baja California, donde se localiza la ciudad fronteriza de Tijuana, ha tenido casi sin excepciones una tasa de homicidios más alta que la tasa nacional. En el año 2000, esta tasa fue de 18 por cada 100 mil habitantes, permaneciendo prácticamente sin cambios hasta el año 2007. Para 2008, la tasa de homicidios en Baja California aumentó a 27,5, muy por encima de la tasa nacional de alrededor de 12. Fue en ese momento que empezó una ola severa de violencia en Baja California, en particular en Tijuana, que duró hasta 2010. Para 2011, la tasa de homicidios en el estado había vuelto a una cifra cercana a 20, similar a la tasa nacional, donde permaneció hasta 2016, año en el que inicia una nueva ola de violencia, con una tasa que supera los 30 por cada 100 mil habitantes (SESNSP 2018).

Sin duda, la situación de Baja California y Tijuana, en tanto estado y ciudad fronterizas, es un factor que explica el peso de la violencia, pues se trata de espacios cruciales en el tráfico transnacional de droga, personas, mercancías ilícitas, entre otros, al igual que espacios óptimos para lavar dinero, de ambos lados de la frontera. En este contexto, no es sorprendente que, desde hace muchos años, Baja California y Tijuana hayan sido espacios codiciados por diferentes grupos criminales, como el Cártel de Tijuana y el Cártel de Sinaloa, que no han dudado en hacer uso de diferentes formas de violencia para mantener el control de la ciudad y el estado en su conjunto, llegando a verdaderas olas de violencia como la que se experimentó entre 2008 y 2010, y la que parece volver a tener lugar a partir de 2016.

Este artículo analiza el impacto de la violencia y la economía criminal en Tijuana entre 2008 y 2010, enfocándose en el espacio social y el mercado inmobiliario de esta ciudad. Además, se busca identificar a posibles “beneficiarios”, en términos inmobiliarios, ligados al impacto de la criminalidad y su poderosa economía ilícita. El trabajo se basa principalmente en entrevistas con residentes y víctimas directas e indirectas de la violencia criminal y estatal en Tijuana.

El artículo se integra primeramente por una breve presentación del marco teórico-conceptual que consideramos relevante para entender el impacto de la criminalidad y la economía ilícita en el mercado inmobiliario y el espacio social de Tijuana. Se retoma especialmente a David Harvey y sus ideas sobre el desarrollo geográfico desigual y la geografía del poder de clase. Nuestra propuesta profundiza las ideas de Harvey y propone el término de geografía del poder criminal para analizar el caso de Tijuana.

En seguida, resumimos la metodología utilizada para realizar este artículo, que se basa en un trabajo de campo realizado en Tijuana, México, entre 2015 y 2017, en donde se realizaron entrevistas a profundidad a 40 interlocutores estratégicos, así como en el mapeo de inmuebles presuntamente asociados a la criminalidad. En la tercera sección, se recuentan algunos antecedentes históricos sobre la criminalidad y la violencia en Tijuana en la década del 2000. Además de recurrir a los datos históricos, nos apoyamos en algunas entrevistas en donde se analizan los microprocesos asociados a la política local, la violencia y el crimen. También estudiamos el esquema de violencias en la ciudad, que se vincula estrechamente con las categorías de desarrollo geográfico desigual y geografía del poder de clase.

Posteriormente, revisamos algunos testimonios anónimos de residentes que experimentaron directa o indirectamente la violencia estatal y criminal. A través de esos testimonios, analizamos la influencia de la economía criminal en el mercado inmobiliario de la ciudad. Es decir, la narrativa del apartado explicará cómo los residentes experimentaron la ola de violencia y el impacto de esta en sus entornos inmediatos, enfocándose particularmente en el mercado inmobiliario.

En la quinta sección, abordamos con detalle las partes beneficiadas –específicamente en términos inmobiliarios– durante la ola de violencia. Cabe

señalar que en esta sección sintetizamos algunos datos que se obtuvieron de la investigación, como, por ejemplo, la tipología de inmuebles que presuntamente fueron adquiridos por la criminalidad, así como algunas características físicas de esos inmuebles. Por otra parte, presentamos dos mapas que consideramos útiles para complementar la información. La información presentada se obtuvo de nuestros entrevistados, algunos de los cuales colaboraron en destacados despachos arquitectónicos en la ciudad, y que por ende conocen las dinámicas al interior del sector inmobiliario. En las conclusiones, recuperamos algunas ideas del marco teórico y enunciamos algunas posibles consecuencias secundarias de la influencia criminal en el mercado inmobiliario de Tijuana.

Marco teórico-conceptual: la geografía del poder criminal

De acuerdo con Brigitte Unger (2007), el impacto de los recursos ilícitos no se limita al aspecto financiero, de tal suerte que los estudios en materia de prevención de lavado de dinero deben abordarse multidimensional y multidisciplinariamente. Concordamos con la autora: los efectos del dinero ilícito se registran directa e indirectamente en distintos campos, como el social, el cultural, el político, el comercial, el urbano, entre otros.

El mercado inmobiliario será siempre atractivo para quienes buscan lavar dinero de procedencia ilícita, debido a que el monto se puede colocar en el sistema financiero a través de diversas etapas y actores. Por ejemplo, el dinero de procedencia ilícita puede ingresar y robustecer la actividad inmobiliaria a través del consumo de ciertos bienes inmuebles, como desarrollador de ciertas propiedades, como inversionista del desarrollo e incluso, todas las anteriores de forma conjunta, a través de distintas personas (físicas o morales), temporalidades y lugares.

En efecto, el mercado inmobiliario es atractivo para la criminalidad porque existe una amplia y segura ganancia con relación a la inversión, ya que hay muchas oportunidades para blanquear el dinero debido al valor mercantil de la propiedad. Como se verá más adelante, la influencia de la criminalidad –a través de su economía– en el mercado inmobiliario produce una geografía del poder criminal, concepto retomado parcialmente de David Harvey.

Los actores capitalistas –como poseedores del dinero, los medios de producción e incluso de la toma de decisión respecto a la disponibilidad del producto final en el mercado– influyen profundamente en la planeación y la geografía urbanas de una localidad. Como lo explica David Harvey (2001), el capitalista con su inversión determina el desarrollo urbano y social de la ciudad. En el sistema capitalista, aquellos con riqueza acumulada podrán generar plusvalía mediante la explotación de tierras y medios de producción.

Harvey señala que existe un desarrollo geográfico desigual y que no es equitativo en ninguna de las sociedades cuyos sistemas económicos y financieros

son capitalistas (Harvey 2001). El desarrollo geográfico desigual dificulta las oportunidades de desarrollo de los más vulnerables, generando en el espacio social distinciones entre los espacios opulentos y los humildes. Esto explica por qué los centros urbanos favorecen la acumulación de la riqueza de aquellos que ya la poseen, mientras que recrudece la pobreza en la población de escasos recursos.

El autor considera que la acumulación del capital desde siempre ha sido un asunto profundamente geográfico. Para Harvey, la clase favorecida y la clase más vulnerable están sujetas a ciclos virtuosos y viciosos, respectivamente, con relación a las oportunidades de desarrollo; sin embargo, la población vulnerable ha sido la menos favorecida histórica y geográficamente (Harvey 2001).

De esta manera, los conceptos de desarrollo geográfico desigual y de geografía del poder de clase tienen una intrínseca relación. Con relación al concepto de geografía del poder de clase, Harvey (2001) anota que la misión de los capitalistas fue la reproducción del sistema de clases sociales, que además de imprimirse en las relaciones de trabajo, también se trasladaron a la espacialización de la pobreza y la concentración del poder político y económico en la ciudad.

Es decir, Harvey denomina geografía del poder de clase al espacio geográfico ocupado por las élites del poder. Sin embargo, el concepto de geografía del poder criminal aporta al debate internacional un ajuste de nitidez al estudio de los capitales que no se consolidaron de forma ética ni legal. Es decir, comprendemos por geografía del poder criminal aquel espacio urbano influenciado por recursos de procedencia ilícita e ilegítima. En este caso, materializamos dicha geografía en el mercado inmobiliario trastocado por el lavado de dinero, fraude fiscal y recursos derivados de la corrupción política.

Metodología

Antes que nada, es importante señalar que este artículo no se basa en un estudio de procesos judiciales o noticias, sino en saberes fundamentados en la experiencia de vida de interlocutores estratégicos que han residido en Tijuana por más de 25 años y en el propio reconocimiento de la narrativa por sus pares. La información oficial sobre la temática es prácticamente nula, debido a que no existen bases de datos relevantes, con excepción de la información proporcionada por la Sociedad Hipotecaria Financiera que sistematizó hasta 2017 los valores inmobiliarios. De tal forma que este es un primer ejercicio para profundizar el conocimiento en la materia.

El artículo se basa en los resultados de la investigación doctoral de Zulia Orozco, denominada “Economía criminal en Tijuana, México. Alcances y límites en el espacio social (2000–2010)”, donde la autora analiza mediante un enfoque sociológico e histórico el impacto de la criminalidad en el mercado inmobiliario y el espacio social de la ciudad. Aborda con detalle la correlación entre la delincuencia organizada, el crimen y las capacidades del Estado

durante momentos de ingobernabilidad, debido a una vorágine de violencias (estructural, criminal, social y política).

Cabe señalar que la investigación doctoral se basó en métodos mixtos. Es decir, la investigación emplea información cualitativa, cuantitativa, cartografía y la deconstrucción histórica de la estructuración delincinencial en la administración pública. Una de las principales contribuciones del trabajo se refiere a las entrevistas estratégicas, en las cuales nos concentraremos casi de forma exclusiva a lo largo de este artículo.

Entre otras preguntas, se solicitó que los interlocutores describieran el contexto previo, durante, y post espiral de violencia; su edad en aquél entonces; las dinámicas en la colonia donde residían; a qué se dedicaban; su percepción respecto a la policía y la estrategia de prevención del delito y la inseguridad; los inmuebles que, de acuerdo con ellos, presuntamente estaban asociados a políticos corruptos, integrantes de la delincuencia organizada y empresarios fraudulentos.

Con la finalidad de salvaguardar la identidad y seguridad de los entrevistados, asignamos nombres ficticios. Las entrevistas semiestructuradas se realizaron a arquitectos, médicos, periodistas, contadores, integrantes activos del crimen organizado, víctimas de secuestro, artistas, funcionarios públicos, empresarios, entre otros. De esta manera, se generó una narrativa histórica, socialmente legítima y convalidada por los mismos residentes, que además sumó saberes multidisciplinarios.

Por otra parte, con el apoyo de Google Maps, los entrevistados señalaron aquellos inmuebles que –por experiencia propia o conocimiento local– presuntamente fueron ocupados por la criminalidad, ya sea como casas de seguridad, vivienda, o incluso como espacios para desarrollar actividades delictivas. De esta manera, las 40 entrevistas arrojaron un nutrido mapeo de inmuebles presuntamente influenciados por la defraudación fiscal empresarial, la corrupción política, y el lavado de dinero realizado por la delincuencia organizada.

Si bien es cierto que los inmuebles fueron mapeados de forma individual, una segunda fase consistió en sistematizar los datos por colonia, para posteriormente distinguir con colores de acuerdo con su categoría (zona mixta, residencial, comercial, terreno, ingeniería civil) a las colonias presuntamente influenciadas por la economía criminal. En esta fase nos apoyamos en QGIS, aunque Google Maps aportó la capa satelital.

Antecedentes históricos

Antes de analizar el impacto de la violencia y la economía criminal en el espacio social y el mercado inmobiliario de Tijuana, vale la pena hacer un breve recorrido histórico sobre la violencia y delincuencia en la ciudad. En lo que se refiere a la violencia criminal, en la década del 2000 eran dos las organizaciones criminales que tuvieron mayor presencia en la ciudad: el Cártel de Sinaloa y el Cártel de Tijuana o Cártel de los Arellano Félix.

La historia entre ambas organizaciones criminales data de la década de 1980. De hecho, la fecha simbólica que inició la violenta rivalidad fue en 1989, cuando Benjamín Arellano asesinó a Armando López, alias el “Rayo de Sinaloa”, afuera de un conocido club deportivo en Tijuana, y culminó simbólicamente en 2008, con la aprehensión de Eduardo Arellano Félix, alias el “Doctor”, en una de sus casas en Tijuana.

Una vez aprehendido el “Doctor” (el cerebro financiero de la organización criminal), inmediatamente comenzó la disputa por el territorio por parte del ex lugarteniente de los Arellano Félix, Teodoro García Simental, alias el “Teo”, quien se alió con el Cártel de Sinaloa, y Luis Fernando Sánchez Arellano, alias el “Ingeniero”. Los indicadores de delitos y violencia se dispararon entre el 2008 y 2010 a niveles prácticamente sin precedentes en el estado y posiblemente en el país.

Entre 2006 y 2009, la violencia homicida escaló en Tijuana de 314 a 556 homicidios dolosos, el equivalente a una tasa de 35,6 homicidios por cada 100 mil habitantes; en tanto que los secuestros escalaron de 30 a 95 en ese mismo periodo, una tasa equivalente a 6 víctimas por cada 100 mil habitantes. Durante este momento, se aplicaron estrategias francamente desalmadas, prácticamente de lesa humanidad, causando pánico entre la población por las desapariciones, la extorsión, la tortura, los cuerpos decapitados, colgados, e incluso desintegrados en soda cáustica por José Santiago Meza López, alias el “Pozolero” (Zeta 2014).

Para 2011, los principales indicadores de violencia bajaron significativamente en la ciudad. Para algunos, el motivo del descenso fue: a) la captura del “Teo” y de uno de sus colaboradores; b) la *pax sinaloense*, tras el liderazgo del Cártel de Sinaloa; y/o c) la participación del teniente coronel Julián Leyzaola, quien fue recomendado por el más alto círculo del Partido Acción Nacional para deshacerse de los malos elementos y reestructurar la policía municipal de Tijuana, así como para emplear técnicas militares con el objetivo de contener la violencia criminal en la ciudad, algunas de las cuales detonaron en una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sin embargo, pensamos que para explicar la disminución de los delitos de alto impacto social en la ciudad se deben añadir otros tres factores: d) la necesaria reconfiguración de ambas organizaciones criminales Sinaloa y Tijuana tras la expansión del primero y el declive del segundo (Astorga 2015); e) un sector empresarial (restaurantero, específicamente) exigente con el gobierno en materia de seguridad pública; y f) el desplazamiento de al menos 3 mil familias tijuanaenses hacia San Diego, por temor a ser secuestrados, lo que presionó al Cabildo al dejar de aportar a la economía local 12 millones de dólares mensuales (MEPI 2011).

De acuerdo con nuestro entrevistado Milo Carvalhio (entrevista, Tijuana 21 marzo 2016), a quien también se recurrirá más adelante, la espiral de violencia surgió en buena medida porque, a nivel micro:

Los códigos se dejaron de respetar. Cuando entraron las nuevas generaciones (los brazos débiles), abusaron y rompieron códigos al meterse con

niños y mujeres. Después de que eliminaron a los mandos altos y medios entraron personas violentas, drogadictas, que con tal de hacerse notar rompieron con los códigos e hicieron visible su ego. Era gente sin escrúpulos que tenía entre 20 y 30 años y ya ocupaban puestos de lugarteniente.

De hecho, los mandos medios iban a las colonias del este de Tijuana (Florido, Mariano Matamoros, El Niño, Granjas, El Refugio) y era como una leva voluntaria para que los chavos se metieran al narco a cambio de dinero, poder, mujeres, y “beneficios del narco”, y así incorporaron a nuevos soldados. Era el mismo caso para los “narco juniors”, porque les ofrecían dinero, y entraban por los “beneficios”, como entrar a todos los antros [discotecas]. Entraban por ego, no por necesidad económica, porque sus papas eran profesionistas, y no tenían necesidad de nada. Ellos se dedicaban a patrullar y cobrar plaza.

Para Gael Ramírez Hotches (entrevista, Tijuana 1 de marzo de 2016), fue tal la desarticulación que incluso él pudo percibir que las autoridades no coordinaron plenamente su reacción:

Hubo un problema fuerte de coordinación política a nivel estatal y municipal, que pienso abonó al auge de la violencia. En ese momento, la Presidencia Municipal de Tijuana cambió otra vez de partido. En realidad, no importa el partido que fuese, el problema está en que se impone gente nueva cada 3 o 6 años, y que hay que capacitar constantemente en todo. El nuevo presidente saca al personal que laboró con el anterior, y en esas lagunas es donde aprovecha el crimen organizado para ganar tiempo. Entonces, el aparato del estado tiene crisis recurrentes cada 3 o 6 años, dependiendo, que duran 2 años porque el personal que entra lo tienen que capacitar, y así se la llevan.

En ese sentido, si bien el crimen organizado tiene sus propios procesos de reajuste, habría que sumar al contexto los procesos institucionales, que no son sencillos porque la democracia mexicana aún no está consolidada, incluso en Baja California, el estado en donde empezó el proceso de cambio político-electoral en México. Sin duda, hasta la fecha, uno de los principales problemas de la alternancia política es la falta de seguimiento y formación institucional.

A propósito de la espiral de violencia, cuando el Estado no garantiza la calidad de vida de la población, incurre en la violencia estructural. La Organización de los Estados Americanos, en su estudio *Desigualdad e Inclusión Social en las Américas* (OEA, S/F), anota que:

La exclusión social está vinculada con muchos de los problemas suscitados por las actividades delictivas y con los hechos de violencia que están presentes en nuestra región, incluidos los altos niveles de homicidios, secuestros y otros delitos, y con cifras desproporcionadas de encarcelamiento. En tales

circunstancias la exclusión social se convierte en una modalidad de violencia estructural y cultural que impide la realización individual de miles de personas. Esa violencia estructural afecta desproporcionadamente a los miembros más vulnerables de la sociedad, tales como las mujeres, los jóvenes y las minorías étnicas. Los integrantes de grupos delictivos y bandas organizadas suelen haber respondido a las políticas gubernamentales de severa represión del delito reclutando jóvenes y haciéndolos participar en sus actividades delictivas.

De tal forma que, a mayor violencia estructural hacia la sociedad, serán mayores las oportunidades de la criminalidad para incrementar el número de integrantes. Deducimos que, entre más nutrida se encuentre la criminalidad, serán mayores las posibilidades de que ésta se consolide y extienda su poderosa economía. Así, a mayor capital ilegítimo, se corre el riesgo de corromper y hasta cooptar –desde la clásica estrategia “plata o plomo”– a las autoridades estatales y, de esta forma, con el tiempo generar profundos vacíos institucionales.

Debido a la opacidad y corrupción política, esos vacíos también facilitan que las capacidades institucionales (policías, jueces y cárceles) caigan, incluso deliberadamente, en violaciones graves a los derechos humanos, lo que a su vez podría generar una reacción violenta de la sociedad, aunada a la violencia criminal. En todo caso, la experiencia indica que la respuesta institucional hacia las violencias social y criminal implica más violencia, ahora estatal y, lastimosamente, progresivamente estructural.

La ola de violencia en Tijuana y el mercado inmobiliario

La ola de violencia en Tijuana entre 2008 y 2010 se vivió de forma personalizada por los residentes de la ciudad. Para la arquitecta Valkiria Ohm (entrevista, Tijuana 17 de junio 2016), desde 2007 tuvo lugar un aumento de la violencia. Al igual que Joaquín Hodges, ella piensa que muchas personas de clase media-alta de Tijuana se mudaron a San Diego (al barrio de Eastlake, específicamente) –en concreto aquellas personas con visas– por miedo a ser secuestradas, comprando en aquel lado de la frontera casas de 1.500 metros cuadrados.

Ahora tienen dos casas: aunque viven en Estados Unidos, un fin de semana del mes se van a Tijuana a sus casas para cuidarlas y ver pendientes. Cuando se calmó la violencia, algunos regresaron, pero la mayoría se quedó en Estados Unidos, y aquellos que fueron secuestrados no volvieron a cruzar jamás.

De esta manera, la particularidad de Tijuana en tanto ciudad fronteriza permitió a algunos tijuanaenses – aquellos con capacidad adquisitiva y posibilidades para viajar a Estados Unidos– escapar de la ola de violencia sin

realmente abandonar por completo esta ciudad. En efecto, vivir en San Diego –una ciudad prácticamente conexas– les permitió seguir manteniendo contactos e incluso propiedades y negocios en Tijuana.

Sin embargo, muchos se fueron para no regresar. Fue una dura decisión que particularmente empresarios y comerciantes tomaron no por gusto, sino por necesidad. Necesitaban protección ante la ola de secuestros y balaceras. Valkiria Ohm narró con detalle algunos retos que enfrentaron las víctimas de este desplazamiento:

La mayoría de las personas que se desplazaron eran propietarios de negocios. Se organizaron para trabajar a la distancia, que a la mayoría no les funcionó y quebraron sus comercios; algunos cuantos se mantuvieron y veían a los gerentes en San Diego para conversar del negocio.

El comercio local quebró y cerró sus puertas masivamente porque la gente simplemente no salía de sus casas y el turismo dejó de visitar, cuestión que jamás había sucedido en la historia de la ciudad (Dibble 2008, Rowlands y Vercaemmen 2010). Sin duda es parte de la “herencia” que dejó el Cártel de Tijuana, pues desde 1995 el turismo internacional comenzó a disminuir por los secuestros y la violencia homicida.

Con información de la Secretaría de Turismo del estado de Baja California, podemos confirmar que, a partir del 2008, la ocupación hotelera en Tijuana cayó por debajo del 60 por ciento, y en 2009 bajó a menos del 50 por ciento durante el verano, que históricamente tendrían que ser los meses más concurridos por los turistas. En 2010 no hubo un cambio significativo y, por ende, la ocupación hotelera siguió cayendo (Secretaría de Turismo de BC 2017).

El verano del 2009 y quizá más específicamente agosto de 2009, fue el momento de mayor crisis económica para la ciudad. Los tijuanaenses optaron entonces por hacer “reuniones cerradas, ultra familiares” y de bajo perfil, como explicó Valkiria Ohm. En aquella época, “había asaltos en restaurantes, encerraban a los comensales en el baño, les quitaban la ropa, y tenían que dejar bolsas, relojes y todo lo de valor. De hecho, en La Fonda Argentina le sucedió a un amigo”.

Como integrante de un prestigioso despacho arquitectónico, la entrevistada señaló lo siguiente respecto a la influencia de la violencia en el mercado inmobiliario de la ciudad:

De 2005 a 2010, la industria de la construcción se hizo más lenta, cerrando incluso varios despachos por falta de clientes y obras. Algunos arquitectos optaron por trabajar en obras arquitectónicas para narcotraficantes porque “son un cliente más”, es dinero fácil, y no se batalla para que paguen.

Como se argumentará más adelante con testimonios anónimos, en Tijuana al menos dos profesiones se han beneficiado indirectamente de la criminalidad y su poderosa economía: la arquitectura y la medicina (especialmente

la cirugía plástica). En relación con la primera profesión, pensamos que la criminalidad necesariamente tiene que invertir parte de sus recursos financieros en la construcción y compra de inmuebles, a manera de hacer “marchar el engranaje”. Según Valkiria Ohm:

En Tijuana, [miembros del crimen organizado] construyeron casas al estilo californiano, con techos altos, de teja roja-naranja, y en 4 o 5 aguas. Usaron materiales caros para pisos de mármol, cocinas de ónix o de granito, baños de mármol, los acabados y la casa la quieren hacer del tamaño de su ego, y la quieren cada vez más grande. En promedio una casa de un criminal tiene mil metros de patio, y 800 de construcción.

Más interesante aún, nuestra entrevistada ofrece algunas características que permiten distinguir aquellas propiedades cuyo valor comercial por metro cuadrado de construcción se desvía estadísticamente respecto al promedio:

Esas casas valen entre 4 y 5 millones de pesos. El promedio de una casa de clase media acomodada es de 2 millones, pero la mayoría de la población vive en casas de 500 mil a 800 mil pesos. La clase media-baja tiene capacidad adquisitiva para comprar una casa de un millón y medio de pesos. La clase alta invierte 3 millones aproximadamente. Solamente empresarios, inversionistas, o médicos que sean dueños de un hospital pueden tener acceso a casas de más de 3 millones de pesos. Ni siquiera médicos cirujanos.

Es decir, la media del valor de la vivienda regularizada del tijuaneño es de 1 millón 250 mil pesos; sin embargo, la moda del valor del inmueble sería considerablemente menor al millón. De tal forma que definitivamente existe una desviación en el momento en el que el inmueble rebasa un valor mercantil de más de 3 millones de pesos. Valkiria Ohm fue contundente:

Si el dentista o médico cirujano trabaja en Estados Unidos, tal vez pueda pagar su casa de 3 millones de pesos, más su Mercedes Benz, con placas nacionales, de un millón de pesos. Si decide vivir en Tijuana más cómodamente, sería un caso aislado porque los médicos [que trabajan en Estados Unidos] viven en La Jolla (California). ¿Para qué invertir en Tijuana cuando lo puedes hacer en Estados Unidos? Las urgencias médicas son en Estados Unidos, no en México.

Los criminales también son dueños de muchas casas en Estados Unidos. Algunas las rentan, otras son casas de seguridad, en otras viven. Generalmente tienen en La Jolla, Eastlake, y todas con un valor igual o mayor al equivalente de 3 millones de pesos.

En efecto, para Valkiria Ohm, un médico ético, que trabaja en la ciudad de Tijuana y que no es propietario de un hospital, no tiene forma de ingresar

suficientes recursos para adquirir un terreno con valor de 7 dígitos, de aproximadamente 1.000 metros cuadrados en un exclusivo fraccionamiento de la ciudad; para posteriormente pagar los costosos servicios profesionales de un arquitecto e ingeniero civil para diseñar y construir conjuntamente una vivienda de aproximadamente 3 millones de pesos, y aun así tener acceso a autos lujosos, y gastos cotidianos que superen los de la clase media tijuanaense.

Entrevistamos a Joaquín Hodges (entrevista, Tijuana 20 de mayo 2016), quien fue propietario de algunos bares durante su juventud (finales del 2000), y ahora dedica su tiempo al periodismo en un reconocido medio informativo, señaló que “los antros eran espacios donde muchos jóvenes, entre los 23 y 33 años, consumían cocaína”, ya fuese para “quitarse el cansancio de encima de la semana o para pasarla bien.”

A esos establecimientos también iban integrantes del Cártel de Sinaloa y el Cártel de Tijuana, quienes usaban “salones privados que visitaban con frecuencia”. Para Joaquín Hodges, los integrantes de la criminalidad “eran unos clientes más, con la diferencia de que sus cuentas eran de 40 mil hasta 150 mil pesos por noche de fiesta. A veces iban cada fin de semana o tardaban máximo dos, pero una buena cuenta era de viernes, sábado y domingo”. Confiesa que todos, incluyendo los jóvenes que estaban en la pista de baile, sabían que había llegado un lugarteniente. Con el tiempo, “los jóvenes aprendieron a retirarse inmediatamente del lugar cuando identificaban la llegada” de dichos integrantes de la criminalidad.

El dueño del bar, un empresario norteamericano, estaba informado de la clientela que frecuentaba sus instalaciones, y optó por seguir la dinámica debido a que, entre dinero sucio y limpio, las visitas significaban ventas globales de hasta “800 mil pesos por noche”. El aprendizaje para Joaquín Hodges y los tijuanaenses fue la habilidad para identificar a determinado tipo de persona a través de su vestimenta, autos de lujo y códigos de conducta.

Asimismo, cabe señalar que, durante el mismo periodo, Joaquín Hodges traficó alcohol de San Diego, California, a Tijuana, con la finalidad de tener una ganancia en sus bares del 50% por botella de whisky, vodka, o champagne. Afirmó que:

[Empleados de una duty free] sabían del tráfico de alcohol. Mientras cruzara la mercancía a México no había problema, así fuese [las cajas necesarias para llenar] una camioneta panel. Vendían mucho.

Más adelante, el entrevistado aseguró que:

Compraba una tarima de [botellas] de alcohol. Me organizaba por radio Nextel [con el agente aduanal mexicano de mi confianza], para acordar la hora, y esperaba afuera de [la duty free] el tiempo que fuera necesario. Después me avisaba por qué carril cruzar con la mercancía. Si tocaba semáforo verde, te ibas; y si tocaba rojo, él te revisaba, y luego le dabas el moche. Y lo

mismo ocurre para el norte. Te organizas por qué carril, la hora, y pasa lo que quepa por la puerta.

La aventura no terminó ahí, porque:

La Policía Estatal descubrió el negocio y empezaron a levantar [secuestrar] a quienes se dedicaban a la distribución del licor. Pedían dinero a cambio de hacer libremente las actividades. A mí me pidieron 60 mil dólares y mejor opté por cerrar los antros y poner otro tipo de negocio.

La realidad es que a Joaquín Hodges no le convino el monto de la extorsión policial, y que el teniente coronel Julián Leyzaola, recién llegado a la Secretaría de Seguridad Pública Municipal (2008), había “empezado a hacer muchos cambios, como, por ejemplo, cerrar los antros obligatoriamente a las 2 de la mañana, cuando antes cerrabas hasta que se fuera la última persona”. Esa no sería su única experiencia con las autoridades. Posteriormente, cuando cambió de giro comercial, enfocándose en el área de belleza y cuidado personal:

Un sábado en la noche que estaba saliendo de trabajar, se me cerró una pickup Silverado blanca. Cuando vi que se bajaron con armas largas y enmascarados, aceleré, choqué mi camioneta, y me metí por un hueco para escapar. Se agarró una rachita de secuestro, y yo estaba aterrado, así que lo único que se me ocurrió en ese momento fue ir a la Procuraduría General de la República (PGR) [...] porque ahí no podrían secuestrarme. Me metí al estacionamiento, y me esperé ahí más o menos una hora sin bajarme de la camioneta, por si acaso me estaban siguiendo.

Así pues, entre el tráfico de ilícitos, la corrupción, la violencia estatal, empresarios fraudulentos en ambos lados de la frontera, impunidad y la ola general de violencia, algunos tijuanaenses, según Joaquín Hodges:

Se fueron a San Diego, aquéllos que radicaban en Hacienda [de Agua Caliente] y esos lugares. Tú veías casas de 300 mil hasta 500 mil dólares, vacías o en venta. Las casas en general no se vendieron porque la gente que tenía capacidad adquisitiva para hacerlo le urgía salir de Tijuana, no le interesaba estar en Tijuana, así que abandonaron sus casas.

Por otra parte, conversando con el psicólogo Milo Carvalhio (entrevista, Tijuana 21 de marzo 2016), quien conoció de cerca a los protagonistas y acciones detonadoras que impulsaron el “periodo salvaje”, nos comparte que “en el 2000, en la esfera que me movía, que era de clase media alta o casi alta, se veían cosas raras”. Comparte que, “a partir de 2001 se comenzaron a ver construcciones de casas grandes en mi cuadra y cuadras paralelas. Eran casas

terminadas de 100 mil dólares, con gente todo el día en la casa, con unos 15 autos, y gente merodeando que no era de ahí”. Nuestro entrevistado abunda a continuación en los detalles:

Las casas que eran propiedad del narco se hacían rapidísimo, tenías a 30 personas trabajando en una casa grande de dos pisos. En 3 meses construían una casa en un terreno de 250 metros cuadrados, con buenos acabados, veías que llegaban los camiones de mudanza, y por fuera veías jacuzzi en el patio, en colonias donde la gente no puede pagar eso, de clase media o media baja.

Respecto al valor y la liquidez financiera del propietario, nuestro entrevistado señaló:

La casa ya terminada, su costo total era de 250 mil dólares, como unos 3 millones de pesos, que hacían en 3 meses; además de los carros que veías en las casas como deportivos Mercedes Benz y Suburbans con placas nacionales. Los empresarios posiblemente pudiesen construir esas casas, pero no con la liquidez con la que construyen. A lo mejor puedes comprar una casa de 3 millones de pesos, y pagar mensualidades de 25 mil, pero con un trabajo de ejecutivo de maquiladora no tienes ese salario. Con ese trabajo no puedes comprar el terreno, construir, hacer acabados, más los autos con placas nacionales (que en ese entonces no era sencillo comprar ese tipo de autos porque no daban crédito y tenías que pagar de contado) en 3 meses.

Nuestro entrevistado en aquel entonces vivió en el este de la ciudad. Aunque era menor de edad, él conoció de cerca algunos de los pormenores que detonaron la espiral de violencia, pues fue víctima de secuestro, y al mismo tiempo, familiar directo de un lugarteniente de una organización criminal, no obstante su sólido lazo con el sector empresarial.

Violencia y lucro

Aunque es probable, la violencia criminal no es sinónimo de lavado de dinero. Es decir, el proceso de inserción y colocación del dinero ilegítimo en el sistema financiero se realiza no por la violencia, sino por la criminalidad estructurada en las instituciones del Estado. Entonces, la pregunta es ¿tiene la criminalidad mayores ganancias durante los vacíos institucionales?

Conversando con el pediatra Camilo Lombardi (entrevista, Tijuana 12 de abril 2016), éste señaló que algunos médicos atendieron personalmente a integrantes del crimen organizado, lo que posiblemente garantizó recursos aún superiores a las consultas privadas. Un caso registrado en los medios locales de Tijuana fue:

El personal médico del Hospital Londres que se ubica frente al parque Teniente Guerrero de Tijuana es investigado por ocultar información sobre la atención clínica a personas heridas de bala en el enfrentamiento sostenido en la “guerra del narco” que se registra en esta frontera. También se encuentran en calidad de presentados dos personas lesionadas en brazo y tórax que permanecían escondidas en el quirófano de la clínica cuando agentes de la Policía Estatal Preventiva realizaron una inspección al nosocomio para ubicar a presuntos integrantes del crimen organizado (Lindero Norte 2008).

Lo anterior implicó un riesgo enorme, no sólo frente a las autoridades, sino principalmente frente a integrantes del crimen organizado. De acuerdo con nuestro entrevistado, otra forma semilegítima de enriquecerse fue a través de la atención a terceras personas cercanas a presuntos criminales, particularmente en lo que se refiere a cirugía plástica. Nuestro entrevistado hizo referencia a una anécdota, en un complejo ejecutivo conocido. Señaló el pediatra que en alguna ocasión:

Me acerqué al consultorio porque escuché mucho ruido. Quería asegurarme que todo estaba bien. Entré y le pregunté al médico si todo estaba bien, a lo que me contestó que sí. De repente, un hombre con sombrero, botas de piel de avestruz, y cinto piteado, con facha de campesino adinerado, y con un tono de voz especial me pidió que le tocara las boobies [senos] a la señorita que estaba a un lado de él, para comprobar que estaba bien.

De acuerdo con nuestro entrevistado:

Se veían desfilar “novias” de señores con botas de piel de avestruz ... ese tipo de cirugías generalmente abarcan no sólo implantes mamarios y de glúteo, sino abdominoplastia, cirugía en la nariz, entre otras, que dan cuentas de hasta 30 mil dólares.

La corrupción y la falta de ética fueron factores fundamentales para que la criminalidad derramara cómodamente millones de dólares en todos los estratos de la sociedad, mediante su poderosa economía criminal. De tal forma que, según el artista Josetxo Hamilton (entrevista, Tijuana 23 de abril 2016), el cambio de ethos en la comunidad generó cambios de hábitos socioculturales:

Un amigo de clase media, que su papá era profesionista, le ofreció pagarle la universidad, y mi amigo mejor optó por no estudiar una carrera y convertirse en un antihéroe, que prefiere arriesgarlo todo. Para él, la narco-cultura le hacía soñar con el poder, porque a través de ésta alimentaba su ego y se sentía chingón.

Los narcos influyeron la cultura a través de los corridos y series como La Reina del Sur o El Señor de los Cielos. Y es que entrar al mundo del narco

empieza con favorcitos: “oye ¿me puedes comprar este auto? y te doy una propina”; y de ese favor comienza uno nuevo, y luego otro, hasta que ya estás adentro, comprometido.

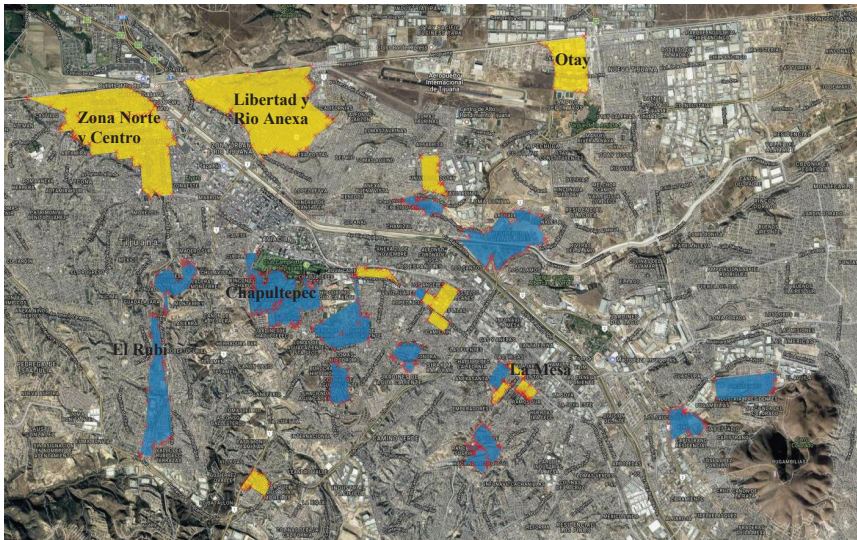
El establishment no facilita el desarrollo de las personas, ya sea económico o profesional. De hecho, aunque tengas habilidades, es muy difícil salir adelante y lograr una calidad de vida. En cambio, el narco facilita todo, aunque te la juegas porque tarde que temprano habrá que devolver el préstamo.

Lo anterior automáticamente nos lleva a señalar que los procesos relacionados con la criminalidad y, por su puesto, su poderosa economía ilegítima, son procesos históricamente estructurados. La criminalidad no surge por generación espontánea; por ello, es importante dejar en claro el continuum del fenómeno delictivo. Es decir, ver la criminalidad como una serie de procesos sociales intergeneracionales estructurados históricamente por integrantes que tienen hábitos antisociales.

Con los datos estadísticos podemos confirmar que, paralelamente a la espiral de violencia criminal, se implementaron malas prácticas que invariablemente llevaron al Estado a la violencia política y estructural. Con los datos también confirmamos que no todos vivenciamos de la misma forma las violencias. Para el empresario fue un momento incómodo que logró solucionar tras mudarse de país y adquirir nuevas deudas, pero también nuevas oportunidades e inversiones. Los jóvenes de altos y especialmente de escasos recursos fueron presa fácil de criminales y del propio Estado, pero además fueron doblemente victimizados al no tener la oportunidad de aspirar a una mejor calidad de vida, porque el contexto fue de violencia estructural.

También aprendimos que el año más violento no es necesariamente el de mayor crisis económica. Finalmente, como bloque podemos distinguir que, si bien las clases media y baja fueron las más afectadas por la criminalidad, los jóvenes fueron los más vulnerables de todos. Quien lucró e incluso logró extender su influencia en ambos lados de la frontera fueron los empresarios –varios de los cuales incurrieron en hábitos antisociales– que tomaron las “oportunidades” del mercado inmobiliario para impulsar sus negocios e incrementar su capital.

Los principales propietarios de negocios influenciados por la economía criminal se posicionaron en el siguiente orden, de más a menos: 1) Empresarios defraudadores fiscales, algunos incluso de familias reconocidas; 2) Presuntos integrantes de la delincuencia organizada; y 3) Funcionarios públicos corruptos. De acuerdo con los datos sistematizados, las cifras de inmuebles no residenciales presuntamente vinculados a empresarios defraudadores se disparan con relación a los de otros actores que integran la criminalidad. Es decir, pareciera ser que son más, diferentes y extensos los negocios que son propiedad de empresarios, con relación a otros actores. Por el contrario, los inmuebles no residenciales propiedad de presuntos integrantes del crimen organizado y burócratas corruptos, no registraron una diferencia sustancial.



Mapa 1.
Inmuebles residenciales y comerciales adquiridos por la criminalidad, Tijuana (2010)

Fuente: Elaboración propia con apoyo de QGIS y Google Maps. Polígonos en azul son las colonias con inmuebles residenciales presuntamente influenciados por la economía criminal, mientras que los polígonos en amarillo son inmuebles comerciales presuntamente influenciados por la economía criminal.

En el caso de los burócratas, la evidencia demuestra que prefirieron invertir en colonias como el Murúa, Chapultepec, Ermita, Zona Río, y Libertad (Mapa 1); mientras que el crimen organizado invirtió en Playas, Calete, Chapultepec, Zona Río, y Palmas; finalmente, los empresarios defraudadores fiscales compraron en el Centro, La Mesa, Chapultepec, Paseo de los Héroes, y Zona Río. Coinciden Chapultepec y Zona Río como las áreas de inversión de los tres actores que integran la criminalidad. Sin duda, existen más colonias donde invirtieron cada uno de los actores; sin embargo, estas son las que concentran la inversión de acuerdo con la información proporcionada por la Office of Foreign Assets Control of the U.S. Department of the Treasury, los medios de comunicación, y los entrevistados.

De hecho, nuestro mapeo arrojó tres bloques donde se concentraron las viviendas vinculadas a la economía criminal y/o la criminalidad. En orden de importancia, podemos comentar que el primer bloque se identificó en el oeste de la delegación La Mesa y este de la delegación Zona Centro; mientras que el segundo bloque lo integró el norte de la delegación Playas de Tijuana; y el tercer bloque el centro-oeste de la delegación Cerro Colorado.¹

Con información proporcionada por la Sociedad Hipotecaria Financiera, logramos analizar y conocer que, en Playas de Tijuana, la colonia

¹ Información sistematizada por la autora tras las entrevistas de profundidad, la información proporcionada por la OFAC y medios de comunicación.

Terrazas, una casa en promedio tuvo un valor en el mercado de 1.710.885 pesos,² mientras que su valor real de construcción fue de 1.505.613 pesos. En promedio la vivienda tuvo 150 metros cuadrados de construcción. Aunque son casas costosas, el superávit especulativo no es escandaloso. Lo que consideramos costoso es el valor del metro cuadrado de construcción a valor mercado (11.400 pesos), teniendo en cuenta que son casas relativamente pequeñas (Tabla 1).

Por el contrario, una casa en la colonia Lomas de Agua Caliente, en la década del 2000, en promedio tenía un valor de construcción de 1.645.186 pesos, lo que la hacía una casa costosa al igual que aquellas casas de Terrazas; sin embargo, su valor en el mercado cotizó en 2.937.456 pesos, con una superficie de construcción de 258 metros cuadrados. En términos de superávit, la ganancia se disparó prácticamente al 80% sobre el costo de la construcción. Es decir, cada metro cuadrado de construcción en promedio se vendió en el mercado a 11.300 pesos, aunque son residencias más espaciales.

Un tercer ejercicio analítico es la colonia Presidente León de la Barra localizada en la delegación Cerro Colorado, que en la década del 2000 tenía casas cuyo promedio valor del mercado era de 736.552 pesos. Lamentablemente en este y en algunos casos más, la dependencia no registró el valor de construcción o incluso los metros de superficie de construcción, lo que hace imposible medir la ganancia especulativa del inmueble. Lo que sí podemos rescatar es que el valor promedio del metro cuadrado de construcción en la zona estaba entre los 5.400 y 8.200 pesos.

Tabla 1.
Promedio de valores
de inmuebles residenciales
en tres colonias de Tijuana,
Baja California (2010)

Colonia Delegación	Valor mercado	Valor de construcción	Diferencia de superávit	Metros cuadrados	Valor metro cuadrado de construcción
Terrazas, Playas de Tijuana	1.710,885	1.505.613	205.272	150	11.405,9
Lomas de Agua Caliente, La Mesa	2.937.456	1.645.186	1.292.270	258	11.385,48
Presidente León de la Barra, Cerro Colorado	736.552	S/D	S/D	110*	5.400 – 8.200 aprox.

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Sociedad Hipotecaria Federal con datos de los inmuebles entre el 2000 y 2010. * Hicimos el ejercicio de estimar el promedio del valor del metro cuadrado de construcción, el cual dividimos entre el valor mercado de la propiedad, así arrojando el número promedio de metros cuadrados de construcción.

² Todos los valores fueron elaborados y publicados por la Sociedad Hipotecaria Financiera dependencia del Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De lo anterior, la pregunta obvia es ¿por qué se disparan los precios promedio del inmueble en ciertas colonias? Si es una zona residencial y no presentó cambios significativos en las últimas décadas (ej. áreas verdes, servicios urbanos, banquetas anchas, concreto hidráulico, alumbrado LED, entre otras), ¿por qué aumenta el valor de la propiedad en el mercado? La antigüedad del inmueble no es condición inherente para disparar el superávit.

Si las mejoras no son externas (en la comunidad), entonces tendrían que ser internas a los inmuebles. De ahí la importancia de la tipología que orienta respecto al material de construcción, acabados, número de habitaciones, dimensiones, áreas verdes y comodidades.

¿Qué buscamos mostrar con los datos? Bien pues el ejercicio es por demás interesante: en una primer capa informativa contamos con el mapeo de inmuebles influenciados por la economía criminal, elaborado por los propios residentes que han radicado en la ciudad los últimos 25 años; y en una segunda capa informativa –elaborada con datos estrictamente oficiales– señala las colonias que registraron un promedio de inmuebles –principalmente residenciales– cuyo valor mercado por metro cuadrado de construcción salió notoriamente del rango que pudiésemos identificar como la clase media alta, e incluso alta. Lo interesante del ejercicio es que el cruce de información arroja datos geográficos (Mapa 1 y 2), que coinciden casi en su totalidad (con excepción de Real del Mar y las colonias aledañas), y que, por lo tanto, posiblemente la criminalidad radicó (y no solamente invirtió) en dichas colonias.

Así pues, en un sistema económico capitalista como el que estructura Tijuana, las colonias pueden presentar cambios importantes en el valor del metro cuadrado de construcción, lo que nos indicaría una mayor inversión en la zona. A continuación, haremos un comparativo del promedio del valor del metro cuadrado de construcción, en contraste con el valor en el mercado del metro cuadrado respecto a las colonias tijuanaenses que registraron un incremento notable:

Colonia	Valor de Construcción	Valor Mercado	Diferencia de Superávit	Diferencia en %
Baja Malibú	7.762	15.995	8.233	206%
Calete	49.068	108.676	59.608	221%
Colinas de Agua Caliente	29.220	59.721	30.501	204%
Cumbres del Rubí	11.245	20.601	9.356	183%
Del Rio	298.310	500.829	202.519	167%
La Escondida	5.048	9.381	4.333	185%
La Sierra	11.206	18.674	7.468	166%
Lomas de Agua Caliente	14.227	23.499	9.272	165%
Lomas del Real	10.221	17.229	7.008	168%

Tabla 2.
Promedio del valor del metro cuadrado de construcción vs. valor mercado de las colonias más costosas en Tijuana (2000–2010)

**Dossier
América Latina:
fronteras y zonas
fronterizas**

Lomas del Rubí	11.206	18.674	7.468	166%
Murúa	120.252	185.177	64.925	153%
Real del Mar	6.538	12.248	5.710	187%
Residencial Isla Cedros	10.221	17.229	7.008	168%
Riberas del Alamar	6.850	13.478	6.628	196%
San Antonio del Mar	7.762	15.995	8.233	206%

Fuente: Elaboración propia con información de la SHF. Valor en pesos.

Como se aprecia, la colonia con mayor valor en el mercado es Del Rio que está localizada cerca de la Zona Río. Aquellas colonias que lograron mayor ganancia fueron: Calete, Colinas de Agua Caliente, y Baja Malibú. Destacan La Sierra, Rubí, Riberas del Alamar y La Escondida (Mapa 2), porque la infraestructura urbana o incluso la ubicación geográfica de las colonias no son las mejores de la ciudad. La infraestructura y la ubicación de las colonias no son condiciones inherentes, entonces ¿por qué invertir tanto por metro cuadrado de construcción residencial, cuando bien pudiese el dueño residir en una colonia costosa de San Diego, California?

Mapa 2.
Colonias más costosas
de Tijuana por metro
cuadrado de construcción –
valor mercado, 2000–2010



Fuente: Elaboración propia con información de la Sociedad Hipotecaria Financiera y el apoyo de QGIS y Google Maps. Colonias que presentaron un incremento notorio en el valor comercial están identificadas por el punteo rojo.

A continuación, se muestra el mapeo de las colonias que registraron un incremento exponencial en los valores comerciales por metro cuadrado de construcción de los inmuebles, durante la década del 2000.

Al menos hasta el 2010, presuntamente son las casas y fraccionamientos residenciales propiedad de la criminalidad las que tienen mayor influencia en la ciudad, el espacio social urbano, el desarrollo urbano, y la economía local. Por el contrario, los ranchos y departamentos parecieran ser los inmuebles con menor influencia e impacto local.

Por otra parte, los entrevistados hicieron referencia recurrente a la categoría de edificios comerciales como aquellos inmuebles presuntamente más influenciados por la economía criminal y, a su vez, los que mayor impacto tuvieron en la ciudad. Nuestros entrevistados hicieron referencia a ciertas actividades económicas que se realizaron en la categoría oficina y edificios comerciales, por ejemplo: mueblerías, picaderos,³ bares, antros, consultorios médicos, hoteles y moteles, casas de cambio de divisas, plazas comerciales, escuelas, edificios de oficinas, restaurantes, hospitales, bodegas, “yonkes”,⁴ gimnasios, casinos, entre otros.

En resumen, pareciera ser que presuntos integrantes de la delincuencia organizada y de la clase política se han beneficiado al implementar prácticas ilegítimas e ilícitas en la administración de la propiedad; aunque posiblemente los más beneficiados fueron los empresarios dedicados al mercado inmobiliario que compraron y/o fraccionaron en pequeña propiedad –con o sin dolo– para vender directamente al consumidor final: las familias tijuanaenses.

Conclusiones

A manera de conclusión, hemos detectado –a través del trabajo de campo, entrevistas, notas periodísticas y documentos oficiales– que, efectivamente, existe una geografía del poder criminal en la ciudad de Tijuana. Más importante aún resulta señalar que ésta se divide en comercial y residencial. Si bien todas las categorías influyen los valores del inmueble y del propio espacio social, son justamente los comercios (uso de suelo no residencial) aquellos que imprimen una mayor influencia en el espacio urbano.

En materia de lavado de dinero la experiencia nos demuestra que no es relevante si hay violencia o no en la ciudad, dado que la dinámica sigue su marcha con su respectiva opacidad y sigilo. Acá lo que es importante mencionar es qué con la espiral de violencia afecta a todas las partes y no por igual: algunos pierden la vida o seres queridos, mientras que otros pierden

³ Son espacios antihigiénicos, ilícitos e inseguros donde los consumidores pueden adquirir drogas y consumirlas inmediatamente. Este tipo de actividades pueden realizarse en inmuebles habitados como deshabitados.

⁴ Comercios que venden partes de autos chatarra que aún pueden ser útiles.

la libertad, otros sus negocios, incluso sus hogares, y alguno que otro, decenas de millones de pesos.

Si es que existe algún saldo positivo, éste se concentra en los empresarios de la ciudad, quienes han adquirido propiedad con oportunidades financieras en ambos lados de la frontera. Es este pequeño sector quien ha logrado beneficiarse de la compra de inmuebles a costos bajos para posteriormente revender a las familias tijuanaenses a un precio elevado. Y es que ciertamente, la geografía del poder criminal incentiva la polarización y pérdida de contrapesos; esto es, la reproducción de geografías de profunda desigualdad, injusticia, y perversa acumulación por la élite del poder criminal. De tal forma que dichas prácticas no sólo promueven la privatización del espacio, sino que lo encarecen debido a la burbuja especulativa.

En ese tenor, la pregunta obligada es ¿qué sigue? Al momento de escribir el presente texto Tijuana estaba sumida en su segunda espiral de violencia (2016–2018), rebasando históricamente los indicadores de delitos de alto impacto social (ej. robo con violencia, secuestro, homicidio doloso), autoridades de seguridad y justicia con excesiva carga de trabajo, y tristemente sumando –además de los ya estructurados– nuevos actores sociales en el mapa de la criminalidad. Es decir, el tiempo acumuló y profundizó la actividad criminal. La propiedad privada se encareció y los empresarios inmobiliarios se han consolidado en Tijuana: simplemente en 2018 se tiene programada la construcción de 38 edificios verticales de lujo en la ciudad, disparando la construcción privada en un 70%.⁵

Referencias bibliográficas

AF Noticias (2012), *Detienen a Comandante de la AFI por extorsión*, “AFN Tijuana”, disponible en: http://www.afntijuana.info/seguridad/13725_detienen_a_comandante_de_afi_por_extorsion

Ayuntamiento de Tijuana (2016), *Reglamento de Edificación para el Municipio de Tijuana, Baja California*, “Periódico Oficial”, no 21, sección I, del 5 de mayo de 2015, Tomo CXXII, p. 79, disponible en: http://legismex.mty.itesm.mx/estados/ley-bcn/BC-RM-Tijuana-Edificaciones2016_03.pdf

CEPAL (2015), *La violencia en América Latina y el Caribe*, disponible en: <http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/27453/BID.los%20costos%20de%20la%20violencia.pdf>

De Anda S. (S/F), *Objetos robados y empeñados en negocios de Kiko, origen de su fortuna: PRI*, disponible en: <http://www.uniradioinforma.com/noticias/eleccionessbc/202881/objetos-robados-y-empeñados-en-negocios-de-kiko-origen-de-su-fortuna-pri.html>

⁵ Martínez, Gabriela (2018) *Auge de edificaciones verticales en Tijuana* en “El Economista”, disponible en <https://www.economista.com.mx/estados/Auge-de-edificaciones-verticales-en-Tijuana-20180708-0095.html> y Martínez, Gabriela (2018) *El sector privado supera a obra pública en Baja California* en “El Economista”, disponible en <https://www.economista.com.mx/estados/Sector-privado-supera-a-obra-publica-en-Baja-California-20180903-0115.html> Páginas consultadas el 6 de septiembre de 2018

Desde la frontera del mundo (2008), *¿NarcoMédicos?*, “Periodista Digital”, disponible en: <http://blogs.periodistadigital.com/hermosillo.php/2008/10/06/p193947>

Dibble S. (2008), *Tourism hurting in Baja*, “San Diego Union Tribune”, disponible en: <http://www.sandiegouniontribune.com/sdut-1m21tourism104726-tourism-hurting-baja-2008oct21-story.html>

Entrevista realizada a Gael Ramírez Hotches el 1 de marzo de 2016, Tijuana, México.

Entrevista realizada a Milo Carvalho el 21 de marzo de 2016, Tijuana, México.

Entrevista realizada a Camilo Lombardi el 12 de abril de 2016, Tijuana, México.

Entrevista realizada a Josetxo Hamilton el 23 de abril de 2016, Tijuana, México.

Entrevista realizada a Valkiria Ohm el 17 de junio de 2016, Tijuana, México.

Fundación MEPI (2011), *Desplazarse o morir: Empresarios mexicanos migran por violencia e inseguridad*, disponible en: <http://mexodus.borderzine.com/business/desplazarse-o-morir-empresarios-mexicanos-migran-por-violencia-e-inseguridad/>

Harvey D. (2001), *Spaces of Capital*. UK, Edinburgh University Press, p. 369.

Institute for Economics and Peace (2015), *Índice de Paz México*, disponible en: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Mexico-Peace-Index-2015-Spanish-Report.pdf>

Millán O. (2011), *Detienen a cuatro federales por secuestro y extorsión. Habían exigido un pago de 15 mil dólares*, “SanDiegoRed”, disponible en: <http://www.sandiegored.com/noticias/16643/Detienen-a-cuatro-federales-por-secuestro-y-extorsion/>

Gómez F, Martínez J. (2003), *Desmantelan sede de PGR en Tijuana*, “El Universal”, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/13782.html>

Gumbinger K. (2017), *The salary you must earn to buy a home in 27 metros*, disponible en: <http://www.hsh.com/finance/mortgage/salary-home-buying-25-cities.html#san-diego>

Heras A. (2013), *PRI: Acusa al candidato del PAN de peculado y fraude*, “Proceso”, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/345156/baja-caifornia-pri-acusa-a-candidato-del-pan-de-peculado-y-fraude>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/envipe2015_presentacion_nacional.pdf

Jones N. (2011), *The State Reaction: A Theory of Illicit Network Resilience*, United States, University of California, Irvine, PhD Dissertation, pp. 190, disponible en: <https://wpsa.research.pdx.edu/awards/jones.pdf>

Lindero N. (2008), *Narcohospital Londres*, disponible en: <https://narcotijuana.wordpress.com/2008/10/05/narcohospital-londres/>

Martínez G. (2018), *Auge de edificaciones verticales en Tijuana*, “El Economista”, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Auge-de-edificaciones-verticales-en-Tijuana-20180708-0095.html>

Martínez G. (2018), *El sector privado supera a obra pública en Baja California*, “El Economista”, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Sector-privado-supera-a-obra-publica-en-Baja-California-20180903-0115.html>

Medscape (2015), *Medscape Physician Compensation Report 2015*, disponible en: <http://www.medscape.com/slideshow/compensation-2015-overview-6006679#6>

Organización de los Estados Americanos (S/F), *Desigualdad e inclusión social en las Américas*, Estados Unidos, OEA, disponible en: <https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf>

Rangel J. E. (2010), *Tijuana Bars, New Hours*, “San Diego Reader”, disponible en: <https://www.sandiegoreader.com/news/2010/feb/20/blogs-tijuana-bars-new-hours/#>

Rowlands T., Vercammen P. (2010), *Violence scaring off American tourist in Tijuana*, CNN, disponible en: <http://edition.cnn.com/2010/TRAVEL/03/19/Tijuana.mexico.tourism/index.html>

SESNP [Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública] (2018), *Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2017*, disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas072017.pdf>

Turati M. (2015), *El Pozolero, un albañil que acabó disolviendo en sosa cáustica 300 cadáveres*, “Proceso”, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/406456/el-pozolero-un-albanil-que-acabo-disolviendo-en-sosa-caustica-300-cadaveres>

Unger B. (2007), *The scale and impacts of money laundering*. UK, Edward Elgar, p. 193.

Unger B. (2011), *Money laundering in the real estate sector. Suspicious properties*. U.K., Edward Elgar, p. 162.

United Nations Office on Drugs and Crime (2018), UNODC Data, disponible en: <https://data.unodc.org/>

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (2017), *The Millennium Development Goals and Human Rights*, disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/MDG/Pages/MDGIndex.aspx>

Zeta (2014), *El empoderamiento y el ocaso de una familia del narco*, disponible en: <http://zetatijuana.com/2014/07/01/el-empoderamiento-y-el-ocaso-de-una-familia-del-narco/>

La frontera misionera en México entre conquista espiritual y territorial

Missionary border in Mexico between spiritual and territorial conquest

*Fernando Ciaramitaro**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

✉ fernando.ciaramitaro@uacm.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-0299-7057>

RESUMEN

Frontera y práctica misionera son dos realidades históricas que proceden simultáneamente en la colonización de las Américas. Después de analizar el debate más reciente de la cuestión liminal en el continente americano, el ensayo procura dilucidar, desde una mirada descriptiva y comparativa, el marco misionero fronterizo de México, pensado como espacio social, histórico y geográfico todavía no conquistado de manera permanente. Se tratan tres realidades misioneras: Chiapas, la región yaqui y California.

PALABRAS CLAVE: *frontera, misión, América, Chiapas, región yaqui, California.*

ABSTRACT

Border and missionary practice are two historical realities that proceed simultaneously in the colonization of the Americas. After analyzing the most recent debate on the liminal issue in the New World, the essay attempts to elucidate, from a descriptive and comparative perspective, the Mexican border missionary framework, thought of as a social, historical and geographical space not yet permanently conquered. Three missionary realities are discussed: Chiapas, the Yaqui region and California.

KEYWORDS: *border, mission, America, Chiapas, Yaqui region, California.*

* Es profesor en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México e investigador visitante en El Colegio de México. Doctor en Historia por la Universidad de Catania (Italia) y Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Palermo (Italia).

Introducción: el confín y la frontera

Confín y frontera son dos conceptos que se relacionan con la alteración del paisaje y de la historia que el espacio describe, modificando y delimitando el territorio que poblaciones y comunidades dominan o no. Históricamente, según Fernand Braudel (1988: 301), solo la condición de estar u ocupar de forma permanente un espacio ha significado para el ser humano “empezar a ser”. O sea, desde la antigüedad el hombre se ha vinculado a un espacio físico y su dimensión como ser social se expresa en la asociación que conforma o en la *polis*, conjunto urbano definido por sus confines amurallados. Sin embargo, confín y frontera no son sinónimos, mientras que confín es el límite, o sea la raya aceptada de separación de demarcaciones, “frontera” contiene el sustantivo “frente”, la frontera está “frente a”, se posiciona contra alguien, sobre ella el choque aparece como consecuencia inevitable; en efecto, la frontera es una franja de territorio que conlleva la idea de frente: más allá se encuentra el enemigo, que puede retroceder o peligrosamente avanzar.

Lo mismo vale por el idioma italiano *frontiera*, por el francés *frontière*, por el inglés *frontier*. Y no es casual que el lema apareció por la primera vez en la época medieval y en la península ibérica: en el testamento del primer monarca de Aragón, Ramiro (1035–1063), redactado en 1059, se halla la frase “ad castros de fronteras de mauros qui sunt pro facere”¹; también en el siguiente testamento, de 1061, se dice “in castellos de fronteras de mauros qui sunt per fare et in castellos qui sunt in fronteras per facere”; finalmente, en otro texto de 1062 el rey alega: “et tu quod cavallero et franco sedeas quomodo homine debet esse in frontera francho et caballero”. Así, relativamente al primer empleo de la palabra frontera se evidenció su significación semántica de ambiente militar, típico del poder del Estado; en la segunda acepción sirvió para especificar una línea de fortificación, pero en un espacio dinámico proyectado hacia el adversario mahometano; y, finalmente, el vocablo estaba vinculado a unas pautas necesariamente lejanas de esquemas prefabricados, características de una tierra de posible conquista y libertad (Du Cange 1844: 421)².

El concepto y la palabra de acuñación hispánica de frontera, en su acepción esencialmente política y militar, desde los tiempos de la casa de Valois, pasaron al ámbito francés y entonces fueron aceptados y utilizados por los eruditos europeos. No fortuitamente en el idioma galo la “frontera” pasó a ser “confín” cuando Francia alcanzó sus límites geopolíticos “naturales”, evitando así de expandirse, “signo que la edificación territorial, al menos por algunos, se había adquirido” (Nordman 1987: 52).

¹ Sobre el testamento véase Philippe Sénac (2001).

² En general, sobre la frontera española, sus identidades y representaciones en la época medieval, véase la interesante obra colectiva de Ayala Martínez, Buresi y Josserand (2001). Para el sistema imperial de la monarquía católica, sus dilatados márgenes y la “ciudadanía” véanse las recientes compilaciones de Bernabéu Albert (2010), Bernabéu Albert, Langué (2011) y Ciaramitaro, Puente Brunke (2017b).

Regresando al mundo hispánico, en un reciente trabajo, Emilio Mitre Fernández (2015: 99–100) considera dos significaciones básicas de frontera y sus encuentros historiográficos: la primera imagina la frontera como “algo muy parecido a lo que se entiende en el presente: la línea que separa un Estado de otro”; la segunda analiza la frontera física: “en tanto delimita el alcance del poder de un Estado pero que refuerza esa naturaleza merced a factores de orden mental, ideológico, cultural”³. Así para el Medioevo hispánico, definitivamente desde Ramiro de Aragón, la frontera y sus zonas aledañas –espacios de civilizaciones al mismo tiempo en contraposición y en contacto pacífico– han generado sociedades organizadas por y para la guerra, imbuidas por un profundo espíritu caballeresco y venturoso.

Después de la batalla de las Navas de Tolosa (1212) inició la lenta conquista del valle del Guadalquivir, proceso que comportó la institucionalización en el reino de Castilla de una nueva figura: el adelantado mayor de la frontera o de Andalucía⁴. Frontera era una de las denominaciones que recibía Andalucía por hallarse junto al reino nazarí de Granada. Todo un *ethos* y unos principios jurídicos que se trasladaron a partir de 1492 a las Indias occidentales (Billington 1949).

Para Juan Carlos Arriaga-Rodríguez (2013: 9), en los siglos XVI y XVII el concepto jurídico de frontera sirvió para reafirmar el poder del soberano de España sobre sus posesiones imperiales: desde Europa y el Mediterráneo hasta el Pacífico, pasando obviamente por América. El objetivo del ensayo es dilucidar en el ámbito hispanoamericano, con alcance suprarregional, descriptivo y comparativo, el marco misionero fronterizo de Nueva España, pensado como espacio socio-histórico-geográfico todavía no conquistado de manera inquebrantable, desde los inicios de la colonización, en la primera mitad del siglo XVI, al 1767 (exilio jesuita)⁵. Para mostrar un cuadro indicador y un mapa de tres acciones misioneras en los márgenes indios del imperio español en México, sus desemejantes metodologías y eficacias: la frontera chiapaneca, la región yaqui y el linde bajacaliforniano.

Quien escribe sostiene la tesis de la “enredada” polisemia del tema fronterizo, sin embargo, no excluye la posibilidad de alcanzar definiciones conceptuales y teóricas precisas, de sistematizar y encuadrar los diversos y complejos casos de la edad colonial; al mismo tiempo, se supone cuanto menos imprudente y desde luego relativista el juicio de los que apuntan a una insuperable

³ El historiador recuerda asimismo como pocas palabras como la de frontera se utilizan en el presente con tan renovadas aplicaciones (Mitre Fernández 2015: 101).

⁴ Pedro Ruiz de Olea fue el primer oficial en ostentar en 1253 el título de adelantado de la Frontera (González Jiménez 2004: 70).

⁵ Se trata así de un estudio descriptivo y comparativo. Justamente, como ha subrayado Alistair Hennessy (1978: 138), la comparación resulta una herramienta indispensable para elaborar similitudes y variables de cada región en la frontera.

valla de una determinación canónica de sus acepciones en la especulación histórica y la historiografía⁶.

Las fronteras en América e Hispanoamérica

Desde 1776 la hazaña norteamericana hizo de la frontera, antes los montes Apalaches y el Misisipi, luego el inmenso oeste, una zona de paso y un territorio abierto para la ocupación, en el cual el enemigo era más bien la naturaleza salvaje y no el poblador autóctono: la frontera se transformó paulatinamente en una región poblada por hombres libres. Los historiadores norteamericanos fueron marcadamente influenciados por este concepto, que, a mediados del siglo XX, transmitieron a los europeos y a los iberoamericanos. Además, va recordado que, en los Estados Unidos, Frederick Jackson Turner fue el primero en considerar la frontera como un válido sujeto historiográfico y a dedicar un libro al tema, también si centrado solo en la historia de su país y sobre el significado que tal noción había tenido en aquel contexto histórico (Turner 1921: 1–38)⁷. Su tesis acerca de la idea de frontera condicionó historiadores europeos que estudiaban realidades políticas completamente diferentes: así fue el caso de Paul Wittek (1938) y sus investigaciones sobre el origen del imperio otomano o de Claudio Sánchez-Albornoz (1943; 1983), sobre la “reconquista” cristiana en la península ibérica y la empresa americana. Mientras que, paradójicamente, sus conclusiones no tuvieron el mismo efecto en la historiografía iberoamericana, que, generalmente, ha rechazado su juicio acerca de la “frontera móvil” (Blancpain 1990). Asimismo, el patrón misional religioso y el tipo de asentamiento elaborado por los españoles en la conquista aportaron “más complejidad al fenómeno de la construcción de la frontera imperial hispana de lo que muestra el paradigma turneriano” (Mantecón Movellán, Truchuelo García 2016: 22).

A partir de los años sesenta del siglo XX, el tema de la frontera en el espacio imperial español ha sido también objeto de variados estudios y, en particular, en los últimos quince años se han multiplicado de manera exponencial las investigaciones que, desde disímiles enfoques y aplicando nuevas técnicas, han contribuido a llenar las lagunas en la materia⁸. Como ha recordado

⁶ Véase, por ejemplo, el estudio de Hebe Clementi (1986–1988, vol. 1: 14): “[...] el concepto de frontera, una especie de vacío y de indefinición acompaña su existencia, que ninguna definición ni delimitación canónica logra cubrir.”

⁷ Además, fue siempre Turner quien, entre fines del siglo XIX e inicios del XX, destacó cómo la democracia en los Estados Unidos se forjó gracias al fenómeno de la frontera, o sea, la móvil línea fronteriza que se iba desplazando hacia el oeste, un espacio de importancia estratégica en la conformación de la democracia estadounidense (Ciaramitaro, Puente Brunke 2017a: 15).

⁸ Es extraordinario el avance realizado en las últimas dos décadas y si Bernd Schröter (2001: 351) pudo escribir hace diecisiete años que “[...] es característico hasta hoy en día que en lo referente a la ocupación de los antiguos territorios españoles y portugueses existan pocos

Bernard Vincent (2017: 13), las cuestiones fronterizas resultan inagotables. Así, en el presente, las miradas analíticas se encauzan en múltiples canales y la frontera (o las fronteras) presentada por los especialistas es territorial, étnica, geopolítica, religiosa, de tolerancia o arraigada en prejuicios, social, económica, cultural, de género, artística, lingüística o psicológica, es un espacio que combina circunstancias plurales (Truchuelo, Reitano 2017: 17–18)⁹. Tomás A. Mantecón Movellán y Susana Truchuelo García (2016: 20) han aclarado brillantemente el complejo polimorfismo fronterizo en el contexto del sistema imperial español:

La idea de frontera que resulta fértil para el análisis histórico de la realidad de la Monarquía Hispánica es una noción polisémica en los espacios, tiempos y contextos. Las fronteras han tenido una dimensión histórica y se expresan como escenarios controvertidos, por cuanto separan y permiten que se muestren alteridades diferenciadas en interacción. En ocasiones se diluyen para configurar territorios o entornos más amplios, o se refuerzan en los bordes para acentuar la identidad del conjunto integrado y protegido con respecto a otros límites. Se han conformado geográfica y cartográfica, jurídica, militar y culturalmente por usos y convenciones sociales, debido al autorreconocimiento y a la percepción de la alteridad entre comunidades separadas por la fe, la etnia o la jerarquía social, el género o incluso la edad. Han adoptado forma en limes imperiales, fronteras internas y mentales, confines de la conciencia, del entendimiento o de la tolerancia. También se han mostrado más abiertas o más cerradas, más o menos porosas o permeables y simbólicas.

Las fronteras del imperio surgieron para representar un determinado medio y sus tipologías fueron evolucionándose al ritmo de los cambios que se iban produciendo en las provincias y en las sociedades que definían (Ciaramitaro, Puente Brunke 2017a: 15). El proceso de construcción imperial de los reinos de Castilla y Aragón, a través de la lenta incorporación de principados, marcas e islas, antes en la península ibérica y el Mediterráneo, después en el Atlántico, en las Indias y hasta el Pacífico y Filipinas¹⁰, comportaron una

trabajos que –partiendo de una perspectiva continental– intenten concebir a la ‘frontera’, con sus semejanzas y diferencias regionales, como una problemática relativamente independiente del desarrollo social”, las más actuales pesquisas han cambiado totalmente la perspectiva historiográfica, logrando resultados sugerentes y originales. Y también en las demás ciencias sociales el significado de frontera se ha ampliado notablemente y ahora su estudio cobija diferentes disciplinas (Bonnett Vélez 2016: 13).

⁹ Hasta por lo menos las independencias, cuando estos espacios fronterizos se transformaron en confines internacionales y se impuso el paradigma dieciochesco del moderno estado nacional (Sahlins 1996: 51–53).

¹⁰ El archipiélago filipino fue una verdadera frontera abierta o “frontera más allá de la frontera”, o sea, una frontera activa pero regresiva, véase García-Abásolo (2011).

continua redefinición del espacio, un movimiento constante de fronterización, de anexión, abandono, recuperación territorial, definitivo asentamiento, que, en complicidad con las poblaciones autóctonas o en contraste con ellas (la guerra), concretó las regiones liminares y el confín.

En Norteamérica los difíciles escenarios climáticos y geográficos del límite novohispano, aunados a su lejanía de los centros de poder, a los pésimos y lentos canales de comunicación¹¹, a la escasez de los recursos locales, eran condicionantes ineludibles de los contactos (a menudo muy pobres) de las comunidades que operaban en el área fronteriza (Johnson Black 1995: 159–163). Dicho esto, es evidente como en México, con el proceder de la expansión española, se concretaron diferentes tipologías de fronteras. Entre ellas, por ejemplo, adquirió un papel importantísimo la “frontera minera” del norte, caso clásico en América de asentamiento extensivo poblacional, en el cual el impulso por los metales preciosos determinó un audaz fenómeno migratorio (Hennessy 1978: 73–75; Gerhard 1982: 6–11). La historiografía habla a propósito de “frontera en movimiento” (Hennessy 1978: 102–108) o frontera *in crescendo*.

Sin embargo, para el estudio que se presenta al lector, la región liminar analizada es la frontera misionera, que metodológicamente se define por su semblante temporal, por la búsqueda de la autosuficiencia (a veces fallida) y por su cercanía con otras realidades fronterizas, la de los nativos y la de los soldados, como para el caso novovizcaíno. Como ha puntualizado Bernd Schröter (2001: 383), “Grandes distancias y el aislamiento espacial, necesidades estratégicas crecientes y, en parte, una marcada dinámica propia, son momentos claves y característicos de la colonización de las misiones, sobre todo en la parte occidental de la frontera norte de la Nueva España”, en particular en la Alta California (Jackson 1991).

Indudablemente para la “conquista” religiosa se ha empleado en larga escala el lema de frontera, muchas veces como espacio de la catolicidad, por la propaganda y las acciones del papado para mover en adelante los límites confesionales en las regiones americanas. En los siglos de la colonización, en efecto, iglesia y corona españolas han caminado unidas en esta ruta (Bolton 1917; Jiménez 2006: 191–251; Hausberger 2015: 93)¹², con el objetivo de reforzar sus identidades; la tutela de las fronteras de la fe reforzó la identidad cultural, como lo evidencia de manera ejemplar el caso hispánico (Muto 2014: 15). Heinz Schilling (2001: 27) ha recalcado que:

¹¹ Por ejemplo, en la primera mitad del siglo XVII se empleaban seis meses para viajar de México a Santa Fe, aproximadamente el mismo tiempo necesario para llegar en barco de Manila a Acapulco, el famoso tornaviaje (García-Abásolo 2011: 79–80).

¹² Alfredo Jiménez (2006), en una sugerente síntesis acerca de la frontera imperial del “Gran Norte” de México, ha hablado de una estrecha relación entre ambas esferas: corona e iglesia tenían un poder compartido en la expansión y consolidación de las fronteras. En efecto, el contexto feudal de la sociedad ibérica –las creencias y los mecanismos de acción de individuos y grupos– fusionó los objetivos políticos y religiosos (León Zavala 2001).

This early identification of dogmatic purity as defined by the papal church with national consciousness explains the amazing immunity of the Spaniards as a people to the Reformation, as compared with the rest of Europe. It also explains the identification of national interests with those of modern confessionalist Catholicism, which became a matter of course at the end of the sixteenth century and continued down through the nineteenth and twentieth centuries.

En los tres siglos coloniales, franciscanos, dominicos, agustinos y los jesuitas en sus misiones y reducciones –a veces en competición entre ellos– plasmaron un espacio dilatado en regiones connotadas por su empuje fronterizo. Las tierras misionales conformaban confines no solo en las relaciones entre predicadores e indígenas, sino también entre estos, el comercio, las mercancías, los mercados y los beneficios de otros colonizadores y oficiales de la monarquía. A partir de la segunda mitad del siglo XVIII, a este enmarañado universo de intereses se agregó el riesgo de un roce fronterizo con otras potencias europeas: ingleses y rusos empezaron a presionar en el norte y en Centroamérica.

Para los curas al servicio del rey español, dispuestos a luchar contra la superstición e instaurar así la verdadera religión en el Nuevo Mundo, la frontera era un panorama sin fin, un paraje etéreo hacia el cual proyectarse, que, sin embargo, punteaba nuevas y remotas metas de victoria de la fe (Mantecón Movellán 2012).

Tres fronteras misionales de la Nueva España: Chiapas, la región yaqui y California

En este apartado se analizan tres fronteras relacionadas con el mundo político-religioso de las misiones novohispanas. Tres realidades fronterizas que tuvieron métodos evangelizadores diferentes y específicas condiciones de operación: los dominicos y su acción misional en Chiapas; los jesuitas y sus prácticas catequísticas en dos regiones norteñas, el territorio yaqui y las Californias.

El patronato regio en las Américas aseguraba que la iglesia funcionara como auxiliar de la monarquía y convertía al clero en una rama más del “servicio civil”, fiel y obediente a los mandatos reales (León Zavala 2001: 294). El patronato indiano, además, permitía el establecimiento y la realización de misiones, de parroquias, de diócesis, de obispados y delimitaba sus territorios. Aunque los religiosos poseían políticas propias, también eran operadores de los planes del Consejo de Indias, de hecho, el establecimiento de nuevas misiones requería su consentimiento. Así las misiones sirvieron también para fijar los lindes imperiales y, por ende, en la expansión misional, dominicos e ignacianos ejecutaron al menos tres voluntades: la real, la papal y la propia. A veces en concordancia,

otras en fuerte contraste¹³. Y, en consecuencia, los indios sufrieron una difícil contradicción: por un lado, la corona fue atenta al bienestar de sus súbditos indios, favoreciendo la cristianización y la castellanización, por otro no quiso comprometerse cabalmente en la economía, sino, al contrario, aprovechar su imperio ultramarino (Reinhard 1995: 20). En este espinoso contexto político y socioeconómico operaron los religiosos en las misiones¹⁴.

El ensanchamiento fronterizo mexicano de la orden de santo Domingo de Guzmán abarcó regiones menos extensas que las de los franciscanos. Llegados a la Nueva España en 1526, los dominicos se diseminaron por las provincias centrales del reino –en el valle de México, en Puebla, en Cuernavaca– y en las zonas mixteca, zapoteca (Ricard 1986: 146–147), chiapaneca y del Soconusco. En Chiapas, como es notorio, operó la figura carismática de Bartolomé de las Casas.

Los paganos de Chiapan¹⁵, los chapaneques, en el relato de los cronistas de la conquista, se representaban como una comunidad característicamente belicosa. A la venida de los europeos, vivían más de 4000 familias en la ciudad principal de su territorio, en casas muy sencillas pero funcionales. Aproximadamente en veinte años (1523–1544), la coacción española en la región fue total y concluyente: los militares impusieron ideas y hábitos extraños (Vos 1997: 56), consolidando la frontera meridional. Las reducciones de las cuantiosas aldeas indígenas en un número mucho más limitado de pueblos –los misioneros suponían que la diseminación de la etnia impedía cualquier estructura firme– y la guerra a fuego y a sangre¹⁶, las enfermedades, la esclavitud¹⁷, las deportaciones, el hambre y las malversaciones de la supuesta pacificación disminuyeron la población nativa en más de un 75% (Gerhard 1991). Fue una verdadera hecatombe.

No obstante la persistente y polifacética resistencia aborigen, la fijación marcial de la frontera en la Mesoamérica suroccidental comportó una forzosa aculturación, que significó la quiebra de una parte considerable de la identidad

¹³ Guillermo Wilde (2009) demuestra, para el caso guaraní, que los misioneros llegaban incluso a negar las prerrogativas de la autoridad regia.

¹⁴ Persiguiendo su apostolado, los misioneros realizaron esfuerzos enormes para conocer las culturas locales, pero, asimismo, para percatarse de la “enfermedad” de la cual se quería sanar el “paciente”, el indio. Se deseaba comprender los “diversos” para poderlos dominar. También es cierto que los autóctonos supieron apreciar el enriquecimiento que, gracias a las especies europeas, pudieron recibir en sus crías o en la caza en las praderas americanas (Reinhard 1995: 53–54). De todas estas contradicciones hay pruebas en la disputa sobre los llamados “títulos justos”, en el debate político-teológico de las leyes de Burgos (1512) y de la junta de Valladolid (1550–1551) y en la confrontación entre Bartolomé de las Casas y Juan Ginés de Sepúlveda (Ciarmitaro 2017).

¹⁵ Chiapan o Tepechiapan son los nombres con los cuales se designa al territorio de la antigua población indígena de los chiapanecas.

¹⁶ La fórmula “guerra a fuego y a sangre” es la empleada por Philip W. Powell (1996) para la lucha chichimeca, sin embargo, puede también ser apropiada para el contexto de la anterior conquista chiapaneca.

¹⁷ El régimen esclavista implantado por los españoles en Chiapas resulta efectivo desde el año 1528 (AGNM, *Ramo civil*, vol. 1276).

originaria: el sistema de repartición del trabajo y de la tierra, las relaciones interpersonales, sus creencias, sus fiestas etcétera (Vos 1997: 65–75). A partir de 1544, los dominicos que llegaron a Chiapas para remediar a las destrucciones de los soldados –antes en calidad de misioneros, luego como doctrineros, con su *longa manus* de fiscales y sacristanes– desplegaron todo un eficaz arsenal católico de símbolos, credos, rituales, fiestas (el carnaval) y devociones (el santo patrono de la villa) que consolidó la sociedad hispana-indígena en la región y perduró *ceteris paribus* hasta la segunda parte del siglo XIX.

En Chiapas, gracias a la labor de los predicadores y por el espíritu y la pujanza de las Leyes Nuevas de 1542, que permitieron, en parte, castigar los abusos¹⁸, se fundaron nuevas ciudades, barrios de indios y toda la población de la región se fraccionó en seis grandes áreas pastorales. A través de un sistema complejo de visitas, se fortaleció la frontera chiapaneca, modificándose el mapa geosocial de la entidad y creándose una original comunidad apostólica. Como ha reiterado Jan de Vos (1997: 110):

[...] los frailes fomentaron entre la población nativa el surgimiento de más de un centenar de diminutas naciones que motu proprio desarrollaron fronteras internas en los niveles religioso, cultural, político y étnico.

En 1560, después de diez años de haber comenzado, la reducción era una realidad en por lo menos cuatro de las seis zonas pastorales encomendadas a los dominicos.

Los predicadores tuvieron un asombroso éxito de evangelización, empero también cultural –aprendiendo sus idiomas y las costumbres–, de producción artesanal y agropecuaria –generando nuevos cultivos en el campo y criando animales europeos–, en la arquitectura –erigiendo edificios para el culto o trasformando los antiguos templos paganos en iglesias y conventos–; sin embargo –y esta fue la otra cara de la conquista espiritual y material de la frontera–, alteraron la vida indígena y, en muchas aldeas, el “servicio” pastoral se degeneró en explotación y los abusos del siglo XVII fueron excesivos (de ellos permanecen numerosas huellas en los archivos)¹⁹.

Terminada la conquista de Mesoamérica y emprendida la fase colonizadora, con la búsqueda de las riquezas minerales los europeos penetraron

¹⁸ Algunos encomenderos perdieron sus privilegios, otros fueron condenados a grandes multas para recompensar los nativos vejados. Las *Leyes y ordenanzas nuevamente hechas por su majestad para la gobernación de las Indias y buen tratamiento y conservación de los indios*, conocidas como Leyes Nuevas, son unas normas promulgadas por la corona para mejorar la condición de vida del indio, esencialmente a través de la revisión del sistema de la encomienda y la abolición de la esclavitud. Ellas consagraron una serie de derechos irrenunciables. Sobre el contenido de las Leyes Nuevas y la recepción en Chiapas de la legislación entre los conquistadores locales, véase Nélida Bonaccorsi (1990: 40–47).

¹⁹ Entre muchos ejemplos posibles, véanse los papeles del visitador José de Scals de 1691 (AGI, *Audiencia de Guatemala*, leg. 215).

gradualmente hacia el norte, trazando las primeras rutas de asentamiento, por el deseo de ensanchar la frontera en una zona definida por poblaciones indígenas de agricultores numéricamente muy escasas y por condiciones climáticas ásperas. El medio natural era, en efecto, desértico. Por estas razones geográficas peculiares, por la resistencia indígena y no obstante el replanteamiento de las relaciones jurídico-administrativas del territorio, el septentrión novohispano representó un reto para la monarquía, sobre todo en el último siglo de la colonia (Amaya Palacios, Restrepo Zapata, Grajales González 2016: 32).

Según el diseño colonizador y misionero de la corona, a los jesuitas se le asignó el territorio comprendido entre Zacatecas, el norte de Nayarit, Durango, el norte de Sinaloa, Sonora, las Californias, luego hasta El Paso y Nuevo México y, hacia el oriente, la sierra de Chihuahua²⁰. Y a pesar de que en las últimas dos décadas del siglo XVII y principios del XVIII las misiones septentrionales habían experimentado un auge, del que son ejemplos la ocupación de las Californias y la Pimería, la cristianización fue muy lenta.

La misión en la región yaqui empezó en 1591, cuando llegaron los primeros evangelizadores de la Compañía de Jesús: Gonzalo de Tapia y Martín Pérez. Ayudados por el estamento castrense, ya en la primera década del siglo XVII, se avasallaron los mayos y se emprendieron los primeros tratos con los yaquis, pueblo amerindio que vivía a lo largo de los 410 kilómetros del río homónimo.

Después de unas repetidas derrotas militares españolas, fueron los yaquis a solicitar, desde una relación de fuerzas que les favorecía, la venida de predicadores: en 1617 arribaron los padres Andrés Pérez de Ribas y Tomás Basilio, escoltados por cuatro nativos zuaques del río Fuerte, que les servían de colaboradores. Los yaquis recibieron bien a estos jesuitas que llegaron sin huestes y que, por eso mismo, se diferenciaban marcadamente de los conquistadores. De las ochenta rancherías existentes se procedió a “reducir” los yaquis y en 1623 ya se habían constituido ocho aldeas: Belem, Huíribis, Rahum, Potam, Vicam, Torim, Bacum y Cócorit (Gouy-Gilbert 1985: 23–52). Se reformuló el esquema de acción de los ignacianos: el acercamiento de los misioneros conllevó un sincretismo religioso y sociocultural que permitió la sobrevivencia de la comunidad autóctona, que pudo así dirigir su evolución y el proceso de integración a la sociedad hispánica que los jesuitas presentaban como modélica. O sea, se dio el camino contrario, de incorporación voluntarista de la frontera, del extraño, en el universo de los colonizadores. Se designaron yaquis a los oficios gubernamentales y ambos lados, misioneros e indios, salvaguardaron los compromisos sociopolíticos.

La evangelización de los indios conllevó no solamente bautizos e instrucción religiosa masiva, además se escogieron algunos yaquis para ser *temas-tianes*, o sea, catequistas, encargados de transmitir el saber que recibían de

²⁰ La encomienda misional de los jesuitas no excluía las antiguas instancias de los franciscanos para la conversión de los californios, BNM, *Archivo franciscano*, 3–38.1, ff. 1–2.

los jesuitas a las nuevas generaciones. Se garantizaba así continuidad también para la formación de los creyentes y se conformaba una nueva elite que, inevitablemente, dio lugar a una organización jerárquica que, hasta aquel entonces, era ajena a la colectividad yaqui.

En una vasta comarca de aproximadamente 2000 kilómetros cuadrados y no obstante un proceso misionero de deterioro a partir de 1681 (Almada Bay, Medina Bustos, Valle Borrero Silva 2007: 239), solamente en el primer cuarto de la centuria dieciochesca llegaron a la región yaqui los primeros colonos hispánicos, con su régimen civil (Brown Villalba 1982: 559)²¹. Sin embargo, la “independencia relativa” de las tribus yaquis respecto a los ñinguistas y a los demás españoles siguió siendo única. Y el experimento yaqui del norte mexicano correspondía, también cronológicamente, al complejo diseño utopista de la Compañía en las reducciones paraguayas (Gouy-Gilbert 1985).

La colonización de la California se dio por la tarea de ignacianos y franciscanos. No obstante repetidas tentativas habían fracasado desde Hernán Cortés, solo en 1696 al jesuita Juan María Salvatierra se dio licencia para misionar en la península. La presencia de la orden de Loyola en el noroeste, en Sonora y Sinaloa, colocó los ignacianos en una posición de ventaja para pretender la integración de las Californias a la frontera misional que se estaban esforzando de irradiar (López Sarrelangue 1968; Ríó 1990: 64, 66, 79–80, 100–101). El virrey José Sarmiento de Valladares autorizó así la reducción de los gentiles a la verdadera fe, encomendando la empresa a los jesuitas²².

Bajo el mando de Salvatierra, la pequeña expedición de una barca y una galeota, protagonizada por cinco europeos, tres indígenas y un mulato, desembarcó en la región y empezó en Loreto la experiencia misionera (1697). Durante setenta años la Compañía de Jesús fundó numerosas misiones que, desde 1767, con el destierro de la orden, sirvieron a los franciscanos como base logística para los asentamientos de la Alta California (misiones, fuertes, pueblos). La ocupación fronteriza de las Californias se configuró como “zonal”, o sea, con un límite que avanzaba “conforme lo requiere la estrategia de una colonización progresiva y de control” de parte de los ñinguistas. De esta manera no se sujetaron todas las partes y se progresaba dejando regiones no atractivas del medio colonizado, conformándose un asentamiento fronterizo de explotación y no de poblamiento (Messmacher 1997: 36–37).

Sin embargo, desde la vertiente política, la actividad misionera de la Compañía en California se definió por su excepcionalidad: los padres tenían poder absoluto de control político, militar y jurisdiccional. Una soberanía plena que se otorgó por excluir la real hacienda del gasto que el proceso de expansión fronterizo conllevaba. Se conformó, *de facto*, un verdadero

²¹ Una “mirada nueva” a la población civil y presidial en Sonora se puede leer en Almada Bay, Medina Bustos, Valle Borrero Silva (2007: 254–259).

²² AGNM, *Californias*, vol. 63, ff. 15–19.

régimen político tendente a la teocracia, acompañado por un sistema de tenencia de la tierra que David Piñera Ramírez (1991: 46–47) ha definido como “posesión misional”:

[...] se levantaba una organización jerárquica, en la que la autoridad superior residía en los misioneros; [...] los religiosos tenían facultades para nombrar personas que administraran justicia y optaron por delegarla en los militares, quienes desempeñaban la función siguiendo, en el fondo, las directrices que aquéllos les marcaban (Piñera Ramírez 1991: 49).

Como demuestra la documentación existente²³, los jesuitas de la Baja California, a través de un discurso político-evangélico de expansión de la frontera católica hacia el norte novohispano, aplicaron un régimen jurídico extraordinario, que conformaba un grupo de “electos” como único responsable de la economía, la administración y el trabajo de los indios, condición que, en términos de posesión de la tierra, generó un sistema comunitario para su producción. El usufructo colectivo y dominical de la tierra expresaba el deseo teocrático de la Compañía: plasmar el paraíso de los elegidos en el Nuevo Mundo²⁴.

Comparaciones y conclusiones

Las tres muestras observadas de extensión y consolidación (o su relativo fracaso) del poder del rey de España en las fronteras de México –Chiapas, territorio yaqui y California– se desarrollaron en momentos temporales de diferente duración: mientras que el primero, maniobrado por los dominicos, fue relativamente corto, de 1544 a 1560–1565, cuando las reducciones fueron realidad operante en cuatro de las seis regiones pastorales chiapanecas encargadas a los frailes (el proceso se cerró en 1575, con el apoyo franciscano y secular); en el caso de los jesuitas los tiempos fueron más dilatados.

En la zona yaqui, el contacto con los autóctonos y la región principió en 1591–1617 y se concluyó a finales del siglo XVII, cuando arribaron los primeros pobladores españoles y criollos. O sea, una centuria de faena misionera y afirmación fronteriza ininterrumpidas. En California la experiencia de la frontera ignaciana duró setenta años: en 1696 los jesuitas recibieron el mandato de misionar en la península, labor que empezaron sin poder terminar por el inesperado decreto de expulsión de la Compañía de todas las provincias del imperio en 1767. Sin embargo, tampoco en este prolongado periodo llegaron

²³ AGNM, *Provincias internas*, vol. 7, ff. 69–93.

²⁴ Como ha recalcado Piñera Ramírez (1991: 60), la posesión comunal jesuita retrasó la colonización civil y, consecuentemente, la conformación de la propiedad privada de la tierra en la provincia.

contingentes poblacionales de compensación para el crecimiento del número de colonos en la región (Cuadro 1).

En términos sociopolíticos la afirmación de la frontera también tuvo secuelas dispares: en el caso de Chiapas, después de dos décadas de guerras y destrucciones, protagonizadas por el estamento soldadesco, los frailes dominicos lograron consolidar las reducciones, sin embargo, a través de una enérgica aculturación, lastimosamente desapareció la mayoría de los rasgos identitarios que habían caracterizado la vida cotidiana de los indios originarios. No obstante –y desde una posición igualitaria respecto a los militares–, los predicadores lograron pacificar e incorporar la frontera meridional al sistema imperial del virreinato, a través de un incisivo avasallamiento de los aborígenes.

Regiones de labor misionera (frailes)	Periodo de consolidación de la frontera
Chiapas (dominicos)	De 1544 a 1560-1565
Territorio yaqui (jesuitas)	De 1591-1617 a 1700 c.
California (jesuitas)	De 1696-1697 a 1767

Fuente: Elaboración del autor.

En la región yaqui se asistió a una peculiar situación. De acuerdo con los brazos militar y civil, los jesuitas tuvieron que aplicar una estrategia de compromiso aceptando sincréticamente numerosas costumbres nativas que, por la imposibilidad de una victoria de las huestes españolas, definieron una anexión voluntarista del límite fronterizo. Y no obstante el intercambio fuese desigual –puesto que el conocimiento aportado por los religiosos fue determinante en la elaboración de la nueva coexistencia–, los yaquis se apropiaron de aquel discurso y de aquella praxis de organización social y consideraron el resultado como patrimonio propio. Fue el “colonizado” quien se incorporó al espacio ocupado también por el europeo.

En la península californiana se dio una circunstancia aún más excepcional: los ignacianos fueron los delegados regios de una soberanía absoluta que, en términos organizativos y factuales, dispuso un régimen casi teocrático de subordinación de los oficiales a la voluntad de la jerarquía eclesial (Cuadro 2).

Chiapas (dominicos)	Igualitaria
Territorio yaqui (jesuitas)	Igualitaria
California (jesuitas)	Poder superior

Fuente: Elaboración del autor.

A través de esta muestra representativa de la frontera misional en México, queda evidente como los lindes no fueron únicamente espacios de aculturación, sino lugares de múltiples relaciones y enlaces, de biunívocas y complejas

La frontera misionera en México entre conquista espiritual y territorial

Fernando Ciaramitaro

Cuadro 1.
Regiones fronterizas misionales y periodos de consolidación

Cuadro 2.
Relación fronteriza de los misioneros con los estamentos civil y militar

correspondencias entre locales y extraños (Johnson Black 1995: 158–163). Los hombres de las fronteras novohispanas han interactuado en el espacio a través de variados lenguajes, la lengua del pacto o de la guerra, del comercio o de la familia, del cultivo o de la ganadería, y así como iba progresando la ocupación de tierras de conquistadores y pobladores, estos se fueron adaptando a las diversas condiciones climáticas, geográficas, sociales, políticas y culturales con las cuales, a lo largo de tres siglos, se fueron desafiando.

Referencias bibliográficas

Almada Bay I., Medina Bustos J.M., del Valle Borrero Silva M. (2007), *Hacia una nueva interpretación del régimen colonial en Sonora. Descubriendo a los indios y redimensionando a los misioneros, 1681–1821*, “Región y Sociedad”, vol. 19, no especial, pp. 237–266.

Amaya Palacios S., Restrepo Zapata J.D., Grajales González H.F. (2016), *La frontera norte novohispana y la resistencia indígena, 1763–1785*, “Vegueta. Anuario de la Facultad de Geografía e Historia”, no 16, pp. 31–50.

Arriaga-Rodríguez J. C. (2013), *Tres tesis del concepto frontera en la historiografía*, en: *Tres miradas a la historia contemporánea*, G. Gurza Lavalle (coord.), Instituto Mora, México, pp. 9–47.

Ayala Martínez C. de, Buresi P., Josserand P. (eds.) (2001), *Identidad y representación de la frontera en la España medieval (siglos XI–XIV). Seminario celebrado en la Casa de Velázquez y la Universidad Autónoma de Madrid (14–15 de diciembre de 1998)*, Casa de Velázquez-Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

Bernabéu Albert. S. (coord.) (2010), *Poblar la inmensidad: sociedades, conflictividad y representación en las márgenes del Imperio Hispánico (siglos XV–XIX)*, Rubeo-CSIC, Rubi.

Bernabéu Albert S., Langue F. (coords.) (2011), *Fronteras y sensibilidades en las Américas*, Doce Calles, Madrid.

Billington R. A. (1949), *Westward Expansion: a History of the American Frontier*, The Macmillan Company, Nueva York (en colaboración con J. B. Hedges).

Blancpain J.-P. (1990), *Les araucans et la frontière dans l'histoire du Chili, des origines au XX siècle. Une épopée américaine*, Vervuert Verlag, Frankfurt am Main.

Bolton H. E. (1917), *The Mission as a Frontier Institution in the Spanish-American Colonies*, “American Historical Review”, vol. 23, pp. 42–61.

Bonaccorsi N. (1990), *El trabajo obligatorio indígena en Chiapas, siglo XVI (Los Altos y Soconusco)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Bonnett Vélez D. (2016), *Presentación del dossier “Una mirada histórica, teórica e historiográfica sobre la frontera”*, “Historia Crítica”, no 59, pp. 13–18.

Brown Villalba C. (1982), *Sinaloa*, en: *El territorio mexicano*, vol. II (*Los estados*), Instituto Mexicano del Seguro Social, México.

Ciaramitaro F. (2017), *Lo Stato moderno tra guerra e pace nel pensiero politico ispanoamericano: dal medioevo al barocco*, en: *Alterità e cosmopolitismo nel pensiero moderno e contemporaneo*, G. Magnano San Lio, L. Ingaliso (eds.), Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 53–76.

- Ciaramitaro F., de la Puente Brunke J. (2017a), *Naturaleza, extranjería y fronteras entre historia e historiografía: una introducción*, en: *Extranjeros, naturales y fronteras en la América ibérica y Europa (1492–1830)*, F. Ciaramitaro, J. de la Puente Brunke (eds.), Universidad Autónoma de la Ciudad de México-Universidad de Murcia-Red Columnaria, México-Murcia, pp. 7–30.
- Ciaramitaro F., de la Puente Brunke J. (eds.) (2017b), *Extranjeros, naturales y fronteras en la América ibérica y Europa (1492–1830)*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México-Universidad de Murcia-Red Columnaria, México-Murcia.
- Clementi H. (1986–1988), *La frontera en América*, Leviatán, Buenos Aires, 4 vol.
- Du Cange D. (1844), *Glossarium mediae et infimae latinitatis*, Firmin Didot, París, vol. III.
- García-Abásolo A. (2011), *Filipinas. Una frontera más allá de la frontera*, en: *Fronteras del mundo hispánico: Filipinas en el contexto de las regiones liminares novohispanas*, M.M. Manchado López, M. Luque Talaván (coords.), Universidad de Córdoba, Córdoba, pp. 71–88.
- Gerhard P. (1982), *The North Frontier of New Spain*, Princeton University, Princeton.
- Gerhard P. (1991), *La frontera sureste de la Nueva España*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- González Jiménez M. (2004), *Alfonso X el Sabio*, Ariel, Barcelona.
- Gouy-Gilbert C. (1985), *Una resistencia india. Los yaquis*, Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, México.
- Hausberger B. (2015), *Miradas a la misión jesuita en la Nueva España*, El Colegio de México, México.
- Hennessy A. (1978), *The Frontier in Latin American History*, E. Arnold, Londres.
- Jackson R. H. (1991), *La colonización de la Alta California: un análisis del desarrollo de dos comunidades misionales*, “Historia mexicana”, vol. 41, no 1 (161), pp. 83–110.
- Jiménez [Núñez] A. (2006), *El Gran Norte de México. Una frontera imperial en la Nueva España (1540–1820)*, Tebár, Madrid.
- Johnson Black N. (1995), *The Frontier Mission and Social Transformation in Western Honduras. The Order of Our Lady of Mercy, 1525–1773*, Brill, Leiden.
- León Zavala J. F. (2001), *El real patronato de la Iglesia*, “Revista de la Facultad de Derecho de México”, no 236, pp. 287–303.
- López Sarrelangue D. E. (1968), *Las misiones jesuitas de Sonora y Sinaloa, base de la colonización de la Baja California*, “Estudios de Historia Novohispana”, vol. 2, no 2, pp. 149–201.
- Mantecón Movellán T. A. (2012), *Sangre de santos, ¿semilla de cristianos?: espíritu misionero y martirio en la temprana Edad Moderna*, “Revista Convergencia Crítica”, vol. 1, no 2, pp. 299–326.
- Mantecón Movellán T. A., Truchuelo García S. (2016), *La(s) frontera(s) exteriores e interiores de la Monarquía Hispánica: perspectivas historiográficas*, “Historia Crítica”, no 59, pp. 19–39.
- Messmacher M. (1997), *La búsqueda del signo de Dios. Ocupación jesuita de la Baja California*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mitre Fernández E. (2015), *Los límites entre estados: la idea de frontera en el Medioevo y el caso de los reinos hispano-cristianos*, en: *El mundo de los conquistadores*, M. Ríos Saloma (ed.), Universidad Nacional Autónoma de México-Silex, México-Madrid, pp. 99–117.
- Muto G. (2014), *Introduzione. Mediterraneo, frontiere, identità*, en: *Identità e frontiere. Politica, economia e società nel Mediterraneo (secc. XIV–XVIII)*, L.-J. Guia Marín, M. G. R. Mele, G. Tore (eds.), F. Angeli, Milán, pp. 13–19.

Powell P. W. (1996), *La guerra chichimeca (1550-1600)*, Fondo de Cultura Económica, México.

Piñera Ramírez D. (1991), *Ocupación y uso del suelo en Baja California de los grupos aborígenes a la urbanización dependiente*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Reinhard W. (1995), *L'espansione europea. La conquista del Nuovo Mondo americano e dell'Antico Mondo asiatico*, en: *Storia d'Europa*, vol. 4 (*L'età moderna. Secoli XVI-XVIII*), M. Aymard (ed.), Einaudi, Turín, pp. 5-55.

Ricard R. (1986), *La conquista espiritual de México. Ensayo sobre el apostolado y los métodos misioneros de las órdenes mendicantes en la Nueva España de 1523-1524 a 1572*, Fondo de Cultura Económica, México.

Río I. del (1990), *A la diestra mano de las Indias. Descubrimiento y ocupación colonial de la Baja California*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Sahlins P. (1996), *Frontières et identités nationales. La France et l'Espagne dans les Pyrénées depuis le XVII siècle*, Belin, París.

Sánchez-Albornoz C. (1943), *España y el Islam*, Sudamericana, Buenos Aires.

Sánchez-Albornoz C. (1983), *La Edad Media española y la empresa de América*, Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid.

Schilling H. (2001), *Confessionalisation and the Rise of Religious and Cultural Frontiers in Early Modern Europe*, en: *Frontiers of Faith. Religious Exchange and the Constitution of Religious Identities, 1400-1750*, E. Andor, I.G. Tóth (eds.), Central European University-European Science Foundation, Budapest, pp. 21-35.

Schröter B. (2001), *La frontera en Hispanoamérica colonial: un estudio historiográfico comparativo*, "Colonial Latin America Historical Review", vol. 10, no 3, pp. 351-385.

Sénac P. (2001), *'Ad castros de fronteras de mauros qui sunt pro facere'. Note sur le premier testament de Ramire I d'Aragon*, en: *Identidad y representación de la frontera en la España medieval (siglos XI-XIV). Seminario celebrado en la Casa de Velázquez y la Universidad Autónoma de Madrid (14-15 de diciembre de 1998)*, C. de Ayala Martínez, P. Buresi, P. Jossierand (eds.), Casa de Velázquez-Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, pp. 205-221.

Spicer E. H. (1974), *Culture contact and change in northwestern Mexico*, en: *Homenaje a Gonzalo Aguirre Beltrán*, Universidad Veracruzana-Instituto Indigenista Interamericano, México, vol. 2.

Spicer E. H. (1980), *The Yaquis: A Cultural History*, University of Arizona Press, Tucson.

Truchuelo S., Reitano E. (2017), *A propósito de Las fronteras en el mundo atlántico (siglos XVI-XIX)*, en: *Las fronteras en el mundo atlántico (siglos XVI-XIX)*, S. Truchuelo, E. Reitano (eds.), Universidad Nacional de La Plata, La Plata, pp. 17-23.

Turner F. J. (1921), *The Frontier in American History*, H. Holt, Nueva York.

Vincent B. (2017), *Prologo*, en: *Las fronteras en el mundo atlántico (siglos XVI-XIX)*, S. Truchuelo, E. Reitano (eds.), Universidad Nacional de La Plata, La Plata, pp. 13-16.

Vos J. de (1997), *Vivir en frontera. La experiencia de los indios de Chiapas*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Instituto Nacional Indigenista, México.

Wilde G. (2009), *Religión y poder en las misiones de guaraníes*, Editorial SB, Buenos Aires.

Wittek P. (1938), *The Rise of the Ottoman Empire*, B. Franklin, Londres.

Artículos y ensayos

Las relaciones entre México y Estados Unidos bajo el gobierno de Trump*

Relations between Mexico and the United States under the Trump administration

*Klaus Bodemer***

GIGA INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
HAMBURGO, ALEMANIA

✉ kbodemer@t-online.de

<https://orcid.org/0000-0003-0101-1222>

RESUMEN

Partiendo del legado histórico pesado de las relaciones entre EE. UU. y su vecino México y utilizando los conceptos analíticos del (neo)realismo y constructivismo social, el artículo hace un balance de estas relaciones bilaterales al final del primer año de la presidencia de Donald Trump. Las áreas prioritarias de la Casa Blanca fueron la construcción de un muro en la frontera, la renegociación (o abolición) del NAFTA y la política migratoria. Los éxitos en estos tres campos de acción son más bien modestos, la brecha entre el discurso y realidad hasta hoy notable, parcialmente como consecuencia del buen funcionamiento de las instituciones democráticas en Washington. Las relaciones bilaterales están, eso sí, bajo estrés, pero no erosionadas. Incertidumbre sigue caracterizando las negociaciones sobre el NAFTA, el estatus de muchos inmigrantes mexicanos (y centroamericanos) en Estados Unidos y el futuro de la cooperación bilateral fronteriza y de seguridad. Las elecciones presidenciales en julio del año en curso amenazan inyectar más incertidumbres no solo en las relaciones bilaterales, sino también con respecto a sus impactos en toda la región.

PALABRAS CLAVE: relaciones entre EE. UU. y México, política migratoria, renegociación de NAFTA, TPP, TPP-11.

ABSTRACT

Starting with the burdened history of the bilateral relations between the U.S. and his neighbor Mexico and using the analytical concepts of (neo)realism and social constructivism, the paper evaluates the results of the first year of this relationship under the presidency of Donald Trump. The priority areas of the White House

* Fueron tomados en cuenta en este artículo los acontecimientos hasta abril 2018.

** Politólogo, Prof. Asociado del GIGA Instituto de Estudios Latinoamericanos, Hamburgo.

were the construction of a wall on the border, the renegotiation (or abolition) of NAFTA and the immigration policy. The outcomes of these three policies are rather modest, the gap between rhetoric and reality until today is remarkable, partly as a consequence of a proper functioning of the democratic institutions in Washington. The bilateral relations are without doubt under stress, but not eroded. Insecurity continues to characterize the negotiations over NAFTA, the status of many Mexican (and Central American) immigrants in the United States and the future of bilateral border and security cooperation. The presidential elections in July of this year threaten to increase this insecurity not only in bilateral relations but also with respect to their impact for the whole region.

KEY WORDS: *the US-Mexican relations, migration policy, NAFTA renegotiation, TPP, TPP-11.*

*¡Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca a Estados Unidos!¹
Vamos a tener buenas relaciones con México,
espero. Así no, pues no las tendremos.
(Donald Trump)*

Introducción

Históricamente, desde finales del siglo XIX bajo el régimen del presidente Porfirio Díaz (1876–1911), Estados Unidos y México han tenido estrechos vínculos diplomáticos y económicos y empresarios norteamericanos han invertido en latifundios, empresas agrarias y minería. Durante la Guerra Fría, es decir, durante décadas el país vecino fue estimado por su gran hermano del Norte como garante de estabilidad, como palanca contra la ofensiva del socialismo en Cuba y América Central. Como compensación, Washington no hizo caso de corrupción, fraude electoral y violaciones de derechos humanos en el país azteca y del hecho de que su vecino fue prácticamente un Estado de partido único – el PRI – y el poder siempre estuvo en los manos de la misma élite.

Hoy en día, un diez por ciento de la población de Estados Unidos tiene sus orígenes en México. Ningún otro país en el mundo tiene más impacto en la vida cotidiana de los estadounidenses. A pesar de este hecho hay una larga historia de desconfianza, sospecha y franca amargura entre los dos gobiernos. Las tensiones están siempre presentes y, ocasionalmente, producen enfrentamientos abiertos.

Frente al impulso y el condicionamiento que implica la posición geopolítica de México en América del Norte, este país enfrenta una paradoja, pues quisiera ser un país bisagra por excelencia entre el hegemon Estados Unidos

¹ Esta frase es atribuida al mexicano Porfirio Díaz quien fue presidente de 1876 a 1911 y cementó con su gobierno oligárquico el atraso del país.

y América Latina, pero también el interlocutor natural entre ambas regiones. Sin embargo, su preferencia por una estrategia de integración profunda hacia el Norte choca con su intención de conformar también un país latinoamericano (Preciado, Uc 2014: 475).

Históricamente, la política exterior mexicana fue dominada durante largo tiempo por una diplomacia tradicional, un alto grado de principalidad (bajo los lemas de la autonomía, soberanía y no intervención) y una concentración en la parte operativa en el comercio exterior. Con la excepción de la política comercial, la diplomacia mexicana se caracterizó también hasta tiempos recientes por el estancamiento y una presencia más bien modesta en los foros internacionales, lo que contrasta fuertemente con el dinamismo mostrado por Brasil, su de facto competidor en la región. Eso comenzó a cambiar en los años 90 cuando se desarrolló durante el gobierno de Salinas de Cortari una nueva doctrina que, partiendo del fracaso de estrategias anteriores, apuntó a una presencia exterior mayor y la diversificación en las relaciones internacionales del país. Este rumbo fue la expresión de un nuevo pragmatismo.

Primeros pasos hacia una diversificación de la agenda internacional del país y una política exterior más pronunciada se han dado con la elección de Vicente Fox (2000–2006) del partido opositor PAN que cerró una época de siete décadas del autoritarismo bajo la hegemonía del PRI. Sin embargo, el intento del gobierno Fox de ampliar el margen de maniobra en la política exterior y practicar una política exterior que corresponde al peso de un país intermedio (*middle power*) no tenía éxito.

Pasos adicionales en la política exterior mexicana fueron tomados durante el sexenio de Felipe Calderón (2006–2012), cuyo gabinete fue más homogéneo que el de su antecesor. Sin embargo, los intentos de dar a la política exterior mexicana un rol más protagónico en la región después de años de negligencia fueron más bien tímidos, se limitaron en gran parte al corregir los errores más notorios de Fox, quedaron enraizados en el tradicional contexto pendular, arriba mencionado, y fueron por lo tanto más la expresión de una búsqueda de equilibrios al peso excesivo de EE. UU. que de un cambio sustancial. En resumen, la política exterior de Calderón tenía, a pesar de algunos avances modestos en todo, un perfil bajo, lo que puede atribuirse a la estrategia de priorizar la política interna, en primer lugar, la “guerra contra el narcotráfico”, la crisis económica, desatada en otoño de 2008 y la lucha contra la influencia muy contagiosa de la enfermedad AH1N1 en 2009. Como resultado, la orientación general de la política exterior bajo el gobierno de Calderón ha cambiado en realidad poco.

En los párrafos siguientes quiero hacer un balance de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México bajo la presidencia de Donald Trump. Entre los conceptos analíticos de las relaciones internacionales he elegido el (neo)realismo y el social constructivismo, eso por dos razones. Primero, porque Trump tiene una visión del mundo de la política y de su funcionamiento que hacen recordarlo claramente a categorías que están en el centro

del pensamiento realista: la convicción de que la estructura del sistema internacional es anárquica y cuyo efecto es la inseguridad de los Estados; que los actores centrales son Estados que, preocupados por su seguridad, aspiran a lograr poder. De eso resulta como proceso central de la política internacional una competencia de poder que resulta en un *balance of power* y explica porque se reproducen permanentemente la anarquía, la ambición y competencia de poder. El argumento por la elección del segundo concepto analítico, el constructivismo social, es que Trump utiliza hasta el extremo medios sociales como Twitter para transmitir sus mensajes políticos y comunicarse con su entorno y el mundo. Como vamos a ver, la inconsistencia y volatilidad de estos mensajes es, junto con la robustez de las instituciones democráticas, una de las explicaciones del hecho de que existe muchas veces una brecha grande entre el discurso de Trump y sus acciones – muchos dicen: por suerte.

Las relaciones bilaterales en la era de Trump. La brecha entre un discurso agresivo y el comportamiento

México aún a casi todos los problemas característicos de las relaciones de Estados Unidos con Latinoamérica, al ser su más estrecho socio comercial pero también el primer exportador de emigrantes, legales e ilegales, y el centro de operación de los principales carteles del narcotráfico en el continente. Por todo eso, el país azteca es predestinado a ser el mayor perdedor del gobierno de Trump. Para Trump México fue, por decirlo así, el “malo de la película” en América Latina.

Frente a los estrechos vínculos históricos, políticos, económicos y de migración entre Estados Unidos y su país vecino, la política agresiva de Donald Trump es para este país traumática y la frase atribuida a Porfirio Díaz de “Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos” ha renovado su vigencia.

Más allá de la construcción de un muro, Trump avisó en su campaña imponer un arancel del 35% a las importaciones mexicanas como respuesta al hecho de que, por ejemplo, México ha ganado en su comercio bilateral con su vecino del Norte un plus de 49 mil millones de dólares americanos. Trump ha exigido además que empresas mexicanas que producen en Estados Unidos sean deslocalizadas, amenazó que remesas de inmigrantes ilegales serían o gravados con altos impuestos o prohibidos y, además, dos o hasta tres millones de migrantes ilegales (del total de 11 millones) serían repatriados.

Al final de la campaña electoral del candidato republicano fue claro que, si el ganara, los efectos para la economía mexicana serían dramáticos, si bien no mortales, porque el país azteca fue bien asegurado con respecto a choques externos. Sus reservas de divisas alcanzaron en el año 2016 la suma de 175 mil millones de dólares. El país puede, más allá de eso, reclamar frente al FMI una línea de crédito flexible hasta los 86,2 mil millones de dólares. El país dispone,

por lo tanto, de un colchón respetable de divisas. El peso mexicano ha perdido, por otro lado, después de las elecciones en Estados Unidos temporalmente más del 12% de su valor, la cifra más alta desde la “crisis de tequila” en la primavera de 1995 (Lateinamerika Finanzmarkt-Monitor, 16 de noviembre de 2016: 2 y s.).

A pesar de estos datos y del hecho de que el candidato republicano ha insultado durante su campaña electoral a los mexicanos con los términos “criminales”, “violadores” y “narcotraficantes” y alardeó con la idea de obligar a sus vecinos a pagar la construcción de un muro en la frontera común², Peña Nieto ha sido uno de los primeros gobernantes con los que Trump ha sostenido una conversación telefónica tras su elección como presidente de Estados Unidos. En un mensaje después de su conversación con Trump, a quién ya había recibido en su país como candidato a la Casa Blanca en una visita más que polémica, Peña Nieto hizo divulgar un mensaje optimista, pero, según los comentarios, poco realista y más bien ingenuo sobre el futuro de las relaciones mutuas³.

Los ataques verbales de Trump hacia el país vecino, según el excanciller mexicano Jorge Castañeda, un acto único entre democracias avanzadas (Castañeda 2017) que tiene efectos mucho más allá de México⁴, no quedaron sin respuestas. Castañeda exigió cancelar la cooperación antidroga con Estados Unidos, es decir, con la DEA como medida de presión y dejar pasar a los migrantes centroamericanos a la frontera. En el gobierno priista se discutió además la posibilidad de salir del NAFTA. Peña Nieto, para quién el triunfo de Trump representó un desastre geopolítico, económico y comercial, trató de mantener una buena sintonía, aceptó una invitación de Trump a Washington y se entrevistó con él, lo que desató una tormenta política en México que se llevó por delante a quien gestionó la cita (Sin autor 2016).

La cita entre los dos mandatarios no sirvió para calmar las diatribas del republicano. El peso mexicano reaccionó negativamente a la noticia de la

² Vale recordar en este contexto que el muro ha sido una realidad iniciada por el demócrata Bill Clinton en 1994. Sin pedir un solo peso a los mexicanos, ya se han construido 11.000 kilómetros de pared (casi una tercera parte de la frontera) a un costo de 7.000 millones de dólares. La ironía de la historia es que la compañía más grande de cemento a ambos lados de la frontera – y, por lo tanto, la más apta para construir el muro – es la mexicana Cemex. Si Trump vetase la compañía, no solo se encarecería considerablemente la construcción del muro, sino que afectaría a más de 10.000 estadounidenses que trabajan para la empresa en el sur de Estados Unidos. Es más: si el gobierno de Trump pretende gravar las remesas mexicanas, el gobierno mexicano podría hacer lo propio con el dinero que fluye hacia el millón de estadounidenses que residen de manera permanente en su territorio (Buenrostro 2016: 2 y s.).

³ “Se abre un nuevo capítulo en la relación de México y Estados Unidos que implica un cambio, un reto, pero también una gran oportunidad” (Sin autor 2016a).

⁴ Cada país centroamericano es fuente de migración hacia Estados Unidos como también muchos otros países caribeños y latinoamericanos. Honduras, Guatemala, El Salvador, Cuba, Haití, la República Dominicana, Ecuador y Perú tienen altas cuotas de ciudadanos documentados y no documentados en Estados Unidos.

cancelación por parte de Ford Motor Company de invertir 1,6 mil millones de dólares en una planta en el estado de San Luis Potosí. El tipo de cambio peso-dólar alcanzó al comienzo de 2017 un nuevo nivel histórico de cierre al ubicarse en 21,05 pesos por dólar, equivalente a una depreciación de 31,10 centavos. Lo ocurrido con Ford, que al fin ha cumplido su aviso y ha cancelado su inversión en México (sin autor 2017i) no fue un caso único. En noviembre de 2016 se une a lo acontecido la compañía que produce aparatos de aire acondicionado, Carrier, que anunció que “salvaría” 800 puestos de trabajo de su planta en Indianápolis, que iban a ser trasladados a México. También Toyota avisó de invertir 10 mil millones de dólares en Estados Unidos y Fiat-Chrysler ha dicho lo mismo y no excluye abandonar eventualmente su producción en México (Fromm, Hermann 2017). Finalmente, Sprint, una compañía de telecomunicaciones, anunció que regresará a Estados Unidos unos 5.000 puestos de trabajo (Núñez 2017: 1).

Hasta nuestros días, México fue un paraíso para inversionistas extranjeros por sus bajos costos de trabajo, su *know how* y sus 46 acuerdos de libre comercio. Sin embargo, los casos de Ford y de otras empresas hicieron temer a muchos mexicanos un efecto de cadena con costos muy altos para la economía mexicana, pero costaría también miles de puestos de trabajo en los Estados Unidos porque México es, después de China y Canadá, el tercer mercado de exportaciones en Estados Unidos (Glüsing 2017).

Con respecto a empresas extranjeras en México, no todos subordinaron sus planes a aquellos de Trump, sino se quedaron en este país o invirtieron más, como por ejemplo la empresa alemana BMW⁵.

Primera prioridad de Trump: La construcción de un muro –¿más que una política simbólica?

Trump ha dado ya en su campaña electoral una alta prioridad a la construcción de un muro en la frontera con su vecino México. Ha advertido además que México “reembolsaría” a Estados Unidos por los fondos que incurra en la construcción de este muro. El objetivo principal del muro fue cortar la entrada de inmigrantes indocumentados. Trump pensó que su gobierno tiene todas las cartas que se necesitan para presionar al país vecino en favor de este reembolso –

⁵ Esa empresa ya avisó años atrás la construcción de una fábrica en San Luis Potosí. Desde el año 2019, BMW va a producir 150.000 coches por año (Fromm, Hermann 2017: 15). Un lugar como San Luis Potosí ofrece una serie de ventajas: la cercanía del mercado norteamericano, hacia donde se puede exportar los coches sin aranceles, una buena infraestructura, personal relativamente bien formado, bajos salarios – un trabajador en el sector automotriz gana en México cuatro dólares por hora, en Estados Unidos hasta cincuenta dólares – y no en última instancia la amplia red de acuerdos de libre comercio de México son fuertes argumentos para no reaccionar a volatilidades coyunturales, sino más bien pensar a largo plazo. Para las empresas alemanas que producen tanto en Estados Unidos como en México NAFTA es importante pero no decisivo.

con impuestos o pagos directos – teniendo en cuenta que la economía mexicana depende fuertemente de los consumidores de Estados Unidos. El coste estimado del muro ha ido creciendo progresivamente desde alrededor de 8 mil millones de dólares que Trump calculó inicialmente hasta los 21.600 millones de dólares, según los cálculos del Departamento de Seguridad Nacional (DSN), que ya ha reconocido que será sufragado con dinero aprobado por el Congreso de Estados Unidos⁶. Estos costos tendrían que ser liberados en una primera fase por el Congreso a través de una ley. Si bien los republicanos tenían la mayoría en la cámara, sus miembros fueron poco entusiasmados por aumentar los gastos. Por eso, el presidente pudo solo dar las instrucciones que el dinero ya concedido al gobierno fuera reasignado y utilizado para la construcción del muro. Quedó abierto durante los primeros meses de su mandato de que presupuesto vendrá la plata y cuál sería su monto. En marzo de 2017, Trump solicitó 1.500 millones de dólares al Congreso para comenzar la construcción del muro este mismo año y 2.600 millones adicionales para el 2018 dentro de su presupuesto federal. Estos fondos deberían ser destinados a dos proyectos pilotos, con diferentes tipos de barrera, para ver cuál sería el modelo más efectivo y de menor coste. 24 senadores demócratas presentaron en el mismo mes un proyecto de ley para suspender la orden ejecutiva de Trump y frenar la construcción del muro (Sin autor 2017). Pocos días después, líderes republicanos del Congreso revelaron que rechazarán la idea de Trump de aprobar dinero para el muro a través de un suplemento a una ley de financiación para el Gobierno. De acuerdo con “Washington Post”, la Casa Blanca pidió 33.000 millones de dólares adicionales para la defensa y seguridad fronteriza, con recortes de 18.000 millones en programas de investigación médica y de trabajo. Los demócratas amenazaron con oponerse a cualquier partida que el Congreso pretende aprobar para la construcción del muro, un bloqueo que dejaría al Gobierno sin financiación (Sin autor 2017a). Según un nuevo cálculo y extrapolando los 2.800 millones de dólares que Trump ha solicitado oficialmente para las primeras 75 millas en el presupuesto de 2018, las cifras para toda la frontera alcanzarían una suma gigantesca de 67.000 millones de dólares, es decir, más de tres veces de lo que el gobierno ha estimado (y más de ocho veces más de los 8.000 millones del cálculo original de Trump) (Sin autor 2017).

Ya hasta marzo de 2017, 582 compañías han expresado su interés en la construcción del muro (Sin autor 2017b). En agosto fueron contratadas finalmente cuatro empresas norteamericanas para construir prototipos del muro en la región de San Diego cerca de la frontera con Tijuana y cuyos costos se movieron entre 400.000 y 500.000 dólares. Estas piezas de muro de una altura de 9 metros deberían ser armadas con dispositivos anti-trepar para evitar que se las pueda superar clandestinamente (Sin autor 2017c). Fue en febrero de 2018 que el presidente visitó los prototipos de muro.

⁶ El informe interno del Departamento de Seguridad Nacional (DSN) estimó que el plazo para construir el muro sería de tres años y medio.

Como reacción a las amenazas de Trump, desde el comienzo el lado mexicano ha dejado claro que no tiene intención de abonar ni un céntimo sobre este muro y pasó a una serie de contraataques. El jefe del Banco de México, Agustín Carstens, calificó la victoria de Trump como un huracán de bastante más intensidad que un grado cinco para México. Empresarios mexicanos llamaron a boicotear la compra de productos norteamericanos. En general, los ataques verbales de Trump que no terminaron después de su victoria han violado el orgullo de los mexicanos. 30 millones de mexicanos viven en Estados Unidos, entre ellos comerciantes exitosos, trabajadores en la construcción, lava platos, mucamas, cocineros, jardineros, personal de vigilancia, etc. Las familias residentes transfieren cada año alrededor de 25 mil millones de dólares a sus parientes. Remesas son, después de las inversiones directas extranjeras, la segunda fuente de divisas más importante del país. Si desaparece esta fuente de divisas, el país va a enfrentar problemas significativos de balance de pagos y una caída drástica de la coyuntura. México fue, por otro lado, bien asegurado contra choques externos. Las reservas de divisas se sumaron en 2016 a 175 mil millones de dólares americanos. Más allá de eso, el país puede actualmente solicitar del FMI una línea flexible de crédito de 86,2 mil millones de dólares y dispone, por lo tanto, de un respetable colchón. Ambos países intercambian diariamente mercancías con un valor de 1,4 mil millones de dólares. Frente a estos vínculos fuertes, la construcción del muro es para muchos mexicanos en primer lugar un símbolo con el cual debe ser cementado una pesadilla colectiva: su expulsión de la tierra prometida. La firma del NAFTA en 1992 fue para muchos mexicanos la entrada a la modernidad. Basaron en ella su identidad norteamericana, pero ahora con la proclamación de “America First” de Trump se ven excluidos. Se trata, por lo tanto, en cierto sentido de un amor frustrado (Burghardt, Herrmann 2017). Es además cada vez más aparente para muchos mexicanos que la política de *appeasement* de Peña Nieto ha fracasado totalmente.

Evaluando en serio la amenaza de Trump de construir un muro, se puede, siguiendo a Hans Mathieu, representante de la Fundación Friedrich Ebert en México, concluir que se trata en primer lugar de una política simbólica, aprovechada por Trump frente a un presidente mexicano débil, volátil e impopular. Se trata, además, de un proyecto difícil de implementar. Un muro de 1.100 km ya está construido. Grandes partes de la frontera están ubicados en terrenos difícilmente accesibles, por ejemplo, al lado del Río Grande. Pasar las fronteras aquí es muy peligroso y construir un muro sería carísimo. Parte de la zona fronteriza está, además, en manos de dueños particulares. Algunos de ellos han avisado que intentan pleitear, entre ellos la tribu indígena Tohono O’Odham que administra un cordón de frontera de 120 kilómetros en Arizona. Varios congresistas han condenado los planes de Trump, denunciándolos como antihumanos. También en el partido republicano se discute si los costes del muro no sobrepasan los beneficios, eso aún más por el hecho de que la mayoría de los migrantes no llegan a Estados Unidos en pie, sino en avión

(Batthyany, Sacha 2017). Un control serio de la frontera por un muro sería, además, casi imposible, tomando en cuenta que alrededor de 350 millones de personas y 5 millones de camiones y coches pasan anualmente la frontera. Se calcula que alrededor de 11 millones de inmigrantes ilegales viven en Estados Unidos, de ellos son 5–6 millones mexicanos. Ciudadanos estadounidenses con origen mexicano son alrededor de 30 millones y 11 millones de migrantes en Estados Unidos nacidos en México, la mitad de ellos son ilegales. Finalmente, la migración neta de mexicanos hacia Estados Unidos muestra durante los años recientes una vuelta, es decir, más migrantes mexicanos volvieron a México que intentaron inmigrar a Estados Unidos. La inmigración ilegal desde México a Estados Unidos consiste hoy en primer lugar de migrantes de origen centroamericano. Su número ha sobrepasado en 2015 por primera vez a aquel de los mexicanos. Mathieu concluye que la construcción de un muro va a tener mucho menos impactos que Trump insinúa (Mathieu 2017).

Por suerte, no todas las amenazas de Trump van más allá de la retórica y pueden ser realizadas. La construcción del muro es un ejemplo elocuente al respecto. Su financiación sigue siendo bloqueada en el Congreso. Son en primer lugar republicanos de los estados fronterizos que se oponen. De la promesa de Trump de forzar a los mexicanos para que paguen la construcción del muro no se quedó mucho. La Ley del Presupuesto, promulgada por el Congreso en marzo de 2018, prevé un fondo para el mantenimiento, reparaciones, zánganos, rejas y “planificaciones”, pero una gran parte de este dinero no puede ser utilizado para nuevas barreras fronterizas. Lo único que hasta hoy existe son algunas piezas prototipo del muro en la frontera San Diego-Tijuana. México sigue negándose rotundamente de pagar para el muro ni siquiera un centavo. La idea del “muro grande, grande” queda por lo tanto expresión de deseo.

Segunda prioridad: El NAFTA – ¿renegociación o abolición?

Para comprender el comportamiento de Trump hacia México en el área del comercio vale recordar sus convicciones básicas en esta materia como fueron descritas bien por el experto Federico Steinberg del Real Instituto Elcano de Madrid:

Donald Trump es un mercantilista. Tiene pulsiones proteccionistas, ve el comercio internacional como un juego de suma cero, considera a los déficits comerciales el enemigo a batir, se muestra alérgico a la cooperación multilateral y se siente cómodo en interacciones bilaterales donde pueda sacar músculo y actuar como matón de pato de colegio ante líderes que considera más débiles. En definitiva, es la antítesis de lo que durante décadas han sido los líderes más amables de EE. UU. (y lo que suele gustar a los europeos): defensores de un orden comercial multilateral basado en reglas y dispuestos

a colaborar con otros gobiernos en pos del interés mutuo a largo plazo, aunque siempre buscando ventajas en el margen para las empresas estadounidenses (Steinberg 2018: 2).

Trump se encuentra dentro los parámetros de esta línea general, si ya en su campaña ha avisado la renegociación o abolición del NAFTA, argumentando que este tratado sería desventajoso para Estados Unidos. Es el mismo argumento con el cual Trump ha justificado su retiro del TPP, promulgado ya el primer día de su mandato, una decisión que fue percibida por muchos países de ambos lados del Pacífico como un fuerte golpe. Para China, el retiro de Estados Unidos del TPP fue, sin duda, una buena noticia porque ha ofrecido a este país la oportunidad de promover su propio tratado de comercio en su entorno (Sin autor 2017a).

Volviendo al tema del NAFTA merece ser mencionado que este tratado tripartido entró en función en 1994, un año marcado políticamente por la sublevación de los indígenas Mayas en el estado de Chiapas, que caracterizaron al NAFTA como “certificado de muerte”, económicamente por el colapso financiero, la llamada “crisis de tequila”. NAFTA fue el primer acuerdo de integración Norte-Sur y bienvenido por muchos mexicanos como salvavida económica e importante paso hacia la modernización del país. Mirando a un cuarto siglo de la vida del NAFTA, se puede decir que este tratado fue tanto económica- como políticamente una historia de éxito, si bien con fisuras. Con respecto al campo económico, las inversiones extranjeras subieron de manera impresionante y el intercambio comercial entre los tres países miembros del NAFTA subió enormemente de 300 mil millones de dólares a 1.1 billones de dólares; el comercio entre México y el vecino del Norte de 93 mil millones de dólares en 1993 a 579 mil millones in 2017 (Sin autor 2017d: 1). Hoy van más del 80% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos y el 40% de las inversiones en México son de origen norteamericano. En Estados Unidos sacaron provecho en primer lugar la agroindustria y el sector automóvil, en Canadá la industria láctea y de madera. Carlos Slim, el gran cacique de las telecomunicaciones mexicanas subió en el *top ten* de los billonarios del mundo de “Forbes”. Walmart se transformó en el mayor empleador privado en México y multinacionales norteamericanas como Archer Daniels Midland, Bartlett Grain y Cargill han sacado enorme provecho de las exportaciones agrarias norteamericanas a México. En México fueron creados en empresas extranjeras cientos de miles de puestos de trabajo. Ganadores fueron también muchos consumidores, en primer lugar, en Estados Unidos. Los precios para frutas tropicales y las importaciones del crudo desde Canadá y México abarataron los precios de la nafta. Las economías de ambos lados son complementarias, desde el sector agrario hasta el sector automotriz. En el ámbito político, México es para su gran vecino del norte un ancla de estabilidad. El país funciona a pesar de la porosidad de sus fronteras como una palanca frente a las crecientes olas de migrantes desde América

Central y está cooperando estrechamente en la lucha contra los poderosos carteles de droga (Busch 2017).

Hay, sin embargo, también una contracara más bien oscura. México es demasiado dependiente de la coyuntura en su país vecino. Como respuesta, México ha diversificado ya desde años su comercio exterior a través de hasta hoy 46 tratados bilaterales y multilaterales de libre comercio. Miembros del gobierno mexicano subrayan regularmente con orgullo que el país tiene acceso a dos tercios de la economía mundial. Es por otro lado también verdad que las fronteras abiertas hasta hoy no pudieron ser aprovechadas por causa de la alta dependencia de la economía mexicana de su país vecino del norte. Recientemente, el país azteca ha comenzado a abrirse más hacia el Pacífico con la Alianza del Pacífico (AP), junto con Chile, Colombia y Perú, intenta acercarse al Mercosur y expandir su comercio con sus países miembros. La otra cara de la moneda fue – y eso explica parcialmente los ataques furiosos de Trump contra el NAFTA – que cientos de miles de puestos de trabajo fueron trasladados de Estados Unidos a México, un país con bajísimos sueldos.

A pesar del hecho de que un balance del NAFTA va más allá de las categorías “blanco–negro”, Trump lo caracterizó como “el peor” acuerdo comercial jamás firmado y un “desastre”, abogó por su abolición o, por lo menos, su renegociación, y exigió introducir un arancel, inicialmente del 35%, luego reducido al 20% sobre las importaciones mexicanas. Este impuesto implicaría, según los planes de Trump y su equipo, que una empresa en Estados Unidos pudiera deducir de su base tributaria todo lo que gasta en ese país, pero nada de lo que importa. Ello supone en los hechos un arancel a las importaciones y un subsidio a las exportaciones (Sin autor 2017e). Implementar este arancel va a ser difícil porque debido a la presencia de las cadenas de valor hay productos que durante su fabricación cruzan repetidamente la frontera en ambas direcciones.

El objetivo principal de Trump en el tema del NAFTA no fue de hablar sobre nuevos temas como comercio digital o/y tecnologías compatibles con la protección del medio ambiente que sería muy conveniente, sino reducir sustancialmente el déficit comercial y relocalizar puestos de trabajo hacia Estados Unidos. Una renegociación es para Trump más que justificada frente al hecho de que los estados del “cinturón del óxido” –Michigan, Pennsylvania y Wisconsin– que fueron decisivos para su victoria le parecieron los más afectados por la deslocalización de fábricas y la pérdida de empleos a raíz de la implementación del NAFTA. Tanto es así que México se ha convertido en un *clúster* de distintas ramas: automotriz, aeroespacial, de producción de moldes, dispositivos médicos y maquinaria. Sin embargo, penalizar a las compañías norteamericanas que han invertido en México tendría el efecto de hacer menos competitivas a las firmas estadounidenses, acelerar la caída de una industria que se encuentra ya en declive y generar un mayor problema fiscal al gobierno, que tendría que subsidiar el empleo como ya ocurrió con la compañía Carrier a la que se le han perdonado millones de dólares en impuestos con tal de que permaneciera en Indiana.

El gobierno mexicano ha declarado ya en noviembre de 2016 cuando Trump fue elegido que el tratado no es negociable. Eso no fue una sorpresa porque el país azteca fue el principal ganador del tratado, le ha posibilitado reestructurar su economía, demasiado dependiente del petróleo, y enriquecer su oferta exportadora por productos industriales. Hoy, el país es el número 15 a nivel mundial, la balanza comercial es positiva y fueron creados cada año cientos miles de puestos de trabajo en la industria manufacturera, en primer lugar, las llamadas maquiladoras a lo largo de la frontera. Gracias a su estabilidad, sus bajos costos de trabajo y la cercanía del mercado norteamericano, el país se ha transformado en el cuarto exportador mundial de coches. Entre los ganadores del NAFTA se encuentran también empresas mexicanas como la panificadora Bimbo, el productor de harina y tortillas Maseca y diversas empresas cerveceras y productores de tequila. Ellos venden sus productos no solo en el mercado interno y los más de 30 millones de mexicanos que viven en Estados Unidos, sino los exportan también al resto del mundo.

Frente a estos datos, el ataque de Trump fue un choque que dejó tanto al gobierno priista como los expertos desorientados, aún más porque la experiencia con el NAFTA ha mostrado también que no todo es cielo azul, que hay también un lado oscuro del tratado y que el libre comercio de ninguna manera es una panacea para el desarrollo. Por eso fueron en primer lugar los perdedores en México aquellos que exigieron una renegociación del tratado. Estos perdedores son en primer lugar los agricultores⁷ que no pueden competir con la agroindustria norteamericana y sus productos subvencionados y los trabajadores que se quejan por los magros salarios –sus colegas en Estados Unidos ganan en promedio seis veces más– y las condiciones laborales abusivas. Los verdaderos ganadores son, por lo tanto, las empresas norteamericanas ya que obtuvieron por el NAFTA la seguridad jurídica para sus inversiones y mano de obra barata. Para México se ha aumentado, por otro lado, la dependencia de los Estados Unidos, al tiempo que ha incrementado el sector informal. Las inversiones extranjeras han aumentado cinco veces desde 1994, pero ofrecen pocos puestos de trabajo y se han concentrado en pocos sectores, tales como manufacturas, textiles, bioquímica, industria automotriz y aeronáutica, y solamente en algunas regiones del país, lo que ha incrementado la desigualdad. Según el Instituto de Estadísticas (INEGI), aproximadamente el 58% de los mexicanos trabaja en la informalidad, la mayoría en el comercio, sin horarios de trabajo fijos ni seguro social. Como consecuencia de todo eso, la economía mexicana ha crecido poco: un promedio del 2% anual. Mientras que, según datos de Coneval y Forbes, la cantidad de billonarios ha crecido desde 1994

⁷ Se trata sobre todo de los pequeños agricultores, que cultivan menos de cinco hectáreas, son considerados gente pobre e improductiva y, en el mejor de los casos, reciben ayuda estatal. Solo el resto, es decir, el 15% de las empresas agrícolas trabaja para la exportación y reciben subvenciones estatales. Ganadores son entre ellos los exportadores de paltas, limones y bayas que se exportan en gran cantidad.

de 2 a 27, la pobreza se ha reducido poco: del 52,4% de la población al 46,2% (Weiss 2017).

En resumen, el NAFTA no ha traído a la mayoría de la población mexicana el progreso esperado y por los gobiernos de diferentes colores prometido. Hubo, por lo tanto, no pocas voces en el país azteca que abogaban –cuando Trump levantó su voz al respecto– también en favor de una renegociación, mencionando, por ejemplo: la protección de las inversiones del capítulo 11 del tratado; el tema de medio ambiente; la creación de instituciones comunes siguiendo el ejemplo de la Unión Europea; una reforma del mercado de trabajo; la ampliación del NAFTA, por ejemplo, al área de energía, las tecnologías de comunicación y el comercio electrónico, la cuestión de incentivos estatales para la industria y la innovación; el tema del diseño y calidad; y, finalmente, como respuesta a los aranceles de Trump, ciertas medidas proteccionistas contra determinados productos provenientes de los Estados Unidos, como cereales o manzanas (Weiss 2017: 5). Los empresarios mexicanos, por su parte, exigen un marco de reglas mejor: menos burocracia, créditos más baratos, precios más bajos de energía y mano de obra con mejor formación. Esta última fue prometida por Peña Nieto al comienzo de su mandato, pero hasta hoy solo parcialmente implementada.

Todo eso subraya que también para México hubo buenos argumentos para pronunciarse en favor de una renegociación del tratado. Decisivo para la estabilidad y atracción futura del país es, por otro lado, la fortaleza de su mercado interno que sigue siendo débil porque los diversos gobiernos mexicanos no tenían éxito durante los 24 años de vida del NAFTA en la creación de nexos entre el mercado interno y empresas locales y la dinámica de las empresas exportadoras. El resultado es que hoy existen empresas tecnológicas competitivas que trabajan para exportar al lado de sectores altamente informales y no productivas. La extranjerización de la economía mexicana es alta. Economistas del City Bank hablan por lo tanto de un “cuarto país NAFTA” refiriéndose a las empresas multinacionales extranjeras que han incorporado a México en sus cadenas de valor agregado globales. México como lugar de inversión sigue viviendo de sueldos bajos de sus trabajadores. Los sueldos promedios son hoy en México un tercio más bajo que aquellos en China. Con un ingreso promedio por cápita de menos de 10.000 dólares por año, el mercado mexicano es a pesar del tamaño de su población de 128 millones demasiado pequeño para que empresas intensivas de capital se sientan atraídas para producir más en este país (Busch 2017).

El proceso de renegociación del tratado tripartido – intereses, posiciones, resultados

Los tres miembros del NAFTA ya han concretizado en los meses antes del despegue de las negociaciones en agosto de 2017 sus posiciones durante un proceso de consultaciones con los grupos de interés afectados. Como resultado de

este proceso, los tres miembros del NAFTA abogaron por reformas del tratado esperando mejoramientos sustanciales para cada uno de los miembros. Sobre todo, Canadá y México favorecieron una renegociación, mientras que la opinión pública en Estados Unidos fue dividida al respecto. Algunos en México, por ejemplo, la Asociación Nacional de Productores Rurales prefirieron, sin embargo, la salida del tratado argumentando que los cambios necesarios son tan grandes que exigen un nuevo tratado (Schatzberg 2017).

¿Cuáles fueron los intereses y posiciones dominantes hasta el despegue de las negociaciones en agosto de 2017? La producción de coches y el comercio son las actividades con más valor agregado en el NAFTA. Para calificarse por el comercio libre, los vehículos debían tener según el tratado vigente el 62,5% de “contenido norteamericano” sin especificación según país miembro. Canadá y México no querían cambiar eso. La Casa Blanca demandó, sin embargo, que el contenido local fuera mayoritariamente de Estados Unidos para garantizar los bien pagados puestos de trabajo en la industria automotriz local, una de las prioridades *top* de Trump. Estados Unidos tenía en 2017 un déficit comercial de auto partes con México de 74 mil millones de dólares, con Canadá de 5,6 mil millones de dólares (Sin autor 2017g). Canadá no hizo hincapié en la reducción de los déficits comerciales, sino, a diferencia de Estados Unidos, puso el énfasis más bien en otros aspectos, como los procesos de disputa entre estados e inversores o salvaguardias laborales, y pretendía incorporar en un posible nuevo tratado aspectos medioambientales y de respeto a la naturaleza. Trump quiso alcanzar que un miembro del NAFTA pudiera introducir aranceles hacia otro miembro del tratado, si este país hubiera vendido productos con precios de *dumping*. Eso se refiere en primer lugar a la industria láctea y de madera de Canadá que está altamente subvencionada. La introducción de este tipo de aranceles no fue posible hasta ahora porque el país afectado puede oponerse. Los norteamericanos querían vincular en el sector automóvil la exención de aranceles a la condición que una mayor parte que hasta ahora de cada producto será producido en uno de los países miembros del NAFTA, lo mejor en Estados Unidos. México –que ha visto multiplicar por siete sus exportaciones a los dos vecinos del norte y solo por cuatro sus importaciones– buscaba mantener la actual situación arancelaria e incluso mejorarla y vio en la profundización del acuerdo una plataforma imprescindible para continuar con su crecimiento económico y manifestó un interés claro en mantener lo que ha funcionado y renovar la alianza con Asia.

Estados Unidos ha subrayado por Robert Lighthizer, representante de comercio y jefe de la delegación norteamericana al inicio de la primera ronda de negociaciones que es un “día histórico” y ha dado a conocer 22 puntos para la renegociación, con la prioridad de terminar con el superávit comercial en favor de México y la inmigración ilegal. Frente al hecho de que las negociaciones siguen el principio de “integralidad” bajo el lema “Todo está en la mesa, y nada está acordado hasta que todo esté acordado” hubo un cierto consenso que estas negociaciones iban a ser muy complicadas y podrían durar mucho más tiempo de lo que les gustaría a las partes involucradas.

La primera ronda de negociaciones sobre un NAFTA reformado tuvo lugar del 16 al 20 de agosto en Washington, la segunda del 1 al 5 de septiembre del mismo año en México D.F. y la tercera en Canadá en el mismo mes. El lugar de la cuarta ronda fue Washington en octubre y de la quinta en diciembre. En contra de la idea (y el anuncio de Trump) de concluir el proceso de renegociación lo más tarde hasta el fin del año, al final del 2017 fue claro que solo con mucha suerte podría ser posible concluirlo antes de la „fase caliente“ de las campañas electorales en dos de los países miembros del NAFTA, México y Estados Unidos.

Los resultados concretos de las siete rondas de negociaciones que tuvieron lugar hasta la actualidad –marzo de 2018– son más bien modestos. Hubo progresos en puntos menores, en los que las posiciones son menos distantes, por ejemplo en el área de telecomunicaciones y el comercio electrónico, pero desacuerdos en los asuntos más controvertidos puestos encima de la mesa en primer lugar por la delegación norteamericana: la cláusula de terminación automática del tratado cada cinco años si los tres países no acuerdan antes lo contrario; el intento de liquidar el método de solución de controversias y la pretensión de que México solo pueda venderle productos agrarios fuera de la temporada a sus vecinos del sur y, finalmente, el endurecimiento de las reglas de origen para el sector automotriz. La delegación norteamericana, conducida por Robert Lighthizer, sigue quejándose que Canadá y México no están dispuestos a comprometerse seriamente en disposiciones que conduzcan a un acuerdo reequilibrado. Estas palabras suenan, como el periódico “El País” destaca, “más a amenaza que a emplazamiento a redoblar el diálogo: o se aceptan las máximas estadounidenses, o adiós acuerdo” (Sin autor 2017f).

México y Canadá han rechazado estas propuestas norteamericanas como “inaceptables” y han hecho una contrapropuesta. México quiere convertir la cláusula de terminación automática en un mero emplazamiento al diálogo para estudiar regularmente los pros y contras del tratado. Una respuesta norteamericana al respecto sigue pendiente.

Como reacción al estancamiento de las negociaciones en temas sustanciales, fueron en primer lugar los sectores empresariales en los tres países que han levantado su voz y advertido del fracaso de las negociaciones con el resultado de que Trump abandone el NAFTA y llegue a poner en duda la autoridad de la OMC.

La amenaza de Trump de retirarse del tratado, si no hay un acuerdo en los primeros meses del 2018, sigue colgando como una espada de Damocles sobre las negociaciones. Voces críticas en Estados Unidos hablaban en febrero de 2018 de un “desastre geopolítico para América” en el caso de que las negociaciones fracasasen porque va a terminar una fase larga de fronteras pacíficas entre Estados Unidos, Canadá y México⁸ y aumenta la probabilidad que López

⁸ Fronteras pacíficas y vecinos amigos son, siguiendo a Joseph Nye, ingredientes importantes de poder de Estados Unidos.

Obrador, un político con una posición decididamente antiamericana va a ganar las elecciones presidenciales en julio (Gordon 2018).

Mientras se pudo decir durante las primeras rondas de las negociaciones con respecto a las amenazas drásticas de Trump, siguiendo el proverbio “perro ladrador nunca buen mordedor”, que este tratado –según Trump “el peor *deal* de todos los tiempos”– no va a ser abolido, sino más bien renegociado sobre una agenda más o menos articulada y más o menos consensuado entre las partes, esta esperanza se ha ido disolviendo cada vez más con el avance de las negociaciones a pesar de los daños innegables para todas las partes involucrados.

Con diferencia al TPP, que fue un *work on progress* y romper con el costaría a Estados Unidos solo “oportunidades”, el NAFTA es en cambio una creación con una larga historia. Su abolición tendría, por lo tanto, costos económicos, políticos y sociales muy altos que ni siquiera el presidente Trump y su partido republicano querían pagar (Aebersold Szalay 2017). Un NAFTA modernizado y consensuado entre las tres partes tendría por lo tanto sus ventajas, debería, sin embargo, estar armado antes de las elecciones presidenciales en México, lo que es, por otra parte, cada vez menos probable. Andrés Rosenthal, exviceministro de asuntos exteriores y embajador norteamericano en Gran Bretaña, pinta un cuadro oscuro en el caso de que el candidato opositor, López Obrador, otro populista, vaya a ganar la presidencia mexicana en 2018 (Clark 2017). Caso de romperse el acuerdo por parte de Estados Unidos, el tratado continuará entre México y Canadá y abriría camino hacia una relación más estrecha de este país con Asia, fundamentalmente China y Japón, la Unión Europea, Brasil y Argentina (Sin autor 2017h).

El peor escenario, es decir, el fracaso de las negociaciones llevaría a un proceso complicado y largo de disolución del NAFTA. En este caso Canadá podría regresar al Tratado de Libre Comercio del año 1989 que nunca fue disuelto. Hay, por otro lado, dudas que eso les gustaría a los norteamericanos porque este viejo tratado bilateral ha favorecido según la interpretación norteamericana a los canadienses. Por eso se piensa que la opción más probable es que ambos lados recurran a las reglas de la OMC (Felder 2017). En el caso mexicano, los políticos de la izquierda se oponen a la posición negociadora del gobierno. El candidato opositor Andrés Manuel López Obrador, en las encuestas el candidato mejor posicionado, ha llamado a suspender las negociaciones hasta después de las elecciones y ha amenazado de renegociar el tratado en el caso que los resultados hagan daño al país. Eso significa que resultados malos de las negociaciones van a ser un regalo para la izquierda mexicana.

Todavía hoy, en abril de 2018, al comienzo de la octava ronda de las negociaciones es una cuestión abierta si las negociaciones van a ser finalmente exitosas. La respuesta va a depender no en última instancia de la cuestión si Trump quiere realmente el fortalecimiento del NAFTA y de su competitividad o solamente apunta a un éxito político rápido.

Aunque la administración de Trump ha mantenido un discurso de confrontación con casi todas las grandes potencias económicas, se ha cuidado

durante el primer año de su mandato hasta la actualidad –abril 2018– de no iniciar acciones en el área de comercio que sean violaciones flagrantes de las normas existentes. Ni ha aprobado aranceles unilaterales contra otros países ni ha seguido adelante con su propuesta del ajuste fiscal en la frontera, lo que le evita la apertura de procedimientos por ruptura de las reglas en la OMC. Su estrategia fue, según Steinberg, “de jugar duro, pero dentro de las reglas, en vez de abandonar el sistema y dinamitarlo” (Steinberg 2018: 2). En eso se reflejaba indudablemente la influencia de Robert Lighthizer, su ministro de comercio y la marginación de sus asesores más combativos (y con menor experiencia), Wilbur Ross y Peter Navarro.

Primeras señales que este comportamiento relativamente moderado durante el pasado llega a su fin, se mostraron en el Foro de Davos en febrero del año en curso donde Trump amenazó implementar un “impuesto recíproco para importaciones” que son declaradas como dañosas para la economía norteamericana. Estas medidas se van a implementar, como Trump avisó, independientemente si se trata de enemigos o amigos. El presidente puede implementarlas sin pedir el permiso del Congreso si declara estas importaciones una amenaza para la seguridad nacional. Los primeros productos que ya fueron afectados al respecto son acero con el 25% de impuestos y aluminio con el 10% de impuestos de importación (Hulverscheidt, Müller, Rossbach 2018). La justificación oficial es que se trata en este caso concreto de un asunto de la seguridad nacional. Algunos países, entre ellos México y Brasil, fueron liberados de estas medidas temporalmente, en el caso de México con el aviso que se quiere esperar los resultados de las negociaciones sobre el NAFTA en marcha. Trump arriesga abrir con estas medidas de castigo la caja de Pandora y provocar una reacción en cadena con implicaciones también para las relaciones hemisféricas.

Un golpe adicional para los adherentes de una política pragmática y el mantenimiento del comercio libre fueron cambios en el equipo del gobierno norteamericano. El 13 de marzo fue despedido el secretario de Estado, Rex Tillerson, con el cual el presidente ya discrepó hace meses. Tillerson fue reemplazado por el *hard liner* Mike Pompeo, hasta ahora director de la CIA (Hill 2018). Algunos días después, Trump reemplazó el moderado asesor económico Gary Cohn, quien discrepó del presidente en la política comercial, por dos *hard liners*, los economistas Larry Kudlow y Peter Navarro, dos personajes muy controvertidos (Hulverscheidt 2018: 19). El conservador Kudlow, quien va a ser director del Consejo Económico Nacional en la Casa Blanca, está a favor de impuestos bajos, desregulación, pero no de impuestos para importaciones. Kudlow ha recordado a Trump al respecto que este tipo de impuestos tiene un efecto como subir los impuestos (Lanz 2018).

A pesar de los primeros pasos de Trump hacia una posición más dura en el área de comercio desde finales de febrero, el equipo de negociación norteamericano bajo el liderazgo de Lighthizer no se ha retirado hasta ahora de la mesa de negociación del NAFTA. Las dos partes están entrando actualmente

en la octava ronda de negociaciones. La delegación norteamericana ha hecho en la ronda anterior unos planteamientos que podrían ser inaceptables para México y Canadá, por ejemplo, el de tener revisiones automáticas del acuerdo cada cinco años que permitirían la salida de EE. UU. del mismo con facilidad y el de eliminar el mecanismo de resolución de controversias que actúa como un tribunal independiente y asegura el cumplimiento de lo pactado.

En resumen, mirando al progreso más bien modesto de las negociaciones hasta hoy y tomando en cuenta las elecciones presidenciales en México en julio y las elecciones intermedias en Estados Unidos algunos meses después, es muy probable que las negociaciones sobre el NAFTA se prolonguen hasta 2019 y que el equipo de Trump „empleará una estrategia cada vez más agresiva y de confrontaciones para obtener ventajas comerciales, sin violar explícitamente las normas de la OMC, pero sin que le importe socavar con sus acciones el sistema de reglas de gobernanza de la globalización“ (Steinberg 2018: 3).

La revancha: Un nuevo TPP – sin Estados Unidos

Un segundo ataque de Trump al libre comercio fue, como ya hemos mencionado arriba, la decisión al comienzo de su mandato de no firmar el TPP. Trump no ha choqueado con esta medida solo a aquellos países latinoamericanos que son los más fieles socios (Chile, Colombia y Perú), sino ha causado también un efecto geopolítico opuesto a los intereses norteamericanos porque es China que se beneficiaría más que ningún otro país del retiro norteamericano de este tratado que fue prácticamente listo para la firma. Este país que propone una Área de Libre Comercio de la Región Asia-Pacífico (FTAAP, por sus siglas en inglés) y promueve la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) de 16 miembros, que incluye India, pero no Estados Unidos, sacaría grandes beneficios de una situación de este tipo. También México podría beneficiarse de esta constelación, volver los ojos hacia América Latina y asumir el liderazgo en áreas clave donde parece que Brasil va en retirada. El país azteca podría además fortalecer su compromiso con la AP, de la que ya forma parte junto con Colombia, Chile y Perú (Buenrostro 2016: 4 y s.). Finalmente, los más afectados de no firmar el TPP por Trump no son los países firmantes sino las empresas transnacionales norteamericanas. Frente a estas constelaciones no sorprendió que no hubo mucha resistencia mexicana a la decisión de Trump de no firmar el TPP. Pero el retiro de Trump del acuerdo no significaba realmente el fin del TPP. Fueron en primer lugar México, Australia y Nueva Zelanda aquellos países que han subrayado que quieren agarrarse al tratado. A ellos se agrega Japón que siempre fue uno de los más comprometidos defensores del TPP porque ve en él una oportunidad de defender su supremacía en la región pacífica contra China. México es decidido ampliar su estrategia de tratados

de comercio bilaterales por socios del TPP. Australia y Nueva Zelanda querían también salvar el TPP bajo la fórmula “TPP 12 sin 1”. Los gobiernos de estos dos países no excluyeron que se podría eventualmente incluir también a China y/o Indonesia, lo que no está entusiasmando a Japón.

La política migratoria

Un cuarto tema que está vinculado estrechamente con el primero (construcción de un muro) y puede empeorar las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México es la política migratoria. Se trata de un problema que es muy inquietante no solo para México, sino también para los países más débiles del continente, los del llamado Triángulo del Norte: Guatemala, El Salvador y Honduras. A pesar del hecho de que el balance entre inmigración y emigración entre Estados Unidos y su país vecino está entretanto relativamente equilibrado y más allá de eso algunos sectores económicos en Estados Unidos como la agricultura estacional y la construcción dependen de la migración mexicana, Trump insistió en su estrategia ofensiva en cambios sustantivos en esta materia. Muy politizada es al respecto no solo la construcción del muro sino también su financiación. Trump sigue insistiendo hasta hoy en la financiación del muro por México, si bien ha moderado con el tiempo su tono y tomó en cuenta también diferentes posibilidades de una financiación más indirecta, por ejemplo, por un aumento de los costos para visas o impuestos para transacciones financieras. Como contramedidas, México podría borrar únicamente ventajas de impuestos para inversiones norteamericanas o encontrar caminos alternativos para transferir plata, lo que el gobierno en Washington podría impedir, por su parte, a través de una interpretación hábil de la ley de lavado de dinero. Con respecto a la expulsión de inmigrantes ilegales se calcula que son en total 11 millones; la mitad son mexicanos. En concreto se trataría, según Trump, de dos hasta tres millones migrantes que viven en el territorio y “son criminales” (Hirschfeld Davis, Preston 2016)⁹. Según el Migration Policy Institute, la verdadera cifra de aquellos migrantes ilegales que fueron declarados criminales, es 820.000¹⁰. El gobierno mexicano ha prometido a todos posibles expulsados el apoyo consular y ha amenazado de anular la cooperación con el vecino en la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de drogas. Frente a la gravedad del problema del tráfico de drogas y el alarmante crecimiento del consumo de drogas en el territorio norteamericano, parece, sin embargo, muy dudoso que la administración de Trump realmente

⁹ Frente al hecho de que ya durante el gobierno de Barack Obama fueron expulsados 2,5 millones inmigrantes sin papeles. Eso significa que la política migratoria de Trump es menos una corrección del rumbo, sino más bien la intensificación de una política ya existente.

¹⁰ Según las estadísticas e investigaciones serias, inmigrantes son encarcelados cinco veces menos en Estados Unidos que ciudadanos nativos; inmigrantes mexicanos incurrir tres veces menos en una pena que ciudadanos norteamericanos (Spenkuch 2014).

quiera arriesgar la cooperación bilateral en esta materia con una política irrestricta de expulsión de migrantes ilegales (Scheller 2017).

Para reducir la inmigración, Trump ya ha tomado una serie de medidas. Ha endurecido, por ejemplo, con una serie de decretos fuertemente discutidos los reglamentos de visa para ciudadanos procedentes de países musulmanes, implementado un stop de admisión para refugiados y levantado el estatus temporario de protección para personas de América Central que se refugiaron de catástrofes naturales. Ya la amenaza de endurecer la política inmigratoria ha llevado a una reducción de la inmigración. A pesar de ello, el gobierno en Washington ha demandado más fondos del Congreso para poder enfrentar más decididamente a los inmigrantes, por ejemplo, con más personal para la protección de la frontera. El gobierno ha avisado además consecuencias financieras para ciudades que se niegan implementar medidas más severas contra la inmigración ilegal (*sanctuary cities*) y ha avisado finalmente evaluar si personas cuyo visado está agotado realmente salen del país (*visa overstays*) (Langer, Rüesch, Lanz, Bauer 2018: 8 y s.).

Con respecto a la construcción de un muro como medida de anti-migración, hay hasta hoy (abril de 2018) poco avance. Se puede admirar actualmente ocho prototipos del muro en San Diego, en la frontera con México, todos hasta 9 metros de altura y de diferente material. Con estos modelos concurren varias compañías de construcción. El gobierno ha pedido del Congreso 18 mil millones de dólares para proteger por lo menos un tercio de los tres mil km de la frontera. Queda abierto hasta hoy si este muro va a ser realmente una vez construido. Un buen argumento contra el muro es la realidad. Como muestran los últimos datos del Homeland Security, desde el comienzo del gobierno de Trump llegan mucho menos inmigrantes. La cantidad de inmigrantes ilegales que fueron atrapados en el año fiscal 2017 hasta septiembre ha llegado a la cifra más baja desde 46 años. Alrededor de un cuarto de personas menos fue capturado en este plazo que en 2016. Aparentemente, las amenazas de Trump y otras medidas gubernamentales han construido, como la NZZ destaca (Langer 2018) un muro invisible alrededor del país¹¹. Como muestran los últimos datos del Homeland Security hay restricciones también para inmigrantes legales. Medidas nuevas al respecto son menos *green cards*, demandas más severas para personas calificadas; medidas más restrictivas para refugiados; reducción de plazos de protección para refugiados de desastres naturales y, finalmente, cortes financieros para las llamadas *sanctuary cities*¹² (Langer 2018a) Ya en diciembre, Trump ha decretado que la ley, promulgada por su

¹¹ Durante los dos turnos del gobierno de Obama fueron deportados no menos de ocho millones de personas, más que bajo cualquier gobierno anterior, lo que le valió el apodo "deporte in chief".

¹² Estas ciudades ofrecen refugio a los inmigrantes que no han cometido un delito. Entre ellas están Chicago, Washington, Nueva York y Los Ángeles. Los cortes están previstos si estas ciudades no cooperan con la policía de inmigración (Immigration and Customs Enforcement, ICE).

predecesor Obama, que niños de inmigrantes ilegales disfrutaran del permiso de estadía temporal y del permiso de trabajar, debe ser anulada. Esta medida afecta a 700.000 migrantes. Sin embargo, un juez en San Francisco ha decidido que este decreto es ilegal y que, por lo tanto, el viejo arreglo sigue siendo válido (Langer 2018b). El 1 de abril, Trump declaró paralelamente que no habrá un nuevo arreglo para los llamados *dreamers* que da a los jóvenes inmigrantes un estatus de protección transitorio (Sin autor 2018a). Otra vez un juez federal en Washington anuló eso el 24 de abril, argumentando que la decisión del gobierno de no prolongar el programa DACA (Deferred Action for Children Arrivals) carece de una justificación seria (Sin autor 2018a).

A manera de concluir

Como Peter Hakim, expresidente del *think tank* Inter-American Dialogue (IAD) ha destacado con razón, Trump y su equipo no han logrado hasta hoy entender que los problemas más graves en las relaciones bilaterales, ya sean la inmigración ilegal, las prácticas comerciales, el persistente déficit de balanza de pagos, los productos manufacturados, las empresas que se instalan en México, la inseguridad fronteriza o el tráfico de drogas, no se pueden abordar de manera efectiva únicamente por Estados Unidos. En vez de reconocer la responsabilidad compartida, Trump culpa constantemente a México de los problemas en las relaciones bilaterales y rechaza la manifestación repetida del gobierno Peña Nieto de iniciar un amplio diálogo con Washington. Los riesgos de una ruptura dolorosa en las relaciones bilaterales siguen existiendo. No hay duda tampoco que México tendría que pagar un precio mucho más alto que su vecino del norte en el caso de una ruptura. Seguro es también que los costes para Estados Unidos serán mayores que los beneficios que pueden derivarse si Trump consigue lo que quiere en cada uno de los temas específicos en disputa (Hakim 2017).

Desde el comienzo del NAFTA, la economía mundial ha cambiado mucho. En particular la transnacionalización de servicios, el auge de la llamada economía digital, incluido comunicaciones, la informática, la tecnología digital, el comercio digital, servicios financieros y muchos otros productos intangibles como la música y el cine que requieren la protección intelectual se han movido en el centro de la agenda global capitalista. Ni Amazon ni E-bay existieron cuando se firmó el NAFTA. El crecimiento mundial del comercio en servicios ha sobrepasado con mucho el de mercancías durante el último cuarto del siglo. En 2017, servicios formaron el 70% del producto mundial total. En 2016, Estados Unidos tenía un déficit de 64 mil millones de dólares en el comercio de bienes con México, pero en el comercio de servicios un plus de aproximadamente siete mil millones de dólares. México está, por otro lado, transitando rápidamente hacia la economía digital. Empresarios mexicanos en el sector *high-tech* alardean con el auge de *Silicon Valleys* en México City y Guadalajara,

las dos ciudades más grandes del país. El NAFTA existente no incluye provisiones vinculadas al comercio digital, tampoco a empresas en manos del Estado y al sector energético del país. El tratado tampoco obliga al país revisar su código laboral o abandonar una serie de prácticas de regulación. Peña Nieto ha permitido por primera vez a compañías extranjeras participar en la exploración y explotación de petróleo. El sector energético permanece, sin embargo, mayoritariamente en los manos del Estado.

Frente a estos cambios hay un consenso entre los tres países miembros del NAFTA que una reforma del tratado tiene sentido y que el objetivo principal de su renegociación es modernizar y adaptarlo (*upgrade*) a un entorno que ha cambiado mucho en los 25 años de su vigencia (Robinson 2017). La administración de Trump está presionando a la contraparte mexicana para que las regulaciones laborales y ambientales, originalmente incluidas en *side agreements* sean incluidas en el cuerpo principal del texto NAFTA y que el gobierno mexicano garantice el reconocimiento efectivo del derecho de la negociación colectiva y adapte las reglas de origen¹³. El interés principal de la parte mexicana es incluir el tema de migración y cambiar lo menos posible el del comercio. Con respecto al tema de la “solución de controversias” según el Art. 18 del Tratado, la posición mexicana es evitar que se retroceda a cortes nacionales en vez de paneles binacionales que deciden sobre conflictos tarifarios (Stevenson 2017).

Después de un primer año tumultuoso de la administración de Trump, las relaciones entre Estados Unidos y México, sin duda las más críticas y sensibles en las relaciones hemisféricas, han cambiado significativamente. Mientras los pronósticos más pesimistas en las áreas de comercio, migración y otras materias de cooperación afortunadamente no se han cumplido, la mayoría de los analistas están de acuerdo que el tono y la calidad de las relaciones bilaterales han empeorado significativamente. Incertidumbre sigue caracterizando las negociaciones sobre el NAFTA, el estatus de muchos inmigrantes mexicanos (y centroamericanos) en Estados Unidos y el futuro de la cooperación bilateral fronteriza y de seguridad. Entretanto, las elecciones presidenciales en julio del año en curso amenazan inyectar más incertidumbres no solo en las relaciones bilaterales, sino también con respecto a sus impactos en toda la región.

Las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y su vecino México van mucho más allá de la política de inmigración y el comercio, incluyen también el intercambio académico y cultural entre individuos y organizaciones no gubernamentales (que no podíamos analizar en este trabajo por falta de lugar). A pesar de la retórica cruda de la actual administración en Washington, especialmente de su cúpula Donald Trump, las relaciones bilaterales están, eso sí, bajo estrés, pero no están erosionadas. La cooperación inter-agencias, el acceso a la Casa Blanca y la renegociación del NAFTA son áreas donde las relaciones quedan estrechas. La inseguridad con respecto al rumbo de

¹³ Críticos han acusado a México de importar muchos componentes chinos o europeos y declararlos productos norteamericanos.

las futuras relaciones bilaterales se encuentra en la manera en la cual las dinámicas de las políticas pueden cambiar bajo el gobierno de Trump o bajo su futura contraparte mexicana después de las elecciones en julio del año en curso. Hasta ahora, la economía mexicana está profundamente integrada en cadenas de producción de industrias líderes de su vecino del Norte, como el sector automotriz. Hay un amplio consenso que estas conexiones han producido beneficios económicos para ambos lados, aunque las políticas locales de bienestar no han mitigado suficientemente dislocaciones del comercio. Con respecto a la problemática de la inmigración, quizás la situación es menos dramática que el discurso agresivo de Trump hace suponer porque nuevos datos estadísticos muestran que los flujos migratorios han cambiado en tiempos recientes, tanto en cuanto a la cantidad como la demografía y con eso también los motivos del traspaso fronterizo. Inmigrantes mexicanos no siguen siendo la mayoría entre aquellos que cruzan la frontera. Se trata hoy, como el Migration Policy Institute ha revelado, mucho más que en años pasados de traspasos en ambas direcciones (Rodríguez Núñez 2018: 3). Estamos finalmente cerca de las elecciones presidenciales en México. Los tres candidatos a la presidencia que tienen chances de ganar son Andrés Manuel López Obrador del partido Morena, José Antonio Meade del PRI y Ricardo Anaya del PAN. Los tres están al frente de coaliciones electorales que son ideológicamente muy amorfas. La candidata independiente Margarita Zavala fracasó en ganar las firmas necesarias para una candidatura. Meade como candidato del PRI es un tecnócrata, no tiene el “olor” del PRI, es por eso más bien incapaz establecerse como un candidato competitivo y se encuentra por lo tanto en una curva descendente, lo que significa que la elección presidencial va a ser decidida entre López Obrador y Anaya. Independientemente de quien va a ganar, es muy probable que la coalición electoral del ganador vaya a desintegrarse. Desafíos adicionales van a surgir, si el gobierno y el congreso están en oposición. Esta constelación sería contraproducente para cualquier intento de responder a la política de la Casa Blanca en las diferentes áreas de disputas con respuestas políticas coherentes y efectivas.

Referencias bibliográficas

Aebersold Szalay C. (2017), *Ohne Freihandel kein „great again“*, “Neue Züricher Zeitung”, 22 de juli, recuperado de <https://www.nzz.ch/meinung/die-usa-verhandeln-nafta-neu-ohne-freihandel>.

Batthyany S. (2017), *Die Höhe: neun Meter*, “Süddeutsche Zeitung”, 20 de marzo.

Buenrostro J. (2016), *Temores y esperanzas del vecino. Como vive México la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca?*, “Nueva Sociedad”, Diciembre, recuperado de <http://nuso.org/articulo/temores-y-esperanzas-del-vecino/>.

Burghardt P., Herrmann B. (2017), *Bück dich*, “Süddeutsche Zeitung”, 31 de enero.

Artículos y ensayos

- Busch A. (2017), *Trump – die historische Chance für Mexiko*, “Neue Züricher Zeitung”, 5 de octubre, recuperado de <https://www.nzz.ch/meinung/trump-die-historische-chance-fuer-mexico>
- Castañeda J. (2017), *El golpe más duro de Trump ...hasta ahora*, “Infolatam”, 12 de marzo, recuperado de <http://www.infolatam.com/2017/03/12/golpe-mas-duro-trump-ahora...>
- Clark A. (2017), *US-Mexico Relations in Flux*, “Inter-American Dialogue”, 1 de agosto, recuperado de <http://www.thedialogue.org/resources/us-mexico-relations-in-flux...>
- Felder K. (2017), *Trump nennt Kanada “schwierig”*, “Neue Züricher Zeitung”, 31 de agosto, recuperado de <https://www.nzz.ch/wirtschaft/handelsabkommen-nafta-trump-nennt-kanada-schwierig...>
- Fromm T., Hermann B. (2017), *Twittern gegen Mexico*, “Süddeutsche Zeitung”, 11 de enero.
- Glüsing J. (2017), *Opfer Nummer Eins*, “Der Spiegel”, no 5.
- Gordon B. K. (2018), *How the Death of NAFTA Could Be a Geopolitical Disaster for America*, “The National Interest”, 5 de febrero, recuperado de <http://nationalinterest.org/feature/how-the-death-nafta-could-be-geopolitical-disaster>.
- Hakim P. (2017), *Cómo convertir a México en un adversario de EE.UU*, Análisis de “Infolatam”, 23 de marzo, recuperado de <http://www.infolatam.com/2017/03/23/convertir-mexico-adversario...>
- Hill T. M. (2018), *Tillerson is out as Secretary of State and Haley just dodged a Bullet*, “Brookings”, 13 de marzo, recuperado de <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2018/03/13/tillerson-is-out...>
- Hirschfeld Davis J., Preston J. (2017), *La retirada de Ford vuelve a hundir al peso mexicano*, “El País”, 3 de enero, recuperado de http://economia.elpais.com/economia/2017/01/03/actuaidad/1483471209_603977.html
- Hulverscheidt C. (2018), *Zwei Heizer für den Trump-Express*, “Süddeutsche Zeitung”, 16 de marzo.
- Hulverscheidt C., Rossbach H. (2018), *Wie du mir, so ich dir*, “Süddeutsche Zeitung”, 16 de febrero.
- Langer M. A. (2018), *Amerikas unsichtbare Mauer*, “Neue Züricher Zeitung”, 10 de enero, recuperado de <https://www.nzz.ch/international/amerikas-unsichtbare-mauer-ld.13>
- Langer M. A. (2018a), *Harte Zeiten auch für legale Zuwanderer*, “Neue Züricher Zeitung”, 10 de enero, recuperado de <https://www.nzz.ch/international/harte-zeiten-auch-fuer-legale-zuwanderer>
- Langer M. A. (2018b), *Trump muss jungen Einwanderer weiterhin Schutz gewähren*, “Neue Züricher Zeitung”, 10 de enero, recuperado de <https://www.nzz.ch/international/trump-muss-schutzstatus-fuer-junge>
- Langer M. A., Rüesch A., Lanz M., Bauer D. (2018), *Zehn Wahlversprechen von Trump in der Zwischenbilanz*, “Neue Züricher Zeitung”, 18 de enero, recuperado de <https://www.nzz.ch/international/trump/-gemessen-an-seinen-eigenen->
- Lanz M. (2018), *Larry Kudlow wird Trumps Wirtschaftsberater*, “Neue Züricher Zeitung”, 4 de marzo, recuperado de <https://www.nzz.ch/wirtschaft/larry-kudlow-wird-trumps-wirtschaftsberater-ld.1366137?reduced=true>
- Mathieu H. (2017), *Teure Scheinpolitik*, “Internationale Politik und Gesellschaft”, 10 de febrero, recuperado de <http://www.ipg-journal.de/interviews/artikel/teure-scheinpolitik-1834/>

Núñez R. (2017), *Los límites de Trump en su pelea con México*, "Infolatam", 31 de enero, recuperado de <http://www.infolatam.com/2017/01/31/los-limites-institucionalesconMexico>

Preciado J. (2014), *Bloques, alianzas y nuevas proyecciones geopolíticas de las semiperiferías en América Latina*, en: *Brasil y México en América Latina del siglo XXI. Protagonismo político, modelos de desarrollo, encuentros culturales y perspectivas de interacción*, A. Rocha, M. Loza et al. (eds.), Universidad de Guadalajara.

Robinson W. I. (2017), *What is Behind the Renegotiation of NAFTA? Trumpism and the New Global Economy*, "Latin American Perspectives. Political Report", 1265, 4 de agosto, recuperado de <http://www.truth-out/news/item/41365-what-is-behind-the-renegotiation-of-nafta-trumpism-and-the-new-global-economy>.

Rodriguez Nuniez M. (2018), *The United States and México in the Trump Era*, "The Inter-American Dialogue", 6 de febrero, recuperado de <https://www.thedialogue.org/resources/the-united-states-and-mexico...>

Schatzberg S. (2017), *NAFTA Reloaded*, "Nacla Reporting on the Americas since 1967", 9 de mayo, recuperado de <https://nacla.org/news/2017/09/05/nafta-reloaded...>

Scheller S. (2017), *Nobody Builds Walls Better Than Me. Die Lateinamerikapolitik der USA unter Trump*, "Arbeitspapiere für Sicherheitspolitik", no 15, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin.

Sin autor (2016), *Peña Nieto acepta renuncia del ministro de hacienda por desgaste de visita de Trump*, "Infolatam", 22 de septiembre, recuperado de <https://www.infolatam.com/2106/9/22/p-pena-acepta--renuncia-del-ministro-de-hacienda-por-desgaste-de-visita-de-trump>.

Sin autor (2016a), *Trump sume en la incertidumbre la relación de EE.UU. con Latinoamérica*, "Infolatam", 10 de noviembre, recuperado de <http://www.infolatam.com/2016/11/10/trump-sume-en-la-incertidumbre-la-relacion-de-eeuu-con-latinoamerica>

Sin autor (2017), *Senadores de EE. UU. presentan ley para frenar construcción de muro con México*, "Infolatam", 20 de marzo, recuperado de <http://www.infolatam.com/2017/03/20/senadores-eeuu-presentan-ley...>

Sin autor (2017a), *Congreso de EE. UU. no aprobará dinero para el muro tan rápido como quiere Trump*, "Infolatam", 29 de marzo, recuperado de <http://www.infolatam.com/2017/03/29/congreso-eeuu-no-aprobara-dinero...>

Sin autor (2017b), *EE.UU. dice que su licitación del muro con México ha suscitado mucho interés*, "Infolatam", 12 de marzo, recuperado de <http://www.infolatam.com/2017/03/12/eeuu-dice-licitacion-del-muro...>

Sin autor (2017c), *US-Grenzbehörde lässt Prototypen für Grenzmauer zu Mexico fertigen*, "Neue Zürcher Zeitung", 1 de septiembre, recuperado de <https://www.nzz.ch/international/amerika/trumps-wahlversprechen...>

Sin autor (2017d), *Will Negotiators Find a Way to Rework NAFTA?*, "Latin American Adviser", 25 de octubre, recuperado de <https://www.thedialogue.org/resources/wll-negotiators-find-a-way-t...>

Sin autor (2017e), *México: EE.UU. tiene claro que los tres socios deben ganar con el nuevo TLCAN*, "Infolatam", 8 de marzo, recuperado de <http://www.infolastam.com/2017/03/08/mexico-eeuu-claro-los-tres-socios...>

Sin autor (2017f), *EE.UU. condiciona a México y Canada*, "El País", 4 de diciembre, recuperado de <https://www.elpais.com.uy/economía-y-mercado/ee-uu-condiciona-a-mexico-y-canada/>.

Sin autor (2017g), *Nafta talks setting the political timetable*, "Latin American Weekly Report", 24 de agosto, pp. 17-33.

Artículos y ensayos

Sin autor (2017h), *México, Canadá y Estados Unidos comienzan la renegociación del Tratado de Libre Comercio*, “Nueva Tribuna”, 16 de agosto, recuperado de <http://www.nuevatribuna.es/articulo/mundo/mexico-canada-estados-unidos...>

Sin autor (2017i), *México/EE.UU: Ford cede ante Trump y cancela la inversión de 1.600 millones de dólares*, “Infolatam”, 3 de enero, recuperado de <http://www.infolatam.com/2017/01/03/ford-cede-ante-trump-cancela-la-invbersion...>

Sin autor (2018a), *How Successful Was Tillerson’s Latin America Tour?*, “Latin American Advisor”, 15 de febrero, recuperado de <https://www.thedialogue.org/resources/how-successful-was-tillerson...>

Sin autor (2018b), *Niederlage für Trump: Richter entscheidet für den Schutz von Dreames*, “Neue Züricher Zeitung”, 24 de abril, recuperado de <https://www.nzz.ch/interanational/trump-niederlage-richter-fuer-schutz...>

Steinberg F. (2018), *Un año de Trump en política comercial*, “Real Instituto Elcano”, 25 de enero, recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/elcano_es/conteni...

Stevenson M. (2017), *NAFTA negotiations could mark end of an era for Mexican exports*, “ABC”, 11 de agosto, recuperado de <http://abcnews.go.com/International/wireStory/nafta-negotiations-m....>)

Weiss S. (2017), *Renegociar el TLCAN? Muy bien. El proteccionismo de Trump ofrece oportunidades únicas para México*, “Nueva Sociedad”, febrero, recuperado de <http://www.nuso.org/articulo/renegociar-el-tlcan-muy-bien/>

The development of narco trafficking and corruption in Mexico

El desarrollo del narcotráfico y la corrupción en México

Nubia Nieto

INDEPENDENT RESEARCHER

✉ continents.sky@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9454-5922>

ABSTRACT

In recent decades, Mexico has hit the news headlines due to the high levels of violence, brutality and drug trafficking. Moreover, the links between political power, intelligence agencies, corruption and organised crime have been undeniable in the development of narco trafficking and violence in Mexico. In this scenario, the following questions are emerging and are intended to be analyzed throughout this text: Why have drug traffickers managed to destabilize the Mexican government? How much responsibilities have the U.S. and Mexican intelligence agencies in the development of drug trafficking and violence? Can Mexico by itself control the development of drug trafficking? Is it possible to establish the rule of law and accountability mechanisms? Does the new government of Andrés Manuel López Obrador represent hope for the control of violence in Mexico?

KEYWORDS: *corruption, drug trafficking, political elites, Mexico, democracy.*

RESUMEN

En las últimas décadas, México ha encabezado los titulares en la prensa debido a los altos niveles de violencia, brutalidad y tráfico de drogas. Además, pocas veces se cuestionan los vínculos entre poder político, agencias de inteligencia, corrupción y crimen organizado en el desarrollo del narcotráfico y violencia en México. En este escenario, emergen las siguientes preguntas, las cuales se intentan analizar a lo largo del texto: ¿Por qué los narcotraficantes han logrado desestabilizar al gobierno mexicano? ¿Cuánta responsabilidad tienen las agencias de inteligencia de los Estados Unidos y México en el desarrollo del narcotráfico y la violencia? ¿Puede México controlar por sí mismo el desarrollo del tráfico de drogas? ¿Es posible establecer el Estado de derecho y los mecanismos de rendición de cuentas? ¿Representa el nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador una esperanza para el control de la violencia en México?

PALABRAS CLAVE: *corrupción, narcotráfico, élites políticas, México, democracia.*

Introduction

The development of drug trafficking in Mexico is relatively recent. Before the 1920's, marijuana production was mainly used among Mexican people for medicinal and ritualistic purposes, and opium cultivation was almost unknown. During the Second World War (1939–1945), the United States of America required huge amounts of morphine and other drugs to help American soldiers face the battlefield (Astorga 1999).

In Mexico, the use and consumption of drugs “was not a widespread phenomenon and the number of consumers was far less than the figures of its northern neighbour” (Astorga 1999: 12). At the end of the forties and with the end of the Second World War, the U.S government launched a very active and intensive campaign to convince other countries to accept opium control, later on imposing restrictions on marijuana and cocaine, since addiction to drugs among American population experienced a big increase. As the restrictions on these products increased, the demand and price rose, creating a new market of opportunities for criminal groups. Today, Mexico is a major source and transit country for heroin, marijuana and synthetic drugs destined for the United States and a main transit country for cocaine from South America. According to the International Narcotics Control Strategy Report 2017, in Mexico the illicit drug production rose from 250 metric tons in 2011 to 600 in 2015 (BINLEA 2017: 215). It is estimated that Mexican cartels generate “a profit of \$6.6 billion in gross revenue annually just from exporting drugs to the US alone” (Gutiérrez 2018). Simultaneously, “the country has had over 200,000 drug-related killings since 2006. Last year alone –2017–, 29,168 homicides were recorded, reaching the highest homicide rate over the last 20 years” (Gutiérrez 2018).

In this scenario, the present text tries to analyse the relation among political power, corruption, criminal groups and intelligence agencies, and their role in the development of narco-trafficking and violence in Mexico. This text attempts to unravel the following questions: Why are the drug traffickers able to destabilize the government? How much responsibility does the US and Mexican intelligence agencies have in the development of the violence in Mexico? Can Mexico by itself control the development of drug trafficking? Will it be possible to establish the rule of law and accountability mechanisms under the government of Andrés Manuel López Obrador? The main hypothesis set out in this text is a possible correlation between corruption and increase of criminal activities such as narcotrafficking. The corruption described in the text is oriented towards the political elites and intelligence agencies, which hypothetically have eased the development of the narcotrafficking and violence in Mexican. The present text follows a descriptive methodology based on qualitative and quantitative data, press publications, articles, global reports and academic information.

A brief background of narco trafficking in Mexico: The role of U.S. agencies

The development
of narco trafficking
and corruption in Mexico

Nubia Nieto

The development of drug trafficking in Mexico can be traced after the 1920's, when marijuana and opium production started to be exported to the U.S.A. Opium production was introduced to Mexico by Chinese immigrants, notably by Antonio Wong Yin, who was a "compadre" – godfather – of governor of Coahuila, Nazario Ortiz Garza (1929–1933). He was also close to General Jesús García Gutiérrez, who was in charge of military operations in the state at that time (Astorga 1999: 13).

In the United States up until the early 1900's, opium, cocaine, marijuana and alcohol were legal and they could be purchased at pharmacies and stores. In 1914, the Harrison Act was passed, prohibiting the sale of opium, morphine, and cocaine (Redmond 2013). At the same time, the Mexican revolution (1910–1917) was taking place, and revolutionary leaders in Mexico were more interested in institutionalizing the political life than in controlling opium trafficking (Astorga 1999: 11). Following the end of the Second World War (1939–1945), the U.S. government launched an intensive campaign against opium production in an attempt to control the addiction of soldiers returning from war. In order to enforce prohibition, the American state created new law enforcement agencies that over time became politically and financially involved in the continuation of prohibitionist drug policies. The Central Intelligence Agency (CIA) was established in 1947, and the Drug Enforcement Administration (DEA) was founded in 1973 (Buendía 1983). In the same year 1947, in Mexico, President Miguel Alemán Valdés (1946–1952) created the Security Federal Directorate (Dirección Federal de Seguridad – DFS), as a police force with the power to intervene in drug issues. The drug policy, traditionally managed by the Department of Health in Mexico, was transferred to the Attorney General Office (Procuraduría General de la República – PGR) also in the same year (Astorga 1999: 12). The DFS was in part a CIA creation, and the CIA presence in the DFS became so dominant for its intelligence that only "American eyes" could see and report operations of the DFS, as the famous Mexican journalist Manuel Buendía used to say (Buendía 1983: 24).

For Dale Scott, the complexity of the narco trafficking in Mexico responds to the complexity of the narco trafficking worldwide and its links with the U.S intelligence. According to Dale, there are three levels to see the phenomenon of narco trafficking. The first one is "the demand side", which is related to consumers, mainly in rich countries. The second one is "the supply side", which is related to production and distribution of drugs, particularly in deprived communities. The third one is "the protected intelligence-drug connection" (Dale 2000: 2). Dale focuses his analysis of the development of narco trafficking on the third factor, the one related to the protected intelligence-drug connection:

History suggests that this third aspect of the drug problem, the protected intelligence-drug connection, or what I call government-drug symbiosis, has been responsible for the biggest changes in the patterns and level of drug-trafficking (...) researchers are becoming aware of a third aspect to the problem: protected intelligence drug connections. Within the U.S. governmental bureaucracy itself, intelligence agencies and special warfare elements have recurrently exploited drug traffickers and their corrupt political allies for anti-communist or anti-subversive operations (...) to strengthen right-wing power (...) One sees elsewhere this recurring pattern of CIA collaboration with intelligence and security networks who are allied with the biggest drug traffickers, not opposed to them. (Dale 2000: 2–4)

According to Dale, the “War on Drugs” is one of the narratives of the U.S. security agencies to justify their presence abroad and get financial resources from the U.S Congress: “This hypocrisy of ‘anti-drug campaigns’ dates back to 1974, the year when Congress cut back U.S aid programs to repressive Latin American police forces, and then beefed up so-called anti-narcotics aid to the same forces by about the same amount. To keep the aid coming, corrupt Latin American politicians helped to invent the spectre of the drug-financed narco-guerrillas” (Dale 2000: 3). Dale takes the case of Mexico to illustrate the “CIA-drug symbiosis”: “In Mexico, for example, the CIA’s closest government allies were for years in the DFS or Dirección Federal de Seguridad, whose badges, handed out to top-level Mexican drug-traffickers, have been labelled by DEA agents a virtual ‘licence to traffic’ (Dale 2000: 3)”. Therefore, during many years, “the arrest of narcotraffickers in Mexico was determined by a change of U.S. priorities and *de facto* alliances made with new drug figures”, as U.S. intelligence agencies have always exploited traffickers and corrupt political elites to their own interest (Dale 2000: 2–3).

On the other hand, the predominance of US intelligence agencies over their counterpart in Mexico is overwhelming. The US has never respected Mexican sovereignty. The US Department of Treasury, the forerunner of the DEA, can send agents into Mexico without permission to gather intelligence on drug smugglers and to arrest and extradite suspects as they wish. On the opposite way, Mexican officials require a visa to enter the United States to carry out the same activities, and the State Department and the Bureau of Narcotics can turn down the request. Mexico does not have this prerogative. This double standard is still in effect today (Redmond 2013). The geographical proximity between Mexico and the United States is critical in the development of drug trafficking, the first as a producer and transit territory, and the second as a consumer and final destination. Exports of Mexican opium, heroin, and marijuana for the US consumption have increased due to the laws prohibiting these products and the Vietnam War (1955–1975) (Redmond 2013).

The production and trade of drugs has been developed under the umbrella of the US and Mexican authorities since the beginning. An example of the

CIA-drug alliance is the cartel of Guadalajara, which was the most powerful cartel in the early 1980's and it enjoyed protection of the DFS, under its chief Miguel Nazar Haro (1978–1982). Nazar was a CIA asset. He led a dirty war against leftist insurgents and political opponents. Another example was José Antonio Zorrilla, former chief of the DFS during Miguel De la Madrid government (1982–1988), who provided credentials to traffic to Rafael Caro Quintero, leader of the cartel of Guadalajara. Zorrilla was a CIA asset too (Dale 2000).

The narco trafficking under the Mexican political system

People who tried autonomous strategies for producing or smuggling drugs in Mexico did not last very long or just survived modestly, since the big drug business was dominated by high-ranking members of the anti-narcotics police and political elites during the ruling of the Institutional Revolutionary Party (PRI)¹. Every time there was a drug scandal involving Mexican politicians, nobody was ever prosecuted. The protection of the establishment was paramount, and any arising conflict was negotiated inside of the political elite, particularly through the PRI. It is important to remember that the PRI was created to institutionalize political and social demands and group all *caudillos* – local leaders – under the umbrella of one political party through its corporate structure (Anguiano 1975: 136–137). The corporate structure of the PRI was developed by grouping the National Peasant Confederation (CNC), the Confederation of Mexican Workers (CTM) and the National Confederation of the Popular Organisations (CNOP). The PRI operated as an engine of political control, a channel for managing social demands, a machine for political mobility and a centre to control criminal groups (Aguayo 2000).

Thus, the PRI monopolised virtually all levels of government for 71 years (1929–2000). The PRI also maintained a relative peace in Mexico compared to other countries in Latin America, integrating political dissidents, generals and *caudillos* into the political system, without ever resorting to armed force. Criminal groups were subordinated to the political power to “get a credential to operate”. Any insubordination was viewed as treason against the political system, and the rule of law was applied against them, as an old popular Mexican saying goes: “Application of the law for my enemies, and the protection – impunity – for my friends” (Nieto 2011).

Another pillar of the Mexican system was the formal – written laws – and informal – unwritten laws and political agreements – powers of the President,

¹ The National Revolutionary Party (PNR) was created in 1929 under the administration of Plutarco Elías Calles (1877–1945). It was renamed the Mexican Revolutionary Party in 1938 under the government of Lázaro Cárdenas, and in 1946, during the presidency of Manuel Avila Camacho (1897–1995), it became the PRI (Aguayo 2000).

which controlled the political arena for many decades (Carpizo 1978: 191). Besides, another pillar of the post-revolutionary Mexican system was corruption, which became an essential element, not only in building this contemporary political system, but also in nourishing loyalties among members of the PRI, integrating dissidents, keeping the control on other parties and controlling criminal groups. Criminal groups needed to have a “special licence” to operate across the country. Many of these licences were granted for family, political or financial favours. For example, a criminal could pay for the political campaign of a politician at local, regional and national level; in exchange the trafficker could continue operating without police intervention. The criminals were also in charge of keeping the peace in areas where they operated, otherwise the agreement between politicians and criminal was broken, and traffickers would end up in prison. In that way, the PRI and political elites used the fruits of corruption and illegal drug trade as a source of power to nourish political clientelism, and to obtain legitimacy among the population (Nieto 2011). Criminals were also in charge of funding community parties and creating social infrastructure for leisure activities, roads, local clinics, refurbishment of local churches and other community facilities in the villages, where their business was based as a way to distribute some of their wealth, thanks to which the villagers gave them their approval, protection, respect and legitimacy. The corruption² was embodied in the Mexican post-revolutionary political system and tolerated by both, the political elites and the citizens. As Alan Riding used to say, “the corruption is the oil that moves the Mexican political system” (Riding 1985: 140). As Astorga indicates, the development of drug trafficking was controlled, tolerated and regulated by the politicians, and it was developed inside the power structure, the drug traffickers were a sort of a new class of outlaws that depended closely on political and police protection (Astorga 1999: 13). The marriage between political power, corruption, and development of drug trafficking continued for almost the same period as the Mexican post-revolutionary political system (1929–2000), including the PRI, the traditional corporatist structure, and extra attributions of the president. The double discourse of the fight against corruption prevailed during many decades, and many presidents used the discourse against corruption as a way to distinguish themselves from their predecessors, to renew faith in the ideals of the Revolution and gain social legitimacy. It was a ritual carried on every six years, which diverted from a real interest in reducing corruption and implementing the rule of law. As Morris says: “Among the effects, the structural imbalances enabled the president to use corruption to cement the ties wed-

² The term corruption is taken as the abuse of public power for private purposes. This definition assumes the distinction between public and private roles. In many societies the frontier between both spheres is not very clear and it seems to be natural to give some gifts in exchange of assigning contracts and jobs. However, in developed societies the difference between the two spaces is more pronounced. (Rose-Ackerman 1999: 91).

ding the political elite, reward those abiding by the informal rules of the game and punish those who did not and even co-opt those potentially threatening the system” (Morris 2009: 1).

An example of the double discourse of the fight against corruption was the government of José López Portillo (1976–1982), as he emphasized his will to fight against corruption on several occasions. However, his government would end up in the middle of many corruption and drug trafficking scandals. Arturo Durazo Moreno (1976–1982), an old friend of López Portillo, was appointed as head of the General Directorate of Police and Traffic (*Dirección General de Policía y Tránsito*) in Mexico City. Durazo Moreno transformed this institution into a centre of corruption, drug trafficking and trade of arms. He also sent police officers to rob banks and extort financial resources from citizens for personal gain. During his ruling, Durazo built himself a US \$2.5 million mansion on the outskirts of Mexico City, with a horseracing track and a replica of the Studio 54 discotheque in New York, and in the Pacific coast resort of Zihuatanejo, his cliff-top retreat, complete with classical columns, nicknamed the Parthenon – a copy of the Greek Parthenon – (Gunson 2000). Alan Riding used to say: “Durazo converted the police into a racketeering empire that made his predecessors’ performances seem positively innocuous” (Riding 1985).

A change of economic model and political elites

The government of Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988) introduced a new economic model, neoliberalism, which replaced the import substitution model based on protectionist policies and domestic production. The import substitution model was viewed as the main cause of the economic crises of the 1980’s, not only in Mexico, but also around the world. New theories of free market, privatization of state companies and free trade flourished in the United States and the United Kingdom, led by Ronald Reagan and Margaret Thatcher. In Mexico, De la Madrid was another supporter of these theories, and his successor Carlos Salinas de Gortari (1988–1994) implemented it fully³.

The neoliberal economic reforms transformed Mexico into a giant “free market.” The passage of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) in 1994 had the effect of making Mexico heavily dependent on and more integrated with the US economy. By 2006, around 85 % of Mexico’s exports were sold in the United States (Redmond 2013). According to Redmond, for Mexican workers and farmers, NAFTA was like a housing collapse. In the first year

³ Neoliberalism: a late 20th century revised “liberalism” that seeks to transfer economic wealth from the hands of the state to the private sector, also called the “Washington Consensus”, because the key mechanisms for imposing fiscal discipline are the US-based International Monetary Fund (IMF), the World Bank, and other financial institutions (Meade 2010: 343).

of the agreement, there were one million layoffs. At the end of 1996, there were 8 million unemployed and five million people working in the informal economy. Workers in foreign-owned export assembly plants called *maquiladoras* earned six dollars a day. That wage left millions of Mexican families living in poverty (Redmond 2013). As a condition of membership in NAFTA, Mexico was forced to eliminate the system of communal land sharing known as *ejido* – indigenous ownership form inherited by the Aztec social organization –, leaving thousands of peasants without any income and in absolute poverty (Redmond 2013). At the same time, the PRI lost more and more credibility and legitimacy to continue operating, since the National Peasant Confederation (CNC) and the Confederation of Mexican Workers (CTM) were unable to restore loyalties, submission and legitimacy among peasants and workers. Many of them migrated to the US and others looked for another sort of income in the informal market. Thousands of police officers and special forces belonging to the federal police and judicial police were fired, and the police forces were dismantled as a part of the program to reduce the size of the State and restructure the police. Later, these ex-officers, as well as peasants and street children, were recruited for the organized crime. Guerrillas and armed movements flourished in different parts of Mexico: Guerrero, Oaxaca, and the most known in Chiapas, through the Zapatista Army of National Liberation (Ejército Zapatista de Liberación Nacional – EZLN) – led by *el comandante* Marcos. The Zapatista army went public on January 1, 1994, the same day that NAFTA came into effect (Aguayo 2000). The government of Carlos Salinas de Gortari was closely related to the Golfo cartel, led by Juan García Ábrego. The relation of Carlos Salinas' brother, Raúl Salinas de Gortari, with this cartel was widely known in the media at that time. According to Helen Redmond, NAFTA created not only a new billionaire business elite in Mexico like Carlos Slim⁴, but also narco-businessmen like Joaquín “El Chapo” Guzmán Loera, the CEO of the Sinaloa drug cartel. He made the Forbes billionaire list four times and his fortune was between one and ten billion dollars. “El Chapo”, a capitalist innovator of new drugs, saw the potential for huge profits in the methamphetamine market and set up super-laboratories close to the US border (Redmond 2013). The “narco-business” also created new rich families related to national politics such as Raul Salinas de Gortari, brother of Carlos Salinas, former Mexican president, and his family. In 1995, Swiss authorities found \$110 US million in accounts linked to Raul Salinas. The money-laundering proceedings against him began. Swiss detectives alleged that the funds were related to drug trafficking (Grillo 2013: 258).

⁴ Carlos Slim Helú is a Mexican business magnate and investor. From 2010 to 2013, Slim was ranked as the richest person in the world. He derived his fortune from his extensive holdings in a considerable number of Mexican companies through his conglomerate Telmex, América Móvil, Samsung Mexico and Grupo Carso. By July 31, 2016, he was the number 7 on Forbes list of billionaires with a net worth estimated at \$52.5 billion of US dollars (Forbes 2016).

The development of narco-trafficking in Mexico was also benefited by the control of the US authorities over South Florida and the Caribbean, which helped to reduce the entrance of drugs to US territory. Then, Colombian organizations began forming alliances with drug traffickers based in Mexico to transport cocaine to the United States using Mexico as a route of contact, and soon the Mexican cartels gained autonomy with respect to the Colombians (Grillo 2013). The presence of the cartels' power in Mexico was each time more visible. The government of Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000) soon reflected the influence of the narco-trafficking business. Following the neoliberal school, Ernesto Zedillo continued to privatize state companies and suppress peasants' movements. In Chiapas, in the south of Mexico, on December 22, 1997, 45 people, among them pregnant women and children, were brutally slaughtered, while attending a prayer service in a local church. This event was known as "the Acteal massacre". In 1994, the government of Zedillo was marked by the murder of Donaldo Colosio Murrieta, a candidate for the PRI presidency, during his political campaign. Some hypothesis indicates that his murder was due to his will to fight corruption and impunity: "¡Es la hora de cerrarle el paso al influyentismo, a la corrupción y a la impunidad!" – "It is time to close the way to influential people, corruption and impunity!" (Ramales 2005). Other political figures, who were murdered due to their alleged links with the narco-trafficking were José Francisco Ruiz Massieu, ex-governor of Guerrero, his brother Mario Ruíz Massieu, ex-attorney of the country, and Paco Stanley, a member of the Mexican show biz. Simultaneously, other member of the political elite such as the governor of Quintana Roo, Mario Villanueva Madrid (1993–1999), was arrested by orders of the Drug Enforcement Administration (DEA), after he eased the transport of drugs from Colombia to Mexico and then to the US (Ramales 2005).

The political transition and the breakage of loyalties

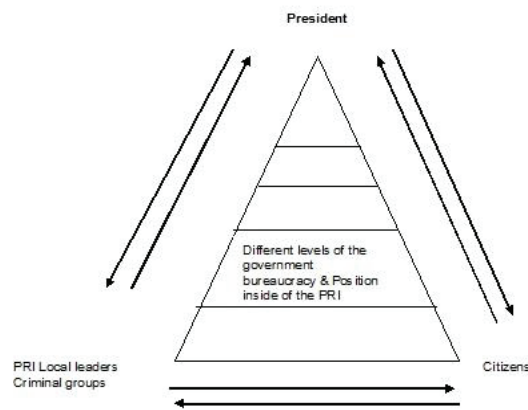
The arrival of Vicente Fox in 2000 to the Mexican presidency, as the candidate of the National Action Party (Partido de Acción Nacional, PAN), broke the PRI's seventy-one-year hold on power as well as it broke the informal and formal presidential attributions, opening a new period of democracy. However, simultaneously, Fox opened "the Pandora box", releasing the dark forces that had been controlled until then by the supremacy of the PRI: the narco-traffickers.

As Morris explains, before the 1940s, governors of drug-producing and trafficking states had the power to control illegal business in their territories. After 1947, anti-drug agents and the military had direct responsibility for fighting traffickers and the possibility of being institutional mediators between traffickers and political power. Neither traffickers nor mediators were autonomous: they were both subordinated to political power. The crackdown of the political regime governed by the PRI has provoked cascade effects on

different levels of the power structure. Disputes among political families have disrupted the mechanisms of political control creating other conflicts between traffickers and political institutions. Institutional mediators such as police and military members can now be more autonomous than ever, and able of playing for their own interests without political commitments (Morris 2009: 33).

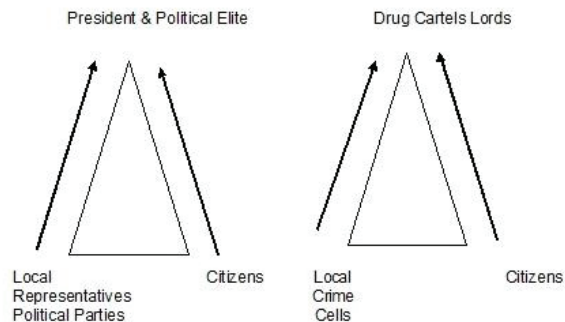
The image 1 illustrates, in a simple way, how the power was distributed and the fruits of corruption flowed constantly, keeping the post-revolutionary Mexican political system in relative harmony for almost seven decades between citizens, criminal groups, political leaders and political bureaucrats, including the police forces and members of the army. At the top of the pyramid was the president.

Image 1.
Power distributed under
post-revolutionary Mexican
political system



Source: Nieto, Nubia (2004), *La géopolitique de la corruption. Le Mexique: une étude de cas*, Ph.D. Thesis, Paris I, La Sorbonne, France; Rivelois Jean (1999b), *Drogue et pouvoirs: du Mexique aux paradis*, Paris, L'Harmattan.

Image 2.
Power distributed under
neoliberal system



Source: Nieto, Nubia (2004), *La géopolitique de la corruption. Le Mexique: une étude de cas*, Ph.D. Thesis, Paris I, La Sorbonne, France; Rivelois, Jean (1999b), *Drogue et pouvoirs: du Mexique aux paradis*, Paris, L'Harmattan.

Following the dismantling of the corporatist system of the PRI, the drug traffickers have obtained more autonomy to operate independently and without restrictions of the political bureaucracy, including the police and army generals, as can be seen on the image 2. By doing this, the Mexican State is confronted to equal level or even superior, by the “Narco-state” which has guns of higher calibre than the Mexican army, money and global power to confront national authorities.

What’s more, the corruption is no longer distributive like in the post-revolutionary period, but rather elitist, therefore the ordinary citizens do not see any advantage of it. Local representatives of different parties are unable to hold loyalties of citizens, and citizens have more immediate and concrete demands. On the other hand, the Narco-state is led by drug cartels’ lords, who reinforce their power by local crime cells using violence, torture, intimidation, kidnapping, selling protection for small business, among other methods of subjugation, without forgetting that narco-traffickers have financial resources to buy people, politicians and police forces.

As Jean Riveolois describes: “Today, the economic power of the Liberal State is less due to the fact that there is less money in the State, and less money to distribute among corruptive authorities. The opportunities for social distribution of fruits of corruption are diminishing. The corruption becomes more and more elitist” (Riveolois 1999a: 294). For Riveolois, the New Mexican State continues being structured by client relations, but it is limited in its capacity to feed its social clients, which generates a problem of legitimacy for the political powers and a problem of the tolerance of corruption among citizens (Riveolois 1999a: 294).

Certainly, up to the 1990s the structure of political power, based on the PRI, could demand a rent in exchange of turning a blind eye on the drug business, and provide state infrastructure such as roads, telecommunications, information and even protection from the police and army. However, after the 2000, without the political pyramid of the PRI and the increased power of the drug trafficking, they started to build a Narco-state⁵ in parallel to the Political State (Santos and Bustos 2009: 2).

Drug trafficking is a criminal activity that generates a large number of crimes. Many traffickers and illegal organizations (cartels) have been able to accumulate enormous fortunes and material means, which has given them a position of strength that allows them not only to avoid the rule of law, but also to become centres of parallel power (Santos and Bustos 2009: 2).

The Government of Felipe Calderón (2006–2012) saw an unprecedented level of violence, after he promised to eliminate drug cartels in the National

⁵ The Narco-State: It is the construction of the State that has been taken over and is controlled and corrupted by drug cartels, and where law enforcement is effectively in-existent or barely in-existent (Riveolois 1999a) [translation from French language].

Program for the Control of Drugs 2006 and in the National Development Plan released on the same year (Santos and Bustos 2009: 8). Calderón faced the pressure of the U.S. regarding the increase of drug trafficking in Mexico, since Vicente Fox, his predecessor, avoided tackling the problem. Fox sent just a few troops to Nuevo Laredo –the border between Mexico and the US–, but most of the troops died fighting against the Golfo cartel and Sinaloa cartel.

In December 2006, President Felipe Calderón sent 6,500 troops to Michoacán, where violence was more notorious. Later he would send 45,000 members of the army, plus members of the local and national police, but the strength of drug traffickers proved to be more effective. From 2006 to 2012 President Calderón waged a U.S.-backed offensive against drug cartels. Fighting between rival gangs and the security forces led to between 47,000 and 70,000 deaths. More than 20,000 disappeared and a quarter million people were displaced. What's more, Calderón brought the military involvement to unprecedented levels. By 2011, there were 96,000 soldiers and 16,000 Mexican marines in the campaign against cartels, which only exacerbated the violence (Grillo 2013: 253–260).

The arrival of Enrique Peña Nieto (2012–2017), the candidate of the PRI to the Mexican presidency, was an attempt to re-establish peace in the country and negotiations with the drug cartels' lords. Since the beginning of his government, Peña Nieto switched his priorities from talking about security to focusing on the economy and reducing violence (Grillo 2013).

However, the outcome was not very optimistic. The violence in Mexico continues being high. The Executive Directorate of the National Security System (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública – SESNSP), belonging to the Ministry of National Defense (Secretaría de la Defensa Nacional-SEDENA) reported by October 31, 2016 an annual figure of 32 thousand 662 killings (Luna 2016: 4–5), and the figure does not seem to reduce. According to the Council on Foreign Relations (CFR) the number of deaths since 2006 due to the organized criminal violence in Mexico goes from 80,000 to 100,000 people until 2017 (CFR 2018), which shows the extent of the problem and the failure of the measures to fight against this global phenomenon.

The drug market, as any other business, is regulated by the market rules, which consider the levels of risk calculated as investment expenditure in comparison with the levels of profitability. The value of the drug market in the United States is estimated in the range of \$30 to \$150 billion. Drug violence is not “goons just shooting each other”. This is a big business, as Canales says: “Drug cartels are incredibly complex organizations that have well-defined structures, that are able to coordinate the movement of supplies from all around the world and that must also guarantee the delivery of their product to the lucrative markets in the United States. Currently, there are an estimated 55 million users of illegal drugs in the United States and, together, they make up half of the global demand for illegal substances” (Canales 2012). Nowadays, there are a few powerful cartels, but there are more criminal cells as

the structure of the cartels continues evolving and adapting to the new global needs and trends. For example, the new criminal cells act more independently, they hire or outsource services to other criminal cells, rather than providing all services by themselves (Davila 2016). However, some cartels sell their brand as a franchise to small cells in order to operate in their local towns or regions.

According to the Mexican press, Mexico is controlled by three cartels: the cartel of Pacífico (previously named cartel of Sinaloa), the cartel of Beltrán Leyva and the cartel of Jalisco New Generation (CJNG) (García 2018). The CJNG controls the main tourist destinations such as Acapulco, Ixtapa, Veracruz and Puerto Vallarta. The CJNG also controls the states of Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Michoacán and Veracruz and it has huge presence in Baja California, Baja California Sur, Durango, Chihuahua, Coahuila, Sinaloa (García 2018).

However, it is recognized that there are other cartels – with less global operations and logistic scope, but equally aggressive and brutal – which fight to control similar regions and places, such as Los Zetas and Los Mata Zetas New Generation Cartel, the Noreste Cartel, Los Viagras, Los H3, the Guerreros Unidos Cartel, whose members were part of the Beltrán Leyva Cartel, the Milenio Cartel, La familia Michoacana, the Beltrán Leyva Cartel, Los Negros, La Mano con Ojos, the Colima Cartel, the Tijuana Cartel, the Juárez Cartel, the Acapulco Cartel and the Caballeros Templarios-Guardia Michoacana Cartel, among the most notorious (Davila 2016). According to the Council on Foreign Relations, it is estimated that there are over 200 drug trafficking cells in Mexico (CFR 2018).

In an interview with Celerino Castillo, a former agent of the Drug Enforcement Administration (DEA), in the state of Tamaulipas – the Northeast of Mexico –, he indicates that the main cartels outsource or hire other services to other criminal groups to reduce costs generated by paying bribes in order to maximize profits. He says, for example, “the Golfo Cartel outsource to the criminal cells of the Metros in Reynosa or to the Rojos in Matamoros, or to the Dragons in Tampico. As well as, to the Fresitas and the Cyclons in Tampico” (Redacción 2016b: 3).

Today, the drug trafficking in the Mexican Republic is one of the most serious problems facing the Mexican government and putting national security at risk (Santos and Bustos 2009: 4). Gun battles between security forces and cartel gunmen have terrified citizens, rather than making them feel safer. Residents, workers, and schoolchildren are frightened, when fire fights last hours in broad daylight. Worse, the security forces killed dozens of civilians, who failed to stop at checkpoints or were in the line of fire. Soldiers and narco traffickers have been accused of widespread human rights abuses, including torture, rape, and murder of those people, who they detain, arrest or capture. On the other hand, the laxity of American gun laws does not help to reduce violence and narco trafficking in Mexico. The US gun trade is a huge business

for the American companies. Guns and ammunition are the most successful industries in the U.S. “Just in 2015, arms sector generated \$49.3 billions, created 21,000 new jobs, and brought \$6.2 billions taxes to the US. Government” (Fernández 2017).

In recent years, Mexican cartels have improved their weaponry power. According to the Mexican Ministry of National Defence (Secretaría de la Defensa Nacional-SEDENA) 70% of the weapons of cartels come from the United States. Since 2012 until June 2015 the government has seized 19,848 guns, all for exclusive use of the armed forces. Most of the weapons were seized in Chihuahua, Baja California, Michoacán, Tamaulipas Guerrero, State of Mexico, Sonora and Nuevo León. According to Gomora, almost 60% of drug traffickers’ weapons are .223 calibre rifles, a civilian version of the M16 of the US Army and AK 47 so-called “goat horns” (Gomora 2016).

Following the report, from 2009 to 2014, 49,566 long guns and shotguns were seized and traced, according to their origin of manufacturing. During the same period, 53,156 short guns, including revolvers and pistols, were also seized and analysed. The result shows that most of them come from the US, particularly from the Southwest, border states of Texas, California and Arizona. The logistic capability of many cartels is supported by helicopters, submarines and radars to be able to fight with Mexico’s federal government on equal basis (Gomora 2016).

The entrance of firearms in Mexico becomes also more complex. From a sample of 104,850 firearms seized by Mexican authorities and submitted for tracing between 2009 and 2014, the United States reach the top of the six countries of firearms seized and traced in Mexico, the others countries are Spain (3,786), China (3,027), Italy (2,186), Germany (1,522) and Romania (1,287) (Gomora 2016).

Perhaps it is important to underline that in Mexico gun ownership is regulated by the State⁶, even more, in recent years the Mexican Senate approved on December 15, 2016 a new law that condemns illegal carrying of weapons with penalty ranging from six months to 30 years in prison for those who carry weapons (Cardoso 2016c: 16).

For Celerino Castillo, a former agent of the DEA, “the problem facing the United States is not so much about drug trafficking, but its addiction to money”. In this regard, it should be noted that from 2010 to 2012, more than 253,000 weapons were used in the northern border of Mexico, which were acquired in the licit and illicit US market, resulting in gains for the US arms industry, giving profits to the US firearms industry just for this amount of guns of around

⁶ The Mexican Constitution grants the right to use guns to citizens, but under the State control, as it says in the article 10: “The inhabitants of the United Mexican States are free to possess arms of any kind, for their security and self-defence, made exception of those prohibited by law and those ones that the nation reserves for the exclusive use of the Army, National Guard Army; but they –inhabitants– will not be able to carry them in the towns without being subject to police regulations” (Constitución 1917).

127 million of US dollars – around 2 thousand 400 million of Mexican pesos. The weapons that arrive from the United States to the Mexican Army most of the times end up in the hands of organized crime (Redacción 2016b: 3). The development of the narco trafficking in Mexico is a result of the high levels of corruption in the country, without forgetting the responsibility of US authorities, as Castillo put it “without the approval of the authorities, these businesses could not be possible” (Redacción 2016b: 3). For Peter Dale, the development of the narco trafficking is due to “the protected intelligence-drug connections”. For example, Dale says, “The Guadalajara Cartel, Mexico’s most powerful drug-trafficking network in the early 1980s, prospered largely because it enjoyed Mexican and US protection. Under these circumstances, members of the Guadalajara Cartel became prominent among the drug-trafficking supporters of the CIA’s Contra operation” (Dale 2000: 2).

The increase of local powers and corruption

After the year 2000, the following presidents of the country opened the door to the implementation of federalist policies as a way to implement social democratic demands. However, the federalist principle also triggered other consequences for the development of corruption and drug trafficking, as Enrique Krauze put it: “we pass from an imperial presidency to imperial caciques” (Krauze 2016). According to Krauze, the imperial caciques are represented by state governors, state directors of the judicial and federal police and local authorities. It is no coincidence that in those Mexican states, which present high levels of public debt, corruption and impunity, there are also high levels of violence and narco trafficking disputes. For example, the ex-governors of Coahuila (Humberto Moreira 2005–2011), Durango (Jorge Herrera 2010–2016), Nuevo León (Rodrigo Medina 2009–2015), Tamaulipas (Egidio Torre 2011–2016), Chihuahua (César Duarte 2010–2016), Veracruz (Javier Duarte 2010–2016) and Sonora (Guillermo Padrés 2009–2015) have created a public debt of 186,553 million of Mexican pesos (around 9.70 billion US dollars). The public debt registered by those governors is 20.6 times higher than the total budget allocated for the agriculture, 909.9 times higher than the 205 million Mexican pesos (around 9.97 million US dollars) allocated for the National Institute for Women, and 709.2 times bigger than the 263 million Mexican pesos (about 12.8 million US dollars) assigned to the fund for the help of immigrants (Cardoso 2016a: 6–7)⁷. Parallely, the same states also present high levels of violence. Several of the Mexican governors, who were mentioned earlier are also involved in cases of corruption, money laundering and are linked with narco trafficking. A case in

⁷ The average Mexican exchange rate as of November 2016: one US dollar equal to 20.5720 Mexican pesos (Global currencies 2018).

point is Humberto Moreira, ex-governor of Coahuila (2005–2011), who was arrested by the Spanish government in January 2016 on charges of money laundering and embezzlement during his term as governor of the Coahuila state. However, in Mexico, Moreira did not have any record of corruption. He was a former president of the PRI in 2011 with a “transparent reputation”. After negotiations taken up by the Mexican government in defence of Moreira, he was released, and he abandoned Spain immediately. Then, in Mexico, he wanted to be re-elected as a local deputy of the PRI in Coahuila in the elections held on June 4, 2017, but he stopped his political ambition after local pressures (Del Llano 2016).

Since 2006, the fight against narcotrafficking at local and national level has been carried out by local and national police grouped by preventive and judicial police, which can be federal, state or municipal police, and by the Mexican army forces, which are composed by the Army, the Air Force, and the Navy (Constitución 2017). The Mexican Political Constitution promulgated in 1917 establishes in the Article 13 military jurisdiction and determines its scope. The Article 129 indicates that in times of peace, no military authority can exercise more functions than those that are exactly in connection with military discipline: “In times of peace, no military authority can exercise more functions than those that have an exact connection with military discipline. There will only be military basis fixed and permanent in castles, fortresses and warehouses that depend immediately on the Congress” (Constitución 2017). The article 29 of the Constitution regulates the suspension of fundamental rights by orders of the Executive Power, with the approval of Congress, in case of situations or states of emergency (Constitución 2017). On the other hand, the articles 16, 29, 89, fraction VI, and 129 of the Mexican Constitution indicate that it is possible that the Army, Air Force and Navy at times when no suspension of guarantees has been decreed, may act in support of civil authorities in various tasks of public security (Carbonell 2002).

However, in recent times, “civil liberties groups, journalists, and others have criticized the Mexican government’s war against cartels for years. A 2016 Human Rights Watch report says that Mexico’s security forces have been linked to the extrajudicial killing of thousands of civilians and the disappearances of twenty-seven thousand people since 2006” (CFR 2018). There are many examples of abuses perpetrated by the army, some known by the national and international public, and other ones that have passed unnoticed by the press, for example, “mass protests erupted across the country in 2014 after forty-three students disappeared in the town of Iguala, in the state of Guerrero, following deadly clashes with local police. Mexican investigators found that the police handed the students over to a local drug gang at the behest of the mayor, who had ties to the gang. The incident showed “a failure of the political system to root out close links between the cartels and political parties” (CFR 2018).

Certainly, the role of the Mexican army has been highly questioned in the process of fighting against narcotrafficking due to the numerous human

rights abuses and high levels of corruption inside of the police and army hierarchy, but it is well recognised that the navy, which did not enjoy high levels of social and political prestige during decades, has showed to be more efficient at fighting organised crime. The Mexican intelligence services coordinated by the Ministry of National Defence (SEDENA), the Executive Directorate of the National Security System (SESNSP) and the National Security Research Center (Centro de Investigación y Seguridad Nacional –CISEN)⁸ have also worked closely with the Mexican army at fighting narco-trafficking. Nevertheless, the narco-traffickers continue being strong and present in the whole country.

Conclusions

The narco-trafficking in Mexico has been developed hand in hand with corruption. Together, they have perverted not only the political regime, the national security, the social peace, but also they have perverted the democratic process and the development of the country. There are many factors that have contributed to the development of narco-trafficking and violence in Mexico at both international and national level. Among international factors are “the protected intelligence-drug connections”, a global trade phenomenon, a business that generates huge revenues, and a business which is connected to other complex criminal activities such as gun trafficking and human trafficking. At a national level, the development of narco-trafficking has been easier because of the dismantling of the social and political pyramid of the PRI’s structure, as well as high levels of corruption and impunity inside of the public institutions, together with other factors such as high levels of social inequality, poverty and unemployment, poor performance of the rule of law, historical agrarian conflicts, lack of opportunities for social mobility based on meritocracy, without forgetting the disconnection between political elites and average citizens, the cynicism and opportunism of politicians and the wrong perception among political elites about public function, considered as an opportunity to create personal wealth instead of an opportunity to serve and help to enrich public service.

The financial perspective cannot be forgotten as it is a key factor, which has facilitated the development of the narco-trafficking in Mexico not only because of the huge revenues, which drug markets generate for the cartels, but also because of politicians, police members and average citizens, who get more

⁸ It is important to mention that the Center for Research and National Security (CISEN) will disappear with the arrival of the new government of Andrés Manuel López Obrador announced in September 2018. The intelligence functions of the CISEN will be assumed by the new Federal Secretariat of Public Security, which is led by Alfonso Durazo Montaño. The dismantlement of this institution is due to its failure at reducing violence and promoting corruption (El Economista 2018).

money through drugs and corruption channels than working long hours for poor pay. At a social level, the development of narcotrafficking has been facilitated by several elements such as the pursuit of the “narco-dream” of having money, women, arms, power and all excess available in an easy way; a “macho culture”, which uses violence as a way to prove masculinity; the projection of narcotraffickers as heroes through the “narco-corridos”, a musical genre based on narrative which glorifies drug traffickers’ work and lifestyle: the social acceptance, tolerance and admiration of narcotraffickers, leading even to the sanctification of the “narcosanto” – narcosaint – Jesús Malverde (1870–1909), known as a “generous bandit” or “angel of the poor”, who is considered a hero in the Mexican state of Sinaloa (Univision 2015).

The development of narcotrafficking has also been facilitated by the use of the social media, such as You Tube or Facebook, by criminal groups which use them not only to show videos of hanging, torture and brutal killings, but also to advertise job vacancies for criminal activities and sell drugs through the “dark net”. The process of globalization has been another key factor in the development of narcotrafficking in Mexico, since many criminal cells and cartels operate on a global trade and manufacturing basis. The Mexican narcotrafficking is also more complex as it is merged with other criminal activities such as human trafficking, kidnapping, money laundering, extortion, bribery, racketeering, and weapons trafficking.

The consequences of the mixture of corruption and narcotrafficking in Mexico has disastrous effects, particularly for the most vulnerable groups who are the target of criminals. For example, in many rural villages, the narcotraffickers force indigenous groups to cultivate marijuana and, if the indigenous people refuse to do it, the traffickers kill, rape and torture the entire village. On the other hand, if the indigenous people accept to cultivate marijuana, when the army members arrive to those villages, they kill, rape and torture them on the grounds of helping or being part of a cartel. In Mexico “cartels have used vast drug profits to neutralize government opposition, paying off judges, police, politicians, and other officials” (CFR 2018) to control or manipulate the application of the rule of law.

However, Mexico is in a key moment to implement the rule of law, particularly after the triumph of Andrés Manuel López Obrador (AMLO) as the president-elect of the country (July 2, 2018), whose main political compromise during his campaign was to fight corruption. He already proposed 50 principles to reduce corruption and public deficit. Among the most important are:

- 1. Reform Article 108 of the Constitution so that the acting president can be tried for electoral crimes and related to acts of corruption.*
- 2. Suspension of all privileges for public officials.*
- 3. Reform of the law to consider as serious crimes the influence peddling, corruption, the association between officials and individuals to commit fraud to the Treasury, fuel theft and electoral fraud in any of its modalities. Penalties will not allow the accused to obtain bail.*

4. *The Attorney General's Office will have absolute autonomy and its practices will appeal to the principle of liberal law within the frames of the law, nothing and nobody above the law.*

(...)

7. *All officials must present the declaration of their and their close relatives assets. It will be transparent in all cases.*

8. *The president will earn less than half of what president Enrique Peña Nieto receives: he will earn 40% less than the 270,000 pesos a month that Peña Nieto currently receives, that is, his salary will be of 108,000 pesos".* (Milenio 2018).

Certainly, AMLO has an ambitious programme to fight corruption, impunity and reduce violence in the country, which gave him a huge advantage in comparison to his opponents. The arrival of AMLO, with the coalition "Juntos haremos historia" (together we will make history), which is composed by the Worker's Party (Partido de los Trabajadores – PT), National Regeneration Movement (Movimiento de Regeneración Nacional – Morena) and Social Encounter (Encuentro Social), reached the highest representation in the elections with 53.1936%, representing 30,113,483 votes, against Ricardo Anaya Cortés of the Coalition for Mexico at Front (La coalición por México al frente), composed by the National Action Party (Partido de Acción Nacional – PAN), Party of the Democratic Revolution (PRD) and Citizen movement, which reached 22.2750% with 12,610,120 votes. José Antonio Meade Kuribreña, who represented the coalition All for Mexico (Todos por México), comprised by the Institutional Revolutionary Party (PRI), Mexican Ecologist Green Party (Partido Verde Ecologista Mexicano – PVEM) and the New Alliance Party (Partido Nueva Alianza – Panal) achieved 16.4099%, with 9,289,853 votes (INE, 2018). Andrés Manuel López Obrador has also announced his strategy to reduce violence in the country through a pacification plan: "First it is to close the cycle of war, second, to achieve a turning point of criminal violence within 180 days, three, to recover the confidence of society in the security forces, projected in three years and, finally, deliver a country in peace and tranquillity in 2024" (Fregoso 2018). The new president has announced serious social, political and economic reforms, which may reduce the level of violence and corruption in Mexico. However, it is necessary to be aware that six years of government is not enough to resolve historical problems, dating from centuries ago, and put an end to a global problem which requires a global governmental initiative, as well as a strong bilateral US-Mexico responsibility. US should stop blaming only Mexico for the development of the narco trafficking, as Americans are also responsible not only for the high demand of the product, but also for the laxity of American gun laws and for protecting financial profits of US companies, instead of well-being of people.

Bibliographic references

- Aguayo Quezada S. (2000), *El Almanaque mexicano*, México, Grijalbo
- Anguiano A. (1975), *El Estado y la política obrera del cardenismo*, México, Era.
- Astorga L. (1999), *Drug trafficking in Mexico: A First General Assessment*, France, United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO).
- Buendía M. (1983), *La CIA en México*, México, Océano.
- Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (BINLEA) (2017), *International Narcotics Control Strategy Report*, vol. I, U.S.A, United States Department of State – BINLEA.
- Cardoso G. (2016a), *Saquean y endeudan sus estados*, “Unomásuno”, México, November 21.
- Cardoso W. (2016b), *Mujeres del narco*, “Unomásuno”, México, December 9.
- Cardoso G. (2016c), *Carcel por portar armas de forma ilegal*, “Unomásuno”, México, December 16.
- Carbonell M. (2002), *El rol de las Fuerzas Armadas en la Constitución Mexicana*, “Ius et Praxis”, vol. 8, no 1, pp. 35–51.
- Carpizo J. (1978), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Canales R. (2012), *The deadly genius of drug cartels*. Conference delivered in the USA, TED talks. [On line] Available: http://www.ted.com/talks/rodrigo_canales_the_deadly_genius_of_drug_cartels.html [Retrieved August 17, 2018].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (1917), Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto vigente, última reforma publicada 24-02-2017 (2017). México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión Secretaría de Servicios Parlamentarios. [On line] <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf> [Retrieved September 30, 2018].
- Council Foreign Relations (CFR) (2018) *Mexico's Drug War*, New York, US, CFR. [On line: <https://www.cfr.org/background/mexicos-drug-war>] [Retrieved September 30, 2018].
- Dale Scott P. (2000), *Washington and the politics of drugs*, “Variant”, vol. 2, no 11, summer, pp. 2–5.
- Davila P. (2016), *Triangulo Dorado: el crimen manda*, “Proceso”, May 28.
- De Llano P. (2016), *Un juez envía a prisión a Humberto Moreira tras su detención en España*, “El País”, January 16.
- El Economista (2018), *Sí desaparecerá el Cisen: Sánchez Cordero*, México, September 11.
- Fernandes Silva J. (2017), *The Economics of Firearms*, “The Market mogul”, US, February 26. Available [online]: <https://themarketmogul.com/the-economics-of-firearms/> [Retrieved January 20, 2018].
- Fregoso J. (2018), *López Obrador vs la violencia narco: los planes del nuevo presidente mexicano y la reacción de los cárteles ante un cambio inédito*, Infobae, Julio 7. [On line] <https://www.infobae.com/america/mexico/2018/07/07/lopez-obrador-vs-la-violencia-narco-los-planes-del-nuevo-presidente-mexicano-y-la-reaccion-de-los-carteles-ante-un-cambio-inedito/> [Retrieved September 26, 2018].

- Forbes (2016), *List of the top 10 billionaires in the world*, US, Forbes editions, July 31.
- García J. (2018), *Los 3 cárteles de la droga más poderosos en México*, “El Diario”, New York. [On line] Available: <https://eldiariiony.com/2018/04/10/los-3-carteles-de-la-droga-mas-poderosos-en-mexico/> [Retrieved August 28, 2018].
- Gutiérrez-Romero R. (2018), *Making Bad Economies: The Poverty of Mexican Drug Cartels*, The United Kingdom, Oxford University, oxford research group. [On line] Available: <https://www.oxfordresearchgroup.org.uk/Blog/making-bad-economies-the-poverty-of-mexican-drug-cartels> [Retrieved August 28, 2018].
- Gómora D., Muedano, M., García, D. (2016), *Mexican drug cartels reinforce their fire power*, “El Universal”, Mexico, January 24.
- Grillo I. (2013), *Mexican Cartels: A Century of Defying U.S. Drug Policy*, “The Brown Journal of World Affairs”, USA, Brown University, Winter, issue I, vol. XX, pp. 253–265.
- Global Currencies (2018), *Historical currencies*, Spain, investing.com. [On line]: <https://es.investing.com/currencies/usd-mxn-converter> [Retrieved August 20, 2018]
- Gunson P. (2000), *Arturo Durazo*, “The Guardian”, August 14.
- Instituto Nacional Electoral (INE), (2018), *Resultados electorales 2018*, México, IFE. [On line] <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/> [Retrieved September 20, 2018].
- Krauze E. (2016), *Democracia en Construcción*, Ensayista Liberal 6, México, Debate.
- Luna E. (2016), *32 mil 662 homicidios en el año*, “Unomásuno”, November 27, pp. 4–5.
- Meade T. A. (2010), *A history of Modern Latin America. 1800 to the Present*, The United Kingdom, John Wiley & Sons Ltd.
- Morris S. D. (2009), *Political Corruption in Mexico. The impact of Democratization*, USA, Lynne Rienner publishers.
- Milenio (2018), *Los 50 lineamientos de AMLO para la austeridad y contra la corrupción*. México, “Milenio Diario”, julio 15, 2018. [On line] Available: <http://www.milenio.com/politica/los-50-lineamientos-de-amlo-para-la-austeridad-y-contra-la-corrupcion> [Retrieved August 28, 2018].
- Nieto N. (2011), *La socialización de las élites políticas mexicanas a través de la corrupción*, “Análisis Político”, Universidad Nacional de Colombia, pp. 165–181.
- Nieto N. (2004), *La géopolitique de la corruption. Le Mexique: une étude de cas*, Ph.D Thesis, Paris I, France: University of Sorbonne.
- Ramales Osorio M. C. (2005), *El Sexenio Zedillista (1994–2000): El Agotamiento del Sistema*, “Observatorio de la Economía Latinoamericana”, no 51, November.
- Redmond, H. (2013), *The Political economy of the Mexico’s drug war*, “International Socialist Review”, issue 90, July.
- Redacción (2016 a), *Equivale la exacción a 10% del PIB*, “Unomásuno”, México, October 27.
- Redacción (2016 b), *Gobierna el narco Tamaulipas*, “Unomásuno”, México, November 28.
- Rivelois J. (1999a), *Drogue, corruption et métamorphoses politiques, application à une comparaison Mexique-Brésil*, Revue Tiers Monde, vol. 40, no 158, pp. 271–296.
- Rivelois J. (1999b), *Drogue et pouvoirs: du Mexique aux paradis*, Paris, L’Harmattan.

Artículos y ensayos

Riding A. (1985), *Vecinos Distantes. Un retrato de los mexicanos*. México, Joaquín Mortiz-Planeta.

Rose-Ackerman S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.

Santos Villarreal G., Bustos Cervantes C. (2009), *Instrumentos internacionales signados por México en materia de narcotráfico*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, Servicios de investigación y análisis, Subdirección de Política Exterior.

Univisión (2015), *La leyenda de Jesús Malverde: Santo de los Narcos*, Los Angeles, US., July 30.

Política de defesa, segurança internacional e Forças Armadas Brasileiras no contexto sub-regional

Defense policy, international security and the Brazilian Armed Forces in the subregional context

Cláudio de Carvalho Silveira

DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

✉ ccsilv@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0002-9578-7373>

RESUMO

Este texto é uma abordagem de determinadas questões sobre segurança internacional e defesa na América Latina, enfatizando a inserção do Brasil no contexto sub-regional da América do Sul. Ele trata de temas sobre as bases de atuação das Forças Armadas brasileiras, num contexto de cooperação no período pós-ditatorial, durante os anos 1980 até 2016, com a queda do governo Dilma Rousseff. Neste sentido, o trabalho analisa algumas das principais questões do Estado, da política e do contexto internacional ao fim do século XX e início do século XXI. Considera-se aqui a necessidade de articulação entre a política externa e as características da política de defesa brasileira, os interesses nacionais, a realidade hemisférica, a modernização da capacidade militar e os princípios de cooperação com os países sul-americanos. Estes temas são aqui pensados dentro de um quadro de criação de objetivos e mecanismos de cooperação, como a segurança coletiva e cooperativa e a importância de instituições como o MERCOSUL e a UNASUL.

PALAVRAS-CHAVE: *Brasil, América Latina, política externa e política de defesa, forças armadas, cooperação sub-regional, segurança coletiva e cooperativa, democracia.*

ABSTRACT

This text is an approach to some questions on international security and defense in Latin America, emphasizing the insertion of Brazil in the sub-regional context of South America. It deals with topics related to the Brazilian Armed Forces in the context of cooperation in the post-dictatorial period, that is from 1980 to 2016, when the Dilma Rousseff's government fell. In this sense, the paper analyzes some of the main issues of the State, politics and the international context at the end of the 20th

century and the beginning of the 21st century. The author dwells on the need of articulation between the Brazilian foreign policy and defense policy, the national interests, the hemispheric reality, the modernization of the military capacity and the principles of cooperation with the South American countries. These issues are thought within a framework of goal-setting theory and mechanisms of cooperation, such as collective and cooperative security, and the importance of institutions such as MERCOSUR and UNASUR.

KEYWORDS: *Brazil, Latin America, foreign policy and defense policy, armed forces, sub-regional cooperation, collective and cooperative security, democracy.*

Introdução

Este artigo refere-se à pesquisa do autor desenvolvida na área de defesa, segurança internacional e forças armadas na América Latina, privilegiando o Brasil e a sua inserção sub-regional desde o fim da transição das ditaduras à democracia até o período dos governos chamados progressistas ou desenvolvimentistas, de postura contrária ao neoliberalismo, que se estabeleceram na América do Sul. No contexto brasileiro, isto se estabeleceu, com algumas exceções, desde o início do século XXI até 2016, com o golpe de Estado que tirou Dilma Rousseff da presidência do país (Freixo, Rodrigues 2016). A primeira versão deste texto foi apresentada no IX Congresso Latino-americano de Ciência Política, em julho de 2017, na cidade de Montevidéu. Agradecemos os valiosos comentários dos colegas da área da política internacional, relações internacionais, política exterior e integração regional presentes neste evento. Inicialmente, aludimos à abordagem temática que sustenta a proposta voltada para a fundamentação teórica da mesma, onde se levantam problemas clássicos e atuais sobre o Estado e a aplicação das Forças Armadas (FFAA) sul-americanas ao longo do tempo, de acordo com a elaboração de um dado conjunto de analistas que abordaram o tema no âmbito da política internacional. Para tal, levamos em conta aspectos que estão voltados para os fundamentos da soberania, da guerra, do direito internacional, da interdependência estatal, da defesa nacional e das relações internacionais e como tais questões podem ser pensadas para compreender a inserção do Brasil no cenário mundial. Em seguida, justificamos tais aspectos tomando como base a realidade brasileira diante da relação entre política de defesa e política externa na convivência de nosso país a nível sub-regional, hemisférico e mundial em nome dos chamados “interesses nacionais”, ainda que estes sejam de difícil definição na complexidade do mundo contemporâneo. Aqui consideramos os temas sobre as instituições nacionais, bilaterais e multilaterais que têm criado um clima de maior ou menor rivalidade ao longo da nossa história, confrontação e cooperação. Trata-se, então, dos fundamentos do emprego político do poder militar em consonância com os objetivos e características da política tradicionalmente

desenvolvida pelo país no cenário internacional. Para isto, tem se promovido um processo de modernização ético-política e técnico-operacional que visa de obter capacidades estratégicas por meio de uma estrutura organizacional que se utiliza de meios bélicos para executar suas funções de maneira considerada adequada para dissuadir o oponente. É sabido que os Estados-nação, ao serem constituídos na Europa da Era Moderna se organizaram e se expandiram para além das suas fronteiras territoriais, para outros continentes graças à participação fundamental de exércitos e das marinhas, de soldados, armas, canhões, cavalos, batalhões, marinheiros, barcos mercantis e vasos de guerra, representando, assim, a importante presença do poder militar. Apesar de tais instituições serem atualmente questionadas, em nome da cooperação e integração regional, da globalização, etc., elas não deixam de ter relevância para discutir sobre o comportamento dos países na realidade latino-americana e demais regiões do mundo.

Neste sentido, nossa questão se refere a tentar saber se há e qual é o entendimento predominante no Brasil sobre os vínculos entre defesa, cooperação e modernização das suas FFAA sem abrir mão de seus interesses de projeção de poder na América do Sul. Apesar de sua arquitetura institucional como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991 e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, continuou a desenvolver projetos no setor militar para atender interesses nacionais próprios e atender sua capacidade dissuasória.

O texto está organizado em três partes. Na primeira, há uma breve alusão à importância do poder militar para os interesses dos Estados, onde destacamos a perspectiva realista para entender se ela pode ser aplicada à situação brasileira, no contexto internacional onde está inserido. Na segunda parte, consideramos o tema da modernização militar a partir das possibilidades da cooperação do Brasil com seus vizinhos, em especial a Argentina, para estabelecer uma fase de maior proximidade, contribuindo para criar algum tipo de comunidade de segurança coletiva e / ou cooperativa. Na terceira parte, abordamos porquê e como o Brasil mantém sua estrutura de defesa no período democrático até meados do ano de 2016 e encaminha a sua modernização organizacional e técnico-operacional, abrindo mão do uso do termo segurança cooperativa, mas, primando pelos esforços de cooperação na sub-região.

O poder militar e sua função no mundo atual

Nesta parte inicial, perguntamos por que, segundo o neorealismo, os Estados nacionais utilizaram seus recursos para mobilizar o poderio militar à luz das suas características apresentadas na literatura acadêmica, como em K. Waltz (1959). Tais características são importantes para elucidar a peculiaridade deste tipo de organização social e política, seu triunfo e sua permanência, apesar de enfrentar crises e riscos dentro de um sistema internacional que se

tornou cada vez mais interligado e interdependente. Como se sabe, o sistema de Estados funcionou com a necessidade de manter a soberania, centralização administrativa, autonomia de poder e territorialidade. Para que fossem concretizados efetivamente, foi necessária a presença do poder militar como a forma de utilização do monopólio do uso legítimo da violência, no exercício da autoridade política dentro e fora de suas fronteiras. Neste caso, a formação de um aparato bélico foi e continua a ser importante, já que a guerra tem sido um elemento essencial para a formação e a relação dos Estados uns com os outros, construindo consensos e administrando os conflitos com base nos seus interesses, conforme veremos a seguir. Ao longo do tempo, a análise histórica demonstrou que nas guerras travadas e na manutenção da paz esses interesses podem se harmonizar ou entrar em conflito, como nas grandes guerras do século XX e no período da manutenção da Guerra Fria. Por isso, lembramos aqui da discussão elaborada por Waltz acerca das causas da guerra e sua relação com a posição adotada pelos Estados no cenário internacional. Fundamentando suas reflexões sobre a condição humana e a constituição dos Estados no mundo moderno, este autor utiliza a contribuição do pensamento clássico e contemporâneo ao construir três imagens que possuem capacidade explicativa para a origem da guerra e dos conflitos entre os Estados. Tratar da razão de ser da guerra é tratar também do seu fim, isto significa procurar entender como é possível estabelecer a paz. Assim, segundo Waltz, temos as seguintes possibilidades de eclosão de guerras: a) a essência maligna do homem; b) o peso da estrutura social interna na política externa e c) a busca dos interesses pelo equilíbrio de poder no cenário internacional, considerando a ação diplomática e o uso da força.

Concordamos com este autor sobre a maior força explicativa da terceira imagem, porque ela trabalha com um senso mais próximo da realidade da política internacional. Decerto, a bondade e a maldade do ser humano são aspectos a serem considerados, como é admitido também no caso do pensamento socialista: o processo de exploração de uns sobre outros, que exacerba e aprofunda os conflitos. Isto significa dizer que a moralidade e a dominação por si só não são capazes de dar conta de toda a situação da relação entre os Estados porque os seus interesses e a perseguição de seus objetivos é bastante patente nas relações internacionais, conforme demonstra o processo histórico moderno e contemporâneo. Ainda que todos os homens e seus Estados sejam bons e trabalhem cooperativamente, haverá alguns assuntos onde os interesses serão distintos. Portanto, entendemos que, enquanto houver entidades conhecidas como Estados-nação, portadoras de um considerável grau de autonomia, soberania, criando leis, regras, mantendo armas, administrando recursos e formulando objetivos, tanto a iminência de conflitos e guerras como o arranjo pacífico e cooperativo, estarão presentes na ordem do dia. Assim, a guerra, ou a paz, podem ser entendidas como situações circunstanciais no jogo de poder estabelecido pelos Estados-nação, pois, o que importa em suas relações é a busca do exercício da “política de poder” para alcançar os seus objetivos. A negociação política

é admitida de modo pacífico ou belicoso, onde o uso da força, se necessário, é igualmente levado em conta. Houve diversas transformações históricas que criaram implicações sobre a soberania estatal e as relações internacionais sobre o poder militar na guerra e na paz. Por exemplo, elas podem ser encontradas nas análises de Mann (1992) Tilly (1996) e Giddens (2001). Entretanto, vale dizer, para estes e outros autores, o que pode ser válido para a realidade de grandes potências, não é necessariamente capaz de explicar a condição de potência de porte médio e periférico como o Brasil, no seu intuito de ajudar e promover a cooperação Sul-Sul, conforme veremos em seguida.

O Brasil e a sua inserção internacional a partir dos anos 1980

O que nos parece importante dentro desse quadro de problematização teórica, é perceber a ação do Brasil como um país do Terceiro-Mundo, tido como cooperativo e pacífico no âmbito do sistema internacional. Este país e seus vizinhos da América Latina, notadamente os sul-americanos, chegaram a alcançar uma posição bastante diferente dos padrões existentes nas outras regiões do mundo, cujos Estados foram forjados através das guerras ocorridas ao longo do tempo (Rouquié 1984). Para este autor, enquanto em várias regiões periféricas, um processo de militarização que foi seguidamente aumentado, colaborando com a eclosão de conflitos nacionalistas, regionais e com intervenções políticas internas, nos países latino-americanos, tal tipo de militarização foi diminuindo ao longo das últimas décadas. Por um lado, isto ocorreu apesar de algumas crises históricas terem acontecido nos subcontinentes centro-americano e sul-americano. Por outro lado, permitiu a busca de uma situação mais adequada para o avanço das relações cívico-militares e da democracia, por exemplo: o caso do Brasil pós-ditatorial e o da Argentina, a partir da transição democrática realizada depois da crise das Malvinas. A partir deste contexto e ambos os países, pensou-se ser possível o estabelecimento de um pensamento político-estratégico que contribuísse para consolidar a preponderância do poder civil sobre os militares e fazer valer os princípios básicos de sua utilização para a defesa nacional, a democracia e a cooperação regional. Isto deveria ser capaz de contribuir para manter os soldados afastados da cena política interna, mesmo considerando a contenção de seu alto grau de autonomia e força política existentes em nossa história. Tal posicionamento levaria as FFAA a se voltarem mais para o acompanhamento da situação internacional, o que nos parece ser o mais adequado, segundo o que já preconizamos ao analisar o caso da formação militar-naval na Marinha do Brasil (MB) (Silveira 2016). Como outros países, não se pode negar que o Brasil possui interesses, que são, genericamente, relacionados aos de sua elite ou aos das elites dos países mais ricos. Assim, é válido dizer também que, mesmo com sérias restrições à sua capacidade de atuação no cenário mundial, o país buscou se apresentar com um razoável desempenho na sua busca

pela liderança dos países do subcontinente e de válido negociador das crises que afetam o relacionamento Norte-Sul nas últimas décadas. Baseado nisso, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Defesa (MD), apesar das diferenças e disputas burocráticas internas, trabalharam com o intuito de executar a política externa, no âmbito da diplomacia e da defesa, participando de diversos organismos multilaterais sem, contudo, descuidar da emergência de algum conflito armado ou de uma guerra sendo a consideração de cenários e ameaças possíveis (Alsina Jr 2009). Tal entendimento fez com que as FFAA brasileiras pudessem estar organizadas e preparadas para garantir os interesses nacionais dentro e fora do território nacional, adequando a elaboração de um pensamento político-estratégico que justificasse esse tipo de atuação na comunidade internacional, num mundo cada vez mais interdependente na guerra ou na paz (Keohane 1992). Um bom exemplo da conjugação da ação diplomática e militar em tempos de paz passasse a ser a presença brasileira em algumas “missões de paz” da ONU, na África, na Europa e na Oceania. Além de mobilizar efetivos e equipamentos isto ajudou a confirmar o estatuto de “país pacífico” e legitima os esforços da chancelaria em perseguir o alvo da política externa que visa aumentar a presença internacional brasileira.

Neste sentido, para que o Brasil tivesse uma política externa capaz de fazer valer seus interesses soberanos diante dos outros Estados, o país precisaria dispor de meios adequados para o uso da força, conforme o sentido da terceira imagem de Waltz. Ainda que a tradição diplomática brasileira, construída desde o século XIX, tenha sido de procurar ao máximo a resolução pacífica dos conflitos, não se pode prescindir da preparação no campo militar. Daí, a projeção do país dentro e fora do continente não dependeria apenas do seu “poder brando” mas, também, do seu “poder duro” (Nye 1990) juntamente com a elaboração do planejamento do preparo e do emprego das FFAA, apesar da América Latina ser considerada uma das áreas menos militarizadas do Mundo. Uma vez definidos, tais interesses nacionais, eles poderiam ser garantidos através da negociação ou da força, mas, o problema inicial é demarcar quais são esses interesses sem cair no abismo da discussão ideológica, pois, eles são de difícil definição, conforme Lima (2010). Mesmo com esta dificuldade, segundo esta autora, genericamente, tais interesses podem ser enumerados da seguinte forma: a) a defesa das fronteiras; b) a defesa do “status quo” no sistema regional; c) defesa das rotas e da participação no comércio internacional e na aquisição de tecnologia; d) defesa dos interesses nacionais em outros Estados.

Por isso, tendo como alvo imediato a América do Sul, o Brasil procurou estabelecer e viabilizar certa interdependência nos planos da cooperação e da integração nos mecanismos recém-criados de abrangência sub-regional. Este é o caso da UNASUL e, especialmente, do seu conselho de defesa, o CDS, criado a partir de 2008, como um órgão consultivo para tratar dos problemas relacionados a este tema na sub-região.

Ao mesmo tempo, o país não abre mão de soberania e da possibilidade de agir por conta própria, pois, no pensamento estratégico brasileiro a ênfase

tem sido dada na dissuasão do inimigo, conforme está explicitado nos documentos que tratam do assunto. Estes documentos buscam manter certa unidade quanto ao discurso e ressaltam o uso da força só em último caso, uma vez esgotadas todas as possibilidades de negociação intermediada por outros Estados e pelos órgãos do Direito Internacional. Em suas denominações mais recentes, os documentos mais importantes são denominados de: Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, revisada em 2012, Política Nacional de Defesa (PND) de 1996, rebatizada de Política Nacional de Defesa em 2005 e revisada em 2012 e Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) de 2012. É bom esclarecer que outra versão provisória da PND e END passou a ser discutida a partir de 2016, mas, ainda carece de aprovação final dos poderes do Estado, portanto, a menção de sua índole foge ao escopo deste texto. Tal como expressos naqueles documentos, no plano político-militar, a dissuasão é entendida como a capacidade de defesa bem como a resistência à agressão externa e como a capacidade de pronta resposta ao eventual agressor, de passar da ameaça ao emprego militar, explorando as vulnerabilidades do adversário.

Contudo, não podemos deixar de lembrar que a introdução de elementos complicadores no contexto mundial aumentou a complexidade da lógica de funcionamento das decisões político-estratégicas e foram agregados novos dimensionamentos conflitos e estruturas de poder. Este é o caso das novas tecnologias, a globalização, o aumento da desigualdade e da discriminação, causando um preocupante estado de caos que reconfigura o pensamento geopolítico (Ramonet 1997). O entorno estratégico foi também afetado por uma necessidade de reposicionamento das análises de emprego da força e apresenta novos desafios para o entendimento da segurança internacional do mundo pós-Guerra Fria (Bartolomé 1999). Por isso, passou a ser significativo considerar a modernização das FFAA na situação sul-americana e a atitude que seus países têm tido a partir do passado recente de instituição de ditaduras e democratizações ocorridas no subcontinente. Assim, pode-se avaliar em que medida teste processo se dá, a fim de contribuir com a estabilidade, a paz e cooperação e medidas de confiança mútua. Este foi o caminho viável para justificar o uso da força dentro de um quadro de possível conformação de um complexo regional de segurança que evita guerras, conflitos e crises entre seus membros, onde, mesmo considerando aspectos do realismo, admite-se possibilidades de construção de novas perspectivas e arranjos político-estratégicos conforme Buzan, Weaver, De Wilde (1998). Esta postura teórica é importante para nós, sobretudo numa situação onde os aspectos de segurança e defesa internacional podem ser pensados não apenas centrados no setor militar, mas enquadrados também numa abrangência mais ampla, com diferentes níveis e presença de outros atores no contexto internacional, além dos estados. Neste sentido, também Diamint (2001) considerou que, por causa da argumentação crítica desses autores de Copenhague, no contexto latino e sul-americano, o neorealismo possui limitações ao explicar o movimento de tentativas de integração e cooperação. Alguns aspectos relacionados ao neoinstitucionalismo

também devem ser levados em conta nesta situação, abrindo espaço para a funcionalidade das organizações internacionais que possuem um papel importante ao buscar espaços de interação, padronização e criação de políticas mais convergentes na região.

Por considerarmos este debate relevante, é necessário fazer um questionamento de se, e em que medida, uma potência mediana como o Brasil, teria condição para exercer uma política de projeção de poder e liderança. Ao mesmo tempo, deve-se admitir se este país poderia ajudar a promover um tipo de segurança cooperativa na América do Sul com a participação de seus vizinhos, sem abrir mão dos interesses nacionais, tal qual é a perspectiva argentina, com quem teve disputa de influência ao longo da história (Ministerio de Defensa Argentino 2014) e, também, como outrora se expressou, o Uruguai (Ministerio de Defensa 2005).

Conforme veremos a seguir, percebemos que o Brasil tem recusado o uso do termo “segurança cooperativa” porque não quer se enquadrar num marco conceitual onde teria que abrir mão de algumas doutrina e práticas que poderiam reduzir a sua autonomia no entorno estratégico. Se assim fosse, oficialmente, o país entende que poderia cair no risco de ter que se submeter a um modelo de estrutura defensiva, dentro do enquadramento da segurança hemisférica estabelecida pelos Estados Unidos da América (EUA), onde se tornaria difícil manter o objetivo de projetar poder e modernizar as suas FFAA de acordo com seus interesses nacionais e suas pretensões de liderar o subcontinente sul-americano.

Confrontação e cooperação regional: antecedentes históricos

Nesta segunda parte, abordamos a questão da cooperação no contexto sul-americano. Aqui destacamos que, no passado recente, a tentativa de construir um hipotético país potência teve seus reflexos no grau de investimento e na formulação de teorias / guias de atuação dos governos da sub-região, tendo interferência na forma que estes se comportaram. Por exemplo, a criação da teoria de “fronteiras vivas”, formulada por Teixeira Soares (1972), sugeriu a insatisfação brasileira com suas fronteiras e abriu a possibilidade de revisão destas para a obtenção de objetivos estratégicos, assim como as propostas elaboradas por Golbery de Couto e Silva (1981). Tais formulações colocaram o Brasil, na ótica dos demais países sul-americanos, numa posição de inimigo potencial por causa dos temores que se tornassem sub-imperialistas em relação aos seus vizinhos. Não é de se espantar que tais ideias ajudaram no contexto de insegurança e de conflito que se desenvolvia, onde as perspectivas de integração e cooperação eram, no mínimo, desanimadoras nos anos 1960 até os anos 1980, durante o autoritarismo civil-militar brasileiro, instaurado em 1964, com o golpe efetuado, que resultou nos governos militares estabelecidos até 1985, findos com um presidente eleito indiretamente.

Democratização e cooperação na América do Sul

Política de defesa, segurança internacional e Forças Armadas Brasileiras no contexto sub-regional

Cláudio de Carvalho Silveira

Com o fim do período autoritário, no final da década de 1980 e início da década de 1990, os países sul-americanos começaram a trabalhar em uma dinâmica distinta. O fim da Guerra Fria, no contexto internacional, e as inúmeras dificuldades econômicas vividas pelos países, no contexto regional, apresentaram a estes um novo sistema internacional no qual teriam de se relacionar. Em termos mais claros, a queda dos governos militares, a democratização dos países na América do Sul, a revisão das políticas econômicas e o regionalismo foram elementos que provocaram grandes modificações na condição da política externa e interna nos respectivos países. Na América do Sul uma das modificações foi o fim das rivalidades existentes até o período anterior, especialmente, nas relações entre Argentina e Brasil, como abordaram Saint-Pierre, Winand e Pereira (2007).

Com a introdução de políticas neoliberais, por meio de cortes no orçamento, Brasil e Argentina viram suas estruturas militares serem diminuídas ao longo das últimas décadas do século XX. Outros países sul-americanos também estavam inseridos nesta lógica de desmonte, como a Venezuela e o Equador pré-bolivarianismo. Além daqueles países que historicamente já mantinham níveis baixos de investimento militar, outros ainda acabaram por serem atingidos pela ideia de redefinição do papel das FFAA. Isto significa dizer que, se antes as elas atuavam exclusivamente na defesa da nação contra o inimigo externo, com a redefinição, os militares teriam papel interno na defesa da ordem institucional. Assim, apesar de tudo, na maioria dos países sul-americanos as FFAA destes países sofreram um processo de desvalorização causado pelo ajuste das contas internas, que cortou os investimentos na área, havendo adaptação do seu papel, sem deixar de resguardar o Estado contra o inimigo externo para combater problemas internos, como o narcotráfico.

Nos anos 1990 houve ainda eleição de governos civis temerosos da possibilidade de eclosão de novos golpes, o que fez com que as FFAA fossem diminuídas enquanto agentes nacionais. Além do que, houve o surgimento de suposições sobre a falta de funcionalidade efetiva dos militares num conflito internacional, tendo como base a crise das Malvinas em 1982. Neste contexto, prevaleceu a supervalorização dos elementos econômicos que legitimariam cortes na defesa e também o receio de que FFAA fortalecidas poderiam voltar a intervir na política interna, como no passado, o que se conhece pelo nome de “revanchismo”.

Apesar destes problemas, a cooperação brasileira com os países sul-americanos continuou existindo com atividades variadas. No âmbito estritamente militar, se destacaram medidas como a “Operação Cruzeiro do Sul”, realizada conjuntamente pelas FFAA dos países em 1996, os exercícios navais “Fraterno”, também ocorridos em 1996, “Operação Laço Forte” de 2001, a criação do “Memorando de Entendimento sobre Consultas e Coordenação” de 1997. Segundo a ótica do governo brasileiro, a cooperação estratégica, foi pensada como uma

forma de atenuar os ataques das grandes potências aos países da região, além de permitir outros benefícios para os países envolvidos. Por exemplo, uma aproximação entre Brasil e Argentina podia ser benéfica para ambos, porque estes estavam sujeitos aos mesmos desequilíbrios do sistema internacional, não fazia mais sentido se encararem como inimigos, ou rivais. Antes de tudo, os dois países deviam atuar de forma coordenada para suavizar os efeitos das medidas internacionais nas suas fronteiras, especialmente na área econômica.

Como afirmado antes, outro fator fundamental para o aumento da cooperação política dos países da região foi o elemento democrático, no sentido de retirar os militares e a sua “lógica” da vida política nacional. Nesse momento de maior aproximação entre Brasil e Argentina foi assinada a “Ata para a Integração Brasileiro-Argentina e seus Protocolos 1 a 12”, “Declaração Conjunta sobre Política Nuclear” e “Ata de Amizade Brasileiro-Argentina”, todos de 1986; “Declaração Conjunta sobre Política Nuclear”, de 1987. Além disso, deve-se ressaltar a assinatura do TNP (Tratado de Não-Proliferação Nuclear) pelo Brasil e a Argentina.

Neste período, há de se destacar que alguns governos brasileiros foram mais propensos a reformar as FFAA e cooperar regionalmente do que outros, mas não é exagero afirmar que a região segue um padrão semelhante neste período. No Brasil, quando ainda existia uma forte participação dos militares no governo Sarney, tais atos podem ser considerados como tímidos se comparados com os da década seguinte. O que tornou o modelo cooperativo entre Brasil-Argentina mais assertivo na década de 1990 foi o ajuste fiscal, com o desmantelamento por Fernando Collor de Mello de uma série de projetos governamentais, inclusive, os militares. Além disso, pôs em termos mais rígidos a suposta subordinação das FFAA aos civis. O avanço da cooperação seguiu outros níveis entre os países é evidente neste período. Os Estados da região se aproximaram e formaram o bloco econômico do MERCOSUL, como Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, mais tarde a Venezuela. Alguns deles também firmaram tratados importantes como o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Este tratado foi uma tentativa de aproximação brasileira dos países amazônicos, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Venezuela e Suriname. Houve também a Declaração de Iguazu em 1990, a Declaração de Mendoza, proibindo armas químicas e biológicas, a criação do Grupo do Rio. Em 2002 foi elaborado o “Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e infraestrutura para o Desenvolvimento” e, ainda o aprofundamento da Zona de Paz da América do Sul.

É consenso que o MERCOSUL, criado pelo Tratado de Assunção em 1991, foi fruto da aproximação entre Brasil e Argentina iniciada na década de 1980. As negociações tomaram contorno mais visível nos governos Sarney e Alfonsín que, em 1985 e 1986, assinaram a Declaração de Iguazu e a Ata para a Integração Argentino-Brasileira, respectivamente. Em 1990 foi assinada a Ata de Buenos Aires, que previa uma antecipação do prazo para a formação da união aduaneira para 1994. Em 1995 foi o ano em que

o MERCOSUL passou a existir efetivamente no formato de uma união aduaneira. Segundo Bandeira (2009a) a integração entre Brasil e Argentina, no qual as negociações começaram já no ano de 1985, mas que só foi formalizado em 1991, tinha um objetivo muito mais amplo do que simplesmente o aumento do fluxo do comércio regional e muito mais extenso do que apenas o Cone Sul. O MERCOSUL foi instituído como uma lógica estratégica, tendo o Brasil e a Argentina como centro de gravidade. Isto fez com que, por mais que o objetivo do MERCOSUL tenha sido distorcido, o governo brasileiro tentou durante toda a década seguinte dar continuidade a este objetivo estratégico (Cervo 2008).

No plano estratégico-militar, o clima dos anos 1980–1990 demonstrou que a Guerra das Malvinas, representou uma nova realidade por causa da agressão de uma potência de primeira grandeza ao antigo rival e parceiro das pretensões terceiro-mundistas do Brasil. Ficou claro que o continente americano apresentava uma vulnerabilidade estratégica, pois nem mesmo a estrutura de cooperação militar formado pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em nome da: a) identificação dos EUA com a Inglaterra a partir de laços histórico-culturais; b) participação destes países na associação político-militar do Atlântico Norte; c) manutenção da ordem internacional calcada no “pentagrama” de Kissinger; d) assimetria das relações Norte-Sul. Tal como a terceira imagem de Waltz, no conflito das Malvinas, a Argentina foi um exemplo de como uma potência de mediana categoria, apresentou uma série de dificuldades para impor os seus objetivos mesmo quando recorreu ao uso da força. Isto reforçou no Brasil e nos outros parceiros a visão sobre os riscos de adotar uma posição mais agressiva e alertou para as debilidades encontradas quando houver uma situação na qual o princípio da dissuasão for posto em prática (Vidigal 1996).

A Argentina que foi vista como a principal rival do Brasil no subcontinente – razão pela qual as principais hipóteses de conflito estavam concentradas nas fronteiras do Sul – passou a ser vista como parceira privilegiada e coadjutora da estabilidade. Isto aconteceu no mesmo momento em que foi feita a opção pelo fim da competição nuclear entre os dois países e a disposição de chegar à dupla adesão aos termos do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). O esforço da diplomacia concentrou-se em criar condições para o aperfeiçoamento da cooperação entre ambos, contando ainda com a presença de outros parceiros, o que resultou nas bases da criação do MERCOSUL como associação econômica e, mais tarde, da UNASUL, como instituição eminentemente política. Com esta mudança a componente militar ficou em segundo plano, mesmo mantendo o princípio da dissuasão. Isto aconteceu num contexto em que permaneceram as assimetrias entre os países do bloco, e, destes, com os países desenvolvidos. Além do que, houve os riscos que envolveram as atitudes dos maiores países, Brasil e Argentina, de manterem disputas, bem como as razões dos países sul-americanos para constituírem um complexo regional de segurança. Por fim, houve um razoável consenso de que deveriam

buscar a integração regional de forma cautelosa e empreender esforços para superar dificuldades históricas (Tulchi, Bitencourt 2005).

Outra atitude importante foi a Iniciativa Amazônica, lançada em 1992 pelo governo de Itamar Franco, foi uma tentativa de aproximar o eixo do MERCOSUL dos países da Comunidade Andina de Nações. Na ocasião foi elaborado um entendimento para se criar uma área de livre-comércio sul-americana, a Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), em dez anos, que não logrou êxito. Como nas negociações para a criação do MERCOSUL, o entendimento era de que a ALCSA deveria ter um alcance não só comercial, mas também político, energético, estratégico e permitir a integração física dos países. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2003) a iniciativa pareceu ter sido deixada de lado, sendo negociados apenas acordos de livre-comércio em separado. Contudo, no ano 2000, Cardoso realizou um encontro entre os presidentes da América do Sul que, significou uma retomada na perspectiva da cooperação regional, numa tentativa de superar a integração sub-regional envolvendo MERCOSUL e Comunidade Andina de Nações (CAN).

Neste período, a viabilidade da estratégia dissuasória brasileira necessitaria também da modernização do equipamento e do aperfeiçoamento dos efetivos, desenvolvendo as suas num nível mais alto de profissionalização. Porém, um país cuja política externa se pauta pela busca da negociação e busca do consenso possível, poderia acabar por obscurecer a legitimidade do aumento dos gastos para com a defesa. A difusão do mito de que o Brasil é um país pacífico, e o será eternamente, dada a índole do seu povo, reforça a falta desse empreendimento. Isto resultou que a preocupação com a defesa nacional, ao invés de ser geral e com intensa participação da sociedade na escolha de suas prioridades, poderia ser vista por muitos como preocupação restrita aos chamados de belicosos e equivocados, que ainda pensam ser a força o principal instrumento para garantir interesses ou a solução para a resolução de impasses. Se no passado, a preocupação do país com a “Segurança Nacional” estava intimamente relacionada com a ditadura, a Guerra Fria etc, parece que hoje tem força na Chancelaria, no MD e em parte na opinião pública nacional a ideia do abandono do mito do “berço esplêndido”, por causa da ação no crescente espaço dos regimes internacionais, da “globalização” de conflitos. Baseado nisso, houve a necessidade das instituições sociais e governamentais de discutir criticamente possíveis doutrinas de emprego estratégico das FFAA e a inserção do país na ordem internacional.

Desta maneira, a elaboração da PDN, em 1996, e a criação do MD em 1999, implicaram em repensar a cultura das Forças Singulares, o seu emprego estratégico e levanta uma questão importante: a valorização do poder civil. Isto reforçou a ideia de que tanto a diplomacia quanto o uso da força armada seriam considerados em cada circunstância sem endossar necessariamente qualquer tipo das históricas rivalidades entre os diplomatas e os militares (Gonçalves, Miyamoto 1995). Ambos passaram a ser considerados somente instrumentos do Estado soberano, conduzido pelo poder político e respaldado com a par-

ticipação da sociedade, que tornaria possível à medida que se efetivasse um projeto político e econômico para o país capaz de contemplar a preparação de condições para o regate da dívida social (Dreifuss 1993).

Segurança e modernização militar brasileira nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff

Nesta terceira parte, perguntamos qual seria o propósito da modernização brasileira em relação ao intuito de cooperar com seus vizinhos e ao mesmo tempo reforçar a expectativa de exercer liderança sub-regional, visto que tem se apresentado de forma hesitante e falha na responsabilidade de assumir determinadas posições? Isto deveria incorporar ou não o conceito de segurança cooperativa em seus documentos oficiais, conforme em alguns de seus vizinhos da Bacia do Prata?

Aqui devemos lembrar que alguns dos temas da discussão sobre a segurança cooperativa já estavam embutidos no debate com os EUA sobre a questão hemisférica pós-Guerra Fria, por exemplo, nas exposições de Santa Fé conforme o relato de Schultz (1999). Isto implicou em pensar sobre as novas missões, preparo para as FFAA no contexto das chamadas novas ameaças repercutindo em diferentes consequências nos países da América Latina e reforçou a hegemonia da superpotência do Norte. Segundo Lora (2010), no plano conceitual, a segurança cooperativa visa agir de maneira preventiva e combinada para evitar ou dirimir os conflitos num determinado concerto internacional. Ela se difere em parte da segurança coletiva, pois esta age como consequência da eclosão de uma ameaça ou conflito. Embora abarque a segurança coletiva, a segurança cooperativa procura ir além, agindo como suporte analítico de planejar e integrar as ações dos países numa dada região. O debate no nível hemisférico se desenvolveu junto com a adoção do conceito de multidimensionalidade da segurança e reunião da Organização dos Estados Americanos (OEA) de 2003, que serve a muitas significações, inclusive, a uma significação de segurança cooperativa. A partir daí, esta se prestou a ser mais apresentada segundo a lógica estadunidense, imposta ou apresentada como reação à mesma, e alimentou algo das iniciativas de cooperação Sul-Sul no contexto sub-regional.

A segurança cooperativa tem sido um horizonte a ser alcançado na manifestação oficial de alguns países, como Argentina e Uruguai, mas, não no caso do Brasil. Na análise dos documentos da defesa, a Argentina foi considerada mais explícita que o Brasil ao preconizar uma arquitetura regional baseada nos princípios da segurança cooperativa. Como mencionamos antes, nosso país não adota este conceito, sendo-lhe reticente, embora se diga aberto à cooperação na América do Sul (Soares 2012). Assim, podemos ressaltar que esta não é uma meta efetiva dos documentos brasileiros (PDN, END 2012), LBDN (2012). Entretanto, talvez ela ainda possa vir a se tornar uma realidade

entre nós, dependendo de como venham se desenvolver os diversos mecanismos e organizações regionais e sub-regionais ao longo das próximas décadas, podendo vir ou não a se tornar um curso sem retrocessos na configuração de um complexo regional de segurança (Fuccille 2015). Neste sentido, nosso entendimento é o de que, sem a pretensa conotação inicialmente estabelecida pelos interesses hegemônicos da superpotência estadunidense, a segurança cooperativa pode ser reinterpretada de modo a dinamizar e fortalecer a implementação e o desenvolvimento do CDS-UNASUL. Isto significa dizer que a adoção deste conceito permitiria maior integração e efetiva capacidade dos países cooperarem entre si, inclusive, contra as ameaças vindas desta, de outra grande potência, daquelas de menor porte.

Perspectivas sobre a estrutura de defesa e postura sub-regional brasileira

Em vista do exposto acima, consideramos tal argumento da segurança cooperativa, com o estudo das políticas de defesa, segurança internacional e das FFAA, apreciando, especificamente, o perfil estratégico brasileiro, construído historicamente. Para nossa análise é importante levarmos em conta o entorno regional, o mundial e as diretrizes adotadas pelo Brasil para responder a tal situação, conforme vemos a seguir. Ao abordar estes temas, destacaremos algumas razões, fundamentadas em conversas informais com autoridades e nos debates acadêmicos com civis e militares, realizados, sobretudo, no âmbito das atividades da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). Então, percebemos que a negativa do Brasil em adotar o conceito de segurança cooperativa, pode ser explicada pelas razões enumeradas adiante, dentre outras possíveis de serem mencionadas.

A primeira razão a ser justificada, é a importância do contexto sub-regional, onde a posição do Brasil sofreu algumas modificações importantes no passado recente, depois do advento das recentes mudanças no plano político-estratégico mundial. Decerto que o conteúdo da postura estratégica brasileira, de duplo viés diplomático-militar, tem sido marcadamente diplomático, por causa da falta de vontade e de condições do país de assumir um papel expansionista e de exercer uma efetiva política de poder, contribuindo para a relativa tranquilidade bélica em todo continente americano.

A segunda razão está na dificuldade de como manter a soberania dentro de um quadro de constituição de blocos regionais e de globalização das decisões políticas e econômicas dos países que lideram a ordem internacional; mesmo porque no plano militar, não houve muita discussão sobre qualquer tipo de mecanismo de defesa regional e continental. Se para uma realidade de Terceiro Mundo isto se impõe de modo patente, mais ainda, ela se aprofunda no caso de um país que possui contradições internas e externas na projeção de sua influência no cenário internacional. Uma vez que o Brasil não pode

explicitar e impor efetivamente uma ação de poder e força, ele buscou a saída para o prestígio e consideração da cooperação política regional e sub-regional por meio de seu poder brando e capital diplomático.

O legado desta questão se propagou nos governos do período democrático e continuou nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Durante este tempo, o país continuou também travando uma batalha interna, pois necessitava investir maciçamente na melhoria da situação socioeconômica e nos índices de desenvolvimento. Assim, as possibilidades de atuação militar no cenário global continuam sendo um tanto reduzidas para o Brasil. Considera-se igualmente que a vinculação entre a melhora da realidade socioeconômica e situação de paz continental está explicitada na sua política de defesa e na tradicional posição pacífica, o que é avaliado como sucesso da política externa brasileira, tal qual está expresso nos documentos oficiais de defesa e da diplomacia. Entretanto, esta postura não impediu que houvesse dificuldades geradas pela assimetria de poder político e econômico frente aos países desenvolvidos, pois, permaneceram também as tentativas de abordar os problemas comuns aos países sul-americanos no desenrolar do processo de cooperação. Isto pode ser observado, tanto no plano do desenvolvimento sustentável como na área de segurança internacional e defesa na sub-região, por exemplo, na situação da bacia amazônica (Silveira 2015).

Tais dificuldades referem-se ao contexto hemisférico e aquilo que Buzan e Hansen (2012) chamaram de “política das grandes potências”, sobretudo com o peso específico dos EUA nas relações internacionais. Como se sabe, as questões do comportamento dos Estados e das instituições no sistema internacional se preocupam, tradicionalmente, em estudar a guerra e outros fenômenos estabelecidos nas disputas interestatais, assim como a busca pela manutenção da paz e suas repercussões nas relações de conflito e cooperação (Halliday 1999). Neste caso, é importante considerar o conjunto das questões que envolvem o Brasil e a América Latina, especificamente, a América do Sul, seja no relacionamento com seus parceiros globais, seja no contexto do passado presente da bipolaridade ou da atual dominância dos EUA. Esta aconteceu dentro de uma realidade onde se mantém uma vertente unipolar e unilateral, construída a partir do estabelecimento de sua presença histórica no mundo ocidental, principalmente a partir do século XX, com o capitalismo liberal, o keynesianismo e a globalização neoliberal e do “turbocapitalismo” (Ayerbe 2007). Para este autor, tal isto foi instituído como resultado de um “destino manifesto” com o objetivo de promover um capitalismo democrático na então chamada Nova Ordem Internacional, visando a “ocidentalização” do mundo.

No passado recente, as estratégias empreendidas pela Doutrina Bush, a partir dos ataques terroristas de 2001, consolidaram atitudes de maior securitização das relações internacionais. Isto levou ao empreendimento de outras guerras e à mudança da estrutura interna da administração governamental dos EUA para agir a favor dos que estão com esse país e contra seus inimigos

(Pecequillo 2003). Desta maneira este país estabeleceu ações variadas para determinar que seu poderio em escala global fosse mantido, através da guerra contra o terror. Assim, a superpotência desenvolveu objetivos estabelecidos na *National Homeland Security*, em 2002 e na *National Security Strategy of the USA*, em 2006 para prevenir ataques minimizar danos e reduzir as vulnerabilidades do país, trazendo importante resultados para as ações militares e policiais em todos os quadrantes do planeta. Na percepção desta autora, os EUA não seriam exatamente um império, pois contou com resistências à sua dominação global e seu intuito de estabelecer uma “pax americana” em vários lugares do quadrante, promovendo um determinado estilo de vida, conforme já apontaram também Negri e Hardt (2000). Porém, seria impossível desconhecer atual poder daquele país de ditar normas da convivência internacional num ambiente que busca privilegiar os princípios do multilateralismo (Pecequillo 2008). Com tal situação, foi possível perceber que, no século XXI, se desenvolveu tanto uma militarização das ações de modo unipolar, como a construção das tentativas de organizar uma ordem multipolar com maior inserção dos países com as implicações da proeminência do capitalismo ocidental em seu comportamento e determinações sócio-políticas. Estas, por sua vez, causaram sério impacto na realidade sul-americana de ordem político-estratégica, condicionando sua modelagem defensiva.

A terceira razão refere-se à capacidade de resposta com a instituição de fundamentos balizadores da ação político-estratégica brasileira. Os documentos de defesa brasileiros contam com uma avaliação do panorama internacional (regional, sub-regional e mundial), levando em conta a situação do país em ambos os planos e adotando uma visão complexa do problema da segurança internacional, sem, contudo, incorporar o conceito de segurança cooperativa. Esta avaliação oficial assumiu dimensões econômicas, culturais e políticas, numa significação genérica e declaratória quanto ao envolvimento do Brasil na política internacional e o conseqüente preparo e emprego das suas FFAA de maneira prioritariamente dissuasória, conforme Nogueira (2007).

Neste sentido, percebe-se também que o Brasil e certo grupo de países do Sul, continuaram buscando espaços de inserção no sistema que constrói barreiras e possibilidades de modificar-se, ao buscar a preservação de suas características de um estado nacional afetado pela globalização na montagem das características de sua política de defesa frente aos demais estados (Vizentini 2003). Eles permanecem condicionados a uma nova agenda estabelecida pós-1989 cujos tópicos principais passaram a ser: abertura comercial, migrações, terrorismo, conflitos étnicos, delitos transnacionais, agressões ao meio ambiente, etc., definindo-se em novas ameaças, sem afastar de todo as ameaças tradicionais, no campo da segurança internacional e da defesa. Para tal, os governos sul-americanos, críticos do neoliberalismo liderados por Brasil, Argentina e Venezuela, propuseram aos demais países sul-americanos novos arranjos institucionais como a UNASUL e o CDS. Estas foram novas tentativas e implicações para estruturar os vínculos entre a política externa e de defesa

nacionais a partir dos anos 1990 e 2000, sendo seguido nos posteriores, sem deixar de estender a abrangência da cooperação para além do subcontinente.

O desenrolar deste processo pode ser observado na realidade brasileira com a adoção de uma agenda mais abrangente no plano internacional. Ao longo do tempo, para cumprir este propósito, os governos civis brasileiros, ao seu modo, buscaram meios de integração sub-regional com prioridade na política externa e de defesa à América Latina especificamente, a do Sul, sem esquecer as ligações histórico-culturais e estratégicas com os EUA, a Europa, Ásia e Oriente Médio, além da África. No caso do continente africano, buscou-se avançar nas ações diplomático-militares com maior integração, sobretudo a partir da tentativa de dinamizar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) criada em 1986, fortalecendo alguns aspectos da relação Sul-Sul. Isto ocorreu a fim de construir um maior entendimento para a cooperação transatlântica, principalmente com uma “diplomacia cultural” países africanos da Comunidade de Países da Língua Portuguesa (CPLP) e a melhoria das relações com a África do Sul pós-regime “apartheid” e a busca de articulações negociadas no âmbito do G-20. Tais atos serviram, para estreitamento das parcerias com os países subdesenvolvidos e ações comuns Sul-Sul, diante da comunidade internacional, como a busca de reformulação do Conselho de Segurança das nações Unidas (CSNU) e o incremento das relações tecnológicas e comerciais. Contudo, a defesa ainda estava por merecer igual tratamento como tem sido dispensado nos empreendimentos dos planos comercial e cultural. Tentou-se modificar esta postura nos governos Lula e Dilma, com uma política externa chamada de “ativa e ativa” pelo ex-chanceler e ex-ministro da defesa Celso Amorim nas análises deste período, pois articulou novos temas e ações na agenda internacional (Amorim 2016). Este esforço de diversificação continuou na cooperação técnico-militar com Índia, China e Rússia no plano aeroespacial, para fugir da submissão político-estratégica do Ocidente e tentar diminuir o abismo tecnológico existente. Por esta razão, buscou-se estabelecer um diálogo cooperativo no campo da defesa que envolve a padronização e o reequipamento da máquina de guerra. Isto foi feito com a tipologia bélica da OTAN, especificamente com a influência das tecnologias alemã, inglesa e francesa, além da tradicional presença dos sistemas de armas e das doutrinas existentes nos EUA. Por outro lado, também se deu abertura às negociações para aquisição de material bélico de origem russa.

Apesar deste esforço de ampliação da cooperação nesses governos, pode-se ainda discutir que tipo de papéis o Brasil deve desempenhar na região: hesita como líder regional e se põe, interlocutor privilegiado no MERCOSUL, UNASUL e CELAC (Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos) possui acordos com os EUA, Europa, Ásia e África, ou poderia ainda ser visto como pretense agente sub-imperialista das potências hegemônicas na sub-região sul-americana. Tentando superar tais deficiências, o Brasil se manteve na dinâmica de diálogo e manutenção da paz, por exemplo: a) atuações na consolidação da região amazônica através do TCA e, depois, da Organização do

Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA); b) assinatura do TNP; c) busca pela revisão do TIAR.

Houve também debate sobre a participação no regime de tecnologias sensíveis, a revalorização da ZOPACAS, da participação em operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) além da (re)consideração da OEA sobre multidimensionalidade da segurança internacional hemisférica.

Assim, nos parece válido afirmar que o país buscou razoável espaço de manobra, apesar das imposições hegemônicas dos EUA e seus aliados da OTAN (como a reorganização da IV Frota, a negociação do uso de bases militares em território sul-americano, a demanda crescente sobre o uso das FFAA sub-regionais para combate ao narcotráfico etc.) Por exemplo, este espaço buscou se materializar na cooperação com os países do boco BRIC, apesar de sua heterogeneidade; outro exemplo foi a proposta de criação do CDS, superando possíveis resistências e suspeitas apresentadas pelos países da América do Sul.

Alguns projetos de modernização militar brasileira atual

Com este contexto em curso, o Brasil se pôs a pensar nas orientações estabelecidas pelas políticas de defesa dos países envolvidos, bem como a materialização de sua máquina militar, nos termos de equipamentos e capacidade operacional. Esta atitude continuou condicionada pelo orçamento destinado à defesa nacional em relação ao PIB e aos demais gastos das rubricas estabelecidas em outras políticas públicas não se caracterizando como uma “corrida armamentista” diante da opinião pública internacional (Caamaño 2010). Como afirmou este autor, apesar de modernizar seus meios militares, o Brasil não possui automaticamente a melhor máquina do subcontinente só por ser o maior dentre os seus países. Aqui haveria de se levar em conta os planos de reequipamento de países como Colômbia, Peru, e Venezuela, por exemplo. Além disso, há o Chile que, como decorrência da Lei do Cobre, possui as FFAA que são consideradas das mais atualizadas da América do Sul. O Brasil pretendeu dar um salto qualitativo com os programas mencionados a seguir para sair do sucateamento e chegar a um nível crível de capacidade dissuasória contra outras potências, sobretudo extra-regionais, que viessem representar algum tipo de ameaça contundente ao país. Por isso, a nova exigência legal da compra de produtos com transferência do conteúdo tecnológico pode dotar o país de melhores condições para que isso se efetive. Tal procedimento brasileiro, a partir de Lula da Silva, buscou vincular a defesa com o desenvolvimento nacional, dando incentivos e criando uma lei especial para que o mercado de defesa pudesse crescer buscando o setor interno e externo.

Nosso entendimento é o de que este fator permanece significativo para pensar não só a modernização técnico-operacional, mas, também, as relações civis-militares e o processo de democratização latino-americana. Isto porque

houve o incremento das atividades de polícias especializadas e das determinações estadunidenses na América do Sul, contribuindo para o aumento de sua influência no subcontinente com o Plano Colômbia. O governo colombiano concordou com o objetivo da ação preconizada na administração Clinton e implementado por seus sucessores na presidência dos EUA, o que rendeu vários tipos de análises sobre as pretensões de Washington. Tal fato tem sido, até hoje, argumento para muitos criticarem os custos e a importância das missões precípuas de defesa empreendidas pelas FFAA brasileiras em detrimento do desenvolvimento econômico e a segurança pública e o saneamento dos problemas de desigualdade social. Isto tem sido motivo para propostas que pretendem levar à diminuição dos gastos com defesa e à análise sobre a distribuição dos mesmos, embora se demonstre que a maior parte dos recursos tenha a ver com as despesas voltadas ao pagamento de pessoal, restando relativamente pouco para a pesquisa e o reaparelhamento militar (Aguilar 2007). Para rebater o argumento de que as FFAA são desnecessárias à defesa nacional e justificar que o país necessita delas, além dos documentos elaborados pelo governo, procurou-se chegar à cifra de 2 % do PIB nacional, como meta dos gastos de defesa no país.

Há que considerar ainda que foi uma boa novidade quando desde 2005 a 2012, houve apresentação e atualização dos documentos referentes à defesa. Entretanto, tal atitude ficou aquém das expectativas porque a elaboração desses documentos, ainda se restringe a um seleto e pequeno número de militares, burocratas, acadêmicos, políticos, formando um grupo de notáveis, portanto, com pouca participação efetiva da sociedade, como em outras políticas públicas, como, por exemplo, a END. Destacamos este aspecto porque, em nossa percepção, a despeito da propalada situação de tranquilidade e pacifismo é necessário que a sociedade brasileira se envolva com o tema por ser de interesse básico para todos os seus membros, levando aos cidadãos ao envolvimento com este tipo de assunto. Neste documento, a preocupação brasileira é a de que a defesa seja definitivamente posta na agenda nacional, deixando de ser apenas uma área de saber técnico-profissional de todos militares e poucos civis. Através de seus representantes políticos e administrativos, especialistas e acadêmicos, os cidadãos poderão contribuir para aperfeiçoar os princípios estabelecidos na END que está estruturado em três eixos: a) reorganização das FFAA; b) reorganização da indústria brasileira de material de defesa e c) política de composição dos efetivos das FFAA. Em seu texto se estabeleceram as diretrizes estratégicas para as FFAA e o seu papel nos setores cibernético, espacial e nuclear, com o incremento paulatino de tecnologia nacional. O plano também ressalta a importância da composição do efetivo militar profissional e do serviço militar obrigatório, a fim de que haja maior representatividade de todas as classes sociais, pondo a nação acima delas, segundo certo ideal republicano (Ministério da Defesa 2012).

Entendemos também que uma das questões mais importantes para o debate sobre a (in) conveniência da adoção do conceito de segurança cooperativa

é a valorização deste princípio conjugado à modernização das FFAA brasileiras. Por exemplo, no contexto amazônico, principalmente, após a criação do TCA e a OTCA, o Brasil procurou estabelecer cooperação e integração com seus vizinhos para melhor proteger a região de problemas decorrentes das novas ameaças ligados aos ilícitos transnacionais (Vargas 2010). Além disso, a existência de grupos políticos armados ofereceu mais argumentos para que o Brasil fortalecesse o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) / Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e uma série de ações e iniciativas governamentais para minimizar conflitos com a Colômbia, Venezuela e o Suriname. Isto aconteceu ainda mais num momento onde a Amazônia foi vista como um alvo da cobiça e atenção internacional, por causa de suas riquezas naturais. Como já dito, outro fator relevante foi a implementação do Plano Colômbia, fonte de questionamentos de alguns países sul-americanos, por aumentar a influência dos EUA na sub-região. Pensando nisso, o Brasil desenvolveu também operações de treinamento militar com a Colômbia (COBRA), Peru, Venezuela (VENBRAS e CRUZEX) com o Suriname. Elas têm sido feitas a partir dos anos 1990 para articular melhor a prevenção de potenciais conflitos entre atores estatais e não estatais, mesmo não se enquadrando na moldura de segurança cooperativa aludida anteriormente.

Há outros exemplos de modernização militar que podem fomentar as expectativas de cooperação no plano técnico-operacional estão nos principais programas de reaparelhamento seguindo o que a PND/END determinam desde 2005 e 2008, respectivamente, sem causar oposição dos países sul-americanos. Eles estão distribuídos e razoavelmente equilibrados entre as três FFAA, para viabilizar o Plano de Articulação de Equipamento de Defesa (PAED) e a Base Industrial de Defesa (BID), conforme veremos a seguir. A decisão brasileira de reforçar a sua capacidade de projeção militar na área levou à criação de programas de reaparelhamento naval. Estes programas têm sido um fator de modernização, visando que a Marinha passe a um patamar mais elevado de capacidade dissuasória, por meio do intercâmbio feito com outras marinhas, como as de países europeus (Silveira 2001). Tais programas são: a) PROSUB (Programa de Construção de Submarinos) cujo destaque é a construção de submarinos com propulsão nuclear; b) Programa do Navio Aeródromo (PRONAE); c) Programa de Construção de Navio Anfíbio (PRONAG) e d) Programa de Construção de Navios de Superfície (PROSUPER), como novos barcos-patrolha e corvetas da classe *Barroso*. É necessário dizer ainda que a Marinha é responsável pela viabilidade do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SISGAaZ), que junta recursos e compartilha informações com outras Forças, para vigiar e proteger o mar brasileiro. Para a defesa aérea a Força Aérea Brasileira (FAB), adquiriu 36 caças *Gripen* da Suécia e comprou outra categoria de aviões *Super Tucano* e o cargueiro KC-390 da Embraer. O país tem melhorado também os equipamentos do Exército Brasileiro (EB), com um novo programa de aquisição de blindados, artilharia antiaérea, helicópteros e a instalação do Sistema de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), valorizando o uso de sofisticação

tecnológica inédita para a proteção das fronteiras s u l e oeste do país, o que também envolve estrita cooperação de vizinhos como a Argentina, o Uruguai e o Paraguai, dentre outros vizinhos. Devemos ressaltar que esta modernização militar brasileira não tem sido vista de maneira negativa, segundo o discurso oficial elaborado por seus vizinhos do sul e latino-americanos , tampouco pelos países africanos, como os da ZOPACAS, pois, ela ajuda na criação de melhores mecanismos de defesa, permitindo que estes países usufruam dessa realidade como: melhoria da profissionalização militar, intercâmbio econômico da indústria de defesa e seus serviços entre si e suas respectivas sociedades. Tal procedimento reflete a necessidade da criação de instrumentos mais robustos de defesa, capazes de permitir vencer as ameaças e tratar de superar as suas vulnerabilidades e possíveis ameaças no Atlântico Sul com a atuação do Brasil e seus vizinhos (Silveira 2014).

Existem outros exemplos de projetos que promotores de mudanças organizacionais que significam modernização das FFAA, relacionados à formação e ao critério de ingresso e desenvolvimento na carreira. Por exemplo, a introdução de mulheres nas profissões da linha bélica e a criação de novos cursos de treinamento e aperfeiçoamento, tanto na educação para o combate quanto nas áreas de apoio nos cursos de nível secundário e universitário de graduação e pós-graduação nos mais altos níveis. Tais iniciativas visam capacitar militares e civis para o planejamento administração em defesa, que é uma demanda governamental. Entretanto, a nosso ver tais práticas serviram muito mais para aumentar as perspectivas autonomia político-institucional das FFAA, deixando de lado a necessária expansão da discussão, análise sobre a formação de civis militares em defesa e segurança internacional, no âmbito das universidades civis. Ao contrário do que se poderia esperar da eficácia do controle civil sobre os militares, criou-se um novo modo de influência das FFAA ao buscar competir e suplantar as instituições produtoras e reprodutoras de conhecimento sobre a política de defesa. Houve autorização do governo para esses projetos, de acordo com os documentos oficiais da arquitetura de defesa nacional, inclusive, com o reconhecimento do Ministério da Educação (MEC). Por isso a Marinha, Exército e a Força Aérea criaram, respectivamente, cursos de mestrado profissional, mestrado acadêmico e doutorado, conquistando uma significativa posição na disputa por recursos, prestígio e poder na fronteira do conhecimento com as instituições civis. Entretanto, neste aspecto entendemos que o melhor caminho adotado não seria este, pois torna as FFAA mais encapsuladas e possuidoras de mais prerrogativas em relação às instituições civis, na área de ensino profissional. Nossa percepção é a de que isto contribui para aumentar seu corporativismo, distanciar a execução da política de defesa da supremacia civil e comprometer a melhoria da democracia brasileira, ainda que formalmente, se possa dizer o contrário, a fim de justificar a promoção de maior intercâmbio com as instituições civis (Silveira 2016).

Por fim, tem havido cooperação e modernização militar no campo das operações de paz. O Brasil participou dos mandatos onusianos no Haiti,

Líbano, Chipre, Saara Ocidental, Sudão, Sudão do Sul, República Democrática do Congo, Libéria e Costa do Marfim. Como já noticiado, o Brasil está saindo da MINUSTAH (Jornal do Brasil, 2 de junho de 2017), depois de proclamar uma oportunidade ímpar de tentar ajudar a construir um novo paradigma de operações de paz. Ao lado de diversos países, dentre os quais, seus parceiros da América do Sul, como Chile, Argentina e Uruguai vê sua atuação no Haiti como próxima do fim. Em 2004, nosso país aceitou iniciar tal participação em nome da solidariedade internacional, possibilidade de projeção brasileira no mundo, da herança étnico-cultural comum, segundo Amorim (2016). Isto contribuiu para reforçar a venda de sua imagem de país pacifista e ajudador de seus parceiros latino-americanos na causa do desenvolvimento e diminuição das mazelas sociais, contribuindo para legitimação de seu pleito de reforma e participação permanente no CSNU. Naquela ocasião, houve certa polêmica entre autoridades brasileiras e internacionais, pois, o Brasil não pretendia participar de operações baseadas no Capítulo VII (imposição da paz) da Carta das Nações Unidas, apenas do Capítulo VI (manutenção da paz). Apesar disso, teve que cumprir o mandato de imposição da paz, preconizado no Capítulo VII por razões político-institucionais. Para tentar diminuir a polêmica, uma saída foi dizer para a opinião pública interna que esta seria uma boa ocasião para treinar os militares das FFAA para apoiar o Haiti no seu processo de pacificação interna, sendo a mesma um aprendizado para atuarem no Brasil para cumprirem tarefas subsidiárias de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), combate ao crime organizado e ao narcotráfico nas fronteiras e cidades do país. Apesar desta atitude, como lembrou a análise de Correa (2014), as tropas de vários países, inclusive as brasileiras, junto com a Polícia Nacional Haitiana (PNH), foram criticadas pelas ONGs e população haitiana, por cometerem violações variadas de direitos humanos.

Mesmo que não houvesse estes tipos de problemas sobre as missões de paz, a utilização das FFAA para combater o narcotráfico e outros ilícitos em território nacional, em apoio ou substituição das polícias dos estados brasileiros é um assunto bastante controverso. Há uma parte da sociedade que apoia estas ações por motivos variados, tais como: ineficiência das polícias, conveniências político-eleitorais, imprecisão constitucional, boa imagem dos militares na sociedade, tradição intervencionista e salvacionista das FFAA latino-americanas, interesses das grandes potências, especialmente dos EUA, similaridade da experiência de outros países latino-americanos, etc.

Não obstante estas posições, nosso entendimento é contrário ao uso de todas estas justificativas de uso das FFAA como agentes de segurança pública. Para nós, os militares deveriam ser usados apenas em conflitos internacionais e missões externas, com exceção de atividades eminentemente humanitárias, no plano interno. A decisão mais adequada para ajudar a resolver crises de segurança pública, o país deveria criar uma guarda nacional permanente e treinada com este fim, para ajudar as polícias estaduais e federais (Silveira 2012).

Considerações finais

Política de defesa, segurança internacional e Forças Armadas Brasileiras no contexto sub-regional

Cláudio de Carvalho Silveira

Procuramos aqui destacar nos tópicos anteriores algumas das principais questões no âmbito da formulação e da materialidade das políticas de defesa dos Estados e suas doutrinas estratégicas. Daí, enfatizamos a situação atual, na qual buscamos apresentar a discussão sobre os fundamentos da constituição dos Estados contemporâneos ao longo da história do século XX e XXI. Aqui também consideramos a organização da missão, preparo e emprego de suas FFAA no plano político interno e externo e os objetivos que os determinam em países como os da América Latina, especialmente a realidade da América do Sul e seus espaços. Enfatizamos a possibilidade do Brasil de ter uma visão e prática de segurança cooperativa conjugado à manutenção de certo tipo de liderança regional, ainda que o mesmo possa ser considerado questionável e hesitante.

Em função da presença brasileira no plano internacional no passado recente, entendemos que a elaboração de um conjunto de documentos oficiais tão ampliados e importantes como a PND e a END e o LBDN, que foram constituídos a partir dos anos 1990 até os anos 2000, nos leva a considerar a validade de seus objetivos e questões e inquietações, juntamente com as análises acadêmicas sobre o tema aqui apresentadas. Entendemos que isto pode ser continuamente aprofundado através da pesquisa na área da defesa aqui proposta para auxiliar na análise das questões no campo das relações internacionais, conforme estipulamos a seguir.

Num plano mais generalizado, com as diferenças de interesses, níveis e significados de cooperação, foi necessário apresentar determinados aspectos sobre a modernização militar brasileira em suas vertentes organizacional e técnico-operacional da profissão castrense. E, ainda ressaltar a institucionalidade do MD, do CDS da UNASUL e a maneira como eles podem ajudar a construir mecanismos que facilitem a cooperação e a integração das FFAA sul-americanas, sobretudo os interesses comuns e promover a paz no contexto regional. Neste sentido, admitimos que há desafios que devem ser considerados no que diz respeito aos seus projetos de força e as dificuldades para a cooperação e a integração dos países-membros envolvidos no processo de sua materialidade.

Ademais, consideramos a necessidade de adaptação do Brasil a um novo contexto internacional mundial e regional e sub-regional, atentando para os fundamentos da missão, preparo e emprego das FFAA como política pública de defesa concebida ao lado da condução da política externa. Passou a existir um conjunto maior de atores internos (militares, acadêmicos, diplomatas, jornalistas, etc.) e externos (Estados, organismos internacionais atuantes nas áreas de segurança e defesa) que se fizeram e se têm feito presentes no contexto da elaboração e prática dessas políticas, principalmente, a partir da criação do MD e seu desenvolvimento institucional, feito por meio dos documentos oficiais norteadores da defesa nacional. Esta decisão governamental

procurou promover uma articulação melhor com o MRE e outros ministérios afins, quando necessário, para viabilizar maior segurança sub-regional e propor um caminho para articular melhor os princípios de cooperação. Neste caso, nossa percepção é a de que o Brasil não precisaria abrir mão do conceito de segurança cooperativa, seguindo o exemplo da Argentina e do Uruguai, mesmo entendendo que sua origem remonta à iniciativa hegemônica feita pelos EUA ao disseminá-lo de acordo com seus interesses nacionais e hemisféricos. Porém, avaliamos que esta não é a postura adotada pelo país, ainda que promova ações de cooperação com seus parceiros dentro e fora do seu entorno estratégico.

Com isto em perspectiva destacamos, então, alguns tópicos referentes à modernização do emprego político militar em relação à política externa brasileira na sua estrutura de forças no uso da Marinha, Exército e Aeronáutica. Ou seja, enfatizamos a melhoria da qualidade do poder militar brasileiro e o contexto de sua inserção histórico-política no plano sub-regional, regional e mundial desde o fim dos governos militares até os dois mandatos de Dilma Rousseff que criaram ações neste campo.

Em nossa percepção, sobretudo ao longo dos governos civis pós-ditadura militar até a crise de 2016, o cenário de segurança sub-regional atual levou à consideração a criação de instrumentos regionais de cooperação política que implica na modernização das suas FFAA. Eles foram refletindo determinadas formas as dinâmicas de reaparelhamento das forças militares da América do Sul e a reorientação estratégica dos países se desenvolveu, e continuam se desenvolvendo em curto e médio prazo, de forma a permitir uma conciliação com o desenvolvimento de um ambiente político regional cooperativo, marcado pelo surgimento da UNASUL e, em especial, pelo CDS. O Brasil continuou a investir numa perspectiva de ação multilateral para estabelecer as condições para a manutenção da paz no âmbito regional e sub-regional. Isto se deu, notadamente, no que lhe concerne no contexto do MERCOSUL, ZOPACAS e da UNASUL e procurou modernizar seu aparato militar em consonância com a percepção de seus vizinhos, ainda que vários passos pudessem ser dados para a sua efetivação.

Pretendemos destacar também que houve maior interdependência político-estratégica na América do Sul, a partir da participação desses atores estatais e não estatais, através dos processos de negociação para construir os mecanismos de cooperação e integração na área de defesa e política externa a fim de se manter a paz, configurando um complexo regional de segurança. Tal atitude não implica descartar que no futuro haja eventuais conflitos, advindos de alguma crise nesses países, que podem resultar em riscos, ameaças e vulnerabilidades, resultantes de problemas internos à sub-região ou interferência das grandes potências.

Percebemos que, nesse período, houve importante tentativa de conciliação entre a política de cooperação em defesa, com fatores da modernização militar, por causa de características dos dois aspectos adotados entre os países sul-ame-

ricanos envolvidos. Tal coexistência foi possível por que o modelo de cooperação política construído não pretendeu excluir de sua efetivação, o aperfeiçoamento da organização militar dos países, pelo contrário, pode incentivá-lo.

Enfim, avaliamos também que o mesmo desenvolvimento militar não foi efetuado de forma a ameaçar países fronteiriços, regionais, processando-se de forma defensiva, não ofensiva e visando cooperar com o tão almejado desenvolvimento social / bem-estar de cada país. Esta situação permitiu atestar a existência de características que diferenciam este contexto estratégico-militar regional que passou a existir sob a influência da governabilidade democrática e do crescimento de uma maior consciência acerca da realidade sul-americana. Esta é uma questão importante para saber se tal atitude pode contribuir para a construção de uma possível identidade sub-regional com base em novos mecanismos de cooperação, como possibilidades de se desenvolver e consolidar.

Referências bibliográficas

- Amorim C. (2016), *A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011–2014)*, Editora UNESP, São Paulo.
- Alsina J. P. JR (2009), *O poder militar como instrumento de política externa*, “Revista Brasileira de Política Internacional”, ano 52, no 2, pp. 173–191.
- Aguilar S. L. (2007), *Políticas de defesa e orçamentos militares no Cone Sul*, em: *Defesa, Segurança Internacional e FFAA, I Encontro da ABED*, M. C. D’Araujo, S. Soares, S. K. Mathias (eds.), Mercado de Letras, Campinas.
- Ayerbe L. (2004), *Dimensões histórico-culturais da ordem internacional: A América Latina e a “ocidentalização” do mundo*, em: *Ensaio Latino-Americanos de Política Internacional*, R. D. Villa, S. K. Mathias (eds.) Hucitec, São Paulo.
- Bandeira L. A. M. (2009), *Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*, FUNAG, Brasília.
- Buzan B., Hansen L. (2012), *A evolução dos estudos de segurança internacional*, São Paulo, Editora UNESP.
- Buzan B., Weaver O., de Wilde J. (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, London.
- Caamaño L. (2010), *Conflictos regionales y armamentismo en América Latina*, em: *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, Tomo II, M. Requeña, (ed.) IUGM- UNED, Madrid.
- Cervo A. (2008), *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*, Saraiva, São Paulo.
- Correa P. G. (2014), *MINUSTAH e diplomacia solidária: criação de um novo paradigma? em: Haiti: Segurança ou desenvolvimento no início dos anos 1990*, V. B. Matijascic (ed.), Editora Appris, Curitiba.
- Dreifuss R. A. (1993), *O mar e a marinha no contexto das tendências de estruturação do novo cenário mundial*, “Premissas”, cad. 4, agosto 1993, pp. 50–66.
- Diamint R. (2001), *Democracia y seguridad en América Latina*, Nuevohacer & Universidad Torquato di Tella, Buenos Aires.

Artículos y ensayos

- Freixo A., Rodrigues T. (2016), *Introdução: Sobre crises e golpes ou uma explicação para Alice*, em: *2016, o ano do golpe*, A. Freixo, T. Rodrigues (eds.), Oficina Raquel, Rio de Janeiro.
- Fuccille L. A. (2015), *Apontamentos para pensar a segurança na América do Sul no século XXI*, em: *Perspectivas e debates em segurança, defesa e relações internacionais*, D. Chavez, E. Winand, L. Pinheiro (eds.), Editora UNIFAP, Macapá, Autografia, Rio de Janeiro.
- Giddens A. (2001), *O Estado-nação e a violência*, EDUSP, São Paulo.
- Gonçalves W. da S., Miyamoto S., (2000), *Militares, diplomatas e política externa no Brasil pós-64*, em: *Sessenta anos de política externa: Prioridades, atores e políticas*, J. A. Albuquerque (ed.), EDUSP, São Paulo.
- Halliday F. (1999), *Repensando as relações internacionais*, Editora UFRGS, Porto Alegre.
- Jornal do Brasil, *Brasil envia última tropa para missão de paz no Haiti* <http://www.jb.com.br/internacional/noticias/2017/06/02/brasil-envia-ultima-tropa-para-missao-de-paz-no-haiti/>. Consulta em 03.06. 2017.
- Keohane R. (1992), *Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica*, em: *O futuro do Brasil: A América Latina e o fim da Guerra Fria*, J. A. Moisés (ed.), Paz e Terra, Rio de Janeiro, EDUSP, São Paulo.
- Lima M. R. S. de (2010), *Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: O caso brasileiro*, em: *Segurança internacional: Perspectivas brasileiras*, N. Jobim, S. Etchegoyen, J. P. Alsina JR (eds.), FGV, Rio de Janeiro.
- Lora M. (2010), *Seguridad cooperativa en América Latina*, em: *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, Tomo II, M. Requeña (ed.), IUGM-UNED, Madrid.
- Mann M. (1992), *O poder autônomo dos Estados: Suas origens, mecanismos e resultados*, em: *Os Estados na história*, J. Hall (ed.), Imago, Rio de Janeiro.
- Ministério da Defesa (2012), *Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa*, http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Consulta em 18.12.2015.
- Ministerio de Defensa Argentino (2014), *Informe: Política Nacional de Defensa*, disponível em: www.mindef.gov.ar. Consulta em 15.10.2014.
- Ministerio de Defensa (2005), *La Defensa nacional. Aportes para un debate*. Consulta em 31.10.2014.
- Negri A., Hardt M. (2000), *Empire*, Paris, Exils.
- Nogueira M. A. (2007), *Dissuasão e coerção: o emprego da força pelo Estado*, em: *Defesa, segurança internacional e FFAA, I Encontro da ABED*, M. C. D'Araújo, S. A. Soares, S. K. Mathias (eds.), Mercado de Letras, Campinas.
- Pecequilo C. S. (2003), *As faces e consequências do terror: de 11/09 à Doutrina Bush*, "Idéias", ano 10(2), pp. 55–82.
- Pecequilo C. S. (2008), *A política externa do Brasil no século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical*, "Revista Brasileira de Política Internacional", ano 51, no 2, 2008, pp. 136–153.
- Ramonet I. (1998), *Geopolítica do caos*, Vozes, Petrópolis.
- Rouquié A. (1984), *O Estado militar na América Latina*, Alfa-Ômega, São Paulo.

- Saint-Pierre H. L., Winand E., Pereira C. J. (2004), *Compassos e descompassos da cooperação em segurança entre Brasil e Argentina*, em: *Ensaio latino-americanos de política internacional*, R. D. illa, S. K. Mathias (eds), Hucitec, São Paulo.
- Schultz D. (1999), *The Role of the Armed Forces in the Americas: Civil Military Relations for the 21st Century*, Institute for National Strategic Studies, Washington D. C.
- Silva G. do C. e (1981), *Conjuntura nacional, o poder executivo & geopolítica do Brasil*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro.
- Silveira C. de C. (2016), *A formação dos oficiais da Marinha do Brasil: educação, profissão, pensamento estratégico (1978–2001)*, Novas Edições Acadêmicas, Saarbrücken.
- Silveira C. de C. (2015), *A presença da Marinha do Brasil na Amazônia*, “Paiaguás: Revista de Estudos sobre a Amazônia e o Pacífico” vol. 1, no 1, fevereiro-julho de 2015, pp. 82–101.
- Silveira C. de C. (2012), *Derechos humanos y violencia en Rio de Janeiro: ¿para qué sirven los militares?* em: *Gobernabilidad y democracia: defensa y transiciones de Brasil y España*, S. Alda, H. L. Saint-Pierre (eds.), RIL Editores, Santiago de Chile.
- Silveira C. de C. (2011), *Política internacional e cultura de defesa na Marinha do Brasil e na Armada Espanhola*, “Mural Internacional”, ano II, no 1 junho de 2011, pp. 49–56.
- Silveira C. de C. (2016b), *Construção da identidade e educação militar brasileira no início do século XXI*, em: *Militares e democracia: estudos sobre identidade militar*, S. K. Mathias, D. Zirker (eds.), Cultura Acadêmica, IPRI-UNESP, São Paulo.
- Silveira C. (2014) *Visões sobre o Atlântico Sul e a presença da Marinha do Brasil na Antártida*, “Revista Brasileira de Estudos Estratégicos”, Instituto de Estudos Estratégico da Universidade Federal Fluminense, Ed. no 4, vol. I, pp. 339–358.
- Soares T. (1972) *História da formação das fronteiras do Brasil*, Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro.
- Soares S. (2012) *Las percepciones sobre amenazas y cooperación en las políticas de defensa de Argentina, Brasil y Chile*, em: *Gobernabilidad y democracia: defensa y transiciones de Brasil y España*, S. Alda, H. L. Saint-Pierre (eds), RIL Editores, Santiago de Chile.
- Tokatlian J. G. (2002) *Colômbia: Mais insegurança humana, menos segurança regional*, “Contexto Internacional”, vol. 24, no 1, janeiro/junho, pp. 129–166.
- Tulchin J., Bitencourt L. (2005) *Mercosur and the Creation of the Free Trade Area of the Americas*, Woodrow Wilson Center for Scholars, Washington D.C.
- Vargas A. (2010) *Introducción*, em: *Inseguridad en la región amazónica: Contexto, amenazas y perspectivas*, A. Vargas (ed.) Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Vizentini P. (2003) *Política de defesa e segurança do Brasil para o século XXI: soberania, questão amazônica e integração sul-americana*, em: *Política de defesa para o século XXI*, A. Rebelo, L. Fernandes, Câmara dos Deputados, Brasília.
- Vidigal A. A. (1996) *O emprego do poder naval no limiar do século XXI*, “Premissas”, caderno 12, abril de 1996, pp. 33–78.
- Waltz K. (1959) *El hombre, el Estado y la guerra*, Editorial Nova, Buenos Aires.
- Tilly C. (1996) *Coerção, capital e Estados europeus*, EDUSP, São Paulo.

La emigración polaca hacia la Argentina de entreguerras*

Polish emigration in the interwar Argentina

*Katarzyna Porada***

CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS
BUENOS AIRES, ARGENTINA

✉ katarzynaporada@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-6161-2065>

RESUMEN

El periodo de entreguerras constituye una época destacada en los movimientos poblacionales entre Polonia y Argentina. Se calcula que en dos décadas emigraron a este país latinoamericano aproximadamente 160 mil ciudadanos polacos. La época de entreguerras y particularmente los primeros años de la década de los treinta constituyen también un periodo de gran vulnerabilidad y muy alta desocupación observada entre los inmigrantes polacos, fenómeno especialmente visible en el contexto porteño. Centrándonos en este caso particular, el presente artículo pretende analizar qué consecuencias tuvo el periodo de la crisis económica sobre este grupo, así como la imagen del inmigrante polaco que se fue construyendo en la capital argentina en el periodo señalado.

PALABRAS CLAVE: *Argentina, periodo de entreguerras, inmigración polaca.*

ABSTRACT

The interwar period is an outstanding time of population movements between Poland and Argentina. It is estimated that in approximately two decades about 160 thousand Polish citizens emigrated to this Latin American country. The interwar period, and particularly the early 30s, is also a time of great vulnerability and high unemployment observed among Polish immigrants, especially in Buenos Aires. Focusing on this

* Este artículo se inserta en el marco del proyecto de investigación HAR2012-33147 y HAR2015-63689-R, financiados por el Plan Nacional de I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad de España.

** Máster y Doctorado en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Autónoma de Madrid. Licenciada en Estudios Ibéricos e Iberoamericanos por la Universidad de Varsovia. Estancia postdoctoral en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en Argentina. Autora del libro *Procesos de formación de la identidad étnica de un grupo de origen inmigrante en Argentina. Los descendientes de polacos en Buenos Aires y Misiones*, Madrid 2016.

particular case, the article analyzes the consequences that the economic crisis had on this group and the image of the Polish immigration that was constructed in Argentina's capital during that period.

KEYWORDS: *Argentina, the interwar period, Polish immigration.*

Los veinte años que separan el fin de la Primera y el inicio de la Segunda Guerra Mundial constituyen un periodo destacado en la historia de los movimientos poblacionales originados desde las tierras polacas. Se trata de una época de la política emigratoria dirigida y abiertamente patrocinada por el Estado polaco. En este contexto, Argentina, junto con Alemania, Francia, Estados Unidos y Canadá, se convierte en uno de los principales países receptores para las masas migratorias polacas. Al mismo tiempo, el periodo de entreguerras y particularmente los primeros años de la década de los treinta –época de la Gran Depresión desatada a nivel mundial–, constituyen uno de los periodos más complejos en la historia de la inmigración polaca en este país. En el presente artículo nos proponemos reconstruir esta etapa. Estudiaremos cómo la crisis afectó a este grupo particular y cuáles fueron las medidas tomadas para atenuar, aunque fuera parcialmente, su situación. Paralelamente, analizaremos cómo fue percibida la inmigración polaca en la capital argentina en el periodo señalado¹.

Polonia y los movimientos migratorios

En 1918, después de 123 años de la inexistencia en el mapa mundial, Polonia recuperó la independencia. Pronto resultó evidente que el país estaba pasando por un periodo de una gran inestabilidad política y económica, a la que se fue sumando, además, una alta desocupación y la acelerada precarización de las condiciones de vida. En estas circunstancias, el gobierno polaco empezó a poner mayor interés en promover la emigración, percibida como una forma eficaz de hacer frente a los problemas sociales y nacionales que aquejaban al país. De acuerdo con las iniciativas oficiales, desde la década de los veinte, empezaron a fundarse oficinas emigratorias, destinadas a brindar apoyo a los que tomaron la decisión de emigrar, informar sobre las posibilidades laborales en los países de destino y también elaborar informes

¹ El presente artículo se basa en el análisis de la prensa polaca publicada en la Argentina de entreguerras (“Głos Polski”, “Niezależny Kurier Polski w Argentynie” y “Kalendarz Polski”, suplemento publicado anualmente por “Niezależny Kurier Polski w Argentynie”), en la documentación recopilada por las organizaciones étnicas, así como en las publicaciones polacas sobre Argentina editadas en la época. Paralelamente, nos basamos en la información extraída de las publicaciones argentinas del periodo analizado (memorias de organismos oficiales, principalmente de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación, en los testimonios de los actores contemporáneos a los hechos estudiados y en la prensa local).

sobre los procesos migratorios (Nalewajko 2014: 139–45). Paralelamente, fue iniciada la construcción de la ciudad portuaria de Gdynia y, a partir de la década de los treinta, se inauguró la conexión directa entre la ciudad polaca y los puertos latinoamericanos, como Río de Janeiro, Santos y Buenos Aires (Smolana 1983: 45). Además, para facilitar el traslado, se instauró una red de hoteles que albergaban y ofrecían manutención a los futuros emigrantes antes de emprender el viaje.

Como consecuencia de la inestabilidad general vivida en Polonia y debido a las iniciativas proemigratorias gubernamentales, en el periodo analizado, los movimientos migratorios entre ambos países aumentaron considerablemente. El número de 2,4 mil ciudadanos polacos que arribaron al puerto argentino en el año 1921 creció a más de 14 mil en el 1926, llegando a superar la cifra de 20 mil ingresos anuales entre 1928 y 1929 (Smolana 1983: 56). El crecimiento sostenido de los movimientos migratorios entre ambos países quedó interrumpido en los primeros años de la década de los 30. En consecuencia, la inmigración polaca hacia Argentina disminuyó de manera considerable, manteniéndose en esta época a nivel de dos mil ingresos anuales. Tras un periodo de estancamiento, la recuperación económica de Argentina contribuyó a que la intensidad del proceso migratorio empezara a restablecerse nuevamente en la segunda mitad de los años treinta. En consecuencia, se calcula que en aproximadamente dos décadas emigraron a la Argentina entre 157 y 167 mil ciudadanos polacos (Smolana 1983: 56).

Una parte de los arribados en este periodo se radicó en las comunidades polacas creadas ya antes de la I Guerra Mundial. Este fue el caso, por ejemplo, de los inmigrantes que se dirigieron a la provincia de Misiones, donde desde finales del siglo XIX se fueron fundando varias colonias polacas. Un porcentaje significativo se estableció en las ciudades de Córdoba, Rosario, Santa Fe o en la austral Comodoro Rivadavia. La mayoría, sin embargo, optó por quedarse en la capital y en las ciudades periféricas. De ahí, en el periodo de entreguerras, se hizo visible la presencia polaca en las localidades de Dock Sud, Llavallol, Valentón Alsina y, principalmente, en Berisso, una localidad alejada 60 kilómetros de Buenos Aires. Es esencial aclarar, sin embargo, que dentro del grupo registrado bajo esta categoría, los de origen polaco constituían aproximadamente un 50% del total de los arribados; el resto fueron los judíos y los ucranianos, considerados por las autoridades polacas como las minorías más conflictivas y los principales culpables de la desastrosa situación por la que pasaba el país (Mazurek 2006: 92).

La crisis y la inmigración polaca en Argentina

El estallido de la crisis en los Estados Unidos, en el año 1929, pronto se expandió a prácticamente todo el mundo industrializado, siendo uno de sus impactos más evidentes una fuerte y prolongada caída de la actividad económica

y la consecuente muy alta tasa de desocupación. Este proceso también afectó fuertemente a Argentina, provocando un derrumbe de los precios de los principales productos de exportación –cereales, lino y carnes– y el alarmante aumento de los trabajadores desocupados (Korol 2001: 22). Las consecuencias de la crisis, más visibles en las grandes ciudades, afectaron a toda la sociedad argentina, pero, sobre todo, a los trabajadores extranjeros. Dentro de este panorama, los ciudadanos polacos fueron uno de los grupos étnicos que más padecieron las secuelas de la depresión. En el año 1930, la tercera parte de todos los inmigrantes polacos en la Argentina se encontraban sin trabajo, y los que consiguieron conservar el empleo, trabajaban de forma discontinua o sufrían cortes importantes en el salario (Klarner-Kosińska 1983: 232). Esta situación fue empeorando sucesivamente en los años siguientes, alcanzando su apogeo en 1933.

Como consecuencia directa de la crisis económica vivida en la capital argentina y dado el creciente número de los trabajadores desocupados, desde el inicio de la década de los 30, en los galpones vacíos ubicados en la zona portuaria, se estableció el primer asentamiento informal, construido y poblado mayoritariamente por personas de origen extranjero. Debido a su fuerza numérica, los desocupados pronto comenzaron a poblar los terrenos baldíos de la costa del Río de la Plata, entre las calles Canning (actual Avenida Scalabrini Ortiz) y Avenida Sarmiento, dando origen a la popularmente denominada Villa Desocupación. De esta forma, se fueron levantando lo que un testigo ocular definió “rudimentarias, pequeñas, bajas y antihigiénicas casuchas, inmundas pocilgas más bien, de los más diversos tipos, juntas entre sí, en varias hileras y formando calles angostas” (Ré 1938: 66). El perfil de los habitantes del asentamiento se presentaba relativamente homogéneo. Se trataba de hombres, en su mayoría jóvenes, cuyas edades oscilaban entre 25 y 45 años, que “con sus precarias y deshechas ropas ofrecían un aspecto sucio y de abandono lamentable” (Ré 1938: 68). Los desocupados crearon sus propias secciones, que reflejaban una división según la nacionalidad. La mayoría eran ciudadanos polacos:

En el denominado Puerto Nuevo de Buenos Aires están las barracas de los desocupados. El número de los polacos que viven allí algunos lo calculan como varios centenares otros como varios miles. (...) Se trata de la gente pobre a la que la desocupación y la crisis llevaron a una situación sin salida.
[traducción de la autora]

(“Głos Polski”, no 873, 4.12.1933: 4)

La inestabilidad vivida por los trabajadores, en general, y la extrema pobreza de los inmigrantes polacos, en particular, fue un tema recurrente en las notas publicadas por la prensa polaca. En las páginas de los periódicos abundan las imágenes de centenares de inmigrantes polacos sin ocupación, desnutridos y dedicados a la mendicidad en la zona de Retiro y en el centro de

la ciudad. Los periodistas subrayaban, además, la gran facilidad con que éstos terminaban, durante cada vez más prolongados periodos de desocupación, a formar parte de uno de los precarios asentamientos. En estos términos lo describe “Głos Polski”, una de las principales publicaciones polacas:

De este laberinto de miseria absoluta, del que no existe salida, de este oscuro down town bonaerense, emergen a diario miles de personas desesperadas (...), se dispersan por las calles de la ciudad y de los suburbios, mendigando por un trozo de pan para saciar el hambre. Ya no tienen esperanza de encontrar trabajo. Durante meses se presentaban ante las puertas [de fábricas, talleres] en las que siempre encontraban el letrero ‘no hay vacantes’. La mayoría de ellos era gente tranquila, razonable, dispuesta a trabajar, pero la miseria les obligó a bajar, cada vez más, y desesperados fueron alimentando el ejército de los infelices. ¿Debería sorprender que en estas circunstancias muchos se convirtieron en enemigos de la sociedad y, en vez de buscar en vano el trabajo, se dedicaron a mendigar? [traducción de la autora]

(“Głos Polski”, no 1085, 18.08.1934: 4)

Sorprendidas o no, las autoridades argentinas no permanecieron sin respuesta. Ante la escala de la mendicidad, el gobierno optó por tomar medidas represivas. Consecuentemente, según la ley aprobada en 1932, los mendigos o los que explotasen la mendicidad podían quedar reprimidos con una multa o con el arresto de 6 a 21 días. Según las fuentes policiales, los ciudadanos polacos iban ganando cierto protagonismo en esta actividad. Como se ha podido comprobar, en el año 1933 fueron detenidas 440, en 1934 – 223 y en 1935 – 230 personas de nacionalidad polaca por ejercer la mendicidad. Es necesario destacar que la cifra de los ciudadanos polacos arrestados por este motivo, principalmente hombres, supera a cualquier otro grupo migratorio (Ré 1938). La omnipresencia del problema también fue relatada por Juan Alejandro Ré, subcomisario de la comisaría 23, responsable del área en la que estaba localizado el campamento de los desocupados. Según el funcionario, el clima vivido en la Villa Desocupación ofrecía un contexto altamente propenso para la mendicidad y ésta, a su vez, constituía un punto de partida para cometer todo tipo de infracciones a las normas legales establecidas. Esta situación la fomentaban, en opinión de Ré, la venta de alcohol, la habitual embriaguez de los habitantes y, sobre todo, las quinielas que gozaban de gran popularidad entre los desocupados:

Como era de esperar, resultó este campamento un foco de infección material y moral, donde en escala ascendente y peligrosa se transformaba sucesivamente el desocupado en mendigo, éste en vago, y el vago en delincuente (...).

(Ré 1938: 69–70)

El fragmento citado refleja la proximidad que supuestamente existía entre los desocupados temporarios o crónicos y la delincuencia; asociación propia de la criminología positivista y que, a su vez, ha permanecido durante décadas en el imaginario social porteño (Daniel 2013: 205). Según éste, la conversión de un desocupado en delincuente era solamente cuestión del tiempo. Cabe destacar que el análisis del autor no se detenía en este punto. Como recalca el subcomisario, la pobreza –entendida como la principal causa de desmoralización y delincuencia– iba de la mano con todo tipo de las “ideologías subversivas”, transportadas al suelo argentino por los agitadores extranjeros. De esta forma, consecuente con la idea, y al referirse a la Villa Desocupación, Juan Alejandro Ré afirmaba: “se cobijaron allí, además, sujetos de toda ideología, extremistas, comunistas, anarquistas, etc., actividades disolventes que pudieron desarrollarse favorecidas por el ámbito propicio como pocos” (Ré 1938: 69–70).

La identificación existente entre los infractores del orden público y los habitantes de la villa, entre los que, como hemos señalado, sobresalían numéricamente los ciudadanos polacos, lo comprueba también la prensa étnica. No obstante, en este último caso se trató de demostrar la equivocación del prejuicio. De esta forma, uno de los periodistas polacos describe, con cierta ironía, a los habitantes del campamento:

La mayoría son europeos, principalmente rubios o de pelo castaño. Los argentinos los toman por revolucionarios o anarquistas, sin embargo se trata principalmente de la gente pobre, cuyo mayor delito es no tener dinero. (...) En Argentina, entre ciertos grupos sociales, se ha extendido un prejuicio hacia los rubios. Así que mejor pronto volverse canoso o calvo. [traducción de la autora]

(“Głos Polski”, no 873, 4.12.1933: 4)

El asentamiento de los desocupados, a pesar de ser percibido como “foco de infección material y moral”, fue tolerado durante varios meses. No obstante, ante los actos delictivos, ocurridos a finales del año 1933 y principios de 1934, las autoridades se vieron obligadas a tomar medidas drásticas. Nos referimos a una serie de atracos a almacenes y tiendas alimenticias en la proximidad de la calle Santa Fe, que ocasionaron importantes daños materiales en los negocios de la zona. Los sucesos fueron protagonizados por los habitantes de la villa, armados de revólveres, hierros, palos y piedras, que posteriormente quedaron identificados como ciudadanos polacos. Esta vez no se trataba de pobres inmigrantes sin recursos, sino de un grupo organizado que, a los ojos de las autoridades, amenazaba la seguridad ciudadana y perturbaba el orden público. Además, la gravedad del asunto radicó en que, según informaba la prensa local, junto con los detenidos, los funcionarios de la policía encontraron numerosos volantes y folletos de propaganda anarquista (“La Prensa” 4.11.1933: 12).

La comunidad polaca, incapaz de negar la participación de sus compatriotas en los actos vandálicos, optó por asegurar que los individuos que participaron en los asaltos fueron, indudablemente, víctimas ingenuas e inocentes, contratadas por la competencia de los negocios de la zona, ansiosa por destruir, sea como fuese, al contrincante comercial. Tampoco faltaron voces que señalaban que se trataba de un complot internacional que pretendía desacreditar el buen nombre de Polonia y de los polacos (“Głos Polski”, no 867, 27.11.1933: 1). En cualquier caso, el componente ideológico asociado al asentamiento lo convertía en un peligro inminente para la sociedad y no podía ser tolerado por las autoridades. Como consecuencia, en enero de 1934, con intervención de los funcionarios de la policía, los desocupados con antecedentes penales quedaron detenidos y los demás fueron obligados a trasladarse a los galpones del Puerto Nuevo. Al mismo tiempo, los obreros municipales procedieron al derrumbe del asentamiento (Ré 1938: 78).

Si bien la Villa Desocupación destacó por su extensión y el número de habitantes, ésta no fue la única zona de Buenos Aires donde se agruparon los desocupados. La escala de la crisis económica provocó que los asentamientos informales también empezaran a formarse en los bosques de Palermo, en el Parque Patricios o en el Bajo Belgrano (Snitcofsky 2013). En estas circunstancias, las autoridades se vieron obligadas a actuar no sólo de forma represiva, como fue en el caso de los intentos de combatir la mendicidad, sino también tomaron una serie de medidas que pretendían mejorar la situación vivida por los miles de desocupados.

El gobierno argentino ante la crisis

Aunque la irregularidad e inestabilidad de la actividad laboral era una característica propia del mercado de trabajo argentino a finales del siglo XIX–principios del XX y formaba parte de la vida obrera habitual, la expansión industrial experimentada por el país en las décadas posteriores se ha reflejado en la estabilización del empleo y en los avances en materia de la legislación laboral (Daniel 2013: 210). Es por ello que el importante deterioro de las condiciones laborales en la década de los treinta despertó mayor preocupación que las crisis anteriores. Como respuesta, el gobierno golpista de José Félix Uriburu optó por reducir el gasto de Estado, disminuyendo los salarios de los empleados públicos y restringiendo el gasto en obras públicas. Al mismo tiempo, se procedió a incrementar los impuestos internos y aumentar los aranceles a las importaciones (Korol 2001: 29). Posteriormente, durante la presidencia de Augustín Justo, con el objetivo de proteger la producción agrícola, a partir de 1933 fueron organizadas la Junta Reguladora de Granos, la Junta Nacional de Carnes, la Junta Reguladora de Vinos, la de la Industria Lechera, la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate y la Junta Nacional del Algodón. En esta misma época, el gobierno creó también un nuevo

fondo nacional de vialidad destinado al estudio, trazado y construcción de caminos y obras anexas; iniciando, de esta manera, una época de desarrollo de carreteras que no se igualaría por décadas (Ballent y Goreli 2001). Con la implementación de las obras públicas a gran escala se pretendía, siguiendo el ejemplo estadounidense, crear puestos de trabajo para miles de desocupados y combatir la depresión.

Por otro lado, además de las acciones efectuadas para subsanar la economía nacional, también se tomaron pasos para paliar la situación de miles de desocupados que residían en el país. En este sentido, una de las medidas más importantes fue la creación, en noviembre de 1934, mediante la Ley 11.896, de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación. El objetivo de esta, que funcionaría hasta 1944, consistió en establecer las soluciones para el problema, así como encontrar las causas más profundas de la crisis². Se procuró ofrecer la asistencia social a los más necesitados, facilitar el traslado a los jornaleros o peones hacia zonas carentes de trabajadores, formar a los desocupados sin profesión, promover el establecimiento de las colonias agrícolas y, por último, concentrar en campos especiales a los individuos sin aptitudes ni deseos de trabajar (Junta Nacional para Combatir la Desocupación 1938: 15).

La Junta quedó a cargo del albergue donde fueron trasladados los desocupados desalojados de la Villa Desocupación. Allí se les facilitó la comida y la asistencia sanitaria. Para evitar que el albergue se convirtiera en el asilo gratuito, sus habitantes fueron obligados a realizar determinados trabajos. Paralelamente, en las proximidades del mismo se creó la Escuela-Taller con cursos de ebanistería, carpintería, cincelado, herrería artística y encuadernación, así como una chacra destinada al cultivo de las hortalizas. Además, junto con las labores asistenciales, la formación de los desocupados y ayudas para la movilidad, se puso en práctica la exclusión ejemplificadora y el disciplinamiento como medidas para corregir la situación (Girbal-Blacha 2003: 29). Consecuentemente, según leemos en la *Memoria* elaborada por la Junta:

Numerosos desocupados, cuyo estado de abulia y de desidia permitía dudar de su regeneración, se han convertido en seres útiles, capacitados de nuevo para reanudar la lucha por la vida, volviendo a mostrarse dueños de este bagaje indispensable de la voluntad, sin el cual es imposible iniciar empresa alguna en la tierra. Se han registrado cosas en que el albergado, después de haber caído en un estado de abulia lindante con el de la atonía física y moral,

² Una de las causas detectadas por la Junta como desencadenante de la desocupación masculina fue el trabajo femenino. Según podemos leer, se trataba de una acción perturbadora para la economía, por recibir la mujer un sueldo menor que el del hombre por el mismo trabajo. Paralelamente, como la actividad laboral implicaba el alejamiento del hogar, ésta tenía un pernicioso influjo sobre la familia (Junta Nacional para Combatir la Desocupación 1938: 26).

se reintegraba a la existencia higiénica y laboriosa del trabajador, consciente de su recuperada condición de hombre, de elemento productivo y útil para la sociedad.

(Junta Nacional para Combatir la Desocupación 1938: 17)

Como podemos ver en el fragmento citado, los iniciadores y ejecutores del proyecto quedaron plenamente satisfechos con el cumplimiento de los objetivos propuestos. Lo acertado de operar en diferentes niveles, como indicaban, consistió en la “reeducación” de muchos de los desocupados, convirtiéndolos en “elementos productivos y útiles para la sociedad”.

La comunidad polaca ante la crisis

Dada la magnitud del problema de la desocupación y el origen de los principales afectados, también la comunidad polaca puso en práctica una serie de medidas que pretendían paliar, aunque fuera en forma parcial, la situación por la que pasaban los connacionales más desfavorecidos. En este contexto, tanto el ya mencionado “Głos Polski” como “Niezależny Kurier Polski w Argentynie”, dos principales publicaciones polacas de la época, asumieron el papel de voceros de la comunidad y reclamaban mayor apoyo para los desocupados. Como resultado, ya en 1928, con ayuda económica del cuerpo diplomático polaco, en la ciudad de Buenos Aires, fue fundado el Patronato, entidad dependiente de la Oficina de Emigración en Polonia. Sus funciones consistían en actuar como agencia de colocación, servir de apoyo jurídico o sanitario a la cada vez más numerosa comunidad, intermediar entre el empresario y el trabajador, ayudar a los ciudadanos polacos sin recursos, organizar los comedores sociales gratuitos e incluso facilitar, en casos extremos, el retorno a Polonia. La gran concentración de los inmigrantes desocupados en el barrio de Retiro y en la proximidad del Puerto Nuevo motivaron a los activistas polacos a establecer la oficina del Patronato en la calle Charcas 418, hoy Marcelo T. de Alvear 418. Pese a sus esfuerzos, la enorme escala de la crisis superó las escasas posibilidades del Patronato. Según los datos disponibles, en 1930, de las 5.977 solicitudes de intermediación en la búsqueda de empleo, pudieron resolverse favorablemente 706; en el año siguiente, esta cifra se redujo a tan sólo 458 (Klarner-Kosińska 1983: 232). Al mismo tiempo, las quejas constantes de los que acudían a la entidad en busca de ayuda apuntaban que los trabajos a los que la entidad brindaba el acceso eran o los peor pagados o los más duros y peligrosos.

La escasa oferta laboral que ofrecía el Patronato abarcaba, sobre todo, el servicio doméstico (mucamas, mozos, cocineros, jardineros o chóferes). La remuneración oscilaba entre 35 y 100 pesos mensuales, siendo los chóferes los mejor pagados. El contratado recibía, en la mayoría de los casos, el alojamiento y la manutención. En segundo lugar, podían encontrar trabajo los peones rurales u obreros de las cuadrillas, equipos destinados para

la construcción de los carriles ferroviarios. Su remuneración oscilaba entre 25–40 pesos mensuales en el caso de los primeros y 2,20–2,50 pesos diarios, en el de los segundos (“Głos Polski”, no 1012, 19.05.1934: 2). Los que menos dificultades tenían a la hora de encontrar trabajo eran los obreros cualificados. Es por ello que muchos de los inmigrantes polacos, con poca o ninguna experiencia, y con el objetivo de conseguir cualquier empleo, se hacían pasar por profesionales. Según las denuncias de los funcionarios del Patronato, esta práctica, al parecer bastante común, contribuía al mantenimiento de la ya muy dañada imagen del trabajador polaco y de la reticencia de los empleadores a la contratación de las personas de este origen.

También en 1928, gracias a las donaciones particulares y al apoyo de la Legación de la República Polaca en Buenos Aires, fue construido el albergue para los inmigrantes polacos sin trabajo y sin techo. El edificio de un solo piso, situado en la calle Quirno 928, en el barrio porteño de Flores, constaba de dos salas grandes y cuatro pequeñas, dos cocinas y un baño. El albergue, según los iniciadores del proyecto, tenía la capacidad de alojar de hasta 120 personas (“Głos Polski”, n. 23, 24.06.1928: 4). No obstante, la escasez de fondos para su mantenimiento, el alejamiento del centro y de las entidades polacas, provocó que éste, al parecer, no gozara de gran popularidad entre los propios inmigrantes, incluidos los más necesitados, ganándose el nombre del “Hotel Misericordia” (“Głos Polski”, no 521, 1.10.1932: 2). Durante varios años, el edificio fue objeto de quejas constantes, que señalaban las condiciones insalubres y la falta de higiene básica. En el informe de la Federación “Dom Polski”, el organismo central de la comunidad polaca, encontramos esta descripción del albergue:

El edificio, dada su construcción defectuosa, no cumple con su finalidad. Las salas, oscuras y bajas, no son higiénicas. Los pasillos, angostos y oscuros como en un sótano, hacen que la casa se parezca más a un viejo conventillo que a un albergue. A estos defectos generales se suma el mal acabado del edificio y los arreglos necesarios sobrepasan las capacidades financieras de la Sociedad. [traducción de la autora]

(Federacja Towarzystw i Org. Dom Polski 1935: 22–23)

También por iniciativa de la comunidad polaca en Buenos Aires, en la cercanía de la zona de Retiro, fue fundado el comedor gratuito. En el momento de la apertura, los entusiasmados iniciadores del proyecto aseguraban que éste tenía una capacidad de preparar entre 500 y 600 almuerzos diarios. En realidad, por la escasez de fondos disponibles, llegó a preparar entre 80 y 150 comidas diarias. Por la misma causa, el comedor gratuito de Retiro cerró sus puertas en noviembre de 1931; es decir, después de apenas 8 meses de funcionamiento (“Głos Polski”, no 43, 22.11.1931: 1). Paralelamente, se intentó buscar alternativas factibles y duraderas fuera de la provincia de Buenos Aires que, como denunciaba la prensa étnica, había perdido la capacidad de absorber la mano de obra desocupada:

La ciudad [de Buenos Aires] es la pérdida de nuestros emigrantes. Así es como ocurre con casi todos los recién llegados: se van al interior, enviados por la Dirección de Inmigración, por el Patronato o por una de las instituciones privadas de este tipo. El trabajo suele ser muy malo y se asemeja a una simple explotación. Lo dejan después de algún tiempo y regresan, a menudo a pie, a Buenos Aires, donde está la Legación, el Patronato, etc., pensando que con ayuda de Dios todo se arreglará. Allí está el problema. [traducción de la autora]

(“Kalendarz Polski” 1932: 118)

Para aliviar la situación de sus compatriotas de la capital, los impulsores del proyecto se dirigían a las comunidades radicadas en el interior del país y, particularmente, a los “hermanos polacos de Misiones” (“Głos Polski”, no 788, 23.08.1933: 1). El nordeste argentino se presentaba, frecuentemente, como una posibilidad viable de escaparse de la desocupación y de la miseria vividas en las grandes ciudades. Así, por ejemplo, en un artículo del año 1933, titulado *Misiones, la tierra prometida para los colonos polacos: Polana*, referente a la colonia fundada un año antes, podemos leer: “La tierra de Polana es idónea para la explotación agraria intensiva, la única que en la actual época de crisis puede garantizar importantes ganancias sin gran inversión inicial y con relativamente poco trabajo [traducción de la autora] (“Kalendarz Polski” 1932: 213).

Ante las penurias vividas por miles de inmigrantes polacos, empezaron a aparecer voces señalando que la causa de esta situación estaba estrechamente relacionada con una imagen irreal de Argentina que se propagaba en Polonia. En repetidas ocasiones tanto “Głos Polski” como “Niezależny Kurier Polski w Argentynie” denunciaban que, pese a la extremadamente difícil situación, el Sindicato Emigratorio en Polonia difundía una falsa información sobre la escasez de la mano de obra en Argentina e informaba que las organizaciones polacas radicadas en este país solicitaban a las autoridades el envío urgente de los trabajadores del mismo origen (“Głos Polski”, no 1162, 17.11.1934: 1). En uno de los artículos publicados en el año 1933 podemos leer:

El contexto actual nos hace mirar de forma más crítica el problema de nuestra emigración y evidencia la necesidad del cambio en materia de la política [emigratoria] (...). Desde la recuperación de la independencia, los movimientos emigratorios cobraron carácter masivo. Se pudo observar el despoblamiento de algunos pueblos y una acelerada venta de parcelas con el fin de conseguir el dinero suficiente para financiar el viaje [hacia Argentina] (...). [Hasta hace poco] todos ganaban bastante bien, algunos incluso, con pequeños ahorros, pudieron retornar al país (...). Estos tiempos desgraciadamente ya pasaron. Todavía hay gente en Polonia que cree que Argentina es una mina de oro. (...) Muchos de los que llegaron en los últimos dos años confirman que los

motivos de su emigración se debían a esta imagen (...). Hoy en día, tienen que enfrentarse a los fantasmas de la desocupación, miseria y pésimas condiciones de vida. [traducción de la autora]

(“Kalendarz Polski” 1932: 117–118)

Efectivamente, si revisamos las publicaciones de la época, la Argentina aparece, invariablemente, como un país de grandes oportunidades e inmensas riquezas naturales, todavía sin explotar, que están al alcance de cualquiera que se decidiera a venir y a adueñarse de ellas. Éste, por ejemplo, es el caso del libro publicado en 1929 por un viajero y periodista polaco, Mieczysław Fularski. En el capítulo titulado “Argentina – tierra prometida”, el autor enumera todos los beneficios de los que gozan los polacos tras arribar al puerto bonaerense: una buena acogida por parte de la sociedad argentina, fácil acceso al trabajo bien remunerado y, sobre todo, las innumerables posibilidades de un rápido ascenso social. Entre los consejos que Fularski les da a los futuros emigrantes, uno llama particularmente la atención: “La gente que conoce las relaciones locales asegura que entre las condiciones imprescindibles para enriquecerse en Argentina, la primera es llegar sin nada de dinero en el bolsillo” (Fularski 1929: 22).

Pese al panorama poco alentador y a las denuncias de propagar entre los futuros emigrados una visión inexacta sobre Argentina, las principales publicaciones de la comunidad polaca, leales a la línea oficial de la política emigratoria del Estado polaco, no contemplaban el regreso al país como una de las posibles soluciones para miles de desocupados. Al menos no sin que éstos hayan reunido un capital suficiente. En una serie de notas, cuya publicación coincide con el auge de la crisis, en palabras encendidas, se desalentaba a los lectores de la idea del retorno. El principal argumento pretendía convencerles de que se trataba de una situación pasajera, que estaba a punto de finalizar. En un llamamiento dirigido a los desocupados, apelando a su orgullo y al sacrificio que para ellos y para sus familias supuso el hecho de llegar hasta Argentina, podemos leer:

¡No pueden perder la fe! ¡No pueden desesperarse! ¡Tienen que lograr el objetivo con el que habían dejado el país y a su familia! No olviden que para salir del país y para comprar el billete del barco se habían gastado hasta la última moneda. Para poder viajar habían vendido la última vaca, el último pedazo de tierra o incluso habían pedido un préstamo usurario. Emigraron para asegurar su existencia y la de sus seres queridos. Es por ello que no pueden volver como náufragos, con el espíritu quebrantado y sin dinero –tienen que volver tal como lo prometieron– salvando a sus familias de la miseria y convertidos en su apoyo para el futuro. [traducción de la autora]

(“Głos Polski”, no 830, 12.10.1933: 1)

La imagen del inmigrante polaco en la época de entreguerras

La emigración polaca
hacia la Argentina
de entreguerras

Katarzyna Porada

Teniendo en cuenta las circunstancias anteriormente descritas, no es de extrañar que la imagen de los inmigrantes polacos residentes en Buenos Aires durante el periodo de entreguerras difícilmente pudiera catalogarse como positiva. Miles de desocupados procedentes de Polonia, subsistiendo en las proximidades del Puerto Nuevo, dependientes de la caridad, mendigando por los barrios céntricos o protagonistas de la crónica policial; éste era un cuadro frecuente y difícil de ignorar que presentaban las calles porteñas en el primer lustro de la década de los 30. En estas circunstancias no faltaron opiniones que señalaban que las dificultades que experimentaban los polacos a la hora de incorporarse a las estructuras existentes del país eran resultado directo de la etapa preemigratoria. De acuerdo con estas ideas, el anteriormente mencionado subcomisario Ré, afirmaba: “[A partir de la I Guerra Mundial] nuestro país presenció impasible la invasión pacífica de gente extranjera, de todas las nacionalidades –especialmente polaca–, gente que en su mayoría por su condición de ex combatientes, traía consigo taras patológicas y carencia absoluta de recursos de subsistencia” (Ré 1938: 65). De esta forma, el hecho de haber pasado por las experiencias de la guerra les condenaba, según esta línea argumentativa, a ser portadores de trastornos mentales y, por tanto, imposibilitaba su integración a la sociedad argentina.

Esta imagen poco favorable se fue nutriendo también debido al creciente número de inmigrantes ilegales de origen polaco que entraban a la Argentina. El fuerte impacto de la crisis económica de los años treinta y la ola de nacionalismo que se fue expandiendo en el país³ provocaron la adopción de nuevas modificaciones en la legislación migratoria. Primero, se procedió a elevar las tasas consulares y, en 1932, la entrada al país fue condicionada a estar en posesión de un contrato de trabajo. Si bien se permitía el ingreso de aquellos que fuesen llamados por sus parientes, el permiso de desembarco era concedido solo en el caso de que estos últimos estuvieran en condiciones de costear la subsistencia de los recién llegados (Devoto 2009). Dichas restricciones originaron, a su vez, nuevas estrategias de entrada a Argentina. En estas circunstancias, no faltaron personas que viajaban primero a Paraguay, país vecino con política migratoria menos restrictiva, para luego, de manera ilegal, cruzar la frontera (Międzynarodowe Towarzystwo Osadnicze 1938).

Otro de los ámbitos en los que el gentilicio polaco fue ganando una fama importante, aunque no necesariamente deseada por los integrantes de la comunidad, era la prostitución. A finales del siglo XIX y principios del XX se

³ El 6 de setiembre de 1930 se efectuó en Buenos Aires el golpe de Estado, encabezado por el general José Félix Uriburu, simpatizante de los fascismos europeos. Los golpistas nuclearon a su alrededor a los grupos más intransigentes de la derecha nacionalista y a los sectores tradicionales del conservadurismo (Macor 2009: 53).

registró un importante grado de masculinización de la población, resultado directo de la llegada de miles de inmigrantes, en su mayoría hombres solos o solteros, que contribuyó a la propagación de las llamadas “casas alegres”. Respondiendo a la demanda existente, en 1906, en la ciudad de Buenos Aires, fue creada la que en pocos años se convertiría en la más poderosa organización de prostitución y trata de blancas en todo el continente latinoamericano: “La Sociedad Israelita de Socorros Mutuos Varsovia”. La referencia a la capital polaca era una particular forma de homenajear el lugar de origen de los socios fundadores, en su mayoría judíos procedentes de Polonia. Posteriormente, en el año 1927, tras la intervención del cuerpo diplomático polaco, empeñado en defender, al menos a nivel nominal, “el buen nombre y la reputación del país”, la organización pasó a denominarse la “Sociedad de Socorros Mutuos, Sinagoga y Cementerio Zwi Migdal” (Yafitz 2011).

Durante años de su lucrativo funcionamiento, la red de proxenetas se dedicó a introducir en el país –en Buenos Aires primero, y luego en Rosario, Córdoba, Mendoza, Tucumán y Corrientes– a miles de mujeres provenientes principalmente de la Europa Centrooriental. Tentadas con falsas promesas de mejorar la situación vivida en sus pueblos natales, tras arribar a la Argentina, las víctimas terminaban en alguno de los prostíbulos a cargo de los socios de la “Zwi Migdal” (Alsogaray 1930). La expansión en Buenos Aires de los prostíbulos, propiedad de los judíos oriundos de Polonia, y una gran presencia de las prostitutas del mismo origen contribuyeron a que el gentilicio polaco fuera a menudo utilizado como equivalente del rufián, y la polaca como sinónimo de prostituta. Aunque la red fue desmantelada en 1930, la asociación entre la inmigración polaca y la prostitución persistió en el imaginario colectivo durante varias décadas.

La particular mala fama que se habían ganado los ciudadanos polacos en Buenos Aires fue comprobada por los representantes de los medios de comunicación polacos. Según afirmaba Konrad Wrzos, uno de los más destacados periodistas de la época de entreguerras, de visita en la Argentina en 1936: “...al lector de la prensa argentina no le sorprende que junto con el apellido de una prostituta asesinada, de un tratante de blancas arrestado, de un asesino en busca y captura o de un ladrón, se encuentre una corta descripción: polaco” [traducción de la autora] (Wrzos 1937: 47). También la prensa comunitaria demostraba una clara preocupación por esta imagen poco halagüeña y frecuentemente publicaba quejas de los lectores denunciando el abuso policial. Según los actores involucrados, era habitual que los funcionarios detuvieran o propiciaran una paliza a los ciudadanos polacos, sin otro motivo aparente que su origen. En consecuencia, frente a los prejuicios existentes, muchos de los polacos residentes en Buenos Aires optaban por hacerse pasar por representantes de cualquier otra nacionalidad, antes que confesar su verdadera procedencia (“Głos Polski”, no 892, 27.12.1933: 5).

Por último, no faltaron acusaciones de que la comunidad polaca agrupaba a numerosos “comunistas”, “revolucionarios” o “elementos subversivos”. Según los voceros del grupo, esta vez también se trataba de imputaciones totalmente injustificadas y que, otra vez, comprobaban la existencia de un complot orga-

nizado en contra del Estado polaco y de sus ciudadanos. En un llamamiento publicado en “Głos Polski”, se alentaba a todos los ciudadanos polacos a defender el buen nombre de la comunidad:

Antes que nada, tenemos que convencer a la prensa de nuestra segunda patria-Argentina que la emigración polaca hacia Argentina es, en su mayoría, apolítica, que está compuesta en un 99% de campesinos, con una cultura mínima, que en Polonia nunca participaron en la vida político-social y llegaron hasta aquí exclusivamente en busca de la manutención y pensando en asegurar su futuro, es decir, para trabajar. La opinión de que el gobierno polaco intencionalmente se deshace de “elementos revolucionarios”, incitándolos a la emigración, es totalmente falsa. [traducción de la autora]

(“Głos Polski”, no 867, 27.11.1933: 1)

Independientemente de lo acertado de la opinión sobre las intenciones encubiertas de las autoridades polacas, el fragmento muestra un hecho significativo. Como podemos ver, a los ojos de los dirigentes comunitarios era preferible pasar por personas sin educación, ignorantes, portadores de una “cultura mínima” y sin ninguna experiencia en la vida política, que ser acusados de “elementos revolucionarios” o, en el peor de los casos, de “comunistas”.

A modo de conclusión

Como se ha pretendido demostrar, los años de entreguerras, y particularmente la primera mitad de la década de los 30, fue un período muy difícil para la comunidad polaca radicada en Argentina. Si bien los ciudadanos polacos no eran los únicos perjudicados por la crisis económica de la época, llama poderosamente la atención el porqué de su alta vulnerabilidad en el contexto argentino. En un intento de contestar este interrogante, en primer lugar, habría que señalar las ya mencionadas políticas proemigratorias promovidas por el Estado polaco y el mínimo apoyo que los emigrados recibían una vez arribados en el país de destino. El proceso migratorio a gran escala, abiertamente promovido y patrocinado por las autoridades polacas, superó numéricamente las etapas anteriores. Los años del auge migratorio polaco coincidieron en el tiempo con la época anterior a la crisis económica mundial. Al tratarse de una inmigración relativamente joven, sus estructuras colectivas no alcanzaron la capacidad de brindar ayuda suficiente a los connacionales más necesitados. Consecuentemente, sin empleo, sin ahorros y con un apoyo institucional insuficiente, miles de ciudadanos polacos pasaron a poblar los asentamientos de desocupados que empezaron a hacerse presentes en el paisaje urbano bonaerense.

Por otro lado, además de los factores arriba señalados, la respuesta a la pregunta planteada la encontramos, en parte, en el perfil de los propios

emigrados. La gran mayoría eran obreros no calificados, peones o jornaleros, carentes de oficio y sin competencias técnicas suficientes como para garantizar el acceso a un empleo estable. Dentro de este grupo, algunos encontraban trabajo en fábricas, talleres, frigoríficos ubicados en el cono suburbano; otros, en cuadrillas de peones destinadas a la construcción de las vías ferroviarias, y los demás eran requeridos en el campo, durante la época de cosecha. No obstante, al agravarse la situación laboral en la Argentina, se convertían en mano de obra prescindible y, en consecuencia, eran los primeros en perder el trabajo.

La situación descrita perduró hacia la segunda mitad de los años treinta. A partir de entonces se produjo una paulatina recuperación económica de la Argentina, lo que favoreció, a su vez, la afluencia del capital extranjero. El mercado laboral volvió a restablecerse y la desocupación, incluida la de los ciudadanos polacos, fue disminuyendo. Junto con las condiciones económicas empezó a recuperarse el movimiento migratorio entre ambos países. Ya en 1936, aproximadamente 6 mil ciudadanos polacos arribaron a Buenos Aires, y un año más tarde, este número creció hasta 8,5 mil (Smolana 1983: 56). No obstante, el estallido de la Segunda Guerra Mundial paralizó casi por completo los movimientos poblacionales, poniendo fin a una época destacable en la historia de la migración polaca hacia la Argentina.

Referencias bibliográficas

- Alsogaray J. (1930), *Trilogía de la trata de blancas: rufianes, policía, municipalidad*, Tor, Buenos Aires.
- Ballent A., Goreli A. (2001), *País urbano o país rural: la modernización territorial y su crisis*, en: A. Cattaruzza, (dir.), *Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930–1943)*, vol. VII, *Nueva historia argentina*, Sudamericana, Buenos Aires, pp. 145–200.
- Daniel C. (2013), *De crisis a crisis: la invención de la desocupación en la Argentina*, “Revista de Indias”, vol. LXXIII, no 257, pp. 193–218.
- Devoto F. (2009), *Historia de la inmigración en la Argentina*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Federacja Towarzystw i Org. Dom Polski (1935), *Sprawozdanie i Bilans Generalny. Rok 1935*, Federacja Towarzystw i Org. Dom Polski, Buenos Aires.
- Fularski M. (1929), *Argentyna-Paragwaj-Boliwia. Wrażenia z podróży*, Świat, Warszawa.
- Girbal Blacha N. (2003), *La Junta Nacional Para Combatir la Desocupación. Tradición y modernización socioeconómica en los años treinta*, “Revista Estudios del Trabajo”, no 25, pp. 25–53.
- Janowska H. (1984), *Emigracja z Polski w latach 1918–1939*, en: *Emigracja z ziem polskich w czasach nowożytnych i najnowszych (XVIII–XX w.)*, A. Pilch (ed.), Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, pp. 326–450.
- Junta Nacional para Combatir la Desocupación (1938), *Memoria Elevada al Ministerio del Interior: 1936–1937*, Compañía Impresora Argentina, Buenos Aires.

- Klarner-Kosińska I. (1983), *Polonia w Buenos Aires*, en: *Dzieje Polonii w Ameryce Łacińskiej: zbiór studiów*, M. Kula, (ed.), Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław, pp. 218–243.
- Korol J. C. (2001), *La economía*, en: A. Cattaruzza, (dir.), *Nueva historia argentina*, vol. VII: *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930–1943)*, Sudamericana, Buenos Aires, pp. 17–45.
- Macor D. (2009), *Partidos, coaliciones y sistema de poder*, en: A. Cattaruzza, (dir.), *Nueva historia argentina*, vol. VII: *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930–1943)*, Sudamericana, Buenos Aires, pp. 49–95.
- Mazurek J. (2006), *Kraj a emigracja. Ruch ludowy wobec wychodźstwa chłopskiego do krajów Ameryki Łacińskiej (do 1939 roku)*, Instytut Studiów Iberyjskich i Iberoamerykańskich Uniwersytetu Warszawskiego i Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego w Warszawie, Warszawa.
- Międzynarodowe Towarzystwo Osadnicze (1938), *Pismo Międzynarodowego Towarzystwa Osadniczego do Ministerstwa Spraw Zagranicznych w sprawie emigracji polskiej do Paragwaju i przemytu emigrantów do Argentyny*, documento publicado en: “Teki Archiwalne” no 16, 1977, por A. Pałasiewicz, *Pismo Międzynarodowego Towarzystwa Osadniczego o emigracji polskiej do Paragwaju (1938)*, Warszawa, pp. 171–179.
- Nalewajko M. (2014), *Los polacos hacia América Latina. La política emigratoria del gobierno polaco en el periodo de entre guerras*, en: *Migraciones internacionales, actores sociales y Estados: perspectivas del análisis histórico*, E. González Martínez y A. Fernández (eds.), Iberoamericana Vervuert, Madrid, pp. 129–147.
- Oteiza E. (2000), *Inmigración y discriminación. Políticas y Discursos*, Trama Editorial, Buenos Aires.
- Porada K. (2016), *Procesos de formación de la identidad étnica de un grupo de origen inmigrante en Argentina. Los descendientes de polacos en Buenos Aires y Misiones*, Polifemo, Madrid.
- Ré J. A. (1938), *El problema de la mendicidad en Buenos Aires: sus causas y remedios*, Talleres Gráficos, Buenos Aires.
- Smolana K. (1983), *Za ocean po lepsze życie*, en: *Dzieje Polonii w Ameryce Łacińskiej*, M. Kula (coord.), Ossolineum, Wrocław, pp. 39–63.
- Snitcofsky V. L. (2013), *Impactos urbanos de la gran depresión: el caso de Villa Desocupación en la ciudad de Buenos Aires (1932–1935)*, “Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad”, vol. 15, no 15, pp. 93–109.
- Wrzos K. (1937), *Yerba Mate*, Wydawnictwo RÓJ, Warszawa.
- Yafitz M. (2011), *Prosopografía proxeneta: Inmigración judía, socorros mutuos y comercio sexual en Argentina, 1906–1930*, en: *Marginados y consagrados: nuevos estudios sobre la vida judía en la Argentina*, E. Kahan (ed.), Lumiere, Buenos Aires, pp. 67–92.

Reseñas e informes

Dembicz Katarzyna (2016), *PosCuba. Lo imponderable de la transformación insular*, Hipermedia Ediciones-Deinøs-Ensayo, Madrid

Dembicz Katarzyna (2016), *Post-Cuba. The Imponderables of Insular Transformation*, Hipermedia Ediciones-Deinøs-Ensayo, Madrid.

Si observamos mediante una línea de tiempo los procesos de transición en los países exsocialistas de tipo soviético hacia una economía de mercado capitalista, en las últimas décadas del siglo XX y primeros lustros de la siguiente centuria, podemos mencionar que Polonia y Cuba se encuentran en los extremos opuestos de dicha recta. Polonia resulta un caso destacado porque fue un pionero exitoso en la eliminación de los vestigios socialistas, tal como se lo propuso uno de los arquitectos de su transición: Leszek Balcerowicz.¹ En los años cincuenta y sesenta del siglo XX se había intentado reformar el sistema socialista en Europa Central, pero sin éxito (Chavance 1992: 45–54). La situación cambió radicalmente a partir de las protestas obreras en el verano de 1980, lo que produjo diversos acontecimientos: el reconocimiento del sindicato independiente *Solidaridad*, el inicio de una transformación institucional irreversible hacia una economía de mercado capitalista y un impulso democratizador. Estrategias inspiradas en el diseño institucional de Europa Occidental. En los ochenta, Polonia fue observada con un particular interés en Europa Central y el resto de los países socialistas, entre ellos Cuba. Por su parte, el sistema socialista cubano, de inspiración soviética, quedó desamparado tras la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989, lo que complicó su viabilidad; se esperaba el colapso del sistema en cualquier momento, pero aún no ha llegado. Cuba mostró una capacidad adaptativa notable en un ambiente adverso marcado por los años dorados de la neoliberalización a nivel global. El siglo XX quedó atrás y no fue hasta el año 2007 –una vez que se dio el relevo del poder entre los hermanos Fidel y Raúl Castro– cuando se habló de reformas estructurales del sistema socialista cubano (Mesa-Lago 2015: 23), concepto que despertó dudas; después se usó el término transición, igualmente confuso,

¹ Balcerowicz estaba consciente de la inherente resistencia al cambio de los sistemas socialistas de tipo soviético, por lo tanto, propuso hacer una reforma radical que dejara poca opción a un eventual retorno al estado inicial (Balcerowicz 1995: 51).

¿transición hacia dónde o hacia qué? O, tal como lo plantea Renaud Lamber (2017: 6) en un abordaje reciente del tema: ¿hacia mercado sin capitalismo?

Katarzyna Dembicz en su *PosCuba* nos ofrece algunas respuestas al último cuestionamiento. Pero antes de abordar este punto, queremos subrayar la posición privilegiada de la autora al vivir inmersa en un contexto histórico que le permitió experimentar y analizar los dos extremos de la transición de los sistemas socialistas en cuestión, con toda la complejidad que ello implica. Originaria de Varsovia tuvo la dicha de nacer casi latinoamericana fuera de América Latina; su padre, Andrzej Dembicz, fue un destacado estudioso de ese continente a nivel global, al cual le heredó un amplio conocimiento que se refleja en su formación universitaria. Además, trabajó por casi 25 años en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Varsovia, hoy extinto; ha publicado una cantidad importante de libros, capítulos de libros y artículos científicos sobre América Latina, donde Cuba ocupa un lugar especial en su producción. De igual forma destaca su dirección y coordinación del proyecto científico denominado: “Quo vadis Cuba?”, lo que ha desembocado en otros estudios sobre la Isla, como el artículo publicado en 2016 junto con E. Biczynska: *La noción de Cuba entre los emigrados cubanos y sus diferencias geográficas*, “Quivera”, No.18, o la edición del libro *Cuba: ¿quo vadis?* (2013).

PosCuba es un libro interesante que puede ser entendido desde distintos enfoques metodológicos: la sociología, los estudios políticos o la transitología, por mencionar algunos. Sin embargo, conforme se avanza en su lectura, se descubren muchos elementos de la perspectiva de historia global contemporánea, especialmente en un espacio que a primera vista pudiera resultar diminuto en este contexto, pero que dada su trayectoria histórica en el siglo XX, Cuba resultó ser uno de los grandes actores globales, cuyo peso para moldear una ruta histórica de estas dimensiones es comparable con lo hecho por otros países de América Latina, Europa e incluso con los mismos Estados Unidos o la Unión Soviética. Situación que reivindica el papel de América Latina en estos escenarios globales, no obstante la persistencia de importantes metanarrativas en la historia global, que pretenden periferizar a este continente en su discurso. De los elementos de historia global contemporánea destacan al menos cuatro: la vinculación con diversos fenómenos, la conexión con otras historias, el reconocimiento de rupturas o continuidades y, finalmente, el enfoque transnacional y transdisciplinario. Veamos cómo se refleja cada uno de ellos en la exposición de Katarzyna Dembicz.

En primer lugar, destacamos la existencia de vinculaciones entre diversos fenómenos que encuentran explicaciones comunes para una serie de problemas manifestados en distintas áreas de estudio. Las dificultades que ha experimentado Cuba fueron inherentes al funcionamiento de los sistemas socialistas de tipo soviético aún antes de su desaparición, los cuales se caracterizaron por la centralización de sus actividades por parte del Estado y la influencia que el partido hegemónico mantuvo en éstas. Lo anterior se reflejó de diversas formas: gestión económica ineficiente, déficits de legitimidad interna y externa

por parte de los respectivos gobiernos y falta de libertades civiles, que en algunos casos llegaron incluso a considerarse violaciones a los derechos humanos. El socialismo en Europa Central se impuso en la mesa de negociación política al término de la Segunda Guerra Mundial, mientras que en Cuba se derivó de una lucha armada que derrocó a un régimen dictatorial. Las transformaciones socioeconómicas que se vivieron durante los años setenta y ochenta del siglo XX, que incluían una transformación notable de la base técnica-tecnológica, hizo que estos sistemas perdieran viabilidad en el contexto internacional, especialmente por su postura aislacionista que devino más difícil de sostener por parte de este tipo de regímenes, que enfrentaron un contexto integracionista no forzado a nivel global. Esta situación generó una presión sociopolítica que minó las bases institucionales de los sistemas socialistas de tipo soviético, sobre todo en Europa Central, por su incapacidad de transformación sin perder sus elementos básicos.

Como segundo punto, subrayamos las conexiones que se manifiestan en una variedad de otras historias que le dan sentido a un periodo de tiempo dado. Por ejemplo, existe un grupo de autores (Bobes 2015) que coinciden en señalar la inexistencia de voluntad política por parte del gobierno cubano para implementar las reformas económicas del régimen socialista, perspectiva que Katarzyna Dembicz no comparte porque, según argumenta, si no existiera esa disposición política no podría avanzarse en la materia. Pero, como bien lo apunta nuestra autora, no sólo se trata de reformas económicas, son también importantes otros cambios en el ámbito sociocultural de la Isla. Incluso, estas otras historias van hasta el mismo entorno familiar como un núcleo sustancial de la sociedad, al poner en relieve su influencia, que a veces se pasa por alto para privilegiar una visión macro de los procesos de transformación institucional. Entonces, la articulación entre lo micro (núcleo familiar) y lo macro (contexto geopolítico internacional) le dan sentido a otras historias, tal como se observa en los procesos de éxodo hacia otras sociedades en busca de alternativas por parte de los cubanos isleños; o en su defecto, dentro de esta misma línea, se inscribe la visión que nos comparte la autora sobre los miembros más jóvenes de las familias, para quienes la figura de Fidel Castro puede reducirse al *Gran Abuelo*, cuya indumentaria deportiva se contrasta con el uso de su tradicional uniforme verde olivo, cargado de simbolismo para las primeras generaciones de la Revolución.

Como tercer punto, sobresale el reconocimiento de rupturas y continuidades en el estudio del devenir histórico, lo que permite establecer una periodización relativamente coherente. En este sentido, K. Dembicz señala tres procesos de transformación con el objetivo de recordarnos que la reforma más reciente no es algo nuevo para la sociedad cubana. El primero de estos procesos se inscribió en el contexto de la Primera Guerra Mundial, la Isla retomó sus actividades productivas dirigidas hacia la exportación de azúcar a mercados mundiales, lo que se manifestó en una reestructuración clasista y en movimientos estudiantiles, sindicales, así como de personas de color. El segun-

do proceso inició con la Revolución en 1959 y duró hasta 1988. Durante ese tiempo funcionó un sistema socialista de inspiración soviética. Mientras que el tercer periodo se caracteriza por una evidente debacle del sistema anterior ante los cambios manifestados en el ámbito global, lo cual abrió paso a otro fenómeno de transformación mediante las primeras reformas económicas. Pero es importante recordar, una vez más basados en la experiencia de Polonia, que aun en un periodo de transformación institucional existen crisis políticas o socioculturales cuando los resultados originalmente planteados no son los que se esperaban; la *malaise* tiende a ser minimizada o silenciada oficialmente, aunque al final de cuentas circunstancias imprevisibles brotarán a la superficie, lo que tarde o temprano levantará cuestionamientos sobre el proceso de cambio en su conjunto o, en su defecto, generará una ruptura dentro de cierta continuidad basada en un consenso previo.

Por último, encontramos en esta obra una perspectiva que privilegia un análisis transnacional y transdisciplinario; es decir, se ponen en relieve elementos locales que rebasan el contenedor tradicional de espacio como lo es el Estado-nación y se añade un enfoque que supera la división del conocimiento en áreas de estudio. Un factor analítico inherente en el cambio institucional es la interacción entre diversos espacios que desborda las fronteras de lo nacional donde influyen variables extraterritoriales. En el caso de Polonia destaca, por un lado, el papel que el país jugó en la órbita de influencia soviética mientras que, por otro, existió un claro interés en la trayectoria histórica polaca por parte de Karol Wojtyła, cuya influencia fue esencial en su investidura papal de Juan Pablo II. En Cuba se percibe un fenómeno similar. Por una parte, fue un actor destacado durante la Guerra Fría apoyado por su principal aliado de aquel entonces: la Unión Soviética, mientras que, por la otra, el espectro geopolítico internacional cambió a partir de noviembre de 1989, lo que llevó a la Isla por un camino que desembocó en un proceso de reforma, que pretende cambiarle el rostro, no obstante que aún se discute el hacia dónde se dirigirá este cambio institucional. Tanto en Polonia como en Cuba la transformación de sus regímenes ha abarcado amplios sectores de la sociedad, lo que demanda realizar un análisis transdisciplinario con la finalidad de tener una mejor comprensión de estos fenómenos desde un punto de vista global.

Para concluir nuestros comentarios sobre *PosCuba*, quisiéramos señalar que es una importante contribución para la historia global contemporánea, aun sin proponérselo de manera explícita. No sólo aumenta nuestro conocimiento sobre los procesos de cambio institucional en su conjunto, sino también interconecta estos fenómenos tanto en Europa Central como en América Latina mediante los casos de Polonia y Cuba, respectivamente. Además, matiza el carácter evolutivo de la transición, porque, aunque es un proceso de cambios graduales, éstos no garantizan la continuidad del mismo, sino más bien es factible que presenten algunas regresiones como sucede actualmente con los impulsos democráticos en Polonia, aun cuando el país fue aceptado en la Unión Europea desde el 1 de mayo de 2004, con lo que terminaría en

teoría su transición. Lo anterior también es una situación que debe tomarse en cuenta para el caso cubano, debido a que la regresión en el proceso de transición hacia una economía de mercado y una creciente democratización en la sociedad no sólo puede generarse de manera endógena; existe un contexto internacional que influye decisivamente en el proceso, como es el caso del relevo presidencial en los Estados Unidos, lo que obliga a la Isla a recorrer de nuevo un camino que parecía andado. En concreto, la transición también manifiesta, en algunos casos, su carácter reversible. Otros valiosos aportes de Katarzyna Dembicz, derivados de la experiencia polaca y que será útil considerarlos para el proceso de transición en Cuba, es que la clase política de la Isla está lejos de ser ingenua, como en algún momento se consideró para Polonia según la autora (p.41). Además, en el país latinoamericano, obviamente no ha existido una fuerte influencia de actores externos, como Jeffrey Sachs para los casos de Europa Central en general. También existe cierta cautela con respecto a la confianza de la iniciativa privada. Elementos que en conjunto pueden particularizar el caso cubano gracias a la experiencia adquirida en otras sociedades.

Referencias bibliográficas

Balcerowicz L. (1995), *Socialism, Capitalism, Transformation*, Central European University Press, Budapest.

Chavance B. (1992), *Les réformes économiques à l'Est de 1950 aux années 1990*, Nathan, Paris.

Mesa-Lago C. (2015), *Las reformas estructurales de Raúl Castro: análisis y evaluación de sus efectos macro y micro*, en: *¿Ajuste o transición? Impacto de la reforma en el contexto del restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos*, V. C. Bobes (ed.), FLACSO, México, pp. 21–45.

Lambert R. (2017), *Cuba veut le marché... sans le capitalisme*, “Le Monde Diplomatique”, vol. 64, no 763, octubre, pp. 6–7.

Bobes V.C. (ed.), (2015), *¿Ajuste o transición? Impacto de la reforma en el contexto del restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos*, FLACSO, México.

Carlos Riojas
Departamento de Estudios Regionales
CUCEA, Universidad de Guadalajara, México
criojas@cucea.udg.mx
<https://orcid.org/0000-0003-3657-6004>

Antología del pensamiento crítico caribeño contemporáneo (West Indies, Antillas Francesas y Antillas Holandesas), Félix Valdés García (coord.) CLACSO, Buenos Aires 2017, pp. 608, ISBN 978-987-722-253-1¹

Anthology of Contemporary Caribbean Criticism (West Indies, French Antilles and Netherlands Antilles), Félix Valdés García (coord.) CLACSO, Buenos Aires 2017, pp. 608, ISBN 978-987-722-253-1

El Caribe se constituye en un inmenso mosaico multidimensional (cultural, político, intelectual, etc.) marcado por una amplia diversidad de dominaciones, colonizaciones, influencias, resistencias y reelaboraciones, que están explicitadas en sus diversas denominaciones. De esta forma, una parte de la región, el Caribe hispano, se llama “El Caribe”, en las islas anglófonas se denomina “West Indies” o “The Caribbean”, en la zona francesa se señala como “Les Antilles” o “La Caraïbe”, el área holandesa se denomina “Dansk Vestindien”. Estas diferentes denominaciones demuestran el carácter uno y diverso de la región, combinados dialécticamente, que explicitan, de una u otra forma, toda su diversidad y potencialidad y esa obra trata de la producción del pensamiento crítico en las tres últimas.

En realidad, estas áreas del Caribe, a pesar de compartir con Iberoamérica una historia común, que antecede a la colonización europea, y de los lazos históricos, económicos y culturales desarrollados desde hace siglos, el pensamiento crítico caribeño sigue ignorado o marcado (todavía) por el exotismo, ya que la centralidad intelectual de los países del norte, principalmente en su vertiente anglosajona, sigue condicionando nuestra mirada y nuestra reflexión sobre una región tan cercana y, al mismo tiempo, tan distante.

En este sentido, la obra se constituye en un trabajo fundamental y muy instigador para el (re)conocimiento del pensamiento crítico caribeño y sus lazos con la realidad iberoamericana, principalmente de las poblaciones originarias

¹ Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170707025855/AntologiaDePensamientoCriticoCaribeno.pdf>

y de los afrodescendientes, y la construcción de alternativas para una sociedad más justa y equitativa.

La obra es parte integrante de la serie Países de la colección de *Antologías del Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño*, publicada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)², en la que ya se ha divulgado la producción crítica contemporánea de Uruguay, Panamá, El Salvador, Nicaragua, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, México, la República Dominicana, Perú, Paraguay y Venezuela, y próximamente nuevos volúmenes sobre otros países deben ser lanzados.

La colección se compone de cinco series: Trayectorias, Países, Pensamientos Silenciados, Miradas Lejanas y CLACSO/SIGLO XXI (publicación conjunta), cuyos textos pueden ser considerados esenciales para conocer y comprender el pensamiento social latinoamericano y caribeño, clásico y contemporáneo.

Este trabajo fue organizado por el profesor cubano Félix Valdés García, miembro de la Cátedra sobre el Caribe de la Universidad de La Habana, de la Asociación de Estudios del Caribe (AEC) y del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

La obra, como la región retratada, está marcada por la diversidad de temáticas y perspectivas y se inserta en la dinámica de la colección, buscando retratar una amplia gama de autores y enfoques que poseen como hilo conductor un pensamiento crítico, basado en las condiciones y desafíos que la región enfrenta desde la colonización, presentando autores clásicos del pensamiento caribeño como Frantz Fanon, Aimé Césaire, Eric Williams, Cyril Lionel Robert James, Edward Kamau Brathwaite y Maurice Bishop, así como autores contemporáneos como Sir William Arthur Lewis, Kari Polanyi Levitt, Lloyd A. Best, Sylvia Wynter, Jean Bernabé, Patrick Chamoiseau y Raphaël Confiant.

De esta forma, el libro adquiere una coherencia y una relativa unidad, incluso en la diversidad, pues los autores presentados logran demostrar la profunda relación entre sus análisis y la dinámica social, política y económica de sus países y de la región, produciendo un pensamiento que busca contribuir a la transformación social, en sus diversas formas y movimientos, superando los colonialismos, en todas sus manifestaciones y actualizaciones.

Además, el trabajo está marcado por un enfoque multidisciplinario y por el diálogo fructífero de un conjunto de corrientes relacionadas con el pensamiento crítico, en el que se destacan tres tradiciones. En primer lugar, el pensamiento marxista, utilizado de forma creativa y distanciada de dogmatismo y esquematismo, asociado al marxismo occidental y, principalmente, al impulso renovador y originario iniciado por la Revolución Cubana y por las

² El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) es una institución no gubernamental, creada en 1967 y asociada a la UNESCO, que reúne cerca de 394 centros de investigación, programas de postgrado o instituciones en ciencias humanas y sociales de 26 países de América Latina. Además de esto, también están afiliadas diversas instituciones de EE. UU., Europa, África y Asia que se dedican al estudio de temas latinoamericanos. Para conocer la entidad se puede acceder a la página: www.clacso.org.ar

relecturas marxistas desarrolladas en África y América Latina a lo largo de las últimas décadas. Además de él, se destaca el pensamiento negro, originario de la diáspora africana, y su relectura de la colonización y de la esclavitud, así como de la condición de los negros en el mundo contemporáneo, buscando rescatar sus raíces, originalidad y relevancia para la superación de la condición subalterna y subdesarrollada.

Por último, emergen los trabajos que, manteniendo un diálogo con las perspectivas anteriores, incorporan las contribuciones del pensamiento decolonial, anticolonial o postcolonial, buscando deconstruir la modernidad eurocéntrica, sus lógicas y determinaciones, rescatando los diversos elementos (culturales, políticos, etc.) asociados a la negritud, las poblaciones originarias y las mujeres, entre otras, que nos permiten repensar la condición colonial y, principalmente, la dependencia y el desarrollo económico y social de la región.

En este sentido, podemos señalar que la obra puede ser analizada a partir de cinco ejes fundamentales, que se entrecruzan y se desdobl原因 en innumerables reflexiones.

El primer eje, que atraviesa toda la obra, está asociado a la temática del colonialismo, tanto en su dimensión temporal como en los efectos políticos, económicos y culturales, al promover un cuadro de dominación económica, política y cultural, asociado a la colonialidad del saber y del poder en esta región y en toda América Latina. En este sentido, se destacan los análisis, que pueden ser considerados clásicos, de Frantz Fanon (*Los condenados de la tierra* – fragmentos) y de Aimé Césaire (*Discurso sobre el colonialismo*) y el trabajo, más reciente, de Sylvia Wynter (*1492: Una nueva visión del mundo*), aunque los demás textos del libro puedan ser considerados un desdoblamiento de este eje primordial y continúen, a su modo, discutiendo tal temática.

El segundo eje se caracteriza por el debate sobre la dependencia y la condición periférica de los Estados caribeños, además de los desafíos para la creación de una dinámica efectiva de desarrollo económico y social. En este sentido, se presentan los trabajos de Eric Williams (*Capitalismo y esclavitud* y *El futuro del Caribe*), Kari Polanyi Levitt y Lloyd A. Best (*Un enfoque histórico e institucional del desarrollo económico caribeño* y *Bosquejo de una teoría general de la economía del Caribe*) y Sir William Arthur Lewis (*La agonía de las ocho*, texto extraído de *Teoría para el desarrollo económico y social del Caribe*), entre otros.

El tercer eje, presente en buena parte de los trabajos, está relacionado con la cuestión de la negritud y la condición “criolla”, discutidas en múltiples dimensiones, en las que se destacan los elementos culturales y políticos. En el primer caso, están presentes trabajos que revisan el tema de la esclavitud, en su implicación social y cultural, analizan la emergencia de la noción de negritud, en su relación con el pan-africanismo, y, más recientemente, de la noción de “creolidad”, en que se destacan los trabajos de Edward Kamau Brathwaite (*La criollización en las Antillas de lengua inglesa*), de George Lamming (*Los placeres del exilio*) y de Jean Bernabé, Patrick Chamoiseau y Raphaël Confiant (*Elogio de la creolidad* – fragmentos).

En el plano político y social, se destacan trabajos que discuten la emergencia del movimiento negro y de una conciencia y movilización social regional como los textos de Édouard Glissant (*El discurso antillano*), de Walter Rodney (*El Black Power. Su relevancia en el Caribe*) o de Brian Meeks (*Radical Caribbean: From Black Power to Abu Baker /Caribe radical: del Black Power a Abu Bakr*), entre otros.

El cuarto eje se relaciona con el impacto de las revoluciones, pasadas y presentes, en la constitución y desarrollo de un pensamiento revolucionario y libertario, que incorpora las tradiciones culturales, africanas y amerindias presentes en la región, y busca desarrollar un proyecto político-cultural que combine justicia social y valorización de estas tradiciones subalternizadas a lo largo de la historia caribeña. En este sentido, diversos trabajos promueven un contacto y un diálogo con el impulso libertario de la Revolución Cubana y de los procesos de descolonización e independencia en África, a partir de los años 60, de los cuales podemos destacar los textos de Cyril Lionel Robert James (*De Toussaint L'Overture a Fidel Castro*, extraído de *Los jacobinos negros*), de Maurice Bishop (*¡Siempre adelante! Contra el imperialismo y hacia la independencia nacional legítima y el poder del pueblo*) y de Lloyd A. Best (*Pensamiento independiente y libertad caribeña*), entre otros.

El último eje se relaciona con temáticas emergentes, entre las cuales se destacan las cuestiones culturales y de género que buscan, a partir de la condición caribeña, redefinir el papel y la organización de estas sociedades y, en el segundo caso, revisar la condición subalterna de las mujeres en el mundo occidental y contribuir a la superación de esta condición y del empoderamiento femenino. En este sentido, se destacan los trabajos de Elsa Goveia (*Estudio de la historiografía de las Antillas inglesas hasta finales del siglo XIX*), de Terry Agerkop (*Las culturas tradicionales y la identidad cultural en Surinam*) y, principalmente, de Alissa Trotz (*Género, generación y memorias: tener presente un Caribe futuro*).

Además de los aspectos ya mencionados, otros elementos emergen de la lectura de esta obra. Como demuestran los textos, los diversos autores logran captar con acierto la dicotomía entre la unidad y la diversidad que caracterizan al Caribe, principalmente, al destacar sus diversas tradiciones, pero que convergen hacia una historia y destinos comunes, además de revelar la dinámica política y social de las pequeñas naciones. Además, demuestran que tales autores buscan asociar compromiso y sensibilidad social con rigor intelectual, haciéndose relevantes para el desarrollo de un pensamiento propio, caribeño y latinoamericano, fundamentado tanto en la realidad particular de cada isla como en los desafíos comunes que marcan la región y, de cierta forma, toda América Latina.

Sin embargo, como toda colección, resultado de opciones del organizador y de los límites de la publicación, aunque posee innumerables méritos y se trata de un trabajo muy importante, tiene limitaciones relacionadas, principalmente, a la ausencia de algunos pensadores y de algunas temáticas, como

el análisis de las instituciones y de la dinámica contemporánea de la integración regional caribeña, las relaciones recientes con la herencia y el continente africano, el agravamiento de problemas sociales y ambientales, la aparición de nuevas formas de organización cultural y política y el papel de las nuevas generaciones en la construcción de un marco del pensamiento crítico caribeño, entre otras.

A pesar de esto, es posible apuntar que la obra, así como toda la colección de CLACSO, al presentar las reflexiones fundamentales del pensamiento crítico latinoamericano contemporáneo, es esencial para el conocimiento de América Latina y el Caribe, en su unidad y diversidad, pues como señala el compilador Félix Valdés García: “Así, más allá de la obra de Jamaica, Trinidad y Tobago, Martinica o Barbados, los textos reunidos expresan el cuestionamiento de una totalidad mayor, dada con mayor frecuencia en las lenguas de Próspero que en creole, papiamento o *sranang tongo*, pero tan agudo como la plaga roja que Caliban pronunciara a Próspero. Ella expresa la unidad de lo diverso, de lo individual y lo universal de una experiencia, de islas que se repiten una y otra vez, sin ser iguales ni siquiera consigo mismas, más allá de la proximidad física, la fragilidad, la continuidad fáctica que la historia puso a merced de antojos imperiales y de experimentos sociales y culturales más impensados de la civilización occidental. Sirva la presente selección para rebasar las divisiones, el desconocimiento de pueblos que comparten una misma suerte, semejantes herencias y un mismo sol insular y de Nuestra América” (p. 34). ¡A todos, buena lectura!

Marcos Antonio da Silva
Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil
MarcosSilva@ufgd.edu.br
<https://orcid.org/0000-0003-1196-2814>

Anuario Latinoamericano
Ciencias Políticas
y Relaciones Internacionales
vol. 6, 2018
pp. 289–293

DOI: 10.17951/al.2018.6.289-293

***Extranjeros, naturales y fronteras
en la América ibérica y Europa (1492–1830),
Fernando Ciaramitaro, José de la Puente
Brunke (coords.), Universidad de Murcia – Red
Columnaria – UACM, Murcia – Ciudad de México
2017, pp. 293, ISBN 9788416551941***

***Foreigners, nationals and frontiers
in Iberian America and Europe (1492–1830),
Fernando Ciaramitaro, José de la Puente Brunke (coords.),
Universidad de Murcia – Red Columnaria – UACM, Murcia
– Ciudad de México 2017, pp. 293, ISBN 9788416551941***

Desde hace unos años el mundo otra vez está en el centro de la discusión sobre el tema de migraciones, fronteras, naturales y extranjeros. En la segunda década del siglo XXI parece que de nuevo las olas migratorias causan un debate importante –a veces fuerte y lleno de emociones– sobre el movimiento de personas y la existencia de fronteras y su carácter. En el centro de esta discusión contemporánea vale la pena ser consciente de que el tema de migraciones, extranjeros, naturales y fronteras no es nada nuevo, no apareció en este siglo ni en el siglo XX. Es un tema tan antiguo como la existencia del Estado. El atributo principal de cada Estado es su territorio, el cual está separado de los territorios de otros países por las fronteras. Otro atributo de cada Estado, igual de importante, es su población – no hay Estado sin población. En consecuencia, cada persona que llegaba a un Estado sin ser su ciudadano funcionaba como extranjero. También tuvo que cruzar la frontera. En este contexto, un análisis del funcionamiento de las fronteras y las relaciones entre naturales y extranjeros en el pasado tiene gran valor.

El libro *Extranjeros, naturales y fronteras en la América ibérica y Europa (1492–1830)* es una voz muy interesante y muestra de una manera excelente la naturaleza de los grandes movimientos migratorios en una dimensión internacional. No es el trabajo en el que los autores investigan el tema de migraciones *per se*. El sujeto del libro es la naturaleza y el carácter del fenómeno de fronteras en los tiempos del Imperio español, así como la naturaleza y el carácter de relaciones entre los naturales y extranjeros en dicho imperio. La lectura de este libro muestra a los lectores que las migraciones tenían lugar tanto entre

los países europeos, en el mismo continente europeo, como en la dimensión transatlántica. La construcción de los imperios coloniales de los países europeos en América significaba la necesidad de migraciones, principalmente de España y Portugal como las metrópolis, pero también de otros países europeos. Esto fue causado por la falta de recursos humanos suficientes en España y Portugal, pero también por la búsqueda de posibilidades que parecían ofrecer los nuevos territorios de América. Como nos lo explican los coordinadores del libro en la introducción, los argumentos socioeconómicos fueron muy importantes para explicar la llegada de los europeos a América. Mencionan “una serie de argumentos socioeconómicos relacionados con el comercio de los inmigrantes, el esclavismo y la extranjería: los mercaderes forasteros en la península ibérica y las Indias, la presencia lusitana en el régimen imperial español – antes, durante y después de la unión de las dos coronas – el tráfico de cautivos, la situación sociojurídica del comerciante foráneo en América, la intervención de capitales genoveses en las rentas sevillanas del siglo XVI, las composiciones de extranjeros, el contrabando, etcétera” (Ciaramitaro, de la Puente Brunke 2017: 11). Por otro lado, Fernando Ciaramitaro explica que a las puertas de la España imperial tocaron extranjeros de diferentes ocupaciones: prestamistas, banqueros, cambistas, comerciantes, asentistas, etcétera (Ciaramitaro 2017: 52).

Esta complicidad del funcionamiento de los naturales, extranjeros y fronteras en el Imperio español en el periodo entre 1492 y 1830 tiene su reflejo en la estructura del libro. Las deliberaciones sobre el fenómeno de los naturales y su oposición en contra de los extranjeros son el sujeto del primer capítulo, el cual tiene un carácter amplio e introductorio hacia los temas más detallados que se analizan en los capítulos siguientes. Fernando Ciaramitaro, en el capítulo *Naturales y extranjeros en el Imperio español: sociedad, legislación y casuística italiana (siglos XV–XIX)*, explica al lector la naturaleza de los que fueron llamados “naturales” y “ciudadanos”, y señala las diferencias entre la situación de ellos y de los llamados “no naturales” o “forasteros”. Esta segunda categoría era usada para todos quienes no eran naturales. Estas diferencias en la situación jurídica y social son explicadas por el autor a través del ejemplo del grupo italiano en el Imperio español. La distinción entre naturales y extranjeros fue establecida en el siglo XVI y construyó la base para tratar esta segunda categoría tanto en España como en sus colonias en el Nuevo Mundo. Es muy interesante y valiosa la explicación de la evolución del fenómeno de frontera como un factor que construye un orden espacial. Las fronteras se forman tanto en el sentido de límites espaciales como en el sentido jurídico. En consecuencia, se explican los procesos jurídicos que dieron forma al nuevo espacio y que contribuyeron a forjar al nuevo protagonista de la edad moderna: el Estado. El análisis de actos legales, los cuales construyeron una base jurídica para el tratamiento de los extranjeros en España, es muy detallado y nos da un panorama de la situación de los “no naturales” en este país. Cabe señalar que había varias categorías de extranjeros o forasteros lo que hacía su

estatus muy complicado. El autor explica también las posibilidades para los extranjeros de obtener el estatus de naturales, o sea – usando la terminología contemporánea – un procedimiento para obtener la ciudadanía. Esto resulta importante porque, desde el siglo XVI y en consecuencia de la abundancia de metales preciosos en las colonias en América y la transformación de España en el primer mercado de Europa, la presencia de los “no naturales” aumentó de manera significativa. Entre ellos había representantes de varios grupos: alemanes, flamencos, portugueses o italianos. La presentación de este último grupo cierra estas interesantes consideraciones de Ciaramitaro sobre la presencia de los extranjeros en España y en su imperio colonial.

El tercer elemento analizado en el libro, después de los naturales y extranjeros, es el fenómeno de la frontera. El segundo capítulo está dedicado a este concepto espacial. David Domínguez Herbón ofrece al lector una explicación historiográfica de la noción de frontera. En su capítulo *El ideario de la frontera: la historia jurídica de un concepto espacial (siglos XIV–XVI)* hace un análisis muy detallado del “pensamiento fronterizo”, o sea, consideraciones sobre el fenómeno de frontera. El punto de partida del autor en sus investigaciones sobre dicho fenómeno es el *Corpus iuris civilis*. Pero en esta búsqueda del entendimiento de la frontera entre los intelectuales de la baja Edad Media se pueden encontrar también, por ejemplo, consideraciones muy importantes del obispo y cardenal Pierre Bertrand d’Annonay (1280–1349), según las cuales, el límite es una creación puramente humana y, por tanto, imperfecta. En este sentido, todo límite es malo e injusto porque no emana de la divinidad (Domínguez Herbón 2017: 88). La interesante revisión del pensamiento sobre el fenómeno de frontera termina con la presentación del pensamiento de Andrea Alciato, aunque el autor nos explica que, junto con la creación del imperio colonial de España en América, las cuestiones limítrofes y las consideraciones sobre el tema de fronteras se movió al mundo ibérico como consecuencia comprensible de la expansión hacia el Nuevo Mundo. No obstante, los estudios sobre fronteras se seguían desarrollando en las tierras italianas también.

El tema de frontera es considerando también por Serge Brunet, quien es el autor del capítulo *Los Pirineos en el siglo XVI: una frontera religiosa*. Es un texto muy importante porque da al lector el conocimiento del fenómeno de frontera en un sentido religioso. Según Serge Brunet, la frontera natural entre España y Francia, formada por los Pirineos, fue también percibida como una barrera para la difusión de nuevas corrientes religiosas en Europa. Para el Imperio español, que fue un bastión del catolicismo en Europa, esto fue muy importante después de la erupción de la Reforma de Lutero. En este sentido, los reyes españoles enfocaron particular atención en las provincias fronterizas. El autor explica el papel significante de la frontera no solo en términos territoriales, sino también como sujeto de fuerte competencia entre dos potencias europeas. El análisis del uso de la estructura de la Iglesia católica por parte de los monarcas españoles como un elemento de inteligencia e instrumento para ganar información crucial en la competencia política con Francia es muy in-

terezante e indica la importancia de los Pirineos como un límite en un sentido más amplio que solamente al respecto del territorio.

Los siguientes capítulos están dedicados al tema de los extranjeros y sus relaciones con los naturales, o sea españoles, en las colonias españolas en América. El análisis se concentra en dos estudios de caso. El primero es el de los lusitanos y los musulmanes en la colonia de la Nueva España. Marcelo da Rocha Wanderley, en el capítulo *Los hombres de las dos ventanas. Imperios, portugueses y moros en el mundo colonial novohispano (siglos XVI–XVIII)*, se concentra en la presentación del funcionamiento de los dos grupos en Nueva Hispania y el proceso de adaptación a la sociedad colonial. Vale la pena darse cuenta de que el hecho de declararse católico no siempre bastaba para ser aceptado por los naturales y aquella no era la única condición para terminar el proceso de asimilación con éxito.

Referencias bibliográficas

Ciaramitaro F., *Naturales y extranjeros en el Imperio español: sociedad, legislación y casuística italiana (siglos XV–XIX)*, en: *Extranjeros, naturales y fronteras en la América ibérica y Europa (1492–1830)*, F. Ciaramitaro, J. de la Puente Brunke (coords.), Universidad de Murcia – Red Columnaria – UACM, Murcia – Ciudad de México 2017.

Ciaramitaro F., de la Puente Brunke J., *Naturaleza, extranjería y fronteras entre historia e historiografía: una introducción*, en: *Extranjeros, naturales y fronteras en la América ibérica y Europa (1492–1830)*, F. Ciaramitaro, J. de la Puente Brunke (coords.), Universidad de Murcia – Red Columnaria – UACM, Murcia – Ciudad de México 2017.

Domínguez Herbón D., *El Ideario de la frontera, la historia jurídica de un concepto espacial (siglos XIV–XVI)*, en: *Extranjeros, naturales y fronteras en la América ibérica y Europa (1492–1830)*, F. Ciaramitaro, J. de la Puente Brunke (coords.), Universidad de Murcia – Red Columnaria – UACM, Murcia – Ciudad de México 2017.

Karol Derwich

Departamento de Estudios Latinoamericanos

Universidad Jaguelónica

Cracovia, Polonia

karol.derwich@uj.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0001-8438-8601>

El quinto aniversario de la revista científica “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales”

The fifth anniversary of the scientific journal “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales”

La revista “Anuario Latinoamericano” fue fundada en 2014. El 29 de agosto fue inscrita en el registro de periódicos y revistas con el título “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” en la posición Rej. Pr. 1355.

La fundadora y editora en jefe de la revista es la Profesora Doctora hab. Katarzyna Krzywicka, politóloga y latinoamericanista del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska en Lublin, Polonia. La idea de crear una revista científica dedicada a los estudios latinoamericanistas en el área de la ciencia política nació de su anterior experiencia editorial como redactora científica de la serie editorial titulada Estudios Iberoamericanos de la UMCS fundada por la Profesora Krzywicka en 2011 y publicada por la Facultad de Ciencias Políticas de la UMCS.

Así pues, el concepto del contenido de la revista “Anuario Latinoamericano”, así como su fórmula editorial fue concebida como un proyecto bien pensado, fundado en la experiencia y esfuerzo sistemático. La idea de crear la revista fue consultada con varios editores de revistas científicas e investigadores latinoamericanistas en Polonia y en el extranjero. La creación de la revista respondió a las necesidades de los politólogos e investigadores latinoamericanistas polacos, ya que en los últimos años ha habido un aumento constante del interés científico en la región de América Latina y el Caribe. “Anuario Latinoamericano” es la primera revista científica polaca con un perfil politológico especializado en temas latinoamericanos y una de las pocas revistas de esta especialización en Europa.

La editora en jefe de “Anuario Latinoamericano” ha adoptado como objetivo principal garantizar a los lectores, investigadores y estudiantes la posibilidad de un contacto continuo con los temas actuales del debate politológico internacional sobre la región de América Latina. El consejo editorial de la revista pretende integrar el entorno de los politólogos latinoamericanistas y profundizar la colaboración científica, permitiendo el intercambio de opiniones y resultados de investigación entre científicos de diferentes centros académi-

cos nacionales y extranjeros.

“Anuario Latinoamericano” es una revista anual que publica artículos científicos originales, ensayos, reseñas de libros e informes sobre eventos científicos en español, portugués e inglés.

La revista está indexada en varias bases de datos internacionales: ERIH PLUS – The European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences (desde 2016); Index Copernicus – International Journals Master List (ICV: 100.00 en 2017); Central European Journal of Social Sciences and Humanities (desde 2017); Latindex – Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (desde 2015); REDIB – Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (desde 2017); REDIAL – Red Europea de Información y Documentación sobre América Latina (desde 2015) y la base de citas polaca POL-index (desde 2015). El objetivo actual de los editores de “Anuario Latinoamericano” es indexar la revista en la base de datos Scopus-Elsevier. La información sobre la revista está disponible en las páginas web de la Asociación de Ciencia Política Internacional (IPSA) y la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

La revista “Anuario Latinoamericano” también está presente durante eventos científicos internacionales importantes para el campo de la investigación latinoamericana. Ya fue presentada durante el VIII Congreso Internacional del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales en América Latina – CEISAL (2016), el Simposio Internacional del Centro de Estudios Ibero-Americanos en la Universidad Carolina en Praga (2016), el Seminario Latinoamericano: Estudios latinoamericanos en Europa Central y Oriental en la Universidad Jaguelónica (2017), la Jornada de México en la Universidad Maria Curie-Skłodowska en Lublin (2017), el XVIII Congreso Internacional de la Federación Internacional de Estudios sobre América Latina y el Caribe – FIEALC (2017), la I Jornada sobre la historia y desarrollo de la Ciencia Política en Iberoamérica – la Universidad de Granada (2018), el IV Congreso Internacional sobre Iberoamérica (2018), los Encuentros científicos con América Latina en la Universidad Maria Curie-Skłodowska (2018), el II Encuentro Internacional de Ciencia Política: “Construyendo una disciplina desde la región: Insuficiencias en las Democracias Latinoamericanas ¿Cuáles son las alternativas?” – Universidad del Cauca, Colombia (2018), 56 Congreso Internacional de Americanistas – ICA (2018) y la III Conferencia Internacional Latinoamericanista, organizada con motivo del quinto aniversario de la existencia de la revista (2018).

Desde 2014, se han publicado seis volúmenes de “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales”, en los que se han publicado 69 artículos científicos. Cabe señalar que año tras año, el interés por la publicación de los resultados de la investigación científica en la revista está aumentando sistemáticamente, lo cual es, entre otros, el resultado del aumento de su visibilidad e impacto. Los autores de artículos en el 68 % provienen

de América Latina y el 32 % son de países europeos. Representan a más de una docena de países: Argentina, Bolivia, Brasil, Francia, Guatemala, España, Colombia, México, Alemania, Paraguay, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia, Uruguay, Venezuela y Gran Bretaña.

Los temas principales analizados por los autores en “Anuario Latinoamericano” son relaciones internacionales, seguridad y fuerzas armadas, sistemas políticos, relaciones entre el Estado y la religión, administración pública. Cabe agregar que los autores de los artículos publicados en “Anuario Latinoamericano” se enfocaron principalmente en el análisis de los siguientes países: México, Brasil, Colombia y, además, Argentina, Bolivia, Guatemala, El Salvador, Honduras, Cuba, Uruguay, Venezuela.

También vale la pena señalar que, aparte de las actividades editoriales, el equipo editorial de “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” se compromete a organizar eventos científicos cuyo objetivo es profundizar el conocimiento sobre América Latina y el Caribe. Un ejemplo de tal actividad son los “Encuentros científicos con América Latina” que se celebran cíclicamente en la Facultad de Ciencias Políticas de la UMCS. Desde el año 2015 hubo tres ediciones de este evento. La primera tuvo lugar los días 23 de marzo – 2 de abril en la Facultad de Ciencias Políticas de la UMCS. Los invitados del “Anuario Latinoamericano” fueron politólogos de tres países: México, Alemania y Suiza. La segunda edición de los “Encuentros científicos con América Latina” se celebraron los días 31 de enero – 3 de febrero de 2017. Los invitados de la Facultad de Ciencias Políticas de la UMCS fueron politólogos de Argentina y la República Checa, que colaboran con el “Anuario Latinoamericano”. La tercera edición de los “Encuentros científicos con América Latina” tuvo lugar en ocasión del quinto aniversario de la revista „Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” los días 19–21 de junio de 2018 en la Facultad de Ciencias Políticas de la UMCS. El evento fue organizado también con motivo del 25 aniversario de la Facultad de Ciencias Políticas. Las conferencias fueron impartidas por científicos de universidades argentinas y polacas. Una parte integral de los terceros “Encuentros científicos” fue la exposición fotográfica sobre el tema *América Latina y el Caribe: sociedad – cultura – naturaleza*. La exposición tuvo lugar del 6 de junio al 7 de julio de 2018.

Por iniciativa de la Redacción de la revista “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” se organizan en Lublin las Conferencias Internacionales Latinoamericanistas. Los días 21–22 de noviembre de 2018 se celebró la III Conferencia Internacional Latinoamericanista sobre el tema *América Latina – la región de relaciones internacionales en el siglo XXI*. Esta fue la tercera de las conferencias científicas organizadas con el objetivo de crear un foro de debate interdisciplinario e internacional para investigadores latinoamericanistas, así como el desarrollo y la promoción de la investigación en el área de ciencias políticas llevada a cabo por los científicos polacos sobre el tema de la región de América Latina y el Caribe. A la

Reseñas e informes

conferencia asistieron politólogos de Argentina, Brasil, Colombia, México, la República Checa, España, Lituania, Alemania, Gran Bretaña y Polonia.

La actividad y el desarrollo de la revista „Anuario Latinoamericano” es posible solo gracias a la colaboración de los investigadores, politólogos y latinoamericanistas de diferentes centros académicos polacos y extranjeros, quienes son autores de artículos, reseñas o son miembros del Consejo Científico, o del Equipo de Evaluadores de la revista.

La redacción de la revista “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” expresa su profunda gratitud a todos los autores, evaluadores y miembros del Consejo Científico por su colaboración. Esperamos que las páginas de nuestra revista sigan siendo el lugar de importantes y actuales debates científicos para apoyar la colaboración académica y mayor internacionalización de la investigación científica, contribuyendo así al desarrollo de la disciplina de las ciencias políticas.

Katarzyna Krzywicka
Facultad de Ciencias Políticas
Universidad Maria Curie-Skłodowska
Lublin, Polonia
katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl
<https://orcid.org/0000-0001-5623-5384>

Información para los autores

De acuerdo con la política editorial del comité de redacción, en el “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” se publicarán artículos científicos en español, portugués e inglés.

La aceptación de los textos para su publicación depende de la positiva evaluación por dos expertos externos según el sistema de doble anonimato.

Los autores que deseen colaborar en nuestra revista deben ceñirse a los siguientes requisitos formales y editoriales:

1. El formato *.docx, *.doc o *.rtf; la extensión máxima del texto de 40 000 caracteres, junto con notas a pié de página y referencias bibliográficas; las reseñas de libros no deben exceder 20 000 caracteres; fuente tipo Times New Roman, 12 puntos en el cuerpo del texto y 10 puntos en las notas de pié de página y referencias bibliográficas; interlineado 1.5. El artículo debe ser dividido en secciones, incluida la introducción y las conclusiones.
2. El título del artículo en el idioma del artículo y en inglés, el nombre y el apellido del autor, la afiliación institucional y su dirección postal, la dirección del correo electrónico institucional, una breve información sobre el autor, el número de identificación del autor ORCID.
3. El resumen (de 600 caracteres máximo) en el idioma del artículo y otro en inglés, o en español (en caso del artículo escrito en inglés); palabras clave en el idioma correspondiente, separadas por comas.
4. Las referencias bibliográficas serán listadas en el orden alfabético; la descripción debe incluir: el apellido y el inicial del nombre del autor/los autores; el año de publicación entre paréntesis; el título completo del artículo; el nombre del editor; el lugar de edición; el número del volumen y el número DOI en el caso de las publicaciones que lo poseen.

Ejemplos:

Monografías:

Mainwaring S., Pérez-Liñán A. (2013), *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*, Cambridge University Press, New York.

Artículos:

Alcántara Sáez M., Tagina M. L. (2011), *Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado*, en: *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*,

Información para los autores

M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (ed.), Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 1–30.

Altman D. (2005), *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, “Política y Gobierno”, vol. XII, no 2, pp. 203–232.

Internet:

Shifter M., *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, “Inter-American Dialogue”, 19.08.2011, <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>, fecha de consulta: 15.05.2015.

5. Las notas de carácter explicativo o polémico deben situarse al pie de página; las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto deben colocarse entre paréntesis e incluir el apellido del autor, el año de publicación e indicar la página/las páginas.
Ejemplo: (Altman 2005: 203–232).
6. Los gráficos, fotos, tablas (en blanco y negro) deben ser preparados en el formato MS Windows o *.jpg.

Los artículos deben ser enviados a la dirección electrónica de la Directora Editorial,

Profa. Dra. hab. Katarzyna Krzywicka

katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl o anuario.latinamericano@umcs.pl

La Oficina de Redacción se ubica en:

Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Maria Curie-Skłodowska

Plac Litewski 3, oficina núm. 119

20–080 Lublin, Polonia

Guidelines for authors

In accordance with the editorial policy, the scientific journal “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” will publish scholarly papers in Spanish, Portuguese and English.

The submitted texts will be approved for publication after the positive review by two external experts through the double-blind peer review process.

The articles should fulfill the following formal and editorial requirements:

1. The text should be in *.docx, *.doc or *.rtf. format; the length of the article should not exceed 40 000 characters, including footnotes and bibliographic references; in case of book reviews the size should be of up to 20 000 characters; font: Times New Roman, size of the body of the text 12 points, size of the footnotes and bibliographic references 10 points; 1.5 line spacing. The article should be divided into sections, including an introduction and conclusions.
2. The title of the article in the language of the article and in English; the name and surname of the author; the institutional affiliation with postal address and institutional e-mail address; brief information on the author; the author identification number ORCID.
3. The summary (of up to 600 characters) should be written in the language of the article and in English (in Spanish, if the article is in English); keywords in the respective language, separated by commas.
4. The bibliographical references must be listed in alphabetical order; each entry should include: surname and first name initial of the author/authors; year of publication given in parentheses; full title of the article; name of the editor; place of publication; volume number as well as DOI number in case of publications which have it allocated.

Examples:

Monographs:

Mainwaring S, Pérez-Liñán A. (2013), *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*, Cambridge University Press, New York.

Articles:

Alcántara Sáez M., Tagina M. L. (2011), *Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado*, in: *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)*, M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (ed.), Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 1–30.

Guidelines for authors

Altman D. (2005), *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, "Política y Gobierno", vol. XII, no 2, pp. 203–232.

Internet sources:

Shifter M., *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, "Inter-American Dialogue", 19.08.2011, <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>, access: 15.05.2013.

5. The footnotes of explicative or discursive character should be written at the bottom of the page; the biographical references inserted into the text should be given in parentheses and must contain the name of the author, year of publication and page/pages number.
Example: (Altman 2005: 203–232).
6. Diagrams, photos, tables (in black and white only) should be prepared in the format compatible with MS Windows or in *.jpg files.

The materials should be sent to the e-mail address of the Editor-in-Chief, Prof. Katarzyna Krzywicka:

katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl o anuario.latinoamericano@umcs.pl

The Editorial Office is located in:

Faculty of Political Science, Maria Curie-Skłodowska University

Plac Litewski 3, 20–080 Lublin, room 119.

Informação para autores

Em conformidade com a política editorial do Comitê de Redação, no “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” se vão publicar artigos científicos em língua espanhola, portuguesa e inglesa.

A aceitação dos textos para sua publicação depende de uma avaliação positiva por dois peritos externos em regime de duplo anonimato.

Os artigos devem cingir-se aos seguintes requisitos formais e editoriais:

1. O formato *.docx, *.doc o *.rtf.; extensão máxima do texto de 40.000 caracteres, juntamente com as notas de pé de página e referências bibliográficas; resenhas de livros não devem exceder 20.000 caracteres; tipo de fonte Times New Roman, 12 pontos no corpo do texto e 10 pontos nas notas de pé de página e referências bibliográficas; espaçamento 1.5. O artigo deve ser dividido em seções, incluindo a introdução e as conclusões.
2. O título do artigo na língua do artigo e em inglês; o nome e sobrenome do autor; a afiliação institucional e seu endereço postal; o endereço do correio electrónico institucional; uma breve informação sobre o autor; o número de identificação do autor ORCID.
3. O resumo (de 600 caracteres no máximo) na língua do artigo e outro em inglês, ou em espanhol (em caso do artigo escrito em inglês); palavras-chave na língua utilizada no artigo, separadas por vírgulas.
4. As referências bibliográficas deverão ser listadas em ordem alfabética; a descrição deve incluir: o sobrenome e a inicial do nome do autor/dos autores; o ano da publicação entre parênteses; o título completo do artigo; o nome do editor; o lugar de edição; o número do volume e o número DOI no caso de publicações que o possuem.

Exemplos:

Monografias:

Mainwaring S., Pérez-Liñán A. (2013), *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*, Cambridge University Press, New York.

Artigos:

Alcántara Sáez M., Tagina M. L. (2011), *Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado*, em: *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)*, M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (ed.), Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 1–30.

Altman D. (2005), *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, "Política y Gobierno", vol. XII, no 2, pp. 203–232.

Publicações online:

Shifter M., *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, "Inter-American Dialogue", 19.08.2011, <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>, data de consulta: 15.05.2013.

5. As notas de carácter explicativo ou polémico devem aparecer ao pé da página; as referências bibliográficas no corpo do texto devem ser colocadas entre parênteses e incluir o sobrenome do autor, o ano de publicação e indicar a página/as páginas.

Exemplo: (Altman 2005: 203–232).

6. Os gráficos, fotografias, tabelas (em preto e branco) devem ser preparados em formato MS Windows ou *.jpg.

Os artigos deverão ser enviados via internet pelo seguinte endereço eletrónico a Diretora Editorial, prof. dr Katarzyna Krzywicka:

katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl o anuario.latinoamericano@umcs.pl

O escritório da redação se localiza em:

Faculdade de Ciências Políticas da Universidade Maria Curie-Skłodowska

Plac Litewski 3, gabinete 119.

20–080 Lublin, Polónia

Comité de Evaluadores Año 2018

Martha Ardila, Universidad Externado de Colombia, Colombia
Maria do Socorro Sousa Braga, Universidade Federal de São Carlos, Brasil
Sergio Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Alexandre Fuccille, Universidade Estadual Paulista, Brasil
Ana Lía del Valle Guerrero, Universidad Nacional del Sur, Argentina
Margarita Jiménez Badillo, Universidad Nacional Autónoma de México,
México
Viktoria Kritikou, Universidad Nacional y Kapodistriáca de Atenas, Grecia
Elio Masferrer Kan, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México
Marcos Moloeznik, Universidad de Guadalajara, México
Małgorzata Nalewajko, Universidad de Varsovia, Polonia
Marta Osuchowska, Universidad Cardenal Stefan Wyszyński en Varsovia,
Polonia
Ricardo Becerra Pérez, Universidad Autónoma de Nayarit, México
Andrzej Pietrzak, Universidad Católica de Lublin Juan Pablo II, Polonia
Daniel E. Morales Ruvalcaba, Universidad Sun Yat-Sen, República Popular
de China
Gerardo Reyes Guzmán, Colegio de Tlaxcala, México
Alberto Rocha Valencia, Universidad de Guadalajara, México
Héctor Luis Saint Pierre, Universidade de São Paulo, Brasil
Krzysztof Smolana, Universidad de Varsovia, Polonia
María Laura Tagina, Universidad Nacional San Martín, Argentina
Paweł Trefler, Escuela Superior Estatal de Europa Oriental de Przemysł, Polonia

América Latina: fronteras y zonas fronterizas

DOSSIER

Presentación

Karol Derwich, Katarzyna Krzywicka

La dinámica del funcionamiento de las fronteras estatales en el entorno internacional contemporáneo

Anna Moraczewska

Fronteras como categoría social. La perspectiva teórica de las fronteras en el siglo XXI

Karol Derwich

La frontera México-Estados Unidos. Prácticas de fronterización en el continente americano desde finales del siglo XX a principios del siglo XXI

Kateřina Březinová

Las “fronteras ideológicas” y la última dictadura militar en Argentina (1976-1983): el caso de las operaciones encubiertas en América Central

Magdalena Lisińska

La geopolítica argentina relegada por condicionantes domésticos (2001-2017). Una mención al caso de la Triple Frontera

Priscila Palacio

La inclusión cultural en las normativas migratorias de la República Argentina en el contexto sudamericano (1983-2018)

Diego Sebastián Crescentino

The role of the state of Hidalgo in the public policies for the Hidalgo inhabitants abroad

Edgar Manuel Castillo Flores, Berenice Alfaro Ponce

Economía criminal y violencia en Tijuana

Zulia Orozco, Matthew Lorenzen

La frontera misionera en México entre conquista espiritual y territorial

Fernando Ciaramitaro

ARTÍCULOS Y ENSAYOS

Las relaciones entre México y Estados Unidos bajo el gobierno de Trump

Klaus Bodemer

The development of narcotrafficking and corruption in Mexico

Nubia Nieto

Política de defesa, segurança internacional e Forças Armadas Brasileiras no contexto sub-regional

Cláudio de Carvalho Silveira

La emigración polaca hacia la Argentina de entreguerras

Katarzyna Porada