Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

■ Núm. 135, septiembre-diciembre de 2019 ■

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

CONSEJO EDITORIAL

Leticia Arroyo Peláez, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Bruce Bagley*, Universidad de Miami, Estados Unidos; *Carlos Ballesteros Pérez*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Manuel Becerra Ramírez*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México; *Rafael Calduch Cervera*, Universidad Complutense de Madrid, España; *Alejandro Chanona Burguete*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Yleana Margarita Cid Capetillo,* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Carlos Contreras Romero*, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, México; *Robert W. Cox*, Universidad de York, Estados Unidos; *Consuelo Dávila Pérez*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Mariana Beatriz García Quiroga*, Universidad Nacional de Rosario, Argentina; *Abdiel Hernández Mendoza*, Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM, México; *Edmundo Hernández-Vela Salgado,* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; *Irma Manrique Campos*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México; *Lelio Alberto Mármora,* Universidad Nacional Tres de Febrero, Argentina; *José Ignacio Martínez Cortés,* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México*; Dámaso Morales Ramírez*, Centro de Estudios Europeos, UNAM, México; *Adriana Sletza Ortega Ramírez*, Benemérita Universidad Autonóma de Puebla, México; *Olga Pellicer Silva*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México; *Roberto Peña Guerrero*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Graciela Pérez Gavilán,* Universidad Autónoma Metropolitana, Campus Xochimilco, México; *Claudia Liliana Ramos Quintero*, Universidad Santo Tomás Tunja, Colombia; *Adalberto A. Ronda Varona,* Centro de Investigación de Política Internacional, Cuba; *Alejandra Salas-Porras Soulé*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Alfonso Sánchez Mugica*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Ma. de Lourdes Sierra Kobeh*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Karla Angélica Valenzuela Moreno*, Universidad Iberoamericana, Santa Fe, México; *Rafael Velázquez Flores*, Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Baja California, México; *Sandra Kanety Zavaleta Hernández*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Zidane Zeraoui*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, México.

Editora responsable
Alma Rosa Amador Iglesias

Cuidado de la edición
Domingo Cabrera Velázquez

Versión electrónica
Michaele Esther Campos del Prado

Asistencia Coordinación Editorial
Paulina García Chavira

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135 (septiembre-diciembre 2019) es una publicación cuatrimestral, editada y distribuida por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Coyoacán, Ciudad de México, C. P. 04510, a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, CDMX. Tel. 56 22 94 12 y/o 56 23 38 59, http://investigacion.politicas.unam.mx/rri Correo electrónico: revistarriiunam@politicas.unam.mx Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2016-062113222800-102, ISSN: 2448-8623 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, Certificado de licitud de título y contenido núm. 17281, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, impresa por Talleres de Comercial de Impresos MB, Petróleos Mexicanos 11, Col. Petrolera Taxqueña, Alcaldía Coyoacán, CDMX. Este número se terminó de imprimir el 15 de octubre de 2019, con un tiraje de 300 ejemplares, impresión tipo offset, en papel cultural ahuesado de 75 g. para los interiores y papel couche de 300 g. para los forros.

La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* fue fundada en abril de 1973, siendo coordinador del Centro de Relaciones Internacionales el maestro Gastón García Cantú. La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* es arbitrada por especialistas en la materia y se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación ni de la UNAM. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando se cite la fuente completa de la publicación.

El acervo histórico y el contenido actualizado de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* pueden consultarse en http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri y en investigación.politicas.unam.mx/rri/ además puede visitarnos en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM.*

Índice

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM
Núm. 135 (septiembre-diciembre de 2019)

5
Presentación

ARTÍCULOS

11
Retos actuales de la política migratoria del Estado mexicano
José Eduardo Rojo Oropeza

37
Migrantes indocumentados en y tras el cruce de la frontera Sonora-Arizona: vulnerabilidad y factores de supervivencia
Olga Aikin Araluce
Adriana González Arias

65
El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC en Argentina. Avances y desafíos en el proceso de implementación (2015-2019)
Juan Manuel Padín

85
Las negociaciones del Mercosur: trayectorias bilaterales para la construcción de consensos
Lorena Granja Hernández

107
Efectos de la caída de Saddam Hussein en el Kurdistán iraquí
Jefferson Efraín González Isaza

NOTAS

137
Retos de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con México en el nuevo orden mundial
Enriqueta Serrano Caballero

Índice

155
Rutas comerciales en Mesoamérica, la formación del sistema internacional prehispánico
Salimah M. Cossens

RESEÑAS

175
Israelíes y palestinos: el horizonte de la paz. El conflicto insoluble, de Susana Liberti
Erika S. Aguilar Silva

185
Retos y oportunidades de la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional convulso, de Mariana Aparicio Ramírez y Tomás Milton Muñoz Bravo (coords.)
Ana Luisa Trujillo Juárez

191
Sociología política del Colapso Climático Antropogénico. Capitalismo fósil, explotación de combustibles no convencionales y geopolítica de la energía, de John Saxe-Fernández (coord.)
Andrea Cortés Islas

197
El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur: los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente, de Élodie Brun
David Jamil Sarquís Ramírez

207
Cronología de la política exterior de México

217
Normas editoriales
Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

221
Principios de ética y Declaración sobre negligencia

Presentación

La presente edición de nuestra revista cuenta con una serie de trabajos centrados en procesos migratorios internacionales que involucran a Centroamérica, México y Estados Unidos, así como en economía y comercio, desarrollo y cooperación e historia y conflicto, lo que da posibilidades de revisar tanto temas emergentes en las relaciones internacionales como tópicos tradicionales.

En la sección de *Artículos*, la revista se inicia con el trabajo de José Eduardo Rojo Oropeza, titulado "Retos actuales de la política migratoria del Estado mexicano", en el que se advierte que la soberanía de nuestro país para generar y aplicar su propia política migratoria se encuentra a prueba frente a los embates del presidente estadounidense, Donald Trump. La actual coyuntura, señala el autor, se caracteriza por la hostilidad del gobierno estadounidense, las condiciones de precariedad que sufre buena parte de América Central y el reto del Estado mexicano para garantizar sus intereses, pero también el respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Olga Aikin Araluce y Adriana González Arias ofrecen un análisis de las trayectorias migratorias que realizan mexicanos y centroamericanos en su objetivo de llegar a Estados Unidos. En su artículo intitulado "Migrantes indocumentados en y tras el cruce de la frontera Sonora-Arizona: vulnerabilidad y factores de supervivencia", las autoras realizan una crítica a la gestión llevada a cabo por el gobierno estadounidense que atenta contra los derechos humanos de los migrantes.

En cuanto a los temas económicos y comerciales, en la misma sección se pueden consultar dos artículos focalizados en Sudamérica, el primero de ellos a cargo de Juan Manuel Padín, que lleva por título "El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC en Argentina. Avances y desafíos en el proceso de implementación (2015-2019)" y, el segundo, de la autoría de Lorena Granja Hernández: "Las negociaciones del Mercosur: trayectorias bilaterales para la construcción de consensos".

Padín aborda un tema toral para Argentina y su análisis se enfoca en la presidencia de Mauricio Macri, en funciones desde 2015 y que afronta en este año nuevas elecciones en un contexto en el que el país sudamericano vive una nueva crisis económica y financiera a pesar de honrar sus compromisos comerciales internacionales y de recurrir a organismos como el Fondo Monetario Internacional para estabilizar sus finanzas.

Granja Hernández, a su vez, hace un balance de los procesos de negociación al interior del Mercosur desarrollados entre 1991 y 2004 y en los que se aprecia una "bilateralización" encabezada por Brasil y Argentina, en demérito de los demás miembros del bloque, pero que al mismo tiempo ha permitido negociaciones consensuadas y unánimes.

El trabajo que cierra esta sección corresponde a Jefferson Efraín González Isaza, y lleva por título "Efectos de la caída de Saddam Husein en el Kurdistán iraquí". A 16 años de la invasión estadounidense a Irak y la destitución del dictador, el autor afirma que el pueblo kurdo ha consolidado una estructura gubernamental en el objetivo de alcanzar su independencia con base en una identidad propia y centrada en la idea de nación ancestral.

En la sección de *Notas*, el número 135 de la revista cuenta con dos trabajos: el de Enriqueta Serrano Caballero, titulado "Retos de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con México en el nuevo orden mundial", y el de Salimah M. Cossens, denominado "Rutas comerciales en Mesoamérica, la formación del sistema internacional prehispánico".

Serrano Caballero cuestiona qué tan útil es para países considerados de renta media continuar con la cooperación para el desarrollo que brinda la Unión Europea a partir de que el bloque comunitario cambió sus criterios para asignar recursos; además, la autora analiza dinámicas, propuestas y fórmulas que México podría aplicar en materia de cooperación con la citada organización regional europea.

Cossens, por su lado y de manera disruptiva, sostiene que el comercio genera diplomacia, redes materiales e inmateriales y coadyuva en la generación de ideologías y de imperios, por lo que esta actividad habría sido un detonante para la integración del sistema internacional mesoamericano antes de la llegada de los españoles a finales del siglo XV, es decir, previo al sistema westfaliano de Estados-nación en el que se basa la disciplina de Relaciones Internacionales.

En la sección de *Reseñas* se cuenta con cuatro colaboraciones. La primera es la de Erika S. Aguilar Silva, quien analiza los elementos más importantes del libro *Israelíes y palestinos: el horizonte de la paz. El conflicto insoluble*, de Susana Liberti. La segunda corre a cargo de Ana Luisa Trujillo Juárez, que reseña el libro *Retos y oportunidades de la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional convulso*, obra coordinada por Mariana Aparicio Ramírez y Tomás Milton Muñoz Bravo.

La tercera reseña es la aportada por Andrea Cortés Islas y está dedicada al libro *Sociología política del Colapso Climático Antropogénico. Capitalismo fósil, explotación de combustibles no convencionales y geopolítica de la energía*, coordinado por John Saxe-Fernández. La sección concluye con el escrito de David Jamil Sarquís Ramírez sobre el libro *El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur: los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente*, de Élodie Brun.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 5-7.

Por último, se presenta en la revista la *Cronología de la política exterior de México*, elaborada por Selene Romero Gutiérrez y Samuel Sosa Fuentes, en la que se sintetizan los principales acontecimientos en la materia durante el periodo del 7 de mayo al 22 de agosto de 2019.

Tomás Milton Muñoz Bravo
Director de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 5-7.

Retos actuales de la política migratoria del Estado mexicano

Current challenges on migration policy for Mexico

José Eduardo Rojo Oropeza*

Resumen

La política migratoria del Estado mexicano se pone a prueba entre un gobierno estadounidense hostil y una parte de América Central desmantelada. La contraposición erróneamente construida entre el respeto por los derechos humanos y el control migratorio impuesto desde el exterior llevan a cuestionar la soberanía de México en la definición de su propia política en la materia. Distintos frentes se crean en el gobierno de México para atender una coyuntura que invade otras esferas de la relación bilateral más importante que tiene el país, cuando parece que los esfuerzos globales y continentales han llegado tarde a una región rebasada por la emergencia humanitaria.

Palabras clave: migración, soberanía, corresponsabilidad, derechos humanos, crisis, tránsito, refugio, residentes, retorno, política integral, relaciones internacionales.

Abstract

Mexican migration policy is putting its name to the test, right in the middle of a hostile U.S. government and some failed countries of Central America. The misunderstood battle between human rights concerns and an imposed migration control suggested from abroad, leads to question Mexican sovereignty on his own policymaking. Different efforts are been built inside Mexico to tackle a problem that is contaminating other topics of its most important bilateral relationship. Global and regional compacts seems to arrive quite late to a region that is stuck in a humanitarian crisis.

Key words: migration, sovereignty, shared responsibility, human rights, crisis, transit, refugee, residents, returnee, comprehensive policy, international relations.

Introducción

La dinámica migratoria internacional de México es única en el mundo, toda vez que cuenta con las cuatro dimensiones de la migración al ser un país de origen, tránsito,

* Doctor en Administración Pública por la Universidad Anáhuac del Norte. Actualmente es profesor de cátedra en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, *campus* Estado de México. Correo electrónico: eduardorojo08@gmail.com

destino y retorno de personas migrantes. Asimismo, es uno de los corredores migratorios más grandes del orbe, con dos fronteras terrestres que, a pesar de ser diametralmente distintas, poseen un gran dinamismo.

En la actualidad, el fenómeno migratorio presenta diversas coyunturas para México: desde el cuidado de la diáspora en Estados Unidos ante un gobierno hostil; el tránsito de personas migrantes centroamericanas; los retos de la integración de extranjeros(as) evidenciada por el incremento en las solicitudes de refugio debido a la inseguridad o ambientes económicos y políticos adversos en sus países de origen, y la integración de las y los propios mexicanos que retornan a nuestro país de manera voluntaria o forzada.

De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), existen aproximadamente 258 millones de personas que viven en un país distinto del que nacieron.[1] Ello revela, sin duda, que la movilidad internacional se vuelve cada vez más dinámica, a pesar de las actuales políticas aislacionistas.

En este contexto, la comunidad internacional tiene la compleja tarea de construir una narrativa que supere el debate entre países expulsores y países desarrollados, combatiendo resistencias que impiden la evolución de esta perspectiva, en la cual no es posible criminalizar la migración y en la que el respeto por la integridad de las personas y sus derechos humanos son la prioridad.

México difícilmente es ajeno a este debate, ya que tuvo una participación importante en el diseño de la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas y, sobre todo, tuvo un protagonismo esencial en la elaboración del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptado en Marruecos en diciembre de 2018.

Como se mencionaba en un inicio, el peso específico de México respecto al manejo del fenómeno migratorio lo pone en primera fila de la discusión global en la materia. Ante este escenario, resulta indispensable reflexionar sobre algunos factores estructurales y coyunturales que forjan en la actualidad la política migratoria del Estado mexicano y la intersección que tiene con la política exterior, de frente a las adversidades existentes y a la luz de los primeros meses de una nueva administración gubernamental (2018-2024).

Entre los debates principales que encontraremos en este análisis se encuentra aquel que reta al Estado para garantizar los beneficios que otorgan los artículos primero y onceavo de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* a todas las personas en territorio nacional (incluyendo a los extranjeros) y, a su vez, pueda cumplir con las

[1] Jean-Christophe Dumont, *Working Together to Make the Most of Migrants' Skills and Foster Social Cohesion*, OCDE, París, Francia, 2018, p. 2.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

acciones de control migratorio que los países aspiran a implementar en sus fronteras, puertos y aeropuertos, con base en sus leyes migratorias o de fronteras. Hoy existe un exhorto en el que pareciera que el libre tránsito es un derecho que no tiene restricción alguna, y que se ha interpretado de manera sesgada tanto política como mediáticamente.

De manera paralela, la política exterior que México ha ejercido en los últimos meses respecto a Estados Unidos lo ha condicionado a fortalecer sus controles migratorios, los cuales debieron haber sido efectivos por la normatividad que los regula y no necesariamente por las demandas externas. En esta dinámica, la política migratoria de México genera un déficit en su soberanía y, además, perturba a la opinión pública al fortalecer los controles fronterizos y de tránsito por territorio nacional, incrementando el debate entre el respeto a los derechos humanos y el tránsito irregular de personas.

México como país de destino

México, como país para vivir, no ha parecido ser una opción que atraiga en general a la comunidad internacional. Si bien seguimos siendo una potencia turística, la realidad es que la imagen de México en el exterior oscila entre lo pintoresco y lo grotesco.[2]

El discurso que enarbola el legado prehispánico, colonial, los sitios naturales, la gastronomía y el colorido patrimonio inmaterial (el mariachi, el Día de Muertos, los voladores de Papantla, etc.) sirve para atraer visitantes, pero la elección de residir en un país en específico descansa, sobre todo, en una evaluación más racional que tiene que ver con la certidumbre y el desarrollo económico; la seguridad pública, patrimonial e intelectual; la fortaleza del Estado de derecho; niveles bajos o nulos de corrupción y altos estándares de bienestar y prosperidad.

En distintos indicadores que la OCDE genera, México, por lo regular, va al final de la fila y en el rubro de residentes extranjeros no es la excepción. El porcentaje de personas extranjeras residiendo en territorio nacional sigue siendo mínimo, tal y como lo muestra la gráfica de la siguiente página.

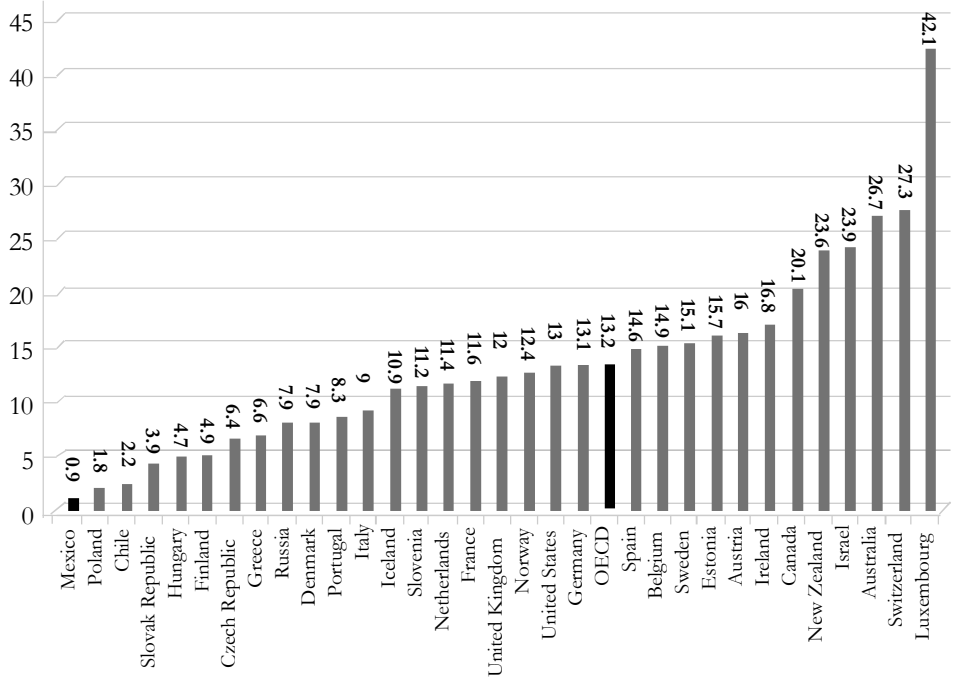
Si bien es atinada la noción de que México es cada vez más un país de destino, la realidad es que el porcentaje de la población extranjera residente sigue siendo menor a uno por ciento de su población total.

En los últimos años los esfuerzos que se han emprendido en materia de integración de solicitantes de refugio han intentado ser la base de dicho argumento, y aunque los números se han incrementado de manera exponencial, sobre todo con el arribo de

[2] Leonardo Curzio, *Orgullo y prejuicios. Reputación e imagen de México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2016, p. 24.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

Residentes permanentes extranjeros en países de la OCDE



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE.[3]

las denominadas "caravanas migrantes", aún se está lejos de poder categorizar a México como país de destino.

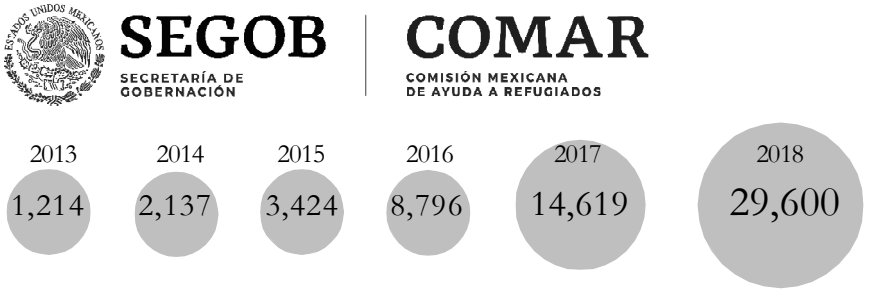
Como demuestra la ilustración de la siguiente página, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados –perteneciente a la Secretaría de Gobernación– alerta sobre el incremento de solicitudes de refugio en México.

Sin embargo, aun cuando 100 por ciento de esas solicitudes se llevasen al final del proceso y los solicitantes en efecto pudieran quedarse en México y no seguir su tránsito hacia el norte (lo cual logran proporcionando información falsa sobre su motivación de residir en México), la cifra seguiría siendo menor en función de la población total que habita el territorio nacional, y la posición de nuestro país no se movería de ese uno por ciento, aunque haya cerca de 80 mil personas refugiadas que

[3] OCDE, *Estadísticas*, OCDE en México, México, 2018, disponible en http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/ fecha de consulta: 15 de junio de 2019.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

Incremento de solicitudes de refugio en México



Fuente: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.[4]

pudieran llegar a México en 2019, como lo indican algunas proyecciones hechas por el propio titular de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).[5]

Si México no posee aquellos factores de atracción mencionados para invitar a personas extranjeras a vivir en su territorio nacional, ¿con qué herramientas técnicas contamos para incrementar el número de extranjeros(as) que residan aquí? La Ley de Migración[6] contempla un sistema de puntos y cuotas que distintos países de destino, como Canadá y Australia, aplican para evaluar y atraer a las personas que quieren residir en ellos, pero la realidad mexicana es otra y esos instrumentos de puntos y cuotas ni siquiera se han implementado desde la promulgación de la ley en comento en 2011. No obstante, existen políticas y herramientas que impulsan a un México como país de destino: las propias opciones que da la Ley de Migración para regularizarse; el principio de la unidad familiar; los programas temporales de regularización migratoria; el reciente otorgamiento de la Clave Única de Registro de Población temporal para los solicitantes de refugio; la supresión de requisitos para el ingreso al sistema educativo y, sobre todo, la facilitación de esquemas para obtener los documentos de identidad. Todas las anteriores son algunas medidas que facilitan la integración en un plano administrativo y de las cuales se benefician dos poblaciones

[4] COMAR, *La #COMAR en números, actualización al mes de mayo de 2019*, México, 2019, disponible en https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros?idiom=es fecha de consulta: 15 de junio de 2019.

[5] *El Sol de México*, "COMAR no cuenta con recursos suficientes para solicitudes de asilo", México, 2019, disponible en https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/comar-no-cuenta-con-recursos-suficientes-para-solicitudes-de-asilo-ramirez-silva-3762849.html fecha de consulta: 12 de agosto de 2019.

[6] Ley de Migración, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 2018, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_120718.pdf fecha de consulta: 15 de junio de 2019.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

en particular: los migrantes irregulares de Centroamérica y los mexicoamericanos que retornan de Estados Unidos.

Por supuesto que lo anterior contribuye a que más personas extranjeras residan en territorio nacional. Sin embargo, se sigue viendo a la distancia la idea de México como país de destino. Entonces, ¿cómo podría catalogarse a nuestra nación como verdadero país de destino? Puede ser a partir de dos indicadores, entre otros posibles: el primero se dará cuando la población extranjera que resida en México sea más diversa que quienes solicitan ayuda humanitaria, las y los retornados con doble nacionalidad y los estadounidenses que quieren pasar su retiro en México. El segundo puede ser cuando haya cercanía a 10 por ciento de población extranjera residiendo en territorio nacional con base en el indicador respectivo de la OCDE. En este contexto, se propone observar esas dos variables para monitorizar más de cerca el avance de México como eventual país de destino, lo cual –por el momento–, continúa siendo una gran intención y una anhelada aspiración.

México como país de origen

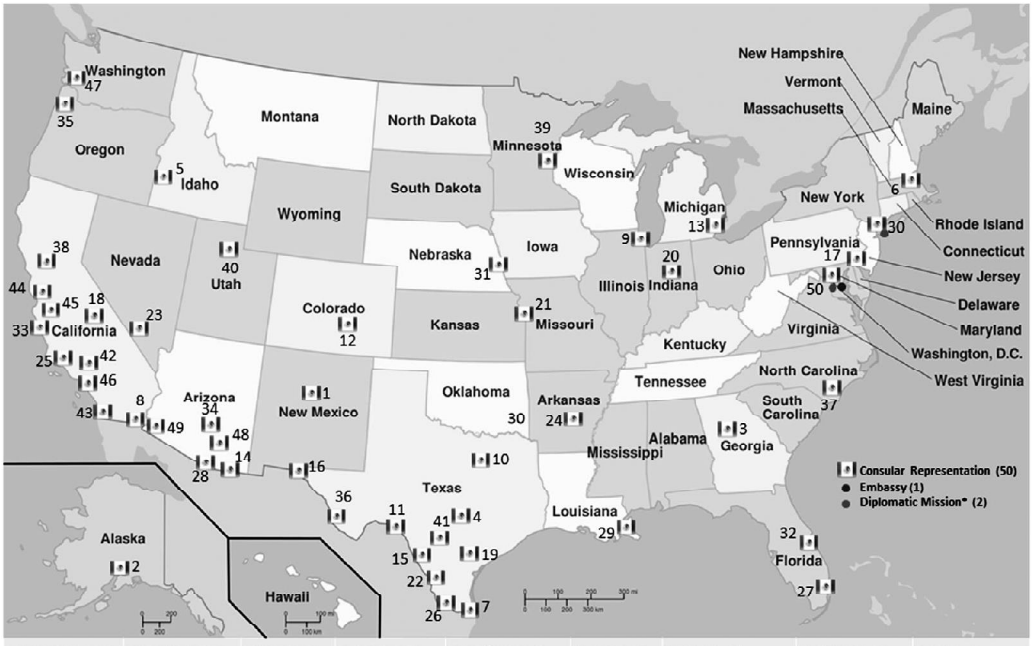
De acuerdo con el Programa Especial de Migración (2014-2018) del gobierno de México,[7] existen aproximadamente 12 millones de mexicanos en Estados Unidos, de los cuales 51 por ciento tiene una condición que la terminología mundial calificaría como "irregular", pero que el gobierno estadounidense cataloga como "ilegal". Si a esta estadística se suma la segunda generación, es decir, los descendientes de esos 12 millones, la población de origen mexicano en Estados Unidos asciende a 34 millones de personas,[8] aunque en estricto sentido la tercera generación no se considera en términos legales como mexicana. Por lo anterior, el gobierno de México cuenta con una red consular que consta de 50 representaciones consulares en ese país, tal y como se muestra en el mapa de la página siguiente.

Todas esas personas (alrededor de 30 millones) representan un reto importante para cualquier gobierno o Estado. Esa cantidad de mexicanos supera al número de habitantes que se encuentran en cualquiera de las entidades federativas del país si se cuentan por separado. Como se puede observar, el número de oficinas consulares se concentra en aquellas regiones donde la diáspora es más numerosa o donde se necesitan mayores servicios de protección consular, como pueden ser la región fronteriza del desierto de Arizona y el sureste de Texas. Si bien hay mexicanos también

[7] Unidad de Política Migratoria-Secretaría de Gobernación, *Programa Especial de Migración 2014-2018*, UPM-SEGOB, México, 2014, disponible en http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/edicion_impresa_PEM fecha de consulta: 15 de junio de 2019.
[8] *Ibidem*.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

Representaciones consulares mexicanas en Estados Unidos



1. ALBUQUERQUE, NM	7. BROWNSVILLE, TX	13. DETROIT, MI	19. HOUSTON, TX	25. LOS ÁNGELES, CA	31. OMAHA, NE	37. RALEIGH, NC	43. SAN DIEGO, CA	49. YUMA, AZ
2. ANCHORAGE, AK	8. CALÉXICO, CA	14. DOUGLAS, AZ	20. INDIANÁPOLIS, IN	26. MCALLEN, TX	32. ORLANDO, FL	38. SACRAMENTO, CA	44. SAN FRANCISCO, CA	50. WASHINGTON, DC *(OEA)
3. ATLANTA, GA	9. CHICAGO, IL	15. EAGLE PASS, TX	21. KANSAS CITY, MO	27. MIAMI, FL	33. OXNARD, CA	39. SAINT PAUL, MN	45. SAN JOSÉ, CA	
4. AUSTIN, TX	10. DALLAS, TX	16. EL PASO, TX	22. LAREDO, TX	28. NOGALES, AZ	34. PHOENIX, AZ	40. SALT LAKE CITY, UT	46. SANTA ANA, CA	
5. BOISE, ID	11. DEL RÍO, TX	17. FILADELFIA, PA	23. LAS VEGAS, NV	29. NUEVA ORLEANS, LA	35. PORTLAND, OR	41. SAN ANTONIO, TX	47. SEATTLE, WA	
6. BOSTON, MA	12. DENVER, CO	18. FRESNO, CA	24. LITTLE ROCK, AR	30. NUEVA YORK, NY *(ONU)	36. PRESIDIO, TX	42. SAN BERNARDINO, CA	48. TUCSON, AZ	

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Relaciones Exteriores.[9]

residiendo en otros países como Canadá y España, la mayor cantidad de connacionales se encuentra en Estados Unidos.

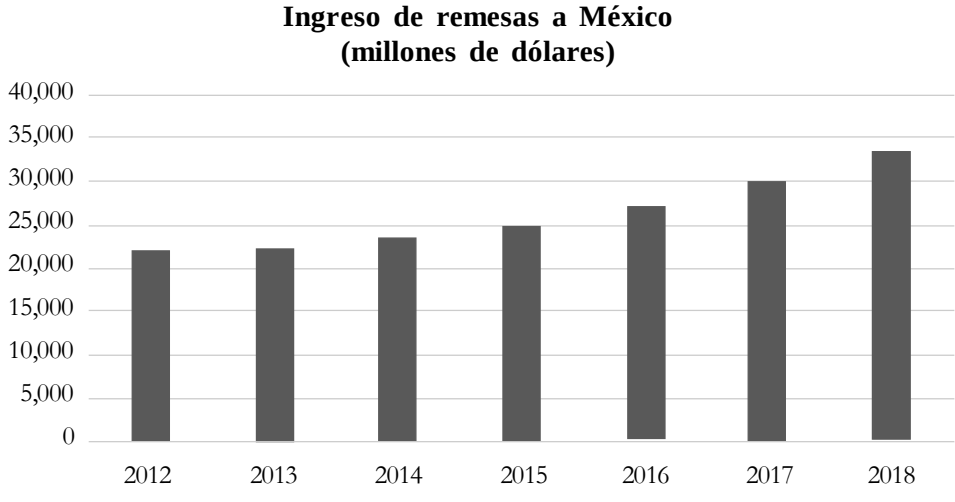
En este sentido, el diálogo con las autoridades locales estadounidenses debe intensificarse y cobrar mayor importancia a fin de conseguir simpatizantes y aliados en los círculos políticos, sociales y culturales ante las posturas excluyentes de la adminstración federal de aquel país. La diplomacia consular, junto con la diáspora, tendrá que echar mano de todo su talento para revertir el estigma que provocan a todos aquellos que estereotipan en sentido peyorativo a las y los mexicanos. No obstante, esta encomienda no tendrá éxito sin la participación en el menor tiempo

[9] Secretaría de Relaciones Exteriores, *Consulados de México en el exterior*, México, 2018, disponible en https://directorio.sre.gob.mx/index.php/consulados-de-mexico-en-el-exterior fecha de consulta: 15 de junio de 2019.

posible de las propias personas migrantes, tanto en lo individual como en lo colectivo, así como de cámaras de comercio, asociaciones religiosas, comerciantes e industriales, y gremios de distintos servicios, ya que a todos interpela esta nueva tarea de revertir la imagen y la reputación que se tiene de nuestros connacionales en ese país.

Adicional al trabajo que el Estado mexicano (sociedad y gobierno) debe emprender, la atribución del gobierno a través de la protección consular es tal vez la que tiene un mayor reto al enfrentar todos los embates y consecuencias de la política migratoria estadounidense, principalmente ante atrocidades como la defensa de los condenados a muerte, la separación de niños(as) de sus familiares y la ampliación de la población objetivo a detener en el interior del país por medio del Departamento de Seguridad del Interior, y no sólo aquellos casos de interés de personas con antecedentes penales y las y los capturados en la frontera con México.

Además de la coyuntura y las acciones que han venido ganando fuerza como las presiones comerciales para contener el tránsito migratorio, o ese atosigamiento constante por construir el muro en la frontera, está la tarea estructural de cuidar la diáspora mexicana independientemente del fenómeno Trump. Y como muchos otros países, para México existe una relación simbiótica entre la comunidad de origen y su diáspora a través de un cordón umbilical que son las remesas, tal y como lo demuestra la siguiente gráfica:



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México.[10]

[10] Banco de México, *Ingresos por remesas*, Sistema de Información Económica, México, 2009, disponible en http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81 fecha de consulta: 15 de junio de 2019.

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, las remesas han roto su propio récord cada año durante el último cuatrienio. Son una de las más importantes entradas de divisas para México, junto con la exportación de autos, petróleo y el turismo. La narrativa mundial entiende e incentiva que las remesas fluyan y se dinamicen. Según el objetivo 10c de los Objetivos de Desarrollo Sostenible,[11] se busca reducir a menos de 3 por ciento el costo de una transacción de un país a otro para el año 2030. Asimismo, en el ámbito nacional, el Programa Especial de Migración de 2014 llamó no sólo a reducir los costos de transacción sino al aprovechamiento productivo de las remesas de las personas migrantes para el desarrollo.[12]

En este sentido, tanto la política migratoria como la política exterior y hasta la política económica seguramente convergen en la importancia implícita de esos más de 30 mil millones de dólares anuales que se reciben por conceptos de remesas, pero por otro lado se debe reiterar la alerta sobre el lado perverso de esta dependencia económica para lograr, en primer lugar, que esas remesas no sólo vayan al consumo, sino a la inversión productiva para tratar de romper o reducir ese círculo vicioso y fortalecer otros canales de ingresos de divisas a fin de diversificar una práctica que, en el largo plazo, genera una dependencia estructural, como la que se tiene hoy con el petróleo. En este contexto, las remesas son uno de diversos capitales que permite a los migrantes superar su condición de vulnerabilidad para alcanzar el desarrollo, exhortándolos a la creación de pequeñas y medianas empresas que fomenten la formación de capital productivo y humano.[13]

México como país de tránsito

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) publica desde 2014 un estudio que escandaliza a quienes se dedican o interesan por el fenómeno migratorio, titulado *Fatal Journeys*, editado en Suiza por Tara Brian y Frank Laczko. En dicho análisis se identifican algunas de las principales rutas migratorias más mortales en el mundo, como son: 1) el camino de Centroamérica hasta Estados Unidos; 2) el tránsito de Indonesia a Australia; 3) la migración de Tailandia hacia la Costa de Bengala; 4) las rutas del Mediterráneo hacia Europa, y 5) el trayecto del desierto del Sahara hacia el norte de África.

[11] Organización de las Naciones Unidas, *Objetivos de desarrollo sostenible*, Nueva York, 2019, disponible en https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/ fecha de consulta: 15 de junio de 2019.

[12] UPM-SEGOB, *op. cit.*

[13] Jesús Arroyo y Salvador Berumen, *Migración a Estados Unidos; remesas, autoempleo e informalidad laboral*, Universidad de Guadalajara, México, 2009, p. 318.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

De 2014 a 2017, el estudio ha reportado a nivel global 22 500 muertes, aproximadamente, de las cuales 14 500 ocurrieron en el Mediterráneo. En ese mismo periodo, cerca de 2 mil muertes sucedieron en la región que va de Centroamérica a Estados Unidos, sobre todo entre la frontera de México con su vecino del norte.[14]

La propia OIM ha expresado algunas reservas con respecto a la generación de estas cifras toda vez que las capacidades para recoger información varían de un país a otro.

Por desgracia, las muertes de personas migrantes en territorio mexicano obedecen sobre todo al negocio del tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, actividades altamente lucrativas para el crimen organizado.

Para tener un mayor contexto del peligro que representa viajar de manera indocumentada por el norte de México basta recordar las tragedias más representativas de los últimos años para el Estado mexicano, que son de conocimiento público, y que causaron gran impacto a nivel internacional por decesos de población migrante en eventos masivos que se dieron en los primeros años de la década que está por concluir, como el asesinato ocurrido en agosto de 2010 de 72 migrantes en el municipio de San Fernando, Tamaulipas. Un año después, en el mismo sitio se encontraron fosas con 193 cadáveres, la mayoría de ellos de personas migrantes. Por si lo anterior fuera poco, en mayo de 2012 se hallaron 49 cuerpos masacrados en Cadereyta, Nuevo León, de los cuales varios correspondían a personas migrantes pertenecientes a bandas rivales de los Zetas, presuntamente responsables también de los asesinatos en Tamaulipas.

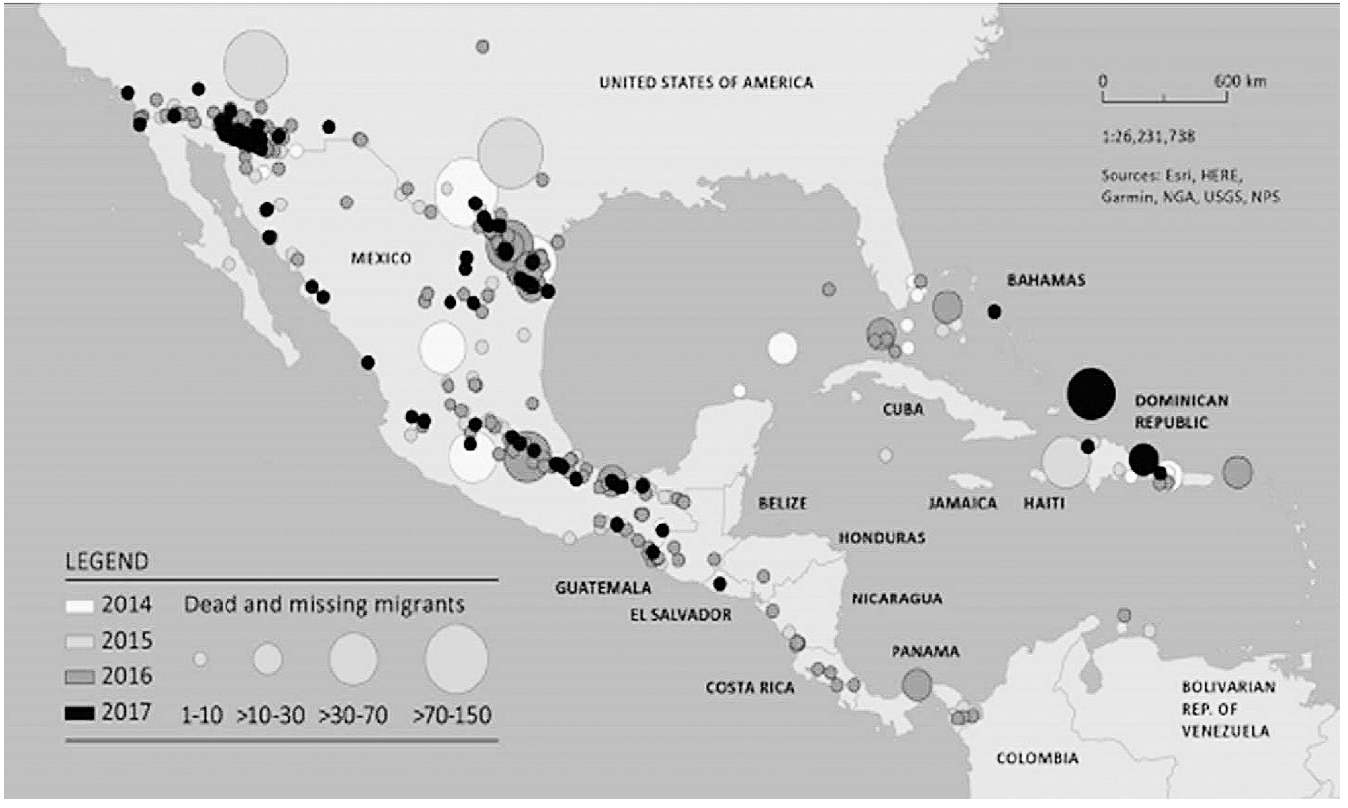
Por otra parte, adicional al conocido escenario de violencia e inseguridad que se vive en la región centroamericana y en diversas partes de México, existe un problema más estructural de pobreza que tiene una correlación directa con el cambio en la temperatura por la falta de condiciones para producir los granos de la canasta básica para su población.

La dependencia externa del maíz y del arroz en los corredores desérticos de Centroamérica es un problema importante, toda vez que los precios de la canasta básica están por debajo del salario mínimo. En particular, según los pronósticos oficiales,[15] se llegó a calcular que, a lo largo del "corredor seco" de Guatemala, más de 95 mil familias que viven en siete distintos departamentos se verían afectadas por la crisis alimentaria de 2014 y que tendrían que comprar granos básicos antes de lo

[14] Organización Internacional para las Migraciones, *Fatal Journeys*, vol. 3, parte I, Ginebra, 2017, disponible en https://publications.iom.int/system/files/pdf/fatal_journeys_volume_3_part_1.pdf fecha de consulta: 16 de junio de 2019.

[15] Reliefweb, "Sin granos más de 95 000 familias del corredor seco", s./l., 2014, disponible en https://reliefweb.int/report/guatemala/sin-granos-m-s-de-95-mil-familias-del-corredor-seco fecha de consulta: 16 de junio de 2019.

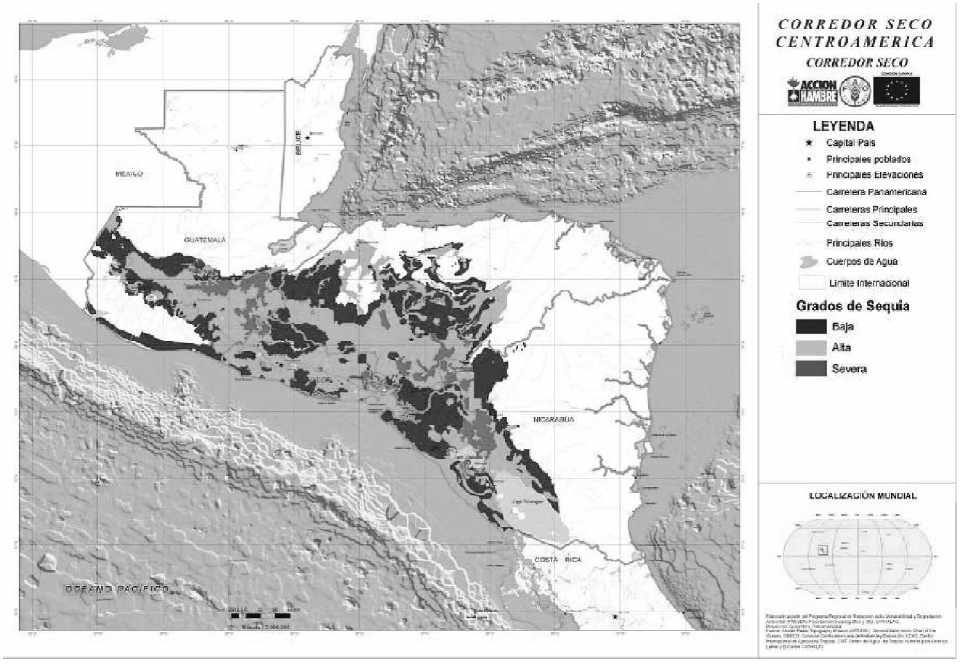
Muertes o desapariciones en Centro y Norteamérica



Fuente: IOM's Missing Migrants Project, 2017.
Nota: Los nombres y límites indicados en el mapa no implican aprobación oficial o aceptación por parte de la IOM.

esperado debido a que, por la sequía de 2013, en algunas comunidades se había perdido hasta 100 por ciento de las cosechas. El siguiente mapa ilustra la geografía de esta complicada situación:

Áreas de Centroamérica afectadas por la sequía



Fuente: Tomado de José Antonio Díaz-Duque, "La cara oculta de la sequía en Centroamérica", ResearchGate, 2016, disponible en https://www.researchgate.net/publication/305904334_La_cara_oculta_de_la_sequia_en_Centroamerica fecha de consulta: 16 de junio de 2019.[16]

En este contexto, los efectos ocasionados por el cambio climático son una variable importante en el desarrollo de cualquier país, y la aparición del corredor seco en los países centroamericanos es una problemática de largo plazo que merma la productividad económica y el bienestar de las familias, por lo que al no contar con un sector primario fortalecido, gran parte de la población rural se encuentra desempleada y propensa a migrar o a delinquir.

[16] José Antonio Díaz-Duque, "La cara oculta de la sequía en Centroamérica", ResearchGate, 2016, disponible en https://www.researchgate.net/publication/305904334_La_cara_oculta_de_la_sequia_en_Centroamerica fecha de consulta: 16 de junio de 2019.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

De los flujos migratorios extraordinarios que transitaron por México en la historia reciente se pueden identificar cinco crisis evidentes en los últimos años: 1) la de las niñas y niños no acompañados; 2) la de los cubanos; 3) la de los haitianos; 4) la de los venezolanos, y 5) de manera más reciente las caravanas provenientes de Centroamérica, compuestas principalmente por nacionales hondureños y, por las cuales, de acuerdo con la Secretaría de Gobernación, sólo en el primer cuatrimestre de 2019 se han otorgado 21 400 tarjetas de visitante por razones humanitarias.[17]

Las crisis políticas que acontecen hoy en Venezuela y Nicaragua también engrosan las solicitudes de refugio en México; no obstante, la mayoría de esta población proviene de los países del triángulo norte centroamericano (Honduras, El Salvador y Guatemala).[18]

Más allá de las crisis políticas que todavía se viven en Venezuela y Nicaragua, a continuación se hace una breve exposición de las principales causas que originaron los tres primeros flujos mencionados en este apartado, catalogados como crisis:

La normalización de las relaciones diplomáticas entre los gobiernos de Estados Unidos y Cuba en el año 2014 y el anuncio de la terminación de la política de Pies Secos-Pies Mojados, ocurrida el 12 de enero de 2017, tuvieron como resultado inadvertido para la región de América Latina una oleada migratoria producto del incremento en el flujo de personas cubanas que buscaron llegar a Estados Unidos para acogerse a la Ley de Ajuste Cubano antes de que terminara, la cual otorgaba beneficios para obtener la residencia permanente a las y los ciudadanos de la isla que ingresaran a territorio estadounidense vía terrestre.

Por otro lado, en 2016 México enfrentó otra oleada migratoria por los flujos de migrantes irregulares provenientes de Haití. Se calcula que en el último trimestre de 2016 hubo, por lo menos, 5 mil haitianos varados en la frontera de Tijuana (México) con San Ysidro (Estados Unidos).[19] Después de seis años del terremoto que dejó más de 300 mil muertos, en 2016 el huracán Matthew arrojó un saldo de mil decesos en el país isleño.

Los azotes de la naturaleza, entre otros factores, no han dejado que Haití alcance niveles de desarrollo óptimo, ya que las consecuencias de estas catástrofes naturales se multiplican en distintas vertientes graves como el brote de enfermedades, entre ellas el cólera. Además del surgimiento de padecimientos, también se han presentado otras

[17] Unidad de Política Migratoria-Secretaría de Gobernación, *Documentación y condición de estancia en México, 2019*, UPM-SEGOB, México, 2019, disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/ Documentacion_y_condicion_estancia fecha de consulta: 15 de junio de 2019.
[18] *Ibidem.*
[19] Elliot Spagat, "Siguen llegando haitianos a la frontera México-EE.UU.", Agencia AP News, s./l., 2016, disponible en https://apnews.com/4976785beee64912a22b21215eac6730 fecha de consulta: 16 de junio de 2019.

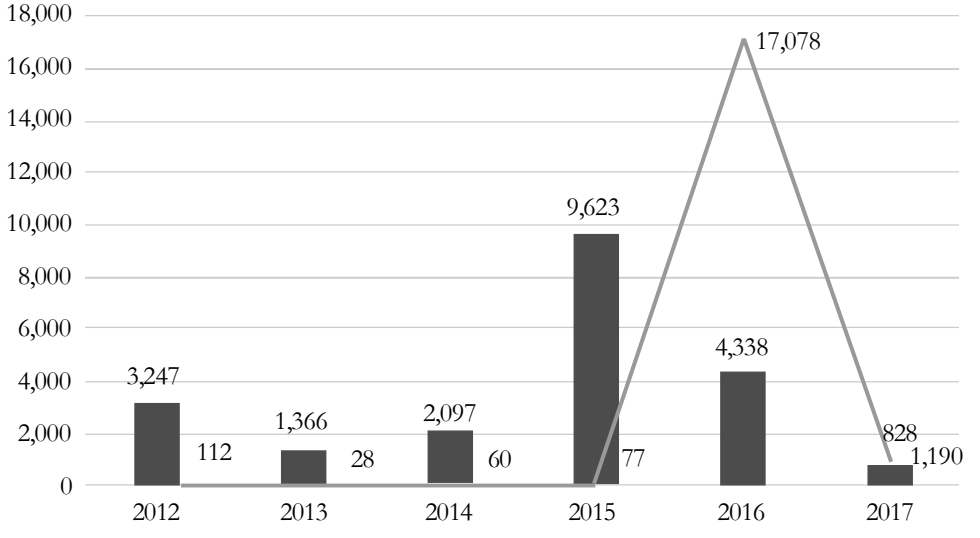
Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

complicaciones debido a la falta de infraestructura física y económica, como el aumento de la delincuencia, la falta del Estado de derecho, la ausencia de servicios públicos y, por tanto, un déficit de gobernabilidad.

Lo anterior ocasionó que miles de haitianos buscaran la protección internacional de Estados Unidos y se hicieran inmensos asentamientos en la frontera de México con su vecino del norte. El reto lo tuvo de nuevo México al ser el país de tránsito que albergó esa comunidad mientras Estados Unidos la acogía.

Por otro lado, de acuerdo con el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, durante 2015 entraron a nuestro país 38 mil niños y adolescentes migrantes. Lo más grave de ello fue que la mitad de esos menores no tenía compañía.[21]

Eventos de cubanos y haitianos presentados ante el INM (las columnas son el número de cubanos y la línea el número de haitianos)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Unidad de Política Migratoria.[20]

[20] Unidad de Política Migratoria-Secretaría de Gobernación, *Boletines Estadísticos*, 2019, UPM-SEGOB, México, 2019, disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos fecha de consulta: 16 de junio de 2019.

[21] *La Crónica de Hoy*, "Gobierno de México advierte aumento considerable de niños refugiados", México, 2016, disponible en http://www.cronica.com.mx/notas/2016/991566.html fecha de consulta: 16 de junio de 2019.

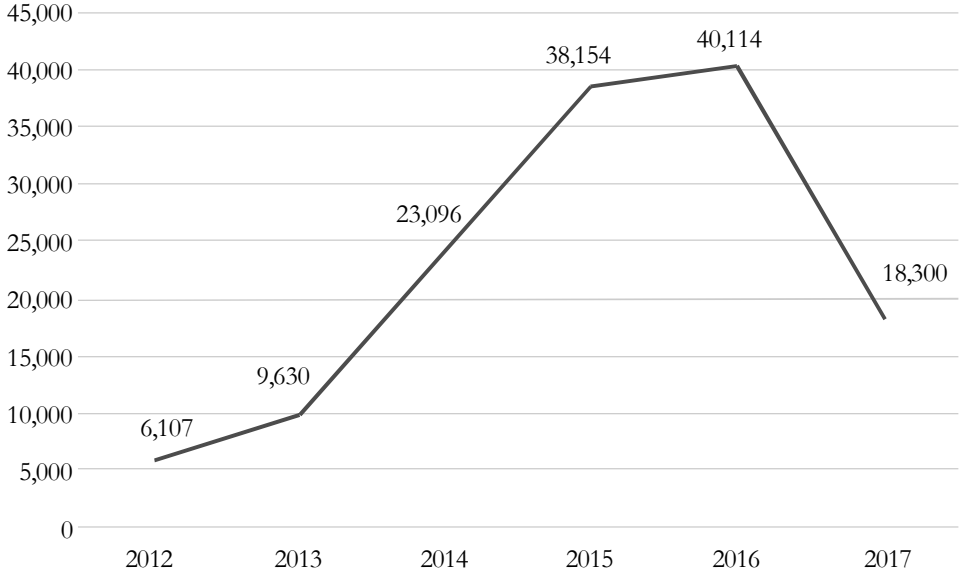
Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

Esta oleada de niños migrantes ya fue catalogada como una crisis desde 2014, cuando se comenzó a detectar un alza indiscriminada en los flujos debida, principalmente, a la inseguridad y la violencia existentes en Guatemala, Honduras y El Salvador. La crisis se agrava con esta población, pues son de una alta vulnerabilidad, sobre todo aquellos menores que emprenden esta travesía sin la compañía y supervisión de un adulto.[22]

Más allá de las coyunturas que pueden ser exógenas a la realidad mexicana, como la inestabilidad en otra región, un desastre natural o el mejoramiento de las relaciones entre dos países de la región, el Estado debe garantizar el derecho a la vida y el respeto irrestricto de los derechos humanos de toda persona que se encuentre en territorio nacional.

Lo anterior, lejos de restarle importancia a cualquier crisis o eventualidad que suceda, salvaguardar la vida y la integridad de cualquier persona en territorio mexicano,

Eventos de menores de edad extranjeros presentados ante el INM



Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria.[23]

[22] Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2019, disponible en https://unicef.org.mx/ninos-migrantes/ fecha de consulta: 13 de agosto de 2019.

[23] UPM-SEGOB, *op. cit.*

independientemente de su condición migratoria, religión, sexo, edad, escolaridad, preferencia sexual o color de piel, debe ser la prioridad número uno del gobierno entrante y de cualquier gobierno.

Siguiendo con el análisis de la dimensión del tránsito, es imposible hacer referencia al tránsito migratorio sin acudir al artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y sus interpretaciones:

> Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.[24]

El libre tránsito ha sido bandera de una exigencia legítima; no obstante, poco se habla del artículo completo y las limitantes administrativas que contiene. Cabe resaltar que en México no existe una visa de tránsito como tal, ya que distintos defensores de derechos humanos, medios de comunicación y líderes de opinión la invocan. Asimismo, en el marco del sistema internacional de derechos humanos, específicamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, del cual México es parte, la libre circulación también tiene límites, de conformidad con su artículo 12:

> Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.[25]

Estas referencias tienen la intención de trasladar el debate sobre el libre tránsito de una exigencia constitucional y de derecho internacional a la comprensión y aceptación

[24] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2016, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm fecha de consulta: 16 de junio de 2019.

[25] Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York, 2019, disponible en https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx fecha de consulta: 16 de junio de 2019.

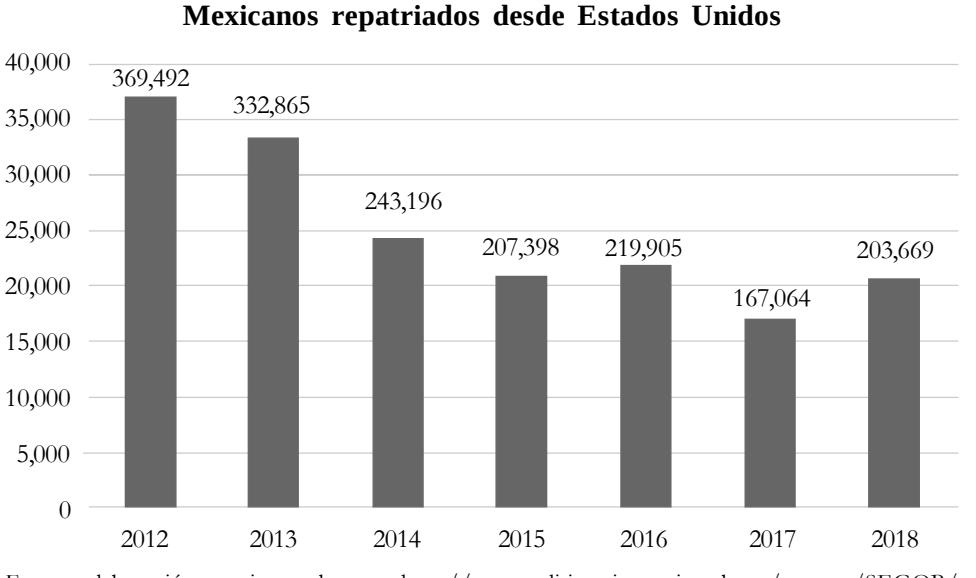
Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

de sus limitantes jurídico-administrativas. O, en consecuencia, se tendría que discutir si las subordinaciones del derecho de tránsito que marcan el Pacto y la Constitución en comento a las autoridades judiciales y administrativas son válidas, legítimas y vigentes.

México como país de retorno

Como se describió, otro de los principales retos es articular una política de Estado coherente e integral que pueda atender las cuatro dimensiones del fenómeno migratorio: la inmigración, la emigración, el tránsito y, en el muy particular caso de México, el retorno. Uno de los vacíos por llenar en la Ley de Migración mexicana es integrar los temas del retorno, con énfasis en la generación de políticas para el mejor aprovechamiento de las habilidades y competencias adquiridas por las personas migrantes, lo que constituye en la actualidad un tema de gran interés para su reintegración y reinserción productiva.

Si bien el gobierno de México ha reaccionado ante un posible escenario de deportación masiva desde Estados Unidos hacia México, que aún no alcanza los



Fuente: elaboración propia con base en http://www.politicamigratoria.gob.mx/ es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos[26]

[26] UPM-SEGOB, *op. cit.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

niveles de deportaciones como en los primeros años de la presente década, cabe destacar que a pesar de que hay programas para atender a los nacionales repatriados, no existe una política sustentada en una normatividad para tal efecto. Es muy importante en este sentido lo que la Estrategia Somos Mexicanos[27] hizo para la recepción de los migrantes repatriados brindándoles una batería de servicios básicos, asistencia para llegar a sus comunidades e inclusive apoyo para insertarse en el mercado laboral; sin embargo, es indispensable que la nueva administración y los gobiernos locales reconozcan el fenómeno y lo aborden de una manera más integral. Es necesario que la atención al retorno se desarrolle de forma estructurada en la legislación para que involucre a otras instancias de gobierno y no sólo se quede en el ámbito de los alcances federales o de una sola dependencia.

Por otro lado, en materia de personas retornadas, México enfrenta una coyuntura particular. De acuerdo con una carta emitida por la Embajada de México en Washington fechada el 3 de junio de 2019,[28] durante los primeros cinco meses de 2019 México ha recibido 8 835 migrantes centroamericanos devueltos desde Estados Unidos bajo la implementación de la sección 235 (b)(2)(c) de la Ley de Inmigración y Naturalización estadounidense. Lo anterior representa todo un reto para las autoridades mexicanas, las cuales han argumentado que, por razones humanitarias, estarían recibiendo este flujo, cuando la realidad evidencia que obedece más a una reacción (sin mayor alternativa aparente) a la política unilateral estadounidense.

Esta situación pone en un predicamento principalmente a las entidades y municipios del norte de México, toda vez que la infraestructura con la que se cuenta en dicha región era para atender a las y los mexicanos en retorno, y ahora se suman los flujos extraordinarios centroamericanos desde sus países de origen y, posteriormente, desde Estados Unidos. Por si fuera poco, la Nueva Administración desapareció el Fondo de Apoyo para Atención a Migrantes, el cual repartía 300 millones de pesos a las entidades federativas;[29] en consecuencia, los gobiernos estatales y municipales tendrán que hacer mucho más con mucho menos.

La posibilidad de que México se convierta en un tercer país seguro es una realidad, toda vez que las actuales deportaciones de personas extranjeras desde Estados

[27] Instituto Nacional de Migración, *Estrategia Somos Mexicanos*, México, 2018, disponible en https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/estrategia-somos-mexicanos fecha de consulta: 16 de junio de 2019.

[28] Embajada de México en Washington, "Mexico's position on migration", Washington, 2019, disponible en https://t.co/1CS8MSZriI (https://twitter.com/EmbamexEUA/status/1135550776967880704?s=03) fecha de consulta: 17 de junio de 2019.

[29] Ana Ávila, "Disminuyen recursos para apoyar a las personas migrantes" en *Newsweek*, México, 2018, disponible en https://newsweekespanol.com/2018/12/disminuyen-recursos-apoyar-migrantes/ fecha de consulta: 17 de junio de 2019.

Unidos obligan a México a brindar servicios y condiciones propicias para que esa población tenga un pleno desarrollo mientras su solicitud de asilo se resuelve en el sistema estadounidense. Lo que hasta el momento se entiende de la propuesta es que, a diferencia de lo que sucede actualmente, las y los solicitantes harían desde México su petición para obtener asilo en Estados Unidos.

En el contexto de la movilidad internacional, de acuerdo con la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), existe la figura de un tercer país en los esquemas de reasentamiento. Dicho organismo lo define de la siguiente manera:

> Muchos refugiados no pueden retornar a sus hogares debido a la continuidad de los conflictos, las guerras y la persecución. Muchos también viven en situaciones peligrosas o tienen necesidades especiales que no se pueden satisfacer en el país donde inicialmente buscaron protección. En tales circunstancias, ACNUR ayuda a reasentar a los refugiados a un tercer país. El reasentamiento consiste en el traslado de refugiados de un país de asilo a otro país que ha acordado admitirles y otorgarles residencia permanente.[30]

Un argumento de fondo del reasentamiento es que la motivación primaria de las y los solicitantes de asilo es alejarse de las circunstancias adversas prevalecientes en su país de origen, lo cual se cumple asentándose en otra nación donde no existan dichas circunstancias, y no forzosamente tiene que ser Estados Unidos. En este sentido, si la figura de tercer país existe y hay implícito un dejo de legitimad de que las y los refugiados pueden encontrar alivio en otro país más cercano a su país de origen, y la espera en México de las y los solicitantes de asilo en territorio estadounidense ya es una realidad, parece que se está reproduciendo una resistencia a una realidad que México se reúsa a ver, por motivos (también legítimos) de soberanía.

No obstante, la defensa de la soberanía en este rubro podría verse afectada al tener que reaccionar a una política unilateral para operar bajo una realidad impuesta. Acaba de suceder a finales de 2018 e inicios de 2019, con la exacerbación de la defensa de los derechos humanos, traduciéndose en un ingreso de flujos migratorios desmedidos. Dichos flujos se vieron beneficiados de una tarjeta de visitante por razones humanitarias, cuya función es llevarlos a la integración en México, no el libre tránsito hacia Estados Unidos. Cabe señalar en este punto que las y los extranjeros que Estados Unidos está regresando a México cuentan, en su mayoría, con dicho documento.

[30] Organización de las Naciones Unidas, *Reasentamiento*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, México, 2019, disponible en https://acnur.org/5ad4db704#_ga =2.117454153.1352398307.156052 8796-979183132.1560528796 fecha de consulta: 14 de junio de 2019.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

En cierta perspectiva, la política de apertura a la inmigración dista de ser el problema, ya que México busca ser un país de destino, el aspecto conflictivo se encuentra en el abuso de dicha política de inclusión que es utilizada para los migrantes en tránsito.

Sobra decir que a la mitad del presente 2019, y a seis meses de la entrada en función de la administración 2018-2024, las capacidades del Estado mexicano se encuentran rebasadas, y se ha lacerado la relación bilateral con su vecino del norte como pocas veces se ha visto en los últimos años.

Hasta este momento, mediados de 2019, la implementación de la política migratoria es tal vez el problema más apremiante que México tiene, ya que se evidenció que carece de una soberanía real y está sujeto a satisfacer demandas internacionales tanto del sur como del norte.

Conclusiones

Es una coincidencia que en este año se celebre el octogésimo aniversario del exilio español, evento enclavado en la memoria del México moderno, cuando se abrieron las puertas a 21 mil españoles solicitantes de refugio. Casualmente, en la coyuntura actual son también 21 mil las tarjetas de visitante por razones humanitarias las otorgadas por el gobierno de México sólo en la primera mitad de 2019.

En el pasado, ser un país de puertas abiertas le dio prestigio a México, pero en la actualidad las circunstancias y las motivaciones de las y los inmigrantes son distintas. La mayoría de aquellos españoles se quedaron en México enriquecieron la vida científica y cultural del país.[31] Por otro lado, la mayoría de los solicitantes de refugio abandonan su proceso para seguir su camino hacia Estados Unidos y no tienen intenciones de residir en México.

Desde el arribo de la nueva Administración (2018-2024) se habló de una Nueva Política Migratoria (NPM) y el cambio de paradigma por favorecer el respeto de los derechos humanos. Cabe resaltar que la Ley de Migración, promulgada en el marco de la reforma constitucional de derechos humanos del año 2011, tiene como su primer principio rector el respeto irrestricto de los derechos humanos. En este sentido, la estrategia de resaltar el cambio de paradigma con base en algo que ya existía no parece muy novedoso, mucho menos si tratando de enaltecer dicho principio se hace un llamado a flujos irregulares masivos, descuidando otro principio de la misma ley en comento que es el de responsabilidad compartida. En este contexto, la intención por demostrar una visión progresista en materia de derechos humanos se revirtió por

[31] Ernesto Rodríguez Chávez, *Extranjeros en México, continuidades y aproximaciones*, DGE ediciones, México, 2009, p. 79.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

las consecuencias que se generaron con el vecino del norte, obligando a México a cerrar sus puertas, que pomposamente había abierto apenas hace unos meses. No obstante, la NPM que se ha promovido hasta el momento tiene dos componentes que pueden estructurarse con amplitud: 1) el desarrollo económico y social de los países de la región centroamericana, y 2) el registro ordenado de las personas que entren a territorio nacional.

El binomio migración-desarrollo siempre ha estado presente en los foros multilaterales y en los esfuerzos globales sobre migración, y aunque la política de desarrollo transita por su propia vía, siempre será una acompañante oportuna y necesaria de la política migratoria. Por su parte, el registro ordenado es un verdadero reto en la frontera sur de México, la cual cuenta con muy pocos puntos de internación regular; muchos de los usuarios que provienen de la región no poseen documentación de viaje y, en no pocas ocasiones, ni siquiera documentación de identidad.

En la mira están los esfuerzos globales y regionales, como el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y el Plan de Desarrollo Integral, respectivamente, pero los resultados de dichos procesos serán más a largo y mediano plazos, y el gobierno de México necesita dar una respuesta concreta y expedita frente a la presión estadounidense.

El principio de responsabilidad compartida hace que el fenómeno migratorio no sea atendido por un solo actor internacional. Ningún país u organización, por separado, podrá hacer frente a un fenómeno tan complejo como es el fenómeno migratorio. No obstante, una cosa es reconocer lo anterior y actuar en esos márgenes, y otra muy distinta es ver una intrusión mayúscula en la soberanía nacional en la materia. La presión estadounidense por este tema ha llevado la relación bilateral a una auténtica crisis, contaminando otros rubros de la relación como la dinámica comercial. En este sentido, es importante observar los esfuerzos del gobierno de México por llevar su NPM a un equilibrio que respete los derechos humanos de las personas migrantes y satisfaga las demandas de Estados Unidos.

Una de muchas lecciones aprendidas del inicio de esta nueva administración puede ser el saber, querer y poder hacer cumplir las leyes mexicanas por propia mano, y no por demandas de un país extranjero. Estados Unidos no logró provocar a México con su idea persistente de construcción del muro fronterizo, pero al encontrar puntos sensibles en la relación comercial detonó el efecto de incrementar el control y la verificación migratoria en México, lo cual no es negativo toda vez que así lo establece la ley. Se insiste en que la parte negativa es que no haya sido una decisión del gobierno nacional, sino una acción fraguada e impulsada desde el exterior.

Todo apunta a que la imposición de aranceles y el establecimiento de un tercer país seguro serán en el corto plazo una nueva realidad con el vecino del norte. Aunque la diplomacia mexicana maquille como un triunfo el ir postergando estas acciones,

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

cada vez es más evidente que la política exterior no ha tenido la capacidad de contener el embate estadounidense. En este sentido, es importante que en el tema se vea la capacidad entera del Estado en un mismo frente. Al momento, las negociaciones y los planes han estado liderados por una agencia que no tiene las facultades de dirigir y formular la política migratoria del Estado mexicano, lo cual ha provocado mensajes y esfuerzos descoordinados. Lo anterior invita a observar el objetivo 1.6 del actual Plan Nacional de Desarrollo,[32] que dice: "conducir la política exterior en apego a los principios constitucionales y articulada con las prioridades de política interior", ya que lo que acontece actualmente parece no estar articulado ni en los principios constitucionales ni en la política interior, sino en la intromisión e imposiciones que provienen del exterior.

Este texto aspiró a brindar una fotografía general de la situación migratoria en México y exponer algunas de sus coyunturas recientes más importantes conforme a las cuatro dimensiones del fenómeno migratorio, y en concordancia con la tesis doctoral "Retos y desafíos de la política migratoria del Estado mexicano", defendida el 1 de julio de 2018 en la Universidad Anáhuac México Norte. Sin embargo, se reconoce que deja fuera muchos otros aspectos por mencionar y profundizar, como la evolución de la gobernabilidad en la materia reflejada en el acercamiento entre gobierno y sociedad civil para la atención del fenómeno; los retornos de personas extranjeras desde México; el diseño institucional que se puso a prueba en la pasada administración (2012-2018), siendo la primera en gestionar la Ley de Migración desde su promulgación en 2011; la importancia de dar continuidad al Programa Especial de Migración y su relevancia como primer ejercicio integral de política pública en México, y los vasos comunicantes con el tema de refugio, entre un largo etcétera.

Para cerrar este texto, se ponen a consideración las siguientes reflexiones:

a) dejar de ver a la migración como un problema a resolver y entenderla como una realidad para administrar. Si el concepto de migrante nace con el surgimiento del Estado nación, ya que dota de nacionalidad a sus pobladores, tengamos en mente que el ser humano habita la Tierra mucho antes de que se establecieran las fronteras y las nacionalidades actuales, cuya vigencia viene desde hace unos pocos cientos de años;
b) reconocer como prioridad la defensa de la vida y la integridad de las personas nacionales y extrajeras. La máxima de la política migratoria del país debe

[32] Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, en H. Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5266-XVIII, Anexo XVIII, México, abril 2019, disponible en http://www.inap.mx/portal/images/pdf/not/pnd_2019_2024.pdf fecha de consulta: 17 de junio de 2019.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

ser la salvaguarda de la vida y los derechos de las personas migrantes. Antes de preocuparnos por lo que pueda pasar con los mercados laborales, las presiones demográficas o las condiciones de estancia, la vida e integridad de las y los migrantes debe ser lo primero ante cualquier otro supuesto. En este sentido, es necesario dotar de identidad y visibilidad a todas y todos los extranjeros a fin de no exponerlos a que pierdan la vida o pongan en riesgo su integridad;

c) profundizar en el debate del libre tránsito, considerando sus bondades y sus límites constitucionales y de derecho internacional. La comprensión del libre tránsito no debe ser tomada a la ligera, ya que es parte central del conflicto conceptual sobre movilidad a nivel internacional:

d) contar con una visión balanceada que garantice los derechos humanos y el necesario control migratorio. No se trata de tener una visa de tránsito, ya que lo que se requiere es fomentar una migración regular. Lo que resulta prioritario es combatir el rezago económico, así como enfrentar los retos sociales y demográficos, en lugar de atender muertes ocasionadas por la obtención de una condición migratoria. Es indispensable diferenciar los problemas migratorios y los de otra índole: un mexicano también puede ser violado o asesinado si atraviesa el país arriba de un tren de carga, o puede no encontrar trabajo aun teniendo la mejor educación. Es necesario tener cuidado, pues lo anterior no son problemas intrínsecos de la migración;

e) construir una política integral y tener un frente de acción, negociación y reacción más amplio. Así como la cancillería mexicana no tiene las atribuciones para coordinar los trabajos al interior de México y con dificultad tendrá la capacidad de salir victorioso de una negociación sin acompañarse de los ministerios que el asunto ocupa, tampoco la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración tienen la capacidad de hacerlo por ellos mismos. En este orden de ideas, es necesaria toda la fuerza de un Estado organizado, que respete sus propias leyes y atribuciones y que construya políticas integrales de largo plazo para no tener que reaccionar a coyunturas de manera improvisada;

f) promover a México como un país de destino. Inclusive con Centroamérica, se debe romper con el estigma y la xenofobia que se practica tanto al interior del país como con nacionales centroamericanos. El robo a casa habitación o la prostitución infantil no está sólo en manos de colombianos y venezolanos, también los llevan a cabo mexicanos; se debe emitir una alerta, pues la epidemia de la delincuencia no proviene en exclusiva del exterior, sino que se desarrolla en aquellos lugares donde mejor se fomenta. En este sentido, además de las facilidades vigentes como las tarjetas de trabajador y visitante fronterizo para nacionales y residentes guatemaltecos, las cuales permiten –como su nombre

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

lo indica– trabajar o visitar la zona sur de México, es necesario construir escenarios para que las personas vean a México como una opción viable para vivir. En este sentido, acciones como la modificación al artículo 7 de la Ley Federal del Trabajo para que ya no exista una restricción en el porcentaje de empleados extranjeros que pueda haber en una empresa, puede ser un primer paso;

g) trabajar con la nueva administración. La política migratoria del Estado mexicano, aparte de estar sustentada en el respeto de los derechos humanos como lo promueve la Ley de Migración promulgada desde 2011, debe darse en un marco en el que quede alineada con el Pacto Mundial de Migración, ya que fenómenos como los que se han presentado con las caravanas migrantes son todo menos seguros, ordenados y regulares, y

h) sumarnos al proceso de globalización *vs*. nacionalismo, aislacionismo y xenofobia. Acercarnos a los gobiernos locales y otros aliados disidentes de la posición federal estadounidense, no sólo desde el aparato diplomático consular, sino desde otras esferas como la empresarial, la académica, la cultural y la social.

Fuentes consultadas

Arroyo, Jesús y Salvador Berumen, *Migración a Estados Unidos; remesas, autoempleo e informalidad laboral*, Universidad de Guadalajara, México, 2009.

Ávila, Ana, "Disminuyen recursos para apoyar a las personas migrantes" en *Newsweek*, México, 2018, disponible en https://newsweekespanol.com/2018/12/disminuyen-recursos-apoyar-migrantes/

Banco de México, *Ingresos por remesas*, Sistema de Información Económica, México, 2009, disponible en http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, *La #COMAR en números, actualización al mes de mayo de 2019*, México, 2019, disponible en https://www.gob.mx/ comar/articulos/la-comar-en-numeros?idiom=es

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2016, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2019, disponible en https://unicef.org.mx/ninos-migrantes/

La Crónica de Hoy, "Gobierno de México advierte aumento considerable de niños refugiados", 2016, México, disponible en http://www.cronica.com.mx/notas/2016/991566.html

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

Curzio, Leonardo, *Orgullo y prejuicios. Reputación e imagen de México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2016.

Díaz-Duque, José Antonio, "La cara oculta de la sequía en Centroamérica" en *ResearchGate*, 2016, disponible en https://www.researchgate.net/publication/305904334 _La_cara_oculta_de_la_sequia_en_Centroamerica

Dumont, Jean-Christophe, *Working Together to Make the Most of Migrants' Skills and Foster Social Cohesion*, OCDE, París, Francia, 2018.

Embajada de México en Washington, "Mexico's position on migration", Washington, 2019, disponible en https://t.co/1CS8MSZriI (https://twitter.com/EmbamexEUA/status/11355 50776967880704?s=03)

Instituto Nacional de Migración, *Estrategia Somos Mexicanos*, México, 2018, disponible en https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/estrategia-somos-mexicanos

Ley de Migración, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 2018, disponible en http://www.diputados.gob.mx/ LeyesBiblio/pdf/LMigra_120718.pdf

Organización de las Naciones Unidas, *Objetivos de desarrollo sostenible*, Nueva York, 2019, disponible en https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/

Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York, 2019, disponible en https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages /CCPR.aspx

Organización Internacional para las Migraciones, *Fatal Journeys*, vol. 3, parte I, Ginebra, 2017, disponible en https://publications.iom.int/system/files/pdf/fatal_ journeys_volume_3_part_1.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Estadísticas*, OCDE en México, México, 2018, disponible en http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, en H. Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5266-XVIII, Anexo XVIII, México, abril de 2019, disponible en http://www.inap.mx/portal/images/pdf/not/pnd_ 2019_2024.pdf

Reliefweb, "Sin granos más de 95 000 familias del corredor seco", s./l., 2014, disponible en https://reliefweb.int/report/guatemala/sin-granos-m-s-de-95-mil-familias-del-corredor-seco

Rodríguez Chávez Ernesto, *Extranjeros en México, continuidades y aproximaciones*, DGE ediciones, México, 2009.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 11-36.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Consulados de México en el exterior*, México, 2018, disponible en https://directorio.sre.gob.mx/index.php/consulados-de-mexico-en-el-exterior

El Sol de México, "COMAR no cuenta con recursos suficientes para solicitudes de asilo", 2019, México, disponible en https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/comar-no-cuenta-con-recursos-suficientes-para-solicitudes-de-asilo-ramirez-silva-3762849.html

Spagat, Elliot, "Siguen llegando haitianos a la frontera México-EE.UU.", Agencia AP News, s./l., 2016, disponible en https://apnews.com/4976785beee64912a22b21215eac6730

Unidad de Política Migratoria-Secretaría de Gobernación, *Boletines Estadísticos*, 2019, UPM-SEGOB, México, 2019, disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

Unidad de Política Migratoria-Secretaría de Gobernación, *Documentación y condición de estancia en México*, 2019, UPM-SEGOB, México, 2019, disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Documentacion_y_condicion_estancia

Unidad de Política Migratoria-Secretaría de Gobernación, *Programa Especial de Migración 2014-2018*, UPM-SEGOB, México, 2014, disponible en http://www.gobernacion.gob. mx/es_mx/SEGOB/edicion_impresa_PEM

Migrantes indocumentados en y tras el cruce de la frontera Sonora-Arizona: vulnerabilidad y factores de supervivencia

Undocumented migrants before and after crossing the Sonora-Arizona border: vulnerability and survival strategies

Olga Aikin Araluce[*]
Adriana González Arias[**]

Resumen
En el trabajo se analizan seis trayectorias migratorias de mexicanos y centroamericanos en su experiencia durante y tras el cruce de la frontera de Sonora/Arizona. Para el análisis se utilizan cuatro niveles de vulnerabilidad (moderada, media, alta y extrema), los cuales son definidos con diferentes indicadores en donde se desarrollan los perfiles de las personas a partir de sus historias personales de origen, sus capacidades para realizar la migración y las estrategias de supervivencia durante el tránsito por México. Dichos niveles son el resultado de una investigación previa y que ahora sirven para observar quiénes cruzan y con qué recursos, las estrategias que utilizan y de ellas cuáles son decisivas para el logro de su objetivo: llegar a Estados Unidos. Así mismo, con la reconstrucción de las trayectorias se logra visualizar una serie de acciones que denotan la gestión migratoria en Estados Unidos y que atenta contra la procuración de derechos humanos.
Palabras clave: migración, trayectorias, vulnerabilidad, frontera occidente, relaciones internacionales.

Abstract
This paper examines the travelling experiences of six Mexican and Central American migrants that successfully crossed the Sonora-Arizona border and settled in Tucson

* Doctora en Unión Europea, Globalización y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora e investigadora del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Correo electrónico: oaikin@iteso.mx
** Doctora en Migraciones Internacionales e Integración Social por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora e investigadora del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO. Correo electrónico: adri@iteso.mx

(Arizona). The methodology used in this work was drawn from our previous research on Central-American migrants and uses four levels of vulnerability (moderate, medium, high and extreme) that help establish the profile of migrants according to their personal history, gender, skills and survival strategies during their journeys. Our work focuses on the strategies they used to cross the border, reach the United States and survive in their new settlement. Through their stories and the day to day challenges they meet in Arizona, we also draw some conclusions on the United States migration management system, which often violates human rights standards.
Key words: migration, vulnerability, Western border, international relations.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

Introducción

El tránsito irregular de migrantes centroamericanos por el territorio mexicano hacia la frontera con Estados Unidos es un fenómeno ampliamente denunciado a nivel nacional como internacional debido al nivel de violencia social e institucional que padecen de manera cotidiana estas personas. Sin duda, es uno de los mayores retos que enfrenta no sólo el gobierno mexicano, sino el de Estados Unidos y los de los países centroamericanos dado el fracaso de la gestión migratoria que no logra atender las necesidades de la población que vive en una región que ha experimentado un incremento exponencial en el nivel de violencia. Se ha documentado con amplitud el nivel de abuso, discriminación y violación a los derechos humanos que cotidianamente sufre esta población a lo largo de diversas rutas migratorias donde encarnan el capital en disputa de múltiples actores delictivos como el crimen organizado, las redes de tráfico y trata de personas, los agentes del Estado o la delincuencia común. Asimismo, ha sido visibilizada la enorme vulnerabilidad de niñas, niños, mujeres y hombres centroamericanos tanto en la literatura académica como por parte de diversos reportes de Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

El informe titulado *Los nuevos escenarios en la migración internacional en la región Centroamérica-Norteamérica*[1] recoge algunas de las tendencias de los últimos años: la emigración desde los países centroamericanos es ahora más forzada que voluntaria; del perfil predominante del migrante trabajador del siglo pasado pasamos al desplazamiento forzado de familias enteras, de menores no acompañados o de mujeres solas en situaciones extremas, así como la nueva construcción de "fronteras móviles", que se desplazan en función de coyunturas puntuales y se amplían más allá de la línea formal divisoria de los Estados-nación. Un ejemplo sobresaliente es el estado de Arizona, en donde la capacidad discrecional de detener personas al interior del país se

[1] Miguel Vilches (coord.), *Los nuevos escenarios de la migración internacional en la región Centroamérica-Norteamérica*, Red Jesuita con Migrantes, México, 2015.

ha extendido a la policía local, lo que ha sido calificado como una práctica inconstitucional entre numerosas grupos e instancias.

A estas tendencias podemos añadir la creciente militarización de la frontera de México-Estados Unidos que ha forzado el desplazamiento de migrantes a las zonas más inhóspitas y remotas de cruce (el conocido *funnel effect* o efecto embudo) en donde, además de los elevados riesgos climáticos, los migrantes transitan por corredores altamente riesgosos donde operan bandas criminales violentas y padecen la persecución incansable de numerosos agentes de la Patrulla Fronteriza, que utiliza un amplio repertorio de tecnologías de punta y desarrolla técnicas de aprehensión y custodia inconsecuentes con los estándares de derechos humanos.[2] Asimismo, en Arizona, la política de tolerancia cero se ha encarnado en un conjunto de disposiciones legislativas que criminaliza la entrada indocumentada, la búsqueda de trabajo, la contratación o el transporte de estas personas y que también restringe su acceso a servicios básicos, como la educación y la salud.

En un artículo anterior[3] describimos la ruta migratoria del occidente de México y analizamos las condiciones de viaje de personas guatemaltecas, hondureñas, salvadoreñas y mexicanas (nacionalidades presentes en este éxodo hacia el norte). Estos grupos migratorios, en gran medida marcados por la pobreza, el desempleo y la violencia social que experimentan en sus lugares de origen, presentan una condición vulnerable de dimensiones variables. A partir de un concepto de vulnerabilidad centrado en el nivel de riesgos/amenazas que enfrentan y las capacidades o recursos que estos sujetos poseen para afrontarlos (una definición de vulnerabilidad que enfatiza el poder de agencia del actor social), se aplicaron entrevistas a 78 migrantes en dos puntos de la ruta: Guadalajara (Jalisco) y Nogales (Sonora), y se construyeron varias categorías de vulnerabilidad que permiten conocer las condiciones del tránsito.

Encontramos que la vulnerabilidad de los grupos estudiados está fuertemente permeada por factores como la nacionalidad, el género, la edad, el nivel de profesionalidad, la experiencia previa de viaje, las redes de apoyo y la condición socioeconómica. En este sentido los grupos menos vulnerables (grupos que denominamos de vulnerabilidad "moderada") lo son sobre todo por el factor nacionalidad y la posesión de capital social, en donde sólo un grupo de mexicanos y

[2] Amnistía Internacional, *In Hostile Terrain: Human Rights Violations in Immigration Enforcement in the US Southwest*, 2012, disponible en http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/ai_inhostileterrain_final0314 12.pdf fecha de consulta: 19 de agosto de 2016.

[3] Adriana González Arias y Olga Aikin Araluce, "Migración de tránsito por la ruta del occidente de México: actores, riesgos y perfiles de vulnerabilidad" en *Migración y Desarrollo*, vol. 13, núm. 24, Universidad de Zacatecas, Zacatecas, enero-junio 2015, pp. 81-115.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

mexicanas muestran relativamente mayores recursos para afrontar los peligros (en concreto el hecho de poder transitar de manera legal por su propio país y el contar con redes de apoyo más sólidas en Estados Unidos, durante el tránsito migratorio y en su lugar de origen). Ciertas mujeres y niños, por su condición de género, edad y carencia de capital social, muestran una vulnerabilidad "alta" y en ocasiones "extrema", mientras que una mayoría de entrevistados, predominantemente masculina, presenta una vulnerabilidad "media", en donde los activos más importantes consisten en tener la edad ideal para el viaje (entre 25 y 40 años), ser hombres, tener cierto nivel de profesionalización de tipo técnico (carpinteros, jornaleros, pintores, etc.) y haber tenido una experiencia previa de viaje migratorio por México y/o una experiencia laboral anterior en Estados Unidos (personas deportadas). Esto contrasta con los grupos de mujeres (salvo excepciones), en donde, el hecho de "ser mujer" presenta riesgos adicionales durante el viaje, en especial en el caso de las centroamericanas, cuya condición de nacionalidad y género hace que estas sean socialmente construidas como objetos sexuales explotables.

En México, si bien los riesgos que enfrentan los migrantes son muy elevados y variados, éstos logran generar estrategias de supervivencia muy variadas. El entorno, si bien altamente peligroso, les permite cierto margen de maniobra para lograr la subsistencia. La creatividad que despliegan frente a los riesgos extremos nos habla de un poder de agencia y maniobra frente a constreñimientos estructurales muy severos.

A partir de estos hallazgos el presente artículo pretende darle continuidad al anterior y analiza la trayectoria migratoria de esta población durante y tras el cruce de la frontera de Sonora/Arizona. Las preguntas que guían la investigación son las siguientes: ¿quiénes logran cruzar y con qué recursos? ¿Qué estrategias utilizan? ¿Cuáles son más decisivas? ¿Cómo se comparan las diversas categorías de vulnerabilidad en función de los recursos y capacidades que les son propios? ¿Cómo varía la vulnerabilidad durante el intento de cruce o tras el mismo en comparación con la que vivieron en México?

La investigación de campo incluye entrevistas a profundidad a migrantes mexicanos y centroamericanos. A partir de sus relatos reconstruimos sus trayectos, experiencias, historias de riesgos y daños, sus estrategias de supervivencia y analizamos su nivel de vulnerabilidad en Estados Unidos. Entrelazamos sus historias con el entorno migratorio altamente hostil que viven en Arizona, en donde, si bien los riesgos climáticos son fuertes, los institucionales y las prácticas derivadas de la gestión migratoria generan gran parte de la vulnerabilidad que viven. Las experiencias, trayectorias y anécdotas de estas personas y sus familias finalmente nos dan las claves para entender, desde el punto de vista del sujeto, el mapa político de la gestión migratoria.

La vulnerabilidad y su encuadre teórico-metodológico

En artículos anteriores propusimos un concepto de vulnerabilidad novedoso, centrado en el poder de agencia y mesurable a través de múltiples indicadores.[4] La vulnerabilidad, como el "nivel de exposición a riesgos y la capacidad para afrontarlos",[5] incluye dos niveles de análisis principales: el tipo de amenazas al que se enfrenta una persona y los recursos con los que cuenta para enfrentarlas. La vulnerabilidad, como la capacidad/incapacidad para resistir riesgos o recuperarse después de que éstos se materialicen depende de un conjunto de características personales del individuo (como la edad, salud, género o nacionalidad) de los activos que posee (patrimonio, experiencia vital y profesional, capital social etc.) y de las estrategias que es capaz de implementar frente a la adversidad a partir de sus recursos.

Si bien el estudio de la vulnerabilidad incluye también un conjunto de factores estructurales que condicionan y constriñen las capacidades del individuo y su posibilidad de respuesta, la definición de vulnerabilidad aquí propuesta se centra básicamente en un nivel de características personales, más en un nivel individual que estructural. Sin obviar la importancia de este último, el cual constituye en definitiva las causas profundas de cualquier vulnerabilidad, nuestro interés consiste en recuperar el poder de agencia que tienen los sujetos estudiados ante contextos sociales, económicos y políticos altamente complejos y constrictivos.

A partir de estas consideraciones y como fruto de nuestras investigaciones previas, pudimos observar cuatro categorías de vulnerabilidad, cuatro patrones básicos de comportamiento para la supervivencia que aparecían de forma recurrente al analizar los flujos migratorios de mexicanos y centroamericanos en su recorrido por la ruta del occidente de México y su arribo a la frontera de Sonora/Arizona. Estas cuatro categorías, si bien suponen una simplificación de una realidad altamente diversa y compleja, no obstante, nos ayudan a entender diversos perfiles, situaciones vitales, así como los distintos *modus operandi* de esta población. Los niveles de vulnerabilidad encontrados en los migrantes que transitaban por la ruta occidental mexicana y sus características básicas se sintetizan en la siguiente tabla.

[4] *Ibidem*; Olga Aikin Araluce y Adriana González Arias, "La condición de vulnerabilidad de los migrantes de tránsito por la ruta del occidente de México. Una propuesta de categorización" en *Carta Económica Regional,* año 29, núm. 120, Universidad de Guadalajara, México, julio-diciembre 2017; y Olga Aikin Araluce, "Tránsito migratorio por el occidente de México: el género como fuente cualificada de vulnerabilidad" en Adriana González Arias y Olga Aikin Araluce (coords.), *Procesos migratorios en el occidente de México*, ITESO, Guadalajara, 2017.

[5] Adriana González Arias y Olga Aikin Araluce, "Migración de tránsito por la ruta del occidente de México: actores, riesgos y perfiles de vulnerabilidad", *op. cit.*, p. 86.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

Cuadro 1
Niveles de vulnerabilidad e indicadores
(tránsito por la ruta de occidente de México)

Nivel de vulnerabilidad	*Perfiles*	*Capacidades*	*Estrategias de supervivencia (tránsito por México)*
Moderada	Hombres y mujeres (a veces menores) de nacionalidad mexicana. Tránsito regular por México. Buscan mejores oportunidades en la vida.	Capital social en origen, tránsito y destino.	Visa turística de entrada en Estados Unidos (sólo en ocasiones).
		Buen acceso a la información y comunicación.	Viajar en grupo desde lugar de origen, a menudo en autobús y contratando coyote para todo el recorrido.
		Cierto nivel de profesionalidad (trabajos técnicos) e incluso educación.	Apoyo logístico y económico de redes durante viaje.
			Buena planeación de viaje.
			Uso de hoteles, a veces albergues de migrantes.
			Uso de celulares y *Facebook*.
Media	Hombres adultos, entre 25-38 años, predominantemente centroamericanos. Muchas veces ya fueron deportados de Estados Unidos. Tránsito irregular por México. Huyen de pobreza y violencia social.	Cierto capital social en origen, tránsito y destino.	Viajan solos o en grupo y predominantemente en tren.
		Acceso a la información y comunicación.	Uso de coyote sólo para el cruce fronterizo.
		Cierto nivel de profesionalidad (trabajos técnicos).	Uso de albergues de migrantes.
		Experiencia previa de viaje por México/Estados Unidos.	Descanso en zonas urbanas en donde piden dinero en las calles o incluso trabajan.
			Cierta planeación de viaje: pequeños ahorros previos, se preparan para pagar extorsiones de policías. Técnicas estudiadas para sobrevivir en el tren.

Alta	Mujeres con pocos recursos (a menudo amas de casa), varones muy jóvenes (entre 18-25 años), migrantes de mediana edad (entre 40-57 años). Pueden ser mexicanos o centroamericanos en tránsito irregular. Huyen de pobreza y violencia social.	Escaso o nulo capital social en origen y destino.	Viajar en grupos que encuentran por el camino (protección).
		Sin profesión.	Viajan predominantemente en tren, salvo el caso de las mujeres, que tienden a utilizar más el autobús.
		Carecen de experiencia previa de viaje (primera vez).	No suelen tener recursos para contratar coyote.
			Uso de albergues de migrantes.
			Escaso acceso a la información/tecnología y escasa planeación de viaje.
Extrema	Menores no acompañados, mujeres en situaciones especialmente difíciles (embarazo, al cuidado de menores, salud precaria, etc.). Predominantemente centroamericanas en tránsito irregular que huyen de pobreza y violencia.	Escaso o nulo capital social en origen y destino.	Viajar en grupos que encuentran por el camino (protección).
		No tienen profesión.	Uso de albergues de migrantes. No suelen usar coyote.
		Carecen de experiencia en el viaje (primera vez).	Escaso acceso a la información/tecnología y escasa planeación de viaje.

Fuente: elaboración propia con referencia al cuadro "Niveles de vulnerabilidad e indicadores para migrantes en tránsito".[6]

La presente investigación fue realizada en Tucson, Arizona. El acceso a las entrevistas de los migrantes fue especialmente difícil dado el nivel de miedo, desconfianza y clandestinidad en la que viven. Los varones entrevistados fueron localizados en el Centro Jornalero de Tucson (Southside Worker's Center),[7] mientras que los contactos con las mujeres y la familia entrevistada fueron facilitados por las

[6] *Ibidem*, p. 89.

[7] El Centro Jornalero de Tucson fue abierto en 2006 por la Iglesia Presbiteriana con objeto de que los migrantes sin papeles pudieran esperar en un lugar seguro para ser contratados por empleadores locales con un salario diario justo. Asimismo, el Centro empodera el liderazgo de los trabajadores a través de diversos cursos de capacitación. El proyecto fue una respuesta a la legislación hostil puesta en marcha en los últimos años en Arizona.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

organizaciones Casa Mariposa[8] y Casa Alitas.[9] Realizamos un total de seis entrevistas a profundidad y semiestructuradas. A continuación, se presentan los relatos extraídos de éstas con sus respectivos análisis para después, en un apartado posterior, presentar una perspectiva comparada con objeto de arrojar nuevos hallazgos.

El cruce fronterizo y las vivencias en Estados Unidos desde seis historias de vida

Raymundo: caso de vulnerabilidad moderada

Raymundo, mexicano de 33 años que residía en Nogales, Sonora, hasta que decidió migrar a Tucson en el año 2014. Estudió algunos semestres de preparatoria y ha sido albañil de profesión. También trabajó en una maquiladora en Nogales programando procesos técnicos. Está casado y tiene dos hijos adolescentes que residen en México. Conocía Estados Unidos de antemano, ya que en su trabajo en la maquila de Sonora le consiguieron visa de entrada y lo enviaban como técnico de procesos a algunas de las sucursales de ese país. Estaba contento en ese trabajo e incluso pudo invertir en una vivienda de interés social. Tenía hasta seguro médico privado. Cuando hubo recorte de personal, no encontró trabajo y decidió probar suerte en Tucson, en donde vivía parte de la familia de su esposa. Buscaba una mejor vida para él y los suyos.

Entró a Estados Unidos con la visa de turista, pasando por la frontera terrestre. En Tucson empezó a trabajar en el sector de la construcción, si bien era trabajo irregular dado que no tenía permiso y que su visa como turista había vencido. A los pocos meses de haberse instalado en el país y cuando regresaba de un trabajo en el carro de otro trabajador residente en Tucson, la Patrulla Fronteriza se cruzó con ellos, prendió la sirena y les ordenó detener el auto. "Esa detención fue puro racismo, no tenían por qué haber parado el carro, pero como nos vieron morenos y en troca de trabajo pararon el carro nomás para investigar, no habíamos cometido ninguna falta", enfatiza Raymundo.

[8] Casa Mariposa es una organización de Tucson que se solidariza con mujeres y hombres que están en centros de detención migratoria en Arizona o en proceso legal de asilo. Les brinda un lugar para residir a mediano plazo y les proporciona asesoría. Asimismo, forma parte de la red de ONG locales que reivindica los derechos de los migrantes en Arizona.

[9] Casa Alitas es una organización de Tucson que acoge individuos y familias de América Central que han sido detenidas por las autoridades en la frontera y que normalmente pidieron asilo. Una vez liberadas, y estando bajo proceso, la organización las hospeda durante unas horas o varias noches y las enlaza con sus familiares en Estados Unidos.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

Tras permanecer en custodia de la Patrulla Fronteriza durante 24 horas, estuvo en un centro de detención migratorio varias semanas y posteriormente cuatro meses en una cárcel de alta seguridad en Colorado.

> Nos trasladaron a esa cárcel a más de 80 personas, convivíamos con otros criminales que han matado, que son peligrosos, criminales de verdad. Las primeras dos semanas me tuvieron encerrado en una celda con otra persona las 24 horas, no nos dejaban salir. No vi la luz del sol en muchos días. Después nos dejaban salir una hora al día. La comida muy mala, sólo nos daban sandwiches con jamón, panecitos y unos sobrecitos de bebida dulce, ni verduras, ni fruta. Era muy malo el trato, es como si nos dijeran: "este es tu castigo, para darte más que temer, aquí no se juega con la ley (…)". Pero yo digo que estos encierros son distintos a lo que es la migración. Eso cambió mi vida, fue un gran sufrimiento, me quebré, se supone que yo era buena persona, no había cometido ningún crimen, pero me trataron como a un delincuente.

En la actualidad Raymundo está libre y sigue trabajando en el sector de la construcción en Tucson. No comprende bien su situación legal (la cual no pudo explicar de forma totalmente congruente), pero los abogados del Centro Jornalero –que llevan su caso de forma gratuita– iniciaron un proceso para frenar su deportación y que pueda residir y trabajar de manera legal en el país. Mientras, trabaja (sin permiso) y tiene que reportarse a las autoridades migratorias cada tres meses. Acude a diario al Centro y es muy demandado por los patrones por su profesionalismo. En sus mejores jornadas hace hasta 120 dólares al día. Sólo sale a la calle para ir a trabajar y añora a su familia.

Le gusta planear y trazarse objetivos en la vida: "Me pongo un plazo de tres a cinco años y entonces tomo una decisión, o me quedo aquí o me voy a México y hago un trabajo independiente. Compro mi equipo y una troca. Yo sí salgo adelante, la pobreza uno la atrae, pero yo no soy para eso". Es un luchador. Trabajador, centrado y ambicioso, tiene sobre todo ganas de tener éxito en la vida dentro de sus posibilidades. Le gusta mucho aprender cosas nuevas. Habla un poco de inglés.

Raymundo representa bien la categoría de vulnerabilidad moderada con una exposición a riesgos considerablemente menor que las demás categorías. Además de no tener que cruzar por México, con todos los peligros que implica, pudo entrar en Estados Unidos con una visa regular y ahorrarse el cruce clandestino. Asimismo, su buen nivel de profesionalidad, como técnico de maquiladoras en Sonora y como albañil ya en Estados Unidos, le ha permitido trabajar y ahorrar dinero. La posesión de cierto capital social en Tucson (la familia de su esposa) le permitió establecerse con facilidad en Tucson y obtener trabajo. Sus estrategias básicas, realizar un cruce regular y crear redes de trabajo a través de la familia y el apoyo del Centro Jornalero, le funcionaron bien en un principio. Lo difícil llegó después, cuando fue víctima de la

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

política de criminalización migratoria en Arizona y de la conocida práctica del *ethnic profiling* o criterio del perfil étnico.

Los migrantes indocumentados en Arizona son invariablemente víctimas de una legislación y prácticas migratorias que, según Amnistía Internacional (2012),[10] no se ajustan a los estándares internacionales de derechos humanos referidos a la no discriminación, el derecho a trabajar, la tortura, etc. A partir de 2004, y como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001, se ha puesto en marcha una serie de leyes estatales en Arizona que encarna la estrategia del "cumplimiento a través del desgaste" (*enforcement through attrition*), una política diseñada para criminalizar el fenómeno migratorio y atacar la calidad de vida de los migrantes indocumentados residentes o recién llegados. La controvertida ley SB 1070 es sólo una culminación de esta política anti-inmigrante, cuyos efectos negativos se han extendido a muchos residentes regulares hispanos que comparten el fenotipo latino.

Estas disposiciones criminalizan la entrada indocumentada, la búsqueda de trabajo, el transporte, el acceso a servicios de salud y educación, la contratación u hospedaje de personas indocumentadas e involucran a la policía local en la persecución de migrantes. Cotidianamente la policía local detiene de manera arbitraria a personas en las vías públicas, basándose en su perfil étnico (el denominado *ethnic profiling*) y, en caso de no llevar la documentación requerida y presentar aspecto latino, las pone a la disposición de la Patrulla Fronteriza. Estas prácticas han sido ampliamente denunciadas y asimiladas a una intimidación pública por parte de la policía en donde se exhibe un desprecio y una falta de respecto por la población latina en general, incluidos los ciudadanos americanos.[11] De igual forma se restringe el acceso a licencias de conducir y la protección legal del individuo en general. Esta legislación, en general, y la ley SB 1070, en particular, han sido denunciadas por muchas organizaciones locales, nacionales e internacionales, incluida la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.[12]

[10] Amnistía Internacional, *op. cit.*, fecha de consulta: 19 de agosto de 2016.

[11] Pat Goldsmith, Mary Romero, Raquel Rubio-Goldsmith, Manuel Escobedo y L. Khoury, "Ethnoracial Profiling and State Violence in a Southwest Barrio" en *Aztlán. Journal of Chicano Studies*, vol. 34, núm. 1, 2009, pp. 93-124; Ana Ochoa O´Leary, "Anti-immigrant Arizona: ripple effects and mixed immigration status households under 'Policies of Attrition' Considered" en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 26, núm. 1, 2011, pp. 115-133; Ana, Ochoa O'Leary, "Mujeres en el cruce: entre la separación y reunificación familiar en época de (in)seguridad fronteriza" en Gloria Ciria Valdéz Gardea y Helena Balslev Clausen (coords.), *Retratos de fronteras, migración, cultura e identidad*, El Colegio de Sonora, México, 2011.

[12] "La Comisión Interamericana exhorta a las autoridades de Estados Unidos a buscar los mecanismos adecuados para modificar la ley recientemente aprobada en el Estado de Arizona a fin de adecuarla a los estándares internacionales de derechos humanos para la protección de los y las migrantes", disponible en http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/063.asp

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

Edi y Wilfredo: casos de vulnerabilidad media

Edi es un hondureño de 26 años, originario de Tegucigalpa. Tiene estudios de secundaria. Trabajó siete años como policía en el Comando de Operaciones Especiales, un grupo de élite de la policía hondureña, pero el sueldo era muy bajo y el riesgo muy alto. También ha trabajado como herrero. Decidió ir a Estados Unidos porque, según relata, "aquí hay mucha inseguridad (…) como policía temía la revancha del crimen organizado, de las maras y pandillas. En mi país no se puede vivir, el gobierno se roba todo y no nos deja nada".

Salió solo desde Tegucigalpa. Era la primera vez que hacía este viaje y no tenía conocidos ni en Estados Unidos, ni en México. "Ahorré 100 dólares, me informé bien, me puse la cachucha y p'alante. En Palenque trabajé seis meses en una frutería. Ahorré para llegar a la frontera y me di tiempo para planear". Viajó en La Bestia, tomando la ruta de occidente, la más segura, según le habían dicho. "Conocí a mucha gente por el camino, en albergues, muchos grupos, hasta unos investigadores de Michigan con los que me conecto en Facebook". En México afrontó problemas: se cayó dos veces del tren, se encontró con "bajadores" del tren en Irapuato y en Mazatlán, pero salió adelante y aprendió con rapidez los gajes del oficio: "mejor ir solo, estar muy alerta. El truco número uno es no dormirse en el tren, mejor hacerlo en las estaciones, buscar una calle segura, mejor ir en la parte baja del tren porque tienes más control de la gente y eres menos visible".

En Caborca conoció a un mexicano que lo cruzó a Estados Unidos por Sonoyta, Sonora. Ya del otro lado les pasó de cerca muchas veces la Patrulla Fronteriza. El cruce por el desierto duró varios días. Caminaban de noche y descansaban de día para no deshidratarse, no consumir mucha agua y no ser vistos. Usaban protectores de pie para no dejar huellas.

> Pasaban aviones con cámaras y sensores de calor. Nos separábamos para que no detectaran el calor de los dos cuerpos juntos y nos hacíamos bola sobre el piso. No hay que mirar hacia arriba, porque en la oscuridad detectan los ojos. Yo lo estudiaba todo y también el mexicano sabía muchos trucos. Cuando comíamos no dejábamos rastros, escondíamos todos los desperdicios. También usamos mapas del celular para no perdernos. Encontramos huesos de animales, quizás de personas, zapatos y ropas tiradas.

En Tucson llegó a una terminal de autobuses donde conoció a un señor chicano que le hospedó y alimentó una semana, sin conocerlo. Él lo llevó al Centro Jornalero y empezó a trabajar. Ahí ha hecho amigos que lo apoyan con trabajo, información e incluso le rentan un cuarto. Ahora le falta reubicarse en otra ciudad más segura y con más trabajo, quizás Los Ángeles. De aquí a cinco años va a trabajar muy duro,

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

ahorrará y pagará un guía para traer a su mujer e hija. Eso cuesta unos 7 mil dólares, según dice. Su mejor consejo a cualquiera que acometa esta aventura: "Nunca tomar las decisiones desde la desesperación, tener paciencia y hacer las cosas en el momento adecuado. Trabajar muy duro. Gran prudencia".

Wilfredo tiene 35 años y es originario de El Salvador. No tiene estudios, pero en Estados Unidos, donde residió cuatro años, aprendió a ser instalador de pisos en el sector de la construcción. En 2011 lo deportaron y no renuncia a la idea de volver a aquellas épocas de "oro", siendo toda su vida un intento por lograr el retorno al país de destino, lo que ha sido hasta ahora imposible. En su último viaje, en 2014, atravesó México en tren y desplegó todo el repertorio de estrategias acumuladas en viajes previos; "Por Celaya desvíate, hay mafias peligrosas; al tren te amarras porque te duermes y te caes (…) en Mazatlán mejor ir en grupo, los cholos se lo piensan más (…)".

Viajando por la ruta de occidente llegó a Nogales y, ante la dificultad del cruce, trabajó seis meses para pagar guía y mafias. Finalmente cruzó con un amigo mexicano por zonas remotas de la frontera de Sonora. En su relato de cruce narra:

> En la madrugada del tercer día estábamos descansando y olimos un perfume. Ya nos habían visto. Corrimos pero traían perros. Nos dispersamos. Yo corría pero estaba agotado, me escondí pero el perro me encontró. Yo era reincidente, me mandaron a varias cárceles y estuve 10 meses preso. Esto te hace sufrir mucho, cárceles pequeñas de condado, nos juntaban con criminales que nos agredían.

Tras cumplir condena Wilfredo fue nuevamente deportado a su país y ahora, desde El Salvador, planea un nuevo viaje. "Estoy juntando un grupo, hago de guía y ellos me pagan la comida y el pasaje. Quedarse aquí no es opción, no logro juntar para alimentar a mis hijas y mi mamá. Las pandillas están muy fuertes. Ya me han pasado muchas cosas malas y no me voy a echar para atrás". Ante la pregunta de qué va a hacer de nuevo para no ser detenido o agredido en el camino responde: "mucha planeación, estudiar más la frontera, no tanto tren, ir en camión al DF y de ahí a Querétaro, de Guadalajara tomar el tren, que sale a las 7:00 a Tepic, ahí hay una casa del migrante, son muy amables (…) de ahí directos a Nogales sin parar". Para Wilfredo la determinación, el valor y la fe en Dios son recursos importantes. Es el hombre de los mil recursos y las siete vidas.

Tanto Edi como Wilfredo cumplen con el perfil de vulnerabilidad media. Ambos son centroamericanos, varones, se encuentran dentro de un rango de edad que presenta más capacidades para afrontar los peligros del tránsito y cruce (entre 25 y 38 años), cuentan con un grado considerable de profesionalismo e implementaron buenas estrategias de supervivencia y de planeación para los trayectos.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

Lo que los diferencia es que Wilfredo presenta, en principio, más recursos, ya que ha realizado el viaje varias veces, ha sido deportado (lo que le proporciona más experiencia) y tiene redes de apoyo en Estados Unidos. No obstante, paradójicamente Edi realizó un cruce exitoso a la primera, mientras que Wilfredo lleva varios intentos, de los cuales el último finalizó en un encarcelamiento de ocho meses. Quizás la diferencia de resultados estribe en que Edi cuenta con una preparación militar de la que Wilfredo carece, o que se encontró con un coyote más profesional o incluso en el factor suerte.

Ambos recurrieron a la estrategia del cruce por zona desértica, de forma solitaria pero con la ayuda de un coyote o guía. Frente al creciente control fronterizo miles de migrantes optan por cruzar en zonas aisladas y altamente peligrosas, plagadas de mafias y redes de narcotraficantes que los violentan y victimizan. Ante la dificultad de cruce Ochoa O'Leary[13] argumenta que los migrantes dependen ahora más de los servicios de los coyotes, pero que éstos, a su vez, se hallan inmersos en una economía ilegal lucrativa y tienden a hacer del migrante un objeto mercantil susceptible de múltiples abusos.

Tanto Wilfredo como Raymundo (caso de vulnerabilidad moderada ya analizado) fueron encarcelados en el contexto de una política migratoria de tolerancia cero. Según información proporcionada por No More Deaths,[14] en la actualidad miles de personas son procesadas penalmente cada mes por entrar al país sin autorización (lo que amerita sentencias de hasta seis meses) o reingresar tras una deportación (estos pueden recibir sentencias de hasta dos años o más). Los procesos ocurren "en masa", en escasas horas y privando a los acusados del debido proceso y de asistencia jurídica satisfactoria. El reporte habla de un incremento sin precedentes de esta población en cárceles o centros migratorios de detención, operados en condiciones de inseguridad, insalubridad y hacinamiento. Muchos son operados por compañías privadas de seguridad que lucran con las políticas de criminalización del inmigrante.

[13] Ana Ochoa O'Leary, "Of coyotes, crossings and cooperation: social capital and women's migration at the margins of the State" en Ty Matejowsky y Donald C. Wood (eds.), *Political Economy, Neoliberalism and the Prehistoric Economies of Latin America*, Research in Economic Anthropology, vol. 32, Emerald Group Publishing Limited, 2012, pp. 133-160, disponible en http://dx.doj.org/10.1108/SO190-1281(2012)0000032010

[14] No More Deaths, *Issues and themes. 2012*, 2012, disponible en http://forms.nomoredeaths.org/wp-content/uploads/2014/10/Issues-2012.pdf fecha de consulta: 19 de agosto de 2016.

[15] Detention Watch Network, "The influence of the private prision industry in immigration detention", 2011, disponible en http://www.detentionwatchnetwork.org/sites/default/files/reports/DWN%20Private%20Prison%20Influence%20Report.pdf fecha de consulta: 19 de agosto de 2016.

Según el reporte *The Influence of the Private Prision Industry in Immigration Detention* de la organización Detention Watch Network,[15] resulta preocupante el incremento de estas tendencias. Afirma que, entre 2005 y 2010, el número de migrantes detenidos en Estados Unidos ha aumentado 38.5 por ciento. Asimismo denuncia el creciente involucramiento de las compañías privadas en la operación de las instalaciones de detención y encarcelamiento, así como el hecho de que utilicen importantes recursos para cabildear e influir en los procesos legislativos federales y estatales con objeto de lograr políticas migratorias cada vez más criminalizadoras. En este sentido las sospechas apuntan a que la industria privada y el ánimo de lucro que la caracteriza influyen en la política migratoria en Estados Unidos.[16]

Alma: caso de vulnerabilidad alta

Alma es originaria de Xuchitoto, El Salvador. Tiene 36 años y no terminó la primaria. Dada la pobreza de su familia tuvo que trabajar desde muy joven en trabajos precarios, como limpiando casas, en el campo o en maquilas. La violencia que ha sufrido la empujó a emigrar. Por un lado, ser homosexual le ha causado muchos problemas. Por otro, es objeto de acoso y amenaza de la Mara Salvatrucha. "Salí del país por la discriminación de lo que soy. Tuve mucha violencia por eso, golpes de las parejas de mis amigas, novios celosos que me golpeaban porque pensaban que tenía relaciones con ellas". También tenía miedo al padre de su hija mayor de 17 años, quien es mara y la violó y de quien se quedó embarazada. Él está en la cárcel y la sigue amenazando para que lo vaya a ver.

Ya en 2008 hizo un primer viaje a Estados Unidos, pero en la frontera fue aprehendida y encarcelada, después deportada. En la cárcel tuvo una novia, quien actualmente reside en San Francisco y le mandó dinero para viajar de nuevo. En junio 2014 realizó una nueva travesía. Viajó sola en autobús, a pie y en La Bestia, apoyándose en los numerosos migrantes que iba encontrando por el camino. Optó por la ruta del Golfo, la más concurrida. En su relato dice:

> Pasé por McAllen con un grupo grande de hondureños y guatemaltecos pagándoles a los del Cartel del Golfo que nos hacían de polleros. Nos daban comida, estábamos en una casa. A mí no me abusaron, a otras sí, pero eso depende de si la mujer se hace disponible y bebe y se droga con ellos. Cruzamos en balsa por el río, yo no sé nadar. Llegó la *Border Patrol* y el grupo se dispersó. Yo corrí con una señora y un guatemalteco, nos escondimos en el jardín de una casa y escapamos. Estuvimos tres días perdidos sin agua ni comida. Te dan un teléfono por si te pierdes. Pagas 750 dólares para el pase, después 2 mil más si has pasado. El guía por teléfono nos daba instrucciones para encontrarnos. Llegamos a un

[16] *Idem.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

> retén y nos dijeron que lo rodeáramos, que ese era el *checkpoint* de Fanfurria. La migra estaba por todos lados. El teléfono ya casi no tenía carga. No aguantaba los pies, los tenía muy ampollados, los senderos eran arenosos, parece que caminas p'atrás. Ahí nos agarró migración, el muchacho de Guatemala lloraba; tanto aguantar, tanta hambre (…) y nos agarran. La *Border Patrol* pensó que yo era hombre y me pegaron duro en el hombro. No aguantaba el dolor, me llevaron al hospital. Todavía tengo esa lesión. Estuve cinco días en la hielera. No aguantábamos la temperatura. Me dejaron en short. El trato súper mal. La comida unos burritos con frijoles arruinados. Éramos unas 40 en la celda.

Alma estuvo cinco días en custodia y después la mandaron a la cárcel de Eloy, Arizona, donde estuvo 14 meses y desde donde pidió asilo con la ayuda de varias organizaciones de Arizona.

> Yo he sufrido demasiado. En Eloy me hice una novia mexicana; cuando se dieron cuenta, las carceleras me trataban como un animal. Nos gritaban en el comedor, nos separaron de pabellón. Yo metí muchas quejas y nada. Me tuvieron aislada mucho tiempo. Ahí llegaron los abogados del Proyecto Florence,[17] me conectaron con Mariposas Sin Fronteras.[18] Tomaron mi caso. Pagaron mi fianza. Ahora vivo en Tucson, en la Casa Mariposas.

Mientras su petición de asilo está en proceso, Alma tiene permiso de trabajo y también colabora con las actividades de apoyo de Mariposas Sin Fronteras. Trabaja limpiando oficinas por las noches, trabaja en "yardas" por el día, y hace comida para grupos. El trabajo está lejos y no le pagan muy bien.

Su sueño es quedarse en Estados Unidos. Va a seguir luchando por su asilo y va a intentar traer a sus hijas por medio de un programa de visas para menores centroamericanos con padres en Estados Unidos. También quiere estudiar algo. Le aterra volver a El Salvador.

[17] Según su página *web*, "El Proyecto Florence ofrece servicios legales gratuitos a los hombres y las mujeres privados de su libertad, así como a cientos de niños inmigrantes "no acompañados". El proyecto también proporciona servicios sociales a los detenidos frágiles, como los enfermos mentales, los solicitantes de asilo, los sobrevivientes de la tortura, las víctimas de violencia doméstica, y los que sufren de enfermedades graves y miembros de la comunidad LGTB". Proyecto Florence, "El Proyecto Florence de derechos de inmigrantes y refugiados", 2016, disponible en http://esp.laceyandlarkinfronterafund.org/el-proyecto-florence-de-derechos-de-inmigrantes-y-refugiados/ fecha de consulta: 19 de agosto de 2016.

[18] Según su página *web* http://es.idealist.org/view/nonprofit/GsP8bkGHnhSP/ Mariposas Sin Fronteras es un grupo radicado en Tucson que busca poner fin a la violencia sistemática y el abuso de las personas LGBT recluidas en prisiones y centros de detención en Arizona. La organización realiza visitas, cartas de apoyo, realiza campañas para ayudar a pagar fianzas y otras campañas de sensibilización y protesta. Debido a la alta tasa de abuso sistemático y la discriminación hacia los detenidos LGBTQ, el apoyo y la solidaridad son fundamentales para poner fin a la difícil situación de los presos LGBTQ se enfrentan en la detención de inmigrantes.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

Alma encaja con gran parte de los indicadores de vulnerabilidad alta. Si bien contó con cierto capital social que la permitieron realizar el viaje (el apoyo de su pareja en Estados Unidos) y había realizado el viaje previamente, no obstante, su condición de mujer pobre, centroamericana, en tránsito irregular por México y con bajo nivel de profesionalización la exponen a una serie de riesgos propios de esta categoría. A todo ello se suma su condición de homosexual (lo que propicia que sea objeto de abuso y discriminación), así como el hecho de que en el origen de su decisión de migrar resulte definitivo el hecho de haber sido agredida por grupos pandilleros en El Salvador.

Dentro de las estrategias utilizadas por Alma figuran muchas propias de su nivel de vulnerabilidad. Por ejemplo, intenta compensar la vulnerabilidad propia de su condición femenina vistiéndose como hombre; busca la protección del grupo grande de migrantes en su tránsito por México (a diferencia de otros hombres de vulnerabilidad media que estiman que tienen mayores posibilidades de sobrevivir y lograr el destino realizando un cruce solitario). Asimismo, si bien utilizó el tren como medio de transporte, no obstante, también hizo uso del camión en los tramos altamente peligrosos. Asimismo, acudió a los servicios de coyotaje del Cartel del Golfo, estrategia por un lado altamente riesgosa pero que permite en ciertos casos un cruce exitoso. Dada su triple condición de mujer pobre, centroamericana y homosexual, Alma optó por la estrategia legal de pedir asilo en Estados Unidos, una estrategia recurrente para las personas que se enmarcan en los niveles de vulnerabilidad alta y extrema.

Alma fue víctima de las agresiones de la Patrulla Fronteriza. Este caso es sólo un ejemplo de los constantes abusos que sufren cientos de migrantes mexicanos y centroamericanos a manos de esta institución. La organización de Tucson No More Deaths viene documentando, desde 2008, las prácticas de detención y custodia de migrantes indocumentados que realiza la Patrulla Fronteriza. En su reporte *Una cultura de crueldad. Abuso e impunidad en la custodia de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos*[19] denuncia tres prácticas que aumentan el riesgo de muerte de los migrantes en el desierto durante la persecución: destrozar las provisiones humanitarias, que los voluntarios dejan en el desierto para migrantes en cruce; impedir u obstaculizar los esfuerzos de rescate o atención médica de las organizaciones humanitarias y empujar a los migrantes, durante la persecución, a corredores mortíferos, utilizando vehículos, perros y helicópteros que disgregan a los grupos y los ciegan al utilizar tácticas de levantar grandes nubes de polvo.

[19] No More Deaths, *A Culture of Cruelty. Abuse and Impunity in Short-term U.S. Border Patrol Custody*, 2011, disponible en http://forms.nomoredeaths.org/wp-content/uploads/2014/10/CultureOfCruelty-full.compressed.pdf fecha de consulta: 19 de agosto de 2016.

Durante la custodia la Patrulla Fronteriza utiliza prácticas extremas de abuso y maltrato que, según esta ONG, a menudo constituyen tortura según la definición del derecho internacional. A través de múltiples reportes arrojan luz sobre el constante abuso psicológico, físico o sexual al que se somete a los migrantes en custodia, que incluye prácticas como denegar acceso a la comida y el agua, denegar acceso a tratamiento a personas con condiciones médicas serias, amenazas de muerte, golpizas durante la aprehensión y custodia, confinamiento en instalaciones inseguras, insalubres e inhumana, etc. El "abuso, el descuido y la deshumanización de los migrantes forman parte de la cultura institucional de la Patrulla Fronteriza, lo que se ve reforzado por la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas".[20]

Heidi y el grupo familiar de Soraya: casos de vulnerabilidad extrema

Heidi es una guatemalteca de 28 años y tiene un hijo de ocho, Wilmor, que sufre de parálisis cerebral severa. Su vida ha sido muy difícil. No tiene estudios y no ha podido trabajar por tener que cuidar a su hijo. Wilmor no puede hablar, caminar, sostener su cuello e incluso sentarse, por lo que gran parte del tiempo permanece acostado. Al carecer de recursos nunca ha recibido atención especializada, lo que ha hecho que su condición se agrave. El marido de Heidi, alcohólico y con trabajos intermitentes, no proveía a la familia. Se ausentaba por temporadas y maltrataba a Heidi y a su hijo. El único apoyo familiar constante que ha recibido es el de su madre, una migrante en Maryland desde hace 10 años.

Un día Heidi, sin avisar, decidió abandonar su casa y su país. Tomó el dinero ahorrado y acató los consejos que se oían por la vecindad: "ahí arriba si vas con niños te dejan entrar". Sin más información al respecto y con 500 dólares en la bolsa, agarró a su hijo, invitó a su sobrina Vero de 17 años a acompañarla y se montaron los tres en un autobús rumbo al Norte.

> No pudimos llevar la silla de ruedas porque pesaba mucho. Cargábamos al niño y nos turnábamos. Íbamos de camión en camión y ahí mismo dormíamos. En las estaciones sólo bajábamos para comprar, pero nunca hablábamos con nadie. Con Wilmor es difícil la alimentación, se ahoga fácilmente, comprábamos atole, yogures, jugos, bibis de leche, ya que no puede beber de otra manera.

Sin más planeación atravesaron todo México en un lapso de 15 días. La ruta se fue haciendo por el camino; "tomaba el primer camión disponible hacia el Norte. Me daba igual, porque no conocía nada. Pasamos por Guadalajara, Mazatlán, hasta

[20] *Idem.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

Nogales. Me puse en manos de Dios. Sólo quería huir (…) muy lejos". Viajaron más de 4 mil kilómetros a través de un campo minado, sin sospechar de todos los peligros y depredadores existentes en el camino. Ante su sorpresa, afirma: "nadie se metió con nosotros. La gente nos ayudaba a subir y bajar al niño. Varias veces subieron a los camiones los de la migra a pedir papeles. Nos hacíamos los dormidos, y aunque sí bajaban a muchos del camión, nunca nos pararon, a lo mejor veían a mi hijo y se apiadaban". Llegaron agotados a la garita de Nogales, donde se entregaron a las autoridades de Estados Unidos en petición de asilo. A ella y a su hijo los llevaron a Casa Alitas, a la sobrina a un centro de detención.

Heidi está agotada y tiene el cuerpo contracturado. Wilmor recibió atención médica por deshidratación y obstrucción intestinal. Pronto los mandarán a Maryland con su mamá. Se ha iniciado el largo proceso de petición de asilo. De aquí a cinco años Heidi tiene su objetivo bien marcado: sacar adelante a su hijo, que mejore su salud, que lo traten los profesionales. También quiere aprender inglés y algún oficio.

Soraya es guatemalteca, tiene 39 años y está casada. Viene de familia de campesinos. Terminó la primaria y ha trabajado limpiando casas. Junto con su marido, tenían una pequeña tienda en su país. Ella y su familia sufrieron mucha violencia; las maras mataron a dos de sus hijos y desaparecieron a una hija. Ante las constantes extorsiones de estas mafias decidieron cerrar su tienda y emigrar a Estados Unidos, país que desconocían y donde no tenían contactos.

Soraya viajó con un grupo familiar, quienes realizaron el tránsito migratorio. Este grupo estaba compuesto por ella y su esposo, cuatro hijas de 20, 18, 15 y 14 años, un hijo de 12, dos nietos de tres y un año. Salieron de Guatemala en 2014 y tardaron un año y medio en llegar a Nogales, Sonora. En Tapachula recibieron la ayuda del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), organización que los hospedó y les consiguió un permiso para pasar por México. El viaje lo financiaron trabajando en distintos puntos del camino con gran penuria. Acudían a las casas de migrantes que iban encontrando por el camino para obtener albergue, comida, ropa e información. Recorrieron México en autobús. Durante la travesía su hijo tuvo problemas de salud, sufrieron la persecución de los Zetas en Tapachula y muchas extorsiones por parte de agentes de la policía.

Llegaron a Nogales en octubre de 2015 y consiguieron el apoyo de Iniciativa Kino para la Frontera. Estuvieron tres meses y finalmente decidieron, con la asesoría de esta organización, entregarse a las autoridades de Estados Unidos y solicitar asilo. Soraya relata que cuando pisaron suelo estadounidense los trataron mal; la comida era escasa y los mantenían en cuartos con el aire acondicionado muy alto. Casa Mariposa los recibió en Tucson en hospedaje temporal, pero al marido lo trasladaron al centro de detención de Florence. Llevan seis meses en Tucson y Soraya y sus hijas aún no tienen trabajo. El hijo de 12 años acude a la escuela y a los nietos más pequeños los

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

cuidan las hijas. La organización Mariposas Sin Fronteras realiza una campaña para pagar la elevada fianza que piden las autoridades para sacar al marido de su detención. Un abogado de Iniciativa Kino le da seguimiento al caso de asilo.

Soraya sueña con poder quedarse junto con su familia en Estados Unidos, tener una casa y trabajo estable. Quiere que sus hijos estudien, hablen inglés y puedan estar tranquilos en ese país.

El interés en presentar estos dos casos es porque uno resulta especialmente inédito (el de Heidi) y el otro (el de Soraya y su grupo familiar) representa una tendencia reciente, perversa y preocupante en la región centroamericana: la huida desesperada de familias enteras en contextos de pobreza y violencia que siguen empeorando, en el entendido de que dejar atrás a miembros familiares (como antaño), ya no asegura su posterior supervivencia y bienestar como receptores de remesas, sino todo lo contrario.

La vulnerabilidad extrema presenta el escenario de mayor indefensión posible. Los perfiles aquí presentados encarnan situaciones de riesgo casi inimaginable: Heidi, que viaja con un niño gravemente discapacitado al que ha de cargar a lo largo de un recorrido de más de 4 mil kilómetros, o Soraya y su grupo familiar grande que incluye niños muy pequeños y cuya posibilidad de defensa o huida ante el peligro resulta en especial difícil. A ello se añade un perfil de pobreza, de violencia sufrida en sus países de origen, así como el factor género, en donde las mujeres presentan una vulnerabilidad cualificada.

Resaltan los escasos recursos y capacidades de este tipo de migrante para enfrentar escenarios de alta violencia y criminalidad; el realizar el viaje por primera vez y desconocer a cabalidad los riesgos, la ausencia de capital social durante el tránsito o lugar de destino (en especial en el caso de Soraya y su grupo), el nivel de profesionalización nulo o escaso que no les permite sobrevivir con facilidad durante el camino. En el caso de Heidi, además de financiar su viaje con el dinero enviado por su madre desde Estados Unidos, optó por ciertas estrategias que al final resultaron exitosas: viajar en autobús por México, pedir asilo en Estados Unidos y apostarle a que, en el imaginario colectivo de los grupos delictivos y extorsionadores, no entra fácilmente en la cabeza de nadie la idea de que una mujer en sus circunstancias pueda tener el valor de migrar.

La vulnerabilidad comparada: todos sufren. Cada uno a su manera

De los casos estudiados podemos concluir que todos, independientemente de su nivel de vulnerabilidad, lograron realizar el viaje, cruzar y establecerse –por lo menos de manera temporal– en Estados Unidos. No obstante, lo lograron de forma muy

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

diversa, dada las diferencias en el perfil socioeconómico, su acceso a recursos y capacidad para implementar estrategias de supervivencia.

El perfil socioeconómico y las razones contextuales para la emigración son elementos que favorecen mucho más a Raymundo, individuo calificado como de vulnerabilidad moderada. Ello se debe a que, como mexicano, se ahorró el tránsito irregular por México y todos los peligros que ello conlleva. Asimismo, su nivel de precariedad económica es menor, su nivel de profesionalidad es considerable (lo que le permite un mayor acceso al mundo laboral) y, aunque migra buscando un mejor futuro económico, las condiciones sociales y laborales de su país son relativamente más estables que el resto de los casos analizados. Podemos decir que Raymundo es el mejor equipado para acometer esta riesgosa aventura, ya que posee recursos personales considerables (cierto capital social en México y Estados Unidos, la posibilidad de realizar un cruce regular y un mejor acceso al mercado laboral). Asimismo, si bien es víctima de un contexto migratorio hostil, tiene posibilidades de retornar a su país con ciertos ahorros y establecerse profesionalmente ahí.

Los casos de Edi y Wilfredo, ambos de vulnerabilidad media, presentan mayores dificultades. Sus perfiles socioeconómicos son más precarios, ya que provienen de países en donde el nivel de pobreza y de violencia social es mucho más marcado, lo que les dificulta enormemente el acceso a oportunidades laborales y pone en peligro su seguridad personal. A ello se añade la necesidad de transitar de manera irregular por México, lo que aumenta en forma exponencial el nivel de riesgos. No obstante, cuentan con recursos personales importantes y logran establecer estrategias inteligentes que les permiten alcanzar en parte sus metas o al menos redefinirlas de manera exitosa. Son hombres jóvenes y audaces, con habilidades profesionales, sociales y de planeación considerables, que despliegan un amplio de repertorio de estrategias. Ambos decidieron que la mejor opción era realizar un cruce solitario por zonas desérticas, si bien con el apoyo de un coyote experimentado (estrategia que podríamos denominar de "lobo solitario"). No obstante, los resultados fueron distintos para ambos. Sus perspectivas de futuro son inciertas, y si bien Edi ya trabaja en Tucson con cierto nivel de éxito, las posibilidades de asentamiento a mediano y largo plazo en un país donde es calificado como "criminal" y donde el acceso a los servicios básicos que necesita un ser humano está seriamente restringido (salud, movilidad, etc.) son difíciles. Por su parte, Wilfredo –ya consagrado coyote que guía a sus connacionales hasta la frontera de Sonora-Arizona–, seguirá enfrentando los enormes peligros del largo camino y ahora se encuentra enredado en las peligrosas redes del tráfico ilegal de personas.

Alma, dentro del perfil de vulnerabilidad alta, logró el cruce y estancia temporal en Estados Unidos, pero a un gran costo. De nuevo, como centroamericana pobre,

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

presenta un perfil socioeconómico bajo y huye de su país por causas de pobreza y violencia. Su vulnerabilidad es cualificada por ser mujer, pero a ello se añade su condición de homosexual, lo que ha propiciado que haya sido discriminada en El Salvador y en Estados Unidos. Sus recursos personales son considerablemente menores que los de las categorías anteriores (el ser mujer, el no tener una profesión establecida), si bien sus buenas habilidades sociales e inteligencia le han permitido establecer cierto capital social y utilizar con eficiencia los recursos de las organizaciones de Estados Unidos (Proyecto Florence, Casa Mariposas, etc.). A diferencia de Edi y Wilfredo, Alma optó por un cruce en masa a través de la frontera, pero alejándose del desierto, una estrategia deliberada. Frente a la estrategia del "lobo solitario", ella optó por la que podríamos denominar de "cardumen", con la intención deliberada de tener la protección del grupo e invisibilizarse en medio de una masa humana (al igual que hacen las masas de cardumen ante los ataques de las ballenas, en donde las posibilidades de sobrevivencia aumentan para un porcentaje de estos animales). Cruzar la frontera es más difícil para las mujeres, especialmente si es por zonas aisladas, donde el nivel de muertes de mujeres y niños es elevado.

Para los casos de vulnerabilidad extrema analizados se añaden circunstancias todavía más adversas: mujeres solas cuidando menores discapacitados, grupos familiares extensos con varios niños muy pequeños y con márgenes de movilidad o huida muy limitados. No obstante, lograron cruzar. Sus recursos personales son más restringidos que las otras categorías, pero su mayor activo es el apoyo de las organizaciones que precisamente protegen a personas en estados de gran desamparo. Su estrategia es entregarse a la ayuda de estas instancias y pedir asilo en el país de destino. De nuevo, su futuro a mediano y largo plazo es incierto, dado que Estados Unidos restringe sobremanera el otorgamiento de esta figura legal. Las estrategias de supervivencia de la categoría extrema son insólitas, o más bien increíbles, pero tal vez proporcionales al grado de adversidad para la supervivencia humana que existe en sus países. De su extrema indefensión hacen su mejor arma.

Para finalizar este apartado y como resultado de la investigación realizada se presenta el Cuadro 2, el cual sintetiza de manera específica la comparación de las historias de los migrantes presentados a partir del análisis de los indicadores que los posicionan en las categorías de vulnerabilidad explicadas y que se han trabajado en el artículo.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

Cuadro 2
La vulnerabilidad comparada: migrantes en el cruce de frontera

Nivel de vulnerabilidad	*Perfil socioeconómico*	*Agresiones viaje*	*Recursos externos y propios*	*Estrategias de supervivencia*
Moderada	Mexicano, 33 años, albañil. Varios viajes previos a Estados Unidos con visa regular.	Detención arbitraria por la Patrulla Fronteriza.	Externos: Centro de Jornaleros.	Cruce regular.
Raymundo	Causa de la migración: pobreza.	Cuatro meses en cárcel de alta seguridad.	Personales:	Trabajo duro y aprendizaje profesional para consolidar futuro. Habilidades de planeación.
			Capital social.	
			Profesionalismo.	
			Visa de entrada a Estados Unidos.	
Media	Hondureño, 26 años, policía de élite. Herrero, primer viaje a Estados Unidos Causa migración: pobreza y violencia social.	No relató agresiones.	Externos:	Cruce irregular con coyote por zonas remotas. Múltiples estrategias durante el tránsito. Estrategia laboral durante el tránsito.
Edi			Centro de Jornaleros (Tucson).	
	Salvadoreño, 33 años. Instalador de pisos. Dos deportaciones y tres viajes a Estados Unidos.		Casas de migrantes en México.	
	Causa de la migración: pobreza y violencia social.		Personales:	
			Profesionalismo.	
Wilfredo		Extorsiones en México. Agresiones durante la captura de la Patrulla Fronteriza. 10 meses en cárcel de alta seguridad.	Habilidades sociales y de planeación.	Cruce irregular con coyote por zonas remotas. Múltiples estrategias durante el tránsito.

			Externos:	Estrategia laboral en la frontera. Actualmente trabaja como coyote para sus connacionales.
			Casas de migrantes en México.	
			Personales:	
			Profesionalismo.	
			Capital social (Estados Unidos y México).	
			Experiencias previas de viaje.	
			Residencia previa en Estados Unidos.	
			Habilidades sociales y de planeación.	
Alta	Salvadoreña 36 años. Perfil profesional bajo. Segundo viaje a Estados Unidos.	Agresiones de la Patrulla Fronteriza durante la detención. Agresiones y discriminación durante los encarcelamientos.	*Externos:*	Vestirse de hombre. Apoyo estratégico y financiero de su pareja. Uso de autobús durante el tránsito. Cruce por frontera con grandes grupos guiados por coyote. Petición de asilo en Estados Unidos.
Alma	Causa de la migración: pobreza, discriminación por su preferencia sexual y amenazas de las maras.		Casa Mariposa, Mariposas Sin Fronteras, Proyecto Florence.	
			Personales:	
			Capital social (pareja en Estados Unidos).	
			Experiencia previa de viaje.	
			Habilidades sociales.	
Extrema	Guatemalteca, 28 años. Ama de casa, primer viaje a Estados Unidos.		*Externos:*	Imagen de indefensión. Cruce por México en autobús exclusivamente sin salir de las estaciones. Nunca hablar con nadie.
Heidi	Causa de migración: pobreza y violencia intrafamiliar.	Ninguna.	Casa Alitas, apoyos sociales y legales gratuitos Estados Unidos.	Estrategia jurídica: petición de asilo Estados Unidos.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

			Personales:	
			Capital social en Estados Unidos.	
Extrema	Grupo familiar guatemalteco de nueve miembros. Perfil profesional bajo. Primer viaje a Estados Unidos como familia.	Extorsiones y persecuciones en México. Mal trato por las autoridades Estados Unidos Separación familiar.	Externos:	Estrategia jurídica: petición de asilo en Estados Unidos.
Soraya y su grupo familiar			ACNUR, Casas de Migrantes en México, Casa Mariposas, Mariposas Sin Fronteras y otras organizaciones.	
			Personales:	
			Experiencia previa de viaje individual (sin grupo familiar).	

Fuente: elaboración propia con datos del trabajo de campo de esta investigación.

Consideraciones finales

Las historias de los migrantes que se han presentado nos reflejan las dificultades humanas de estos procesos migratorios y de desplazamiento forzado frente a políticas migratorias restrictivas, así como escenarios coyunturales y estructurales de violencia extrema. Asimismo, nos permiten reflexionar acerca de los factores que propician o dificultan este tipo de movilidad humana, como es el caso de las políticas migratorias, las construcciones culturales en torno al género o los activos que el agente pone en juego para lograr la supervivencia.

Podemos concluir que todos y todas nuestros entrevistados lograron el cruce, si bien con recursos y estrategias diferenciadas. De acuerdo al grupo de estudio analizado podemos observar que éste es posible tanto en condiciones de vulnerabilidad moderada, como media, alta o extrema. Las personas calificadas de vulnerabilidad moderada, como en el caso de Raymundo, presentan mayores activos y estrategias para lograr el cruce y, eventualmente, permanecer en Estados Unidos. Esta categoría, casi en exclusiva reservada para mexicanos, indica que el factor nacionalidad es bastante determinante, pues los centroamericanos parten de una situación de desventaja mayor que el nacional de México.

En términos generales podríamos decir que en la vulnerabilidad moderada y media los activos más decisivos fueron la experiencia sobre el terreno (haber realizado el viaje, haber vivido ya en Estados Unidos o conocer bien el contexto de riesgos y violencia que presenta el viaje), así como un buen nivel de profesionalización que les permite sobrevivir durante la travesía o en las primeras etapas de establecimiento en el lugar de destino. Por el contrario, las personas ubicadas en categorías de vulnerabilidad

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

alta y extrema no dependieron tanto de sus recursos personales (más escasos), sino de apoyos externos de organizaciones de apoyo al migrante, de la protección institucional hacia la vulnerabilidad extrema.

Con lo que respecta a la posesión de capital social, en los casos estudiados no siempre resultó un factor decisivo para el "éxito", en el sentido de que personajes como Edi y Wilfredo, que carecían de este activo en el lugar de destino, lograron cruzar la frontera. No obstante, el capital social generado durante el viaje, esto es, los vínculos espontáneos creados durante en el tránsito, sí fueron definitivos para ellos. En el caso de Heidi (vulnerabilidad extrema) o Alma (ambas de vulnerabilidad alta), la financiación del viaje por parte de sus redes en Estados Unidos fue definitiva, dado que sin ella el viaje hubiera resultado seriamente obstruido. En este sentido y, como viene afirmando la literatura académica sobre migración, el capital social sí importa, si bien los constreñimientos coyunturales extremos a veces empujan a los migrantes buscar otros activos que compensen esta ausencia.

En cuanto a las estrategias utilizadas por cada una de las categorías, podemos concluir que la moderada utiliza pocas, pero contundentes (por ejemplo, cruce con visa), mientras que la tipología media utiliza un gran repertorio, fruto de la experiencia, tornándose estos individuos los maestros de la supervivencia. Por contraste, la tipología de la vulnerabilidad alta y extrema parece poseer un repertorio más restringido, ya que se poseen menos recursos, si bien también se observa una gran creatividad en la generación de estrategias, llegando al caso insólito de Heidi. Frente a la técnica del "lobo solitario" presente en las primeras dos categorías, las de alta y extrema parecen optar por moverse en grupos solidarios; la familia o grandes masas de migrantes que se protegen durante el camino (lo que hemos denominado la técnica del "cardumen").

Es de remarcar que el género marca una importante diferencia entre las categorías. No es casual que las mujeres suelan caer en las categorías más vulnerables, dado que la condición femenina está expuesta a peligros cualificados, y que opten por estrategias más cuidadas.[21] Para algunas la protección del grupo parece indispensable, así como evitar los peligros más inminentes eludiendo, total o parcialmente, el viaje en tren. Los hombres optan por estrategias más solitarias, mientras que las mujeres se insertan más en redes de apoyo. De nuevo, el caso de Heidi rompe cualquier posibilidad de generalización contundente, siendo que su estrategia de viaje solitario logró engañar y desafiar los imaginarios colectivos acerca del prototipo de hombre o mujer en tránsito irregular por México. Por último, remarcar que la estrategia legal de recurrir al asilo es crucial para las categorías más vulnerables, siendo precisamente esta alternativa lo que les permitió establecerse por una temporada en Estados Unidos.

[21] Olga Aikin Araluce, *op. cit.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

Es cierto que en México los migrantes sufren una violencia muy elevada, siendo víctimas de todo tipo de actores, ya sean oficiales o no. Son objeto de mercantilización por los distintos grupos delictivos y de gobierno a través de extorsiones, pago de derechos de paso, secuestros, inserción en redes de trata, etc. Y esto ocurre en un contexto de impunidad, contubernio y/o impotencia estatal frente a la violencia y en el marco de una legislación migratoria supuestamente dulcificada y humanizada frente a los estándares del pasado. No obstante, los migrantes circulan con bastante libertad y tienen una amplia capacidad de elegir, crear y recrear modalidades de viaje. Despliegan, en este contexto caótico, un repertorio extenso y creativo de estrategias de supervivencia.

A pesar de que México se ha visibilizado como un país que presenta violaciones sistemáticas de derechos humanos, en Arizona también existe mucha violencia contra los migrantes y también son objeto de mercantilización. Aquí la violencia es más institucionalizada y "normalizada", inserta en un sistema muy ordenado y que se traduce en políticas migratorias concretas (cuya constitucionalidad es en ocasiones debatida), en prácticas ilegales de la Patrulla Fronteriza que no son supervisadas por otras instancias, en prácticas discriminatorias por parte de la policía local u otros funcionarios locales que ofrecen servicios básicos, etc. Esto restringe mucho la libertad de circulación del migrante y su posibilidad de agencia. Asimismo, siguiendo la hipótesis de múltiples organizaciones locales, el migrante es objeto de lucro y mercantilización por parte de los grupos que forman el complejo industrial carcelario, grupos poderosos inmersos en los procesos legislativos que a menudo logran que la legislación migratoria sea reflejo de sus intereses.

Finalmente, nos parece importante señalar que los migrantes que logran llegar a Estados Unidos de manera irregular (ilegal según las leyes de aquel país) presentan una "vulnerabilidad acumulada", presentada como la suma de sus condiciones de pobreza y violencia que los hizo emigrar, los riesgos durante el tránsito por México y sus posibilidades inciertas en la experiencia de cruce de la frontera e inserción en el país de destino.

Fuentes consultadas

Aikin Araluce, Olga y Adriana González Arias, "La condición de vulnerabilidad de los migrantes de tránsito por la ruta del occidente de México. Una propuesta de categorización" en *Carta Económica Regional*, año 29, núm. 120, Universidad de Guadalajara, México, julio-diciembre 2017.

Aikin Araluce, Olga, "Tránsito migratorio por el occidente de México: el género como fuente cualificada de vulnerabilidad" en Adriana González Arias y Olga Aikin Araluce (coords.), *Procesos migratorios en el occidente de México*, Guadalajara, ITESO, 2017.

Amnistía Internacional, *In Hostile Terrain: Human Rights Violations in Immigration Enforcement in the US Southwest*", 2012, disponible en http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/ai_inhostileterrain_final031412.pdf

Detention Watch Network, "The influence of the private prision industry in immigration detention", 2011, disponible en http://www.detentionwatchnetwork.org/sites/default/files/reports/DWN%20Private%20Prison%20Influence%20Report.pdf

Goldsmith, Pat, Mary Romero, Raquel Rubio-Goldsmith, Manuel Escobedo y L. Khoury, "Ethno-racial profiling and State violence in a Southwest barrio" en *Aztlán. Journal of Chicano Studies*, vol. 34, núm. 1, 2009.

González Arias, Adriana y Olga Aikin Araluce, "Migración de tránsito por la ruta del occidente de México: actores, riesgos y perfiles de vulnerabilidad" en *Migración y Desarrollo*, vol. 13, núm. 24, Universidad de Zacatecas, Zacatecas, enero-junio 2015.

No More Deaths, "A culture of cruelty. Abuse and impunity in short-term U.S. Border Patrol custody", 2011, disponible en http://forms.nomoredeaths.org/wp-content/uploads /2014/10/CultureOfCruelty-full.compressed.pdf

No More Deaths, *Issues and themes. 2012*, disponible en http://forms.nomoredeaths.org /wp-content/uploads/2014/10/Issues-2012.pdf

Ochoa O'Leary, Ana, "Anti-immigrant Arizona: ripple effects and mixed immigration status households under 'Policies of Attrition' considered" en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 26, núm. 1, 2011.

Ochoa O'Leary, Ana, "Mujeres en el cruce: entre la separación y reunificación familiar en época de (in)seguridad fronteriza" en Gloria Ciria Valdéz Gardea y Helena Balslev Clausen (coords.), *Retratos de fronteras, migración, cultura e identidad*, El Colegio de Sonora, México, 2011.

Ochoa O'Leary, Ana, "Of coyotes, crossings and cooperation: social capital and women's migration at the margins of the State" en Ty Matejowsky y Donald C. Wood (eds.), *Political Economy, Neoliberalism and the Prehistoric Economies of Latin America. Research in Economic Anthropology*, vol. 32, Emerald Group Publishing Limited, 2012, disponible en http://dx.doj.org/10.1108/SO190-1281(2012)0000032010

Rubio-Goldsmith, Raquel, Melissa McCormick, Daniel Martínez y Inez Magdalena Duarte, "The 'Funnel Effect' & recovered bodies of unauthorized migrants processed by the Pima County Office of Medical Examiner, 1990-2005", Binational Migration Institute, University Of Arizona, Tucson, 2006.

Vilches, Miguel (coord.), "Los nuevos escenarios de la migración internacional en la región Centroamérica-Norteamérica", Red Jesuita con Migrantes, México, 2015.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 37-63.

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC en Argentina. Avances y desafíos en el proceso de implementación (2015-2019)

The WTO Trade Facilitation Agreement in Argentina. Recent progress and challenges in the implementation process (2015-2019)

Juan Manuel Padín*

Resumen
En este trabajo se analiza el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio aprobado en la Novena Conferencia Ministerial de la OMC (Bali, 2013), instrumento que trata de agilizar el movimiento, levante y despacho de mercancías. En el texto se establece como objetivo analizar los avances y desafíos que entraña poner en marcha este acuerdo en Argentina. Se atiende a dos fenómenos particulares: 1) los progresos registrados durante la Presidencia de Mauricio Macri (2015-2019); y 2) los desafíos que se observan ante el deterioro de la situación económica durante dicho periodo.
Palabras clave: OMC, AFC, espacio para la política, Argentina, relaciones internacionales.

Abstract
The Trade Facilitation Agreement (TFA), adopted at the Ninth WTO Ministerial Conference in Bali (Indonesia, 2013), seeks to further expediting the movement, release and clearance of goods, including goods in transit. The objective of this paper is to analyze the progress and challenges on the implementation of this Agreement in Argentina, taking into account the initiatives promoted during the Presidency of Mauricio Macri (2015-2019), and the challenges faced as the economic conditions worsened.
Key words: WTO, TFA, policy space, Argentina, international relations.

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, magister en Economía y especialista en Desarrollo Local por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, así como doctorando en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes. Fue asesor del Ministerio de Economía de la Nación, del Ministerio de Producción y director de Negociaciones Comerciales Internacionales de la Secretaría de Comercio Exterior. Actualmente se desempeña como asesor en el área de Asuntos Internacionales de la Agencia Tributaria Argentina (AFIP). Correo electrónico: jmanuelpadin@gmail.com

Introducción

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), aprobado en la Novena Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), desarrollada en Bali en el mes de diciembre de 2013, busca simplificar requerimientos documentales, así como modernizar y armonizar procedimientos aduaneros a efectos de agilizar el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, reduciendo de tal modo los costos y el tiempo que insumen las operaciones de comercio exterior. En el presente trabajo se tiene como objetivo analizar los avances y desafíos que presenta la aplicación de este acuerdo en Argentina teniendo en cuenta los progresos registrados durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) y los desafíos que se presentaron ante el deterioro de la situación económica que se produjo durante esta etapa.

La hipótesis que guía esta investigación es que en el país sudamericano las políticas de facilitación del comercio presentan un doble desafío: en primer término, deben sortear la oposición de varios actores ante la amenaza de que se produzca un incremento de las importaciones que atente contra el entramado productivo local, situación que se potencia en contextos económicos recesivos; en segundo término, su desarrollo se ve condicionado debido a las tensiones (recurrentes) que genera a nivel macroeconómico la falta de divisas en la economía y suele dar impulso a políticas comerciales de carácter restrictivo.

El trabajo se estructura del siguiente modo: en la primera sección se sintetizan los antecedentes de la OMC como organismo internacional, se resalta la importancia de los acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías y se detallan las características más salientes del AFC. En la segunda sección se examinan los avances y desafíos que presenta el AFC en Argentina. Finalmente, se desarrollan las conclusiones.

La OMC y los acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías

La Organización Mundial del Comercio

La disminución de las barreras comerciales a fin de garantizar el libre flujo de mercaderías era un tema central en la constitución del nuevo orden internacional que emergió al finalizar la Segunda Guerra Mundial. La creación de una Organización Internacional del Comercio constituyó el intento más ambicioso en este sentido. Sin embargo, al no prosperar esta iniciativa, otro instrumento terminó oficiando de marco regulatorio de las relaciones comerciales a nivel global. Nos referimos al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, según su acrónimo en inglés), suscrito el 30 de octubre de 1947 por 23 Estados bajo el impulso de Estados Unidos

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 65-84.

y otros países desarrollados, con la finalidad de reducir y consolidar los aranceles aduaneros.[1]

El GATT estuvo vigente por casi medio siglo (1948-1994). A lo largo de este periodo, y luego de diversas rondas de negociaciones, se incorporaron otras partes contratantes y se extendió el universo de compromisos asumidos. Con base en los resultados alcanzados es posible afirmar que las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994) fueron las de mayor relevancia, puesto que lograron ampliar el alcance original del GATT más allá del comercio de mercancías[2] y dieron a luz al Acuerdo de Marrakech (en adelante, Acuerdo sobre la OMC) por el cual se estableció la OMC el 1 de enero de 1995.

La OMC cuenta actualmente con 164 países miembros que explican 98 por ciento del comercio mundial e incluye entre sus diversas funciones la administración de los acuerdos comerciales suscritos en su seno y que regulan múltiples facetas del comercio internacional. En la actualidad, es indudable que las reglas que codifican el comercio internacional tienen un rol estratégico: en un mundo en el cual las exportaciones de bienes y servicios representan 29 por ciento del Producto Interno Bruto global,[3] este entramado normativo tiene por finalidad garantizar el libre comercio en un marco de previsibilidad, transparencia y no discriminación. Como veremos, facilitar el comercio constituye la última de las disciplinas respecto a las cuales se alcanzó un entendimiento común entre los miembros de la OMC[4] con un nítido objetivo: agilizar el movimiento, levante y despacho de las mercancías.

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio: antecedentes y características. Antecedentes

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, aprobado en la Novena Conferencia Ministerial de la OMC en 2013, entró en vigor el 22 de febrero de 2017, luego de la ratificación interna de dos tercios de sus miembros. El largo camino recorrido hasta lograr su aprobación es ilustrativo de lo complejo que fue alcanzar un entendimiento compartido en esta esfera. La cuestión reconoce como origen a la Conferencia Minis-

[1] Desde sus inicios, este acuerdo incluyó concesiones arancelarias que afectaban a una quinta parte del comercio mundial. Organización Mundial del Comercio, *Entender la OMC*, 5ª ed., División de Información y Relaciones Exteriores, Ginebra, 1995, p. 15.

[2] Se incluyó, por caso, el comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual y las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio.

[3] Estos datos, referidos al año 2017, se encuentran disponibles en la página oficial del Banco Mundial: https://datos.bancomundial.org/indicador/ne.exp.gnfs.zs

[4] Los acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías de la OMC regulan variadas disciplinas. A modo de ejemplo, encontramos allí a la agricultura, las reglas de origen, los obstáculos técnicos al comercio, las medidas sanitarias y fitosanitarias, las salvaguardias y los procedimientos para el trámite de licencias de importación, entre otras.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 65-84.

terial de Singapur (1996), donde los miembros establecieron tres grupos de trabajo (comercio e inversiones, política de competencia y transparencia en la contratación pública) y solicitaron al Consejo del Comercio de Mercancías que estudiara formas de "simplificar los procedimientos comerciales".

Este conjunto de iniciativas (conocidas como los "temas de Singapur") habían sido incluidas en el Programa de Doha para el Desarrollo (2001),[5] hasta que en 2004 se decidió eliminarlo, con una singular excepción: se determinó el establecimiento de un Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio.

El inicio de las negociaciones no fue sencillo. La expansión de los compromisos era apoyada, básicamente, por los países desarrollados y unos pocos en desarrollo;[6] el resto de los países en desarrollo, por el contrario, preferían un enfoque gradual sin compromisos vinculantes. Partiendo de esta base, el proceso se tornó sinuoso e incluyó varias instancias que determinaron que recién en el año 2009 se alcanzara un Borrador Consolidado del Texto en Negociación, con 2 200 corchetes.[7] Los intensos trabajos realizado entre 2009 y 2013 permitieron que unos días antes de la Conferencia Ministerial de Bali, el director general de la OMC, Roberto Azevedo, pudiese presentar un borrador con sólo 70 corchetes. Este último impulso fue decisivo para la aprobación del Acuerdo.

Finalizada la negociación, la entrada en vigor del AFC se efectuó sin mayores demoras. Habiendo adoptado el protocolo correspondiente, en tan sólo un año casi el 50 por ciento de las ratificaciones requeridas ya había sido registrado por miembros de todas las regiones y distintos grados de desarrollo.[8] El camino recorrido dejaba en claro que el AFC había implicado, asimismo, una nueva forma de encarar el proceso negociador. Es posible advertir este fenómeno en tres dimensiones: en primer lugar, por el modo descentralizado, de abajo hacia arriba, en el que se estructuraron las negociaciones; en segundo lugar, debido a la manera en la cual se abordaron las diversas capacidades y recursos de los países en desarrollo; y, por último, en tanto se cambió el foco del sistema en general desde las "barreras de política" hacia las "fricciones de procesos".[9]

[5] Iniciada oficialmente en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC (Qatar, 2001), es la ronda de negociaciones comerciales más reciente, cuyo objeto es reformar el sistema de comercio internacional, abordando un amplio conjunto de disciplinas.

[6] En América Latina se destacaban Chile, Colombia, Costa Rica y Paraguay.

[7] Los corchetes son utilizados en las negociaciones de acuerdos internacionales para expresar distintas visiones o propuestas acerca de la materia en trato.

[8] Véase Nora Neufeld, *Implementing the Trade Facilitation Agreement: From Vision to Reality*, WTO Staff Working Paper, núm. ERSD-2016-14, Economic Research and Statistics Division, OMC, Ginebra, 2016, p. 21.

[9] Véase Nora Neufeld, *The Long and Winding Road: How WTO Members Finally Reached a Trade Facilitation Agreement*", WTO Staff Working Paper, núm. ERSD-2014-06, Economic Research and Statistics Division, OMC, Ginebra, 2014, p. 3.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 65-84.

Características principales del AFC

Como es posible observar en el propio preámbulo del AFC, el acuerdo tiene por finalidad aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los artículos V (libertad de tránsito), VIII (derechos y formalidades de importación y exportación) y X (publicación y aplicación de reglamentos comerciales) del GATT de 1994, con miras a agilizar el movimiento, levante y despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Con este objeto, el AFC se estructura en tres secciones.

La primera contiene disposiciones sobre la intensificación del movimiento, levante y despacho de mercancías. Entre otras particularidades, esta sección incluye medidas para garantizar la publicación y disponibilidad de información de manera no discriminatoria y fácilmente accesible. La sección también cuenta con reglas a efectos de que los operadores puedan formular observaciones sobre las propuestas de introducción o modificación de normativa; incluye instrucciones que regulan la emisión de resoluciones anticipadas; fija la obligación de que los miembros brinden a quien sea objeto de una decisión administrativa la posibilidad de solicitar el recurso o revisión de lo actuado; y detalla medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia.

También se determinan allí compromisos en materia de derechos y cargas; formalidades en relación con la exportación, importación y el tránsito (requisitos documentales, establecimiento de una ventanilla única de comercio exterior, prohibición al recurso obligatorio a despachantes de aduana –a partir de la entrada en vigor del acuerdo–, distintas facilidades para los operadores económicos autorizados, etc.); medidas para garantizar la libertad de tránsito e impulsar la cooperación aduanera. Finalmente, se contemplan varias disposiciones de máximo empeño como parte de los compromisos políticos para lograr la aprobación del AFC, mediante las cuales se insta a los miembros a hacer su "mayor esfuerzo" en determinadas áreas, lo cual otorga cierta flexibilidad adicional.

En la segunda sección encontramos disposiciones de Trato Especial y Diferenciado (TED) en virtud de las cuales los países en desarrollo y aquellos menos adelantados pueden determinar en qué momento aplicar las disposiciones de la Sección I. A estos efectos, existen tres categorías de disposiciones: i) categoría A, que designa aquellas disposiciones que un miembro aplicará en el momento de la entrada en vigor del acuerdo o en un año desde la entrada en vigor del acuerdo (en el caso de los países menos adelantados); ii) categoría B, prevista para aquellas disposiciones que un miembro busque aplicar tras un período de transición; y iii) categoría C, elaborada para que puedan aplicarse disposiciones en una fecha posterior a un período de transición y que requieran la prestación de asistencia técnica y apoyo para la creación de capacidades.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 65-84.

Por último, en la tercera sección se establece un Comité sobre la Facilitación del Comercio en la OMC y se fija el requisito de que los miembros dispongan de un Comité Nacional de Facilitación del Comercio a fin de posibilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del acuerdo.

Es importante destacar que, tal como se detalla en el Cuadro 1, los miembros de la OMC ya asumieron múltiples compromisos o ya cuentan con fecha de aplicación definida (62.4 por ciento). Otros deberes (8.5 por ciento) se implementarán con una fecha a definir, sin apoyo para la creación de capacidades. El universo restante de compromisos está conformado por aquellos para los cuales determinados miembros buscarán apoyo (12.9 por ciento), y por otros cuya designación se encuentra pendiente (16.1 por ciento).[10]

Cuadro 1
Compromisos asumidos por los miembros de la OMC en el AFC

Tipo de compromiso	Características del compromiso	Porcentaje
De aplicación a la fecha	Se contabilizan aquí los compromisos categoría A de los PD, compromisos de los PED y los PMA o los PMA que ya cuentan con fecha de implementación en curso.	62.4
De aplicación entre junio 2018 y febrero 2038 sin apoyo para la creación de capacidad	Se toman en cuenta en este guarismo los compromisos categoría B con fecha de implementación definida o a definir.	8.5
De aplicación entre junio 2018 y febrero 2032 previa obtención del apoyo para la creación de capacidad	Se incluyen los compromisos categoría C con o sin fecha de implementación definida.	12.9
De aplicación todavía por designar	Se hace referencia a los compromisos no designados bajo ninguna categoría.	16.1

Fuente: elaboración propia con base en datos de la OMC.

Sin duda, las regulaciones del AFC cubren un espectro muy significativo del comercio internacional en un escenario global marcado por la fuerte interdependencia entre los países y donde el intercambio de mercancías tiene un peso trascendental. La materialización de los compromisos, lógicamente, supone que los países miembros

[10] La información se encuentra disponible en https://www.tfadatabase.org/implementation

atiendan la agenda de cuestiones pendientes "fronteras adentro". En ese sentido, a continuación examinamos los avances y desafíos que enfrenta el AFC en Argentina.

Argentina y el AFC. Avances y desafíos

El macrismo y el avance de las políticas de facilitación comercial

Entre la Novena Conferencia Ministerial de la OMC desarrollada en Bali a fines de 2013 y la entrada en vigor del AFC en febrero de 2017, Argentina experimentó un cambio de gobierno que no sólo dio por finalizada la "etapa kirchnerista" (2003-2015), donde primero Néstor Kirchner y luego Cristina Fernández de Kirchner (durante dos periodos) ocuparon la primera magistratura de la República. También supuso una modificación sustancial en la orientación de la política económica. En tal orden, es claro que la asunción de Mauricio Macri como presidente de la nación en diciembre de 2015 y la visión positiva de su gobierno respecto a las políticas de liberalización comercial allanaron el proceso de implementación del AFC, que tenía, a su vez, varios puntos de contacto con el objetivo oficial de "simplificar y desburocratizar al Estado".

Las acciones desplegadas por el macrismo marcaban un claro contrapunto respecto a lo acaecido durante el kirchnerismo. A modo de ejemplo, durante los últimos años de gestión de Cristina Fernández de Kirchner, la administración efectuaba un seguimiento pormenorizado de las operaciones de comercio exterior con la finalidad de preservar tanto el empleo y la producción nacional como, fundamentalmente, las divisas disponibles en un contexto de restricción externa.[11]

[11] La propia configuración económica y productiva del país determina una crónica falta de disponibilidad de divisas para acceder a los insumos y bienes de capital que demanda la economía en su fase ascendente. Este fenómeno, usualmente denominado "restricción externa", fue un problema recurrente durante el proceso de industrialización sustitutiva (1930-1970). En su origen, se manifestaba críticamente por el canal comercial debido a la estructura heterogénea y especializada en productos primarios de la economía argentina. Véase Oscar Braun, "Desarrollo del capital monopolista en la Argentina" en *El capitalismo argentino en crisis*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1970; Raúl Prebisch, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" en *Desarrollo Económico*, vol. 26, núm. 103, 1986; Raúl Prebisch, "En torno de las ideas de la CEPAL. Problemas de la industrialización en la América Latina" en Ricardo Ffrench-Davis (ed.), *Intercambio y desarrollo*, serie Lecturas, núm. 38, Fondo de Cultura Económica, México, 1981; y Marcelo Diamand, "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio" en *Desarrollo Económico*, 1972. A partir de los años setenta, al déficit comercial se sumaron otras presiones adicionales que deterioraban la balanza de pagos y generaban inestabilidad, como los abultados servicios de la deuda externa, la fuga de capitales, o los giros de utilidades y dividendos que provocaba la fuerte extranjerización y concentración de la economía. Véase Pablo Manzanelli, Mariano Barrera, Paula Belloni, y Eduardo Basualdo, "Devaluación y restricción externa. Los dilemas de la coyuntura económica actual" en *Cuadernos de Economía Crítica*, año 1, núm. 1, Buenos Aires, 2014; Eduardo Basualdo, *Estudios de*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 65-84.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 65-84.

Esto motivó en 2012 el inicio de un diferendo en la OMC por parte de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón en el marco del sistema de solución de diferencias.[12]

En paralelo a la mencionada activa política de administración comercial, en el seno de la OMC se estaban llevando a cabo las negociaciones sobre el AFC. Al respecto, la administración de Cristina Fernández era reacia a apoyar su avance en tanto éste no fuese parte de un acuerdo mayor que receptase (al menos) una porción de las demandas históricas de los países en desarrollo a fines de equilibrar el sistema multilateral de comercio. No obstante, y a pesar de que esto no sucedió en las negociaciones que concluyeron en Bali, los delegados argentinos participaron de manera activa en las instancias preliminares y apoyaron su aprobación. De todas maneras, luego de este suceso, el tema no volvió a gravitar en la agenda oficial y no se registraron avances a nivel nacional.

Esta situación se modificó radicalmente a partir de la asunción de Mauricio Macri el 10 de diciembre de 2015. En mayo de 2016 el país efectuó la notificación de los compromisos designados en la categoría A del acuerdo al Comité Preparatorio sobre Facilitación del Comercio de la OMC, incluyendo todas las disposiciones de la Sección I, con algunas excepciones menores.[13] Y, posteriormente, en el mes de julio de 2017, se incorporó el AFC a la legislación argentina (Ley N° 27.373).

Además de propiciar la aprobación parlamentaria del AFC y depositar el instrumento de ratificación en la OMC, el macrismo también impulsó distintas iniciativas –jurídicas e institucionales– para avanzar hacia una plena implementación del acuerdo. Entre éstas, modificó la estructura orgánica de la Dirección General de Aduanas en línea con las nuevas reglas del comercio internacional;[14] estableció la figura del Operador

---

historia económica. Desde mediados del siglo XX a la actualidad, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2006; Juan Santarcángelo y Guido Perrone, "Restricción externa y la sustitución de importaciones en Argentina: análisis de la historia reciente" en *Ensayos de Economía*, núm. 52, Medellín, 2018; y Jorge Gaggero, Magdalena Rúa y Alejandro Gaggero, "Argentina. Fuga de capitales (2002- 2012)" en *Revista del* IADE, Buenos Aires, 2013.

[12] Nos referimos al caso denominado "Argentina-medidas que afectan la importación de mercancías". Al respecto, véase https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/1pagesum_s/ds438sum_s.pdf

[13] Argentina se encuentra por encima de la media en términos de cumplimiento, tomando en consideración los datos presentados en el Cuadro 1. En efecto, el porcentaje de "compromisos de aplicación" del país a la fecha es 97.5 por ciento. El 2.5 por ciento restante se encuentra en la categoría "compromisos de aplicación entre enero 2022 y enero 2023 sin apoyo para la creación de capacidad".

[14] Se estableció una Dirección de Reingeniería de Procesos de la cual dependen cuatro departamentos: Operador Económico Autorizado; Simplificación y Facilitación del Comercio, Ventanilla Única, y Nuevas Tecnologías y Proyectos Especiales Aduaneros.

Económico Autorizado (OEA)[15] de acuerdo a lo prescrito en el AFC:[16] incluyó en el *Plan de Gestión 2017* de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) la comunicación y difusión de los lineamientos del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC"[17] y solicitó asistencia a la Organización Mundial de Aduanas a través del Programa MERCATOR con vistas a asegurar la implementación uniforme del AFC.[18]

Por otra parte, el gobierno creó una Subsecretaría de Facilitación del Comercio dependiente de la Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Producción; impulsó una re-jerarquización de la ventanilla única electrónica del comercio exterior (VUCE)[19] mediante la creación de una estructura institucional *ad hoc* y un portal *online* de igual nombre que compila información vinculada a cuestiones jurídicas y procedimentales sobre operaciones de comercio exterior e inició los trabajos para establecer un Comité Nacional de Facilitación del Comercio que pueda dar seguimiento interministerial a las temáticas vinculadas a los ejes del AFC.

Adicionalmente, se promovió la agenda de facilitación del comercio en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Cabe recordar que este bloque regional fue creado en 1991 en conjunto con Brasil, Uruguay y Paraguay y, entre los compromisos asumidos por los Estados Parte del MERCOSUR, se encuentra la determinación de un arancel externo común y la definición –a nivel regional– de las negociaciones comerciales con otros países o bloques.

En este ámbito, Argentina impulsó, por un lado, la conclusión de los capítulos sobre facilitación del comercio en el marco de las negociaciones de acuerdos de libre comercio que está llevando a cabo el MERCOSUR con diversos países o bloques (Unión Europea, Nueva Zelanda, Singapur, Corea, Japón, Canadá, la Asociación Europea

[15] Con este nombre se designa a un subgrupo de operadores que cumplen un conjunto de requisitos adicionales en relación con los que cumplen el común de los operadores, razón por la cual acceden a un trato preferencial en términos de la simplificación de la operatoria aduanera. Es importante esta distinción, en tanto se sobreentiende que son operadores autorizados todos los operadores que cumplen con el conjunto de requisitos mínimos que determinan los gobiernos para autorizar su operación.

[16] El programa OEA, regulado por la Resolución General AFIP N° 4150-E/17, prevé –entre otras facilidades– un proceso físico-sistémico, remoto y selectivo de consolidación y/o desconsolidación; un proceso sistémico de presentación y registros informáticos y documentales aduaneros para las operaciones y la aplicación del canal verde de selectividad (con ciertas excepciones).

[17] AFIP, *Plan de gestión 2017*, Administración Federal de Ingresos Públicos, Buenos Aires, 2017, p. 8.

[18] Sobre las características del programa, se recomienda consultar http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/mercator-programme.aspx

[19] El Poder Ejecutivo Nacional estableció la creación del Régimen Nacional de Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino (VUCEA) a través del Decreto N° 1079/2016. Luego, por intermedio de la Decisión Administrativa Nº 376/17 se creó la Unidad Ejecutora del Régimen de Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino (VUCEA).

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 65-84.

de Libre Comercio,[20] e India). Por el otro lado, el país apoyó la concreción dentro del MERCOSUR de tres medidas directamente relacionadas con el AFC: i) la negociación de un Acuerdo sobre Facilitación del Comercio Intra-Mercosur; ii) la elaboración de un proyecto de Operador Económico Autorizado Regional, y iii) la negociación de un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de Operadores Autorizados entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico.

Entre las materias pendientes a la fecha, Argentina aún debe sancionar una norma para constituir formalmente el Comité Nacional de Facilitación del Comercio. También persisten múltiples desafíos a efectos de crear una atmósfera más amigable para la facilitación del comercio, como que los ministerios correspondientes de la administración pública nacional efectúen las adecuaciones técnicas necesarias para ajustarse estrictamente a lo dispuesto en el AFC.[21]

De todos modos, cabe resaltar que más allá de los trabajos realizados en el plano nacional, existe otro tipo de desafíos cuya resolución, tal como detallamos en la próxima subsección, presenta otro tipo de complejidad.

La facilitación del comercio en un contexto apremiante. Un nuevo horizonte de desafíos

A fin de adentrarnos en los desafíos de la agenda de facilitación del comercio, es preciso realizar una breve síntesis respecto a las etapas económicas que experimentó Argentina durante los últimos tres lustros. A grandes rasgos podemos distinguir cuatro de ellas: 2002-2008; 2009-2011; 2012-2015; y 2016-2019.

La primera (2002-2008) abarca el periodo posterior a la aguda crisis económica que se produjo en el país en 2001. Cabe destacar que la devaluación que marcó el fin del esquema de caja de conversión en 2002 provocó un cambio sustancial en las características que asumió el proceso de acumulación en el país: la valorización financiera fue desplazada como eje central del modelo de acumulación y el cambio de precios relativos ubicó a los productores de bienes transables como centro del proceso de acumulación reemplazando a la especulación financiera y los sectores de servicios.[22]

Una de las características fundamentales del nuevo patrón de crecimiento residió en el tipo de cambio real alto vigente en los primeros años. Dada la nueva estructura de precios y las bajas tasas de interés en el mercado local, la economía en su conjunto y, en particular, los sectores productores de bienes se pudieron recuperar. En este marco, Argentina experimentó un crecimiento relevante a un tasa anual acumulativa

[20] Integrada por Liechtenstein, Suiza, Noruega e Islandia.
[21] Héctor Juárez, "El MERCOSUR ante el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio" en *Puentes*, ICTSD, vol. 18, núm. 1, Ginebra, 2017, p. 25.
[22] Daniel Azpiazu y Martin Schorr, *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2010.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 65-84.

de 8.5 por ciento entre 2002 y 2008. Aquí también tuvo un rol relevante el impulso positivo de la economía global, donde se conjugó la mejora de los términos de intercambio con el favorable desempeño de China y Brasil, socios comerciales de primer orden para el país,[23] lo cual permitió, a su vez, que el superávit comercial se erigiese como principal sostén del saldo positivo de la cuenta corriente.

El periodo 2009-2011constituye la segunda subetapa, signada por el estallido de la crisis internacional y la desaceleración del nivel de actividad, que dio paso a un rol estatal más activo en la esfera económica-comercial con el objeto de preservar la actividad económica (y el empleo nacional) de los vaivenes de la crisis. Los últimos años del kirchnerismo (2012-2015), por su parte, conforman la tercera subetapa, y están marcados por el estancamiento económico, junto a un creciente déficit fiscal y una situación externa desmejorada.[24]

En estos años, también debemos subrayar un cambio sustancial: el superávit comercial, que había superado los 10 mil millones de dólares anuales desde 2002 y garantizado una enorme afluencia de divisas, comenzó a evaporarse desde 2013 y cambió de signo en 2015 (Cuadro 2). En este periodo también se produjo una aguda caída de las reservas internacionales, ya que luego de alcanzar un pico de 52 mil millones de dólares a fines de 2010 para marzo de 2014 se ubicaban en 27 mil millones de dólares. La escasez de dólares (restricción externa) se volvía a hacer presente y complejizaba los márgenes de la política económica en un marco en el cual los conflictos irresueltos con acreedores externos dificultaban la toma de crédito internacional.

El gobierno de Macri (2015-2019), finalmente, representa la cuarta de las subetapas mencionadas. Resulta evidente, a meses del final de su mandato, que las promesas de una nueva época de crecimiento económico de la mano de una "lluvia de inversiones" y el impulso que se le daría al sector exportador buscando convertir a Argentina en el "supermercado del mundo" abriéndose al mundo, no pudieron ser materializadas.

Por caso, durante 2016-2017 las exportaciones crecieron modestamente, al tiempo que las importaciones cayeron el primer año (-7 por ciento) como producto de la caída de la actividad económica (-2.1 por ciento); en 2017, estas últimas se incrementaron 20 por ciento al compás de una moderada alza de la actividad (2.8 por ciento), provocando el mayor déficit comercial de la historia del país (-8.5 mil millones de dólares), lo que multiplicó las críticas de los sectores opositores ante lo que

[23] Fabián Amico, Alejandro Fiorito y Agustina Zelada, *Expansión económica y sector externo en la Argentina de los años 2000: balance y desafíos hacia el futuro*, Cefid-Ar, documento de trabajo núm. 45, julio 2012.

[24] Matías Kulfas, *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*, Siglo XXI Editores, Argentina, 2016.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 65-84.

denominaban una "apertura indiscriminada" de la economía. En el frente externo la situación tampoco resultó sencilla: el déficit de cuenta corriente se duplicó entre 2016 y 2017, alcanzando los 31 mil millones de dólares en el último año (Cuadro 3). Se destacan en este punto, junto al relativo estancamiento de las exportaciones y el salto de las importaciones de mercancías mencionado, la fuerte salida de divisas por turismo, el incremento del giro de utilidades y dividendos, así como el aumento de los servicios de la deuda externa.[25]

En 2018, y al compás de una caída de 2.6 por ciento de la actividad económica, las importaciones descendieron 2 por ciento interanual, mientras que las exportaciones se incrementaron 5 por ciento, dando paso a una reducción del déficit comercial. No obstante, el déficit en cuenta corriente continuaba siendo considerable (28 mil millones de dólares), ante lo cual comenzaron a crecer las dudas respecto a las posibilidades reales que tenía el país de afrontar sus compromisos externos.

Cuadro 2
Intercambio comercial en millones de USD (2009-2018)

	Exportaciones	*Var. % interanual*	*Importaciones*	*Var. % interanual*	*Saldo*
2009	55,672	-20	38,786	-33	16,886
2010	68,174	22	56,793	46	11,382
2011	82,981	22	73,961	30	9,020
2012	79,982	-4	67,974	-8	12,008
2013	75,963	-5	74,442	10	1,521
2014	68,404	-10	65,736	-12	2,668
2015	56,784	-17	60,203	-8	-3,419
2016	57,879	2	55,911	-7	1,969
2017	58,384	1	66,899	20	-8,515
2018	61,559	5	65,441	-2	-3,882
2019 ene-mar	14,186	-2	12,171	-28	2,016

Fuente: elaboración propia con base en INDEC.

De tal modo, para mediados de 2018 ya resultaba evidente que el giro aperturista ensayado por la administración macrista no había alcanzado los resultados esperados por sus principales asesores en materia económica. El pobre desempeño de la actividad

[25] El déficit de 2017, por ejemplo, era equivalente a 53 por ciento de las exportaciones de bienes en ese año.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 65-84.

económica, la persistencia de altos niveles de inflación[26] y una política intensa de endeudamiento externo[27] que empezó a enfrentar límites estrechos, entre otras cuestiones, puso en aprietos al gobierno y lo llevó a recurrir al FMI en junio de dicho año, gestionando de urgencia un crédito *stand-by* luego de una corrida cambiaria que no pudo controlar a pesar de haber insumido en dicha tarea ingentes reservas internacionales.

Cuadro 3
Indicadores económicos durante la gestión de Mauricio Macri

Año	*Actividad económica porcentaje*	*Saldo cuenta corriente (en millones USD)*	*Variación anual de precios minoristas porcentaje*
2016	-2.1	-15,105	40
2017	2.8	-31,598	25
2018	-2.6	-28,003	47

Fuente: elaboración propia con base en INDEC.

El panorama aludido intensificó las voces críticas de sectores políticos, empresarios, sindicales y sociales que no compartían la orientación económica y comercial propuesta por el gobierno. Se abría así una nueva etapa en la cual, por un lado, mientras la agenda de apertura comercial y facilitación del comercio seguía contando con el apoyo de determinados intereses económicos (las principales firmas exportadoras e importadoras y sus asociaciones gremiales, como la Cámara de Exportadores de la República Argentina, la Cámara de Importadores de la República Argentina, la Cámara Argentina de Comercio y Servicios, la Unión Industrial, etc.), por el otro, varios sectores abogaban reiteradamente por cambios en el programa económico y propiciaban la implementación de políticas activas de administración comercial. Esta última demanda congregaba a una parte considerable de la dirigencia político-partidaria (Frente para la Victoria, las diversas fuerzas de izquierda, y parte del Justicialismo) y también a los principales representantes de los trabajadores (Confederación General del Trabajo, Central de Trabajadores de la Argentina), así como a los dirigentes de la mayoría de los movimientos sociales.

El contexto internacional, cabe aclarar, tampoco se presentaba propicio para la

[26] En el periodo 2016-2018 se registró una inflación anual de 40, 25 y 47 por ciento, respectivamente.
[27] Al respecto, durante la gestión de Mauricio Macri, las emisiones de deuda del Tesoro junto a los desembolsos del FMI, las emisiones de las provincias y las del sector privados suman más de 187 mil millones de dólares.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 65-84.

política oficial. La asunción de Donald Trump a la Presidencia de Estados Unidos en enero de 2017 empezó a conmover varias de las vigas maestras sobre las que (aún) reposa el comercio internacional, y su rechazo a los acuerdos de libre comercio y el manifiesto desinterés por las instituciones multilaterales daban cuenta de un inminente cambio de época.

Las cosas no mejorarían en el primer trimestre de 2019. La recesión[28] se profundizó, cayeron fuertemente las ventas[29] como producto del derrumbe del consumo interno y también se contrajeron las exportaciones (-2 por ciento) y, de manera más intensa, las importaciones de bienes (-28 por ciento).

La conjunción de las dificultades locales y las novedades a nivel global agregaron tensión a la agenda de apertura comercial y a las iniciativas de facilitación del comercio, aunque es posible distinguir aquí dos etapas. La primera abarca los dos años iniciales de dicha administración (2016-2017), donde lo prescrito en el AFC parecía avanzar con firmeza como uno de los ejes de una nueva política comercial externa, orientada a estructurar una economía más abierta al comercio internacional. La voluntad política oficial, cabe destacar, contaba con el apoyo de los principales actores económicos y la buena recepción que tuvo el cambio de orientación de la política económica en los principales países desarrollados, los organismos multilaterales y los inversores extranjeros.

El deterioro de las condiciones económicas en Argentina, junto a las modificaciones del contexto internacional, dio paso a una segunda etapa que encontraría al gobierno con un menor margen de acción. Era evidente que se había redefinido su "espacio para la política", entendiendo por tal al "universo de opciones de acción gubernamental para lograr un determinado objetivo de política pública".[30] El fracaso en la estabilización de variables económicas clave acrecentó fuertemente la magnitud de la restricción externa lo cual minaba, a su vez, la propia sustentabilidad del programa económico.

En ese marco, la agenda económica empezó a recibir embates por parte de vastos sectores de la sociedad (dirigentes opositores, cámaras patronales –en especial

[28] La actividad económica cayó 6.8 por ciento interanual en el mes de marzo. Este resultado consolida 11 meses consecutivos de caída interanual del Estimador Mensual de Actividad Económica que elabora el INDEC. Al respecto, véase Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Estimador Mensual de Actividad Económica,* Argentina, disponible en https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp ?id_tema_1=3&id_tema_2=9&id_t ema_3=48

[29] Las ventas minoristas, por caso, a marzo de 2019 se registraron 15 meses consecutivos de baja. Sobre el particular, véase Confederación Argentina de la Mediana Empresa, Argentina, disponible en http://redcame.org.ar/contenidos/comunicado/Ventas-minoristas-pymes_br_-cayeron-13_2_-en-locales-fisicos -y-crecieron-8_1_-online.1630.html

[30] Roberto Bosch, "Las negociaciones comerciales y la reducción del espacio de políticas para el desarrollo industrial" en *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, núm. 14, Buenos Aires, 2009, p. 120.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 65-84.

aquellas vinculadas a las pequeñas y medianas empresas–, representantes gremiales, etc.), muy críticos de los resultados alcanzados y alarmados debido a las consecuencias de la política de apertura en el entramado productivo nacional y en el empleo. A esto se sumaba que el cumplimiento de lo acordado con el FMI suponía reducir fuertemente el déficit fiscal, para lo cual se tomaron –entre otras– tres medidas que no resultaban concordantes con la agenda de apertura y facilitación comercial:

1) el restablecimiento de los derechos de exportación –que habían sido eliminados al inicio de la gestión–;[31]
2) la imposición de derechos de exportación a los servicios;[32] y
3) la suba de la tasa de estadística que se cobra a la hora de efectuar operaciones de importación definitiva de mercancías.[33]

Las políticas de ajuste fiscal, además, reducían la posibilidad de destinar recursos a aquellos sectores afectados por la apertura económica y las iniciativas de facilitación comercial. En suma, resulta evidente que la nueva etapa complejizó sobremanera el desarrollo de la agenda de facilitación del comercio en Argentina. Los apremios del gobierno, dada la situación económica, terminaron impactando en el comercio exterior por razones fiscales, mientras la oposición elevaba su voz ante la política de apertura y facilitación comercial, en conjunto con sectores afectados como las pequeñas y medianas empresas[34] y los representantes de los trabajadores.[35] Así, los cambios regulatorios e institucionales vinculados a la facilitación del comercio empezaban a vislumbrar un escenario menos propicio para su desarrollo, donde otras urgencias económicas ponían en tensión el propio esquema económico que les daba sustento.

Ahora bien, como comentario final, es necesario recordar un dato que suele perderse en el fragor del debate: la facilitación del comercio debería mejorar los procedimientos tanto para importar como para exportar. Y esto último resulta fundamental a los fines de que la economía nacional tenga mejores perspectivas a mediano y largo plazo para atender sus compromisos externos. En este sentido, la propia OMC

[31] Decreto N° 793 de fecha 3 de septiembre de 2018 y modificatorios.
[32] Decreto N° 1201 de fecha 28 de diciembre de 2018.
[33] Decreto N° 332 de fecha 6 de mayo de 219.
[34] Al respecto, se recomienda consultar: https://www.cronista.com/columnistas/Las-pymes-tienen-pesadillas-de-cierre-por-importaciones-y-derrumbe-de-ventas-20190513-0085.html
[35] Por caso, véase http://www.ele-ve.com.ar/Suspenden-a-360-trabajadores-de-Gafa-por-importaciones-y-caida-en-ventas.html;https://www.eldestapeweb.com/despidos/por-las-importaciones-cerro-una-planta-que-producia-adidas-547-trabajadores-la-calle-n47796;https://www.conclusion.com.ar/gremiales/por-las-importaciones-los-trabajadores-de-guerrero-negocian-mes-a-mes-su-estabilidad-laboral/11/2018/

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 65-84.

señala que es característico que los países en desarrollo y los países menos adelantados presenten demoras y procedimientos engorrosos en sus fronteras.[36]

En este campo, resulta evidente que el país tiene una brecha considerable respecto a las principales potencias del mundo. De acuerdo a lo consignado por el Informe *Doing Business 2019* del Banco Mundial,[37] por ejemplo, a la hora de exportar en Argentina el cumplimiento documental cuesta 30 dólares y consume 60 horas contra 2.4 horas y 35.2 dólares en los países de ingresos altos de la OCDE. El cumplimiento fronterizo, por su parte, lleva 21 horas y 150 dólares en el país, mientras supone 13 horas y 139 dólares en el grupo OCDE (ver Cuadro 4).[38] Respecto a las importaciones, el cumplimiento documental cuesta 120 dólares y consume 190 horas, contra 3.4 horas y 24.9 dólares en el grupo OCDE; el cumplimiento fronterizo lleva 60 horas y 1 200 dólares en el país, mientras supone 8.5 horas y 100 dólares en el referido grupo OCDE.

Cuadro 4
Tiempos y costos para exportar e importar.
Brecha entre Argentina y los países de ingreso alto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
***Doing Business 2019* (Banco Mundial)**

Cumplimiento	*Concepto*	*Argentina*	*OCDE ingreso alto*
Documental	Tiempo para exportar (horas)	30	2.4
	Costo para exportar (USD)	60	35.2
Fronterizo	Tiempo para exportar (horas)	21	13
	Costo para exportar (USD)	150	139.1
Documental	Tiempo para importar (horas)	192	3.4
	Costo para importar (USD)	120	24.9
Fronterizo	Tiempo para importar (horas)	60	8.5
	Costo para importar (USD)	1,200	100.5

* Se incluye el tiempo/costo para la obtención, preparación y presentación de documentos durante el manejo en puertos o fronteras, el despacho de aduanas y los procedimientos de inspección.
** Se incluye el tiempo/costo del cumplimiento documental, abarcando la obtención, preparación, procesamiento y presentación de documentos.

[36] Véase Organización Mundial del Comercio, *World Trade Report 2015. Speeding Up Trade: Benefits and Challenges of Implementing the WTO Trade Facilitation Agreement*, OMC, Ginebra, 2015.
[37] Información disponible en http://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/argentina#DB_tab
[38] Esta brecha también se presenta en el caso de las importaciones.

Las medidas de facilitación del comercio, asimismo, deberían mejorar la situación de las pequeñas y medianas empresas exportadoras. Esta sería una enorme contribución para Argentina, donde su participación en el comercio exterior es menor a 20 por ciento del valor exportado, a pesar de que más de 99 por ciento de las empresas registradas tienen menos de 200 ocupados. Como contracara, mientras sólo 0.6 por ciento de las firmas son grandes empresas (firmas con más de 200 ocupados),[39] éstas dan cuenta de 82.4 por ciento del valor exportado.

A modo de conclusión, resulta claro que a pesar de los avances normativos e institucionales registrados respecto facilitación del comercio, la situación económica se presenta con un escollo considerable para continuar con este tipo de agenda, teniendo en cuenta las resistencias que genera en diversos actores, y las urgencias que se produjeron a medida que se agudizó la crisis económica.

Reflexiones finales

La aprobación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC generó una razonable ola de optimismo a nivel global: se trataba del primer acuerdo multilateral alcanzado desde la creación del organismo y cubría un aspecto central del comercio internacional al propiciar la agilización del movimiento, levante y despacho de mercancías. Su entrada en vigor se produjo casi a la par con la asunción de Donald Trump como presidente de Estados Unidos, hecho que modificó el contexto internacional ante su crítica al libre comercio y el manifiesto desinterés que presentaba el mandatario por los mecanismos multilaterales. Esto ensombreció las esperanzas depositadas en este tipo de iniciativas, y abrió paso a un escenario de fuerte incertidumbre.

En el presente trabajo se analizan los avances y desafíos que enfrenta la implementación del AFC en Argentina. En ese sentido, distinguimos dos etapas. La primera (de avance) está marcada por la asunción de Mauricio Macri como presidente de dicho país en diciembre de 2015 y el lanzamiento de una batería de medidas con el objeto de facilitar el comercio, dentro de una política de apertura comercial conducida bajo el objetivo de lograr una "inserción inteligente" en el mundo. Estas iniciativas contaron tanto con la voluntad política del oficialismo, como con el respaldo conjunto de los principales actores económicos locales, los inversores extranjeros, los

[39] Estas empresas, además de tener una enorme participación sobre el total de las ventas externas de mercancías, son predominantemente firmas de capital extranjero. Por caso, en 2012 tan sólo 59 firmas de capital foráneo daban cuenta de casi la mitad de las exportaciones del país. Véase Martín Schorr y Andrés Wainer, "La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa" en *Realidad Económica*, núm. 286, Buenos Aires, 2014.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 65-84.

gobiernos de los países desarrollados y los organismos multilaterales, que celebraron el giro de la política económica argentina.

La segunda etapa está marcada por diversas tensiones derivadas de los resultados alcanzados por la política económica del gobierno macrista, en especial a partir de 2018. Aquí, se torna evidente que la fragilidad económica y el nuevo contexto internacional impactaron en la agenda de facilitación del comercio, al modificar el marco bajo el cual se desarrolla la misma. La oposición de vastos sectores (políticos, sindicales y sociales) al giro aperturista en un escenario recesivo y en un país en el cual la restricción externa es una constante dada su propia configuración económica, obligaron al gobierno a recalcular sus pasos; al tiempo que el programa de ajuste fiscal acordado con el FMI conllevó la implementación de derechos de exportación a las exportaciones de bienes y servicios, y el incremento de la tasa de estadística a las importaciones de bienes.

En este contexto es claro que, tal como se plantea en la hipótesis que guió el trabajo, las políticas de facilitación del comercio en Argentina presentan un doble desafío: la oposición de varios actores ante la amenaza de que se produzca un incremento de las importaciones que amenace el entramado productivo local y las tensiones que genera a nivel macroeconómico la falta de divisas en la economía, que tienden a impulsar políticas comerciales de carácter restrictivo.

Finalmente, cabe destacar que las elecciones presidenciales de 2019 abren un signo de interrogación sobre las políticas de facilitación, en tanto es factible que un nuevo gobierno modifique las prioridades y replantee la orientación de la política económica y de la política comercial externa en particular a partir de 2020. No obstante, y ante la necesidad estructural que tiene la economía argentina de contar con mayores divisas provenientes del comercio exterior, es esperable que se produzca –a mediano plazo– una redefinición de las políticas de facilitación con el objeto de promover una mayor competitividad a las firmas que operan en el espacio nacional, a los fines de expandir su presencia en otros mercados.

Fuentes consultadas

AFIP, *Plan de gestión 2017*, Administración Federal de Ingresos Públicos, Buenos Aires, 2017.

Amico, Fabián, Alejandro Fiorito y Agustina Zelada, *Expansión económica y sector externo en la Argentina de los años 2000: balance y desafíos hacia el futuro*, Cefid-Ar, documento de trabajo núm. 45, julio 2012.

Azpiazu, Daniel y Martin Schorr, *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2010.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 65-84.

Banco Mundial, *Doing Business 2019*, disponible en http://www.doingbusiness.org/en /data/exploreeconomies/argentina#DB_tab

Basualdo, Eduardo, *Estudios de historia económica. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2006.

Bosch, Roberto, "Las negociaciones comerciales y la reducción del espacio de políticas para el desarrollo industrial" en *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración*, núm. 14, Buenos Aires, 2009.

Braun, Oscar, "Desarrollo del capital monopolista en la Argentina" en *El capitalismo argentino en crisis,* Siglo XXI, Buenos Aires, 1970.

Diamand, Marcelo, "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio" en *Desarrollo Económico*, 1972, disponible en http://www.jstor.org/stable/3465991

Gaggero, Jorge, Magdalena Rúa y Alejandro Gaggero, "Argentina. Fuga de capitales (2002- 2012)" en *Revista del LADE*, Buenos Aires, 2013.

Juárez, Héctor, "El MERCOSUR ante el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio" en *Puentes*, ICTSD, vol. 18, núm. 1, Ginebra, 2017.

Kulfas, Matías, *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*, Siglo XXI Editores, Argentina, 2016.

Manzanelli, Pablo, Mariano Barrera, Paula Belloni y Eduardo Basualdo, "Devaluación y restricción externa. Los dilemas de la coyuntura económica actual" en *Cuadernos de Economía Crítica*, año 1, núm. 1, Buenos Aires, 2014.

Neufeld, Nora, *Implementing the Trade Facilitation Agreement: From Vision to Reality*, WTO Working Paper, Economic Research and Statistics Division, OMC, Ginebra, 2016.

Neufeld, Nora, *The Long and Winding Road: How WTO Members Finally Reached a Trade Facilitation Agreement*, WTO Staff Working Paper, núm. ERSD-2014-06, Economic Research and Statistics Division, OMC, Ginebra, 2014.

Organización Mundial del Comercio, *Entender la OMC*, 5ª ed., División de Información y Relaciones Exteriores, OMC, Ginebra, 1995.

Organización Mundial del Comercio, *World Trade Report 2015. Speeding Up Trade: Benefits and Challenges of Implementing the WTO Trade Facilitation Agreement*, Ginebra, 2015.

Prebisch, Raúl, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" en *Desarrollo Económico*, vol. 26, núm. 103, 1986.

Prebisch, Raúl, "En torno de las ideas de la CEPAL. Problemas de la industrialización en la América Latina" en Ricardo Ffrench-Davis (ed.), *Intercambio y desarrollo*, serie Lecturas, núm. 38, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Santarcángelo, Juan y Guido Perrone, "Restricción externa y la sustitución de

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 65-84.

importaciones en Argentina: análisis de la historia reciente" en *Ensayos de Economía*, núm. 52, Medellín, 2018.

Schorr, Martin y Andrés Wainer, "La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa" en *Realidad Económica*, núm. 286, Buenos Aires, 2014.

Las negociaciones del Mercosur: trayectorias bilaterales para la construcción de consensos*

Mercosur's negotiations: bilateral paths for consensual building

Lorena Granja Hernández**

Resumen

En el artículo se resumen las conclusiones de la investigación realizada para la tesis de doctorado; su objetivo general es comprender las dinámicas de relacionamiento entre los países del Mercosur desde su creación en 1991 hasta la actualidad. Para ello, se realizó un análisis empírico de las negociaciones de las decisiones tomadas por el bloque durante el período; a través del análisis de contenido categorial, se creó una base de datos que permitió identificar los documentos, asuntos tratados, objetivos propuestos por los actores (gobiernos) y las formas en que se negociaron las decisiones finalmente tomadas. El argumento teórico propuesto parte de la afirmación que las asimetrías existentes entre sus Estados parte influencian la toma de decisiones del Mercosur haciendo que buena parte de sus decisiones, se tomen de manera bilateral. En este trabajo se retoma ese argumento, se exponen los resultados alcanzados y se analizan cuáles son las consecuencias de dicho proceso de bilateralización de las decisiones para el funcionamiento del bloque regional. En ese sentido, lo que en la literatura especializada ha sido tratado como un problema a ser solucionado, podría ser una de las razones por las que las negociaciones del Mercosur continúen siendo consensuadas aunque no unánimes.

Palabras clave: Mercosur; integración regional, negociaciones, asimetrías, relaciones internacionales.

Abstract

The paper summarizes the main conclusions of the PhD's thesis research, it has as a general objective understand the dynamics of the relations between Mercosur countries from its creation in 1991 until now. For this purpose, the research focus was an empirical

* El presente trabajo es producto de la investigación realizada para la tesis de doctorado y ha sido presentado en el V Congreso Internacional del Núcleo de Estudos das Américas, Rio de Janeiro, octubre 2016, disponible en http://www.nucleasuerj.com.br/

** Doctora en Ciencia Política por el Instituto de Estudos Sociais e Políticos, IESP-UERJ. Actualmente se desempeña con una beca postdoctoral en el Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro, Brasil (PPGRI-UERJ). Correo electrónico: lorenagranja@gmail.com

analysis of the decisions (and it negotiations) taken by the bloc during the period; a database was created by analyzing the categorical content for all the decisions made by Mercosur's institutions. That allowed identifying the documents, the issues, the objectives proposed by the rulers and the forms in which the decisions were finally negotiated. The proposed theoretical argument started from the assertion that the asymmetries among the states influence the decision making of the Mercosur, as a result, much of the decisions are taken bilaterally. This paper takes up this argument, shows the results achieved and analyzes the consequences of this bilateralization of decision making process in Mercosur. In that sense, what has been treated in the literature as a problem to be solved could be one of the reasons because of the Mercosur negotiations remain consensual but not unanimous.

Key words: Mercosur, regional integration, international negotiations, asymmetries, international relations.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

Introducción

Cuando pensamos en las asimetrías dentro del Mercosur, automáticamente tendemos a considerar las diferencias territoriales, de población, económicas y sociodemográficas entre los cuatro países miembros originales del bloque. Asimismo, a partir de la discusión iniciada en 2004 para la puesta en marcha del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) en 2007, cuando Brasil decide actuar como principal financiador y, ya más evidente, con el ingreso de Venezuela en 2013,[1] el asunto de las asimetrías pasó a tener mayor visibilidad en la agenda y ha sido considerada una de las variables claves para el afianzamiento o retracción del nivel de integración existente entre los países del bloque. En el presente trabajo se intenta ir más allá de las asimetrías vistas como problema para la integración y se plantea la posibilidad de que le sean "funcionales" a los procesos de integración en sí mismos.[2] Al considerar el contexto asimétrico como una característica intrínseca al bloque, en el artículo se trata a las asimetrías no como un problema a ser resuelto, mas como condición protagonista de las negociaciones en diferentes momentos del desarrollo del Mercosur.

En ese sentido, en el artículo se plantea observar a dicho bloque como un proceso de integración asimétrico en el que las diferentes capacidades (de acción y de

[1] María Regina Lima, "Avanços, impasses e desafios da integração" en Gilberto Maringoni, G. R. Schutte y Gonzalo Berron (orgs.), *Uma nova política externa 2003-2013*, Copiart Gráfica Editora, Brasil, 2014.

[2] Lorena Granja, "Bilateralización, contexto asimétrico y condicionantes políticos: el caso del Mercosur" en Ingrid Sarti, Mônica Leite Lessa, Daniela Perrotta y Glauber Cardoso Carvalho (orgs.), *Por uma integração ampliada da América do Sul no Século XXI*, XIII Congresso Internacional do Fórum Universitário do Mercosul (FOMERCO), PerSe, Brasil, 2013, pp. 521-538.

percepción) durante las negociaciones del bloque, consideradas como un tipo de asimetrías políticas,[3] se conjugan para crear mecanismos de construcción de consensos, único requisito para generar las condiciones para la toma de decisiones dentro del Mercosur.

El artículo propone analizar las diferentes instancias de negociación del bloque como subconjuntos de relaciones asimétricas bilaterales, en los que la percepción y capacidad de los socios son diferentes para cada momento y asunto tratado. Parte de la teoría de la asimetría de Brantly Womack[4] y propone que las disparidades de poder existentes entre los socios se revelan dentro de las negociaciones haciendo que los países menores tengan menos posibilidades de plantear sus planes y alcanzar sus intereses ante las iniciativas de los demás durante el proceso de negociación de las decisiones del Mercosur. Esa condición asimétrica intrínseca al proceso de integración encuentra en la bilateralización de las negociaciones del bloque un canal de construcción de consensos que consideramos uno de los motores de la integración regional.[5]

Womack ha analizado las diferentes percepciones y capacidades de los Estados en sus relaciones bilaterales asimétricas, principalmente cuando hay históricos de conflicto, como el existente entre China y Vietnam.[6] Ha formulado conceptualizaciones teóricas de algunos de los mecanismos por los cuales las asimetrías constituyen la base para pensar en las relaciones entre países disímiles, a través de la construcción institucional de confianza y entendimiento, lo que el autor ha llamado relaciones de asimetría madura. Momento de la relación bilateral cuando la construcción de confianza para alcanzar consensos sobre los diferentes temas abordados está determinada tanto por mecanismos institucionales de la negociación en clave bilateral, como por la posibilidad de resolución de conflictos de intereses a través de la normalidad como un elemento característico y habitual de sus interacciones. Así, el Mercosur estaría actuando como un paraguas de normalidad para las relaciones entre sus socios, dentro del cual es posible la expresión de los diferentes intereses en conflicto dentro de mecanismos institucionales que colocan tales asimetrías en condición de madurez. Esa condición

[3] Ana Ayuso, "Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur" en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja, *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2010.

[4] Brantly Womack, *Asymmetry and International Relationships*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2016.

[5] Lorena Granja, "Dinâmica das decisões do Mercosul, processos de bilateralização e seus efeitos sobre a condução do bloco", Anais X Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, trabalho apresentado no Painel: "Transformações na política externa latino-americana e caribenha: agendas, atores e arranjos institucionais", ABCP-ALACIP Joven, Brasil, 2015.

[6] Brantly Womack, "Asymmetry and systemic misperception: China, Vietnam and Cambodia during the 1970¼s" en *The Journal of Strategic Studies*, vol. 26, núm. 2, 2003, pp. 92-119.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

de madurez no inhibe la expresión del conflicto, pero sí lo sitúa dentro de cuadros institucionales específicos para que las discrepancias sean entendidas o circunvaladas por decisiones que van más allá de los límites asimétricos de cada relación bilateral. De esa manera, el conflicto instaurado en las relaciones del Mercosur queda supeditado a las negociaciones para su superación y a los canales propios de interacción entre los Estados que, en última instancia, tienen un fin colectivamente construido, integración.[7]

En ese marco, en el artículo se propone hacer un análisis empírico de la trayectoria del Mercosur a través del análisis de contenido categorial de las 981 decisiones tomadas por el Consejo Mercado Común (CMC) entre 1991 y 2018.[8] El contenido de las decisiones fue clasificado en categorías que responden a tres criterios: a) los asuntos tratados, la mera clasificación por asuntos a los que cada documento se adscribía; b) los objetivos propuestos por la decisión, que fueron construidos de acuerdo con los propósitos de los actores para cada año (o período de gobierno); y c) el tipo de negociación que cada decisión tuvo dentro de las diferentes instancias del bloque. Para este último criterio, fueron analizados los documentos emanados de las diferentes reuniones preparatorias de las decisiones finales, sus actas.[9] Por último, cabe agregar que el análisis empírico tuvo como objetivo la construcción de una base de datos paralela a la disponible en la página web institucional del Mercosur (www.mercosur.int); fueron leídos y clasificados los documentos siguiendo los tres criterios expuestos encima con el auxilio del *software* para el tratamiento de datos cualitativos NVivo.[10]

Dicho análisis reveló varias aristas del Mercosur como proceso de integración asimétrico, ha habido a lo largo del tiempo diferentes maneras de entender la

[7] La construcción de acción colectiva en diferentes grupos (de personas o instituciones) también genera sus problemas; a partir de los postulados de Olson, sobre la lógica de la acción colectiva, fue posible identificar algunas de las conductas propias de los grupos menores en las negociaciones del Mercosur durante el período estudiado. Asimismo, algunos de los mecanismos de *free rider* (explotación del mayor por los más pequeños miembros del grupo) (Mancur Olson, *Lógica da ação coletiva. Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*, Editora da Universidade de São Paulo, Brasil, 1999 [1965]). Sin embargo, escapa a los objetivos del presente trabajo exponerlas aquí en detalle.

[8] Tal análisis se extiende hasta el último año cerrado por el CMC, 2018; sin embargo, el estudio de la trayectoria de las negociaciones está contemplado hasta 2014.

[9] En el caso de las actas el universo de estudio no está disponible en su totalidad y tampoco lo está la información necesaria para el análisis, por lo que se optó por hacer una selección de los documentos a analizar en función de los criterios de pertinencia (que el documento contuviera la información necesaria) y representatividad (que el documento fuera representativo de la decisión finalmente tomada). Fueron analizadas un total de 582 actas de las reuniones especializadas y preparatorias de las decisiones finales entre los años 1991 y 2014.

[10] NVivo es un QRS (*Qualitative Research Software*) desarrollado para el análisis de contenido de varias fuentes de datos (textuales, visuales y sonoros) en los que se clasifican las unidades de registro dentro de categorías previa o simultáneamente establecidas para auxiliar al investigador a generar datos agrupados midiendo la co-ocurrencia de frecuencias entre las categorías, y sus relacionamientos.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

integración, también con distintos grados de convergencia entre los gobiernos de los Estados parte. Tales proyectos de Mercosur están relacionados con los objetivos político-ideológicos más o menos compartidos entre los gobiernos a lo largo del período de estudio. Otras prácticas del Mercosur están directamente relacionadas a la construcción institucional del bloque y a su trayectoria histórica. Por fin, hay dinámicas propias que el Mercosur ha desarrollado a lo largo de los años que son el resultado principal de la investigación.

Para su exposición, el artículo está divido en tres secciones. En la primera se hace un resumen de las principales características del proceso decisorio del Mercosur, promoviendo una visión institucional de la trayectoria del bloque, conjuga el análisis categorial de los asuntos tratados y sus objetivos propuestos. En la segunda, el artículo se adentra en la construcción bilateral de los consensos para la toma de decisiones y en sus principales consecuencias para el desarrollo del Mercosur. En la última se exponen algunas conclusiones sobre la bilateralización del proceso de integración asimétrico como mecanismo principal de construcción de consensos para gestionar las asimetrías dentro del bloque.

Proceso de toma de decisiones del Mercosur

La comprensión del proceso de toma de decisiones del Mercosur se hace vital para la identificación de las diferentes dinámicas que le subyacen; en ese sentido el bloque ha tenido desde el comienzo prácticas y mecanismos propios que le han permitido su desarrollo. La toma de decisiones del Mercosur se da en ámbitos institucionales diferentes, que vinculan tiempo, espacios y actores distintos en cada una de sus interrelaciones intergubernamentales.[11] Así, desde el Tratado de Asunción[12] se estableció el principio del consenso para tomar decisiones en todos sus ámbitos; asimismo, el Protocolo de Ouro Preto[13] estableció los organismos deliberativos (CMC, Grupo Mercado Común –GMC– y Comisión de Comercio –CCM–) y consultivos (Comisión Parlamentaria Conjunta –CPC–, Foro Consultivo Económico y Social –FCES– y la Secretaria Administrativa –SAM–) implicados en ese proceso y también les adjudicó una naturaleza intergubernamental a su accionar. Dicho consenso supone, entonces, la

[11] La toma de decisiones intergubernamental está pautada por los intereses convergentes entre los gobiernos que son los principales actores. Andrew Moravcsik, "Taking preferences seriously: a liberal theory of International Politics" en *International Organization*, 51, pp. 513-553, 1997; y Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Estados Unidos, 1998.

[12] Tratado de Asunción, 1991, artículo 16.

[13] Protocolo de Ouro Preto, 1994, artículo 2.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

unanimidad para alcanzar una decisión en todos los ámbitos del Mercosur; lo que implica, a su vez, una distribución igualitaria (*a priori*) del poder de veto entre los Estados parte.[14]

Además, se designó una Presidencia *Pro Témpore* (PPT) ejercida por cada país rotativamente en orden alfabético por período de seis meses[15] en todos los órganos del bloque. Quien detenta la PPT del Mercosur tiene también la capacidad de control sobre la agenda, su estructuración, delimitación de contenidos y control del *timing* de su tratamiento en las reuniones.[16]

La distribución de capacidades y competencias dentro de los diferentes organismos se da tal como lo esquematiza la figura de la página siguiente.

La toma de decisiones del Mercosur es un proceso escalonado entre sus órganos deliberativos que emiten recomendaciones y tareas a sus respectivos organismos consultivos. Desde 1991 hasta 2018 hubo un proceso de creación institucional del Mercosur. Durante las negociaciones de las Reuniones Especializadas, Grupos de Trabajo, Grupos *Ad hoc*, Comités Técnicos, Reuniones de Ministros es dónde se generan las informaciones necesarias y los contenidos introducidos en todas las decisiones del bloque, sea que provengan de una recomendación específica de uno de los organismos deliberativos; o que constituyan iniciativas de los actores integrantes de dichas instancias consultivas.

El proceso de construcción institucional del Mercosur se verifica en todo el período, aunque ha habido momentos de mayor intensidad. Del total de decisiones tomadas por el CMC entre 1991-2018 (981), aproximadamente 28 por ciento (272) fueron destinadas a crear o gestionar un ámbito institucional específico. Muchos de

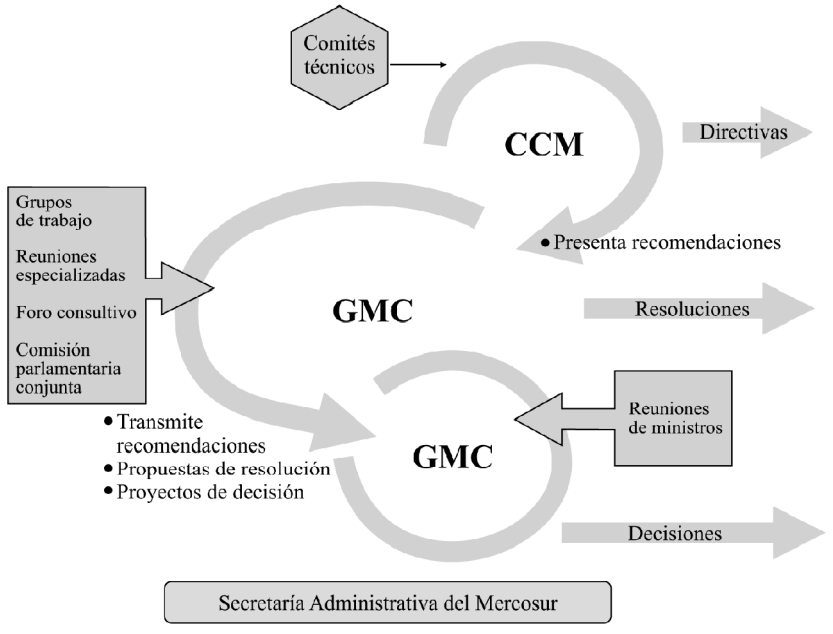
[14] Tsebelis hace un análisis de los actores con poder de veto para ver las posibilidades de que una determinada política se mantenga o se vea modificada cuando existe más de un actor con veto. A través del examen de la distancia ideológica entre las preferencias de los mismos, identifica las principales formas de interacción entre las preferencias de cada actor de veto de acuerdo a la cantidad de actores y su distancia ideológica para la consecuente modificación o manutención de la política adoptada. Tal perspectiva fue adoptada en el presente trabajo: George Tsebelis, "Veto players and institutional analysis" en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (4), 2000, pp. 441-474.

[15] Tratado de Asunción, 1991, artículo 12; Protocolo de Ouro Preto, 1994, artículo 5.

[16] La importancia de los *agenda-setters* en los resultados de las negociaciones interestatales fue originalmente introducida al mundo académico por McKelvey (1976 *apud.* George Tsebelis, *Veto Players*, Princeton University Press, Estados Unidos, 2002, p. 11). Sin embargo, y a pesar de que Tsebelis avanza en el grado de comprensión de los poderes atribuidos a quien controla la agenda, es Jonas Tallberg quien mejor estructura sus principales consecuencias para las negociaciones interestatales al introducir los conceptos de *agenda-shaping,* iniciativa de introducción de asuntos en la agenda con la posibilidad de atribuirles diferentes énfasis durante su tratamiento o su exclusión. Jonas Tallberg, "The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency" en *Journal of European Public Policy*, 10 (1), 2003, pp. 1-19.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

Figura 1
Esquema del proceso decisorio del Mercosur



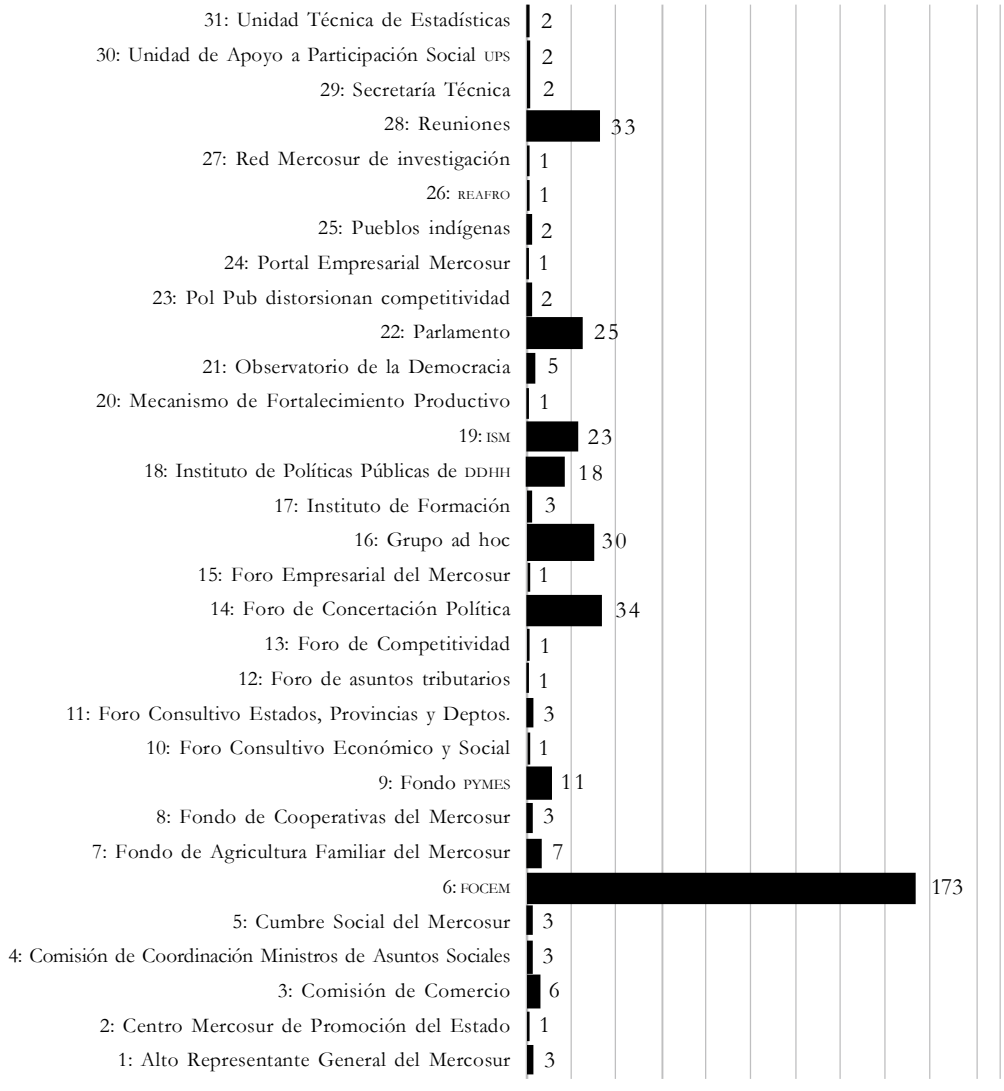
Notas: existen básicamente tres órganos a través de los cuales emana la normativa jurídica del bloque. En primer lugar, el Consejo Mercado Común (CMC), se expresa a través de Decisiones que son la manifestación jurídica más importante del Mercosur con carácter obligatorio para todos los Estados parte. El CMC es el órgano encargado de la conducción política del bloque y tiene como objetivo principal el de velar por la consecución del Mercado Común. En segundo lugar, se encuentra el Grupo Mercado Común (GMC) que se expresa a través de Resoluciones, éstas son obligatorias para todos los Estados partes y, en su mayoría, son de carácter ejecutivo. Por último, se encuentran las Directivas emanadas de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), éste órgano está encargado de asisitir al GMC y debe hacer cumplir los instrumentos de política comercial común, también tiene como competencia exclusiva todo lo relacionado al comercio intra y extra-bloque y al establecimiento del Arancel Externo Común –AEC– (capítulo 2 del Tratado de Asunción, estructura orgánica, no modificado por Protocolo de Duro Preto).

los organismos creados constituyen actualmente el organigrama del bloque (Instituto Social del Mercosur –23 decisiones–, FOCEM, etc.); otros han tenido una vigencia específica para el tratamiento de asuntos concretos (grupos *ad hoc*–30 decisiones–); mientras que las reuniones especializadas (33 decisiones) constituyen ámbitos de negociación dónde aparecen nuevos actores a disputar intereses.

A continuación, en el Gráfico 1, vemos las referencias codificadas para cada institucionalidad en todo el período, nótese que se codificó la decisión de la creación y su posterior gestión (siguiendo el criterio de frecuencia de repetición). El número de referencias de codificación reflejan la cantidad de líneas codificadas dentro de cada

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

Gráfico 1
Evolución de la creación institucional del Mercosur y posterior gestión (1991-2018)



Fuente: elaboración propia con base en documentación oficial del Mercosur.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

documento (decisión) y dan información sobre la importancia relativa del asunto tratado. El FOCEM, por ejemplo, ha sido el organismo más importante en términos de decisiones de gestión tomadas. Seguido del Foro de Concertación Política (que en su momento obtuvo relevancia) y de la creación de reuniones especializadas y grupos *ad hoc* (para el tratamiento de asuntos concretos).[17]

Según Moravcsik, las dinámicas de negociaciones intergubernamentales tienden a distribuir el poder de negociación entre las partes a partir de asuntos o problemas específicos (*issue-specific*), cuando la intensidad y la naturaleza de las preferencias estatales son mejor identificadas y hay mayores posibilidades de hacer concesiones. En estos casos, se valorizan las oportunidades de negociación de temas específicos (*issue linkage*). Se negocian conjuntamente paquetes de temas vinculados en los que se pueden establecer concesiones marginales (*side payments*). Este tipo de negociaciones son importantes cuando dos gobiernos tienen grandes asimetrías en los intereses ya que se pueden hacer *linked concessions*. Tales ligaciones ocurren cuando los gobiernos tienen diferentes preferencias sobre determinados temas, con beneficios marginales en algunas de las áreas percibidas con mayor importancia que en otras. En ese caso, es más beneficioso para ambas partes intercambiar concesiones. Este tipo de negociación parece ser la mejor alternativa cuando dos partes tienen intereses altamente asimétricos sobre asuntos diferentes, por ejemplo.[18]

La dinámica bilateral a la que hacemos referencia como una característica propia del Mercosur está directamente relacionada con este proceso de construcción institucional. De hecho, uno de los mecanismos para la construcción de consensos es, justamente, su búsqueda a través de negociaciones cada vez más cerradas en los asuntos específicos tratados en tales órganos consultivos que, en su mayoría, se establecen primero sobre principios negociados de manera bilateral y, posteriormente, son extendidos a todas las partes en las instancias deliberativas.

También vemos la frecuencia de decisiones tomadas sobre los institutos específicos destinados a promover políticas conjuntas del bloque, como el Instituto Social del Mercosur o el de Políticas Públicas de Derechos Humanos. La Comisión de Comercio constituye una excepción, ya que como fue creada por una decisión específica (anterior a la negociación del Protocolo de Ouro Preto), no tuvo posteriormente repetición de frecuencia, aunque tenga importancia relevante en el

[17] La decisión de promover diferentes reuniones ministeriales por temas (CMC nº5/1991) hace referencia explícita a la creación de estos ámbitos y su composición, vinculándolas directamente al GMC. Por su parte, la creación de reuniones especializadas fue regulada en CMC nº9/1991 y ambas tuvieron sus credenciales renovadas en CMC nº1/1995.

[18] Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, *op. cit.*, pp. 60-65.

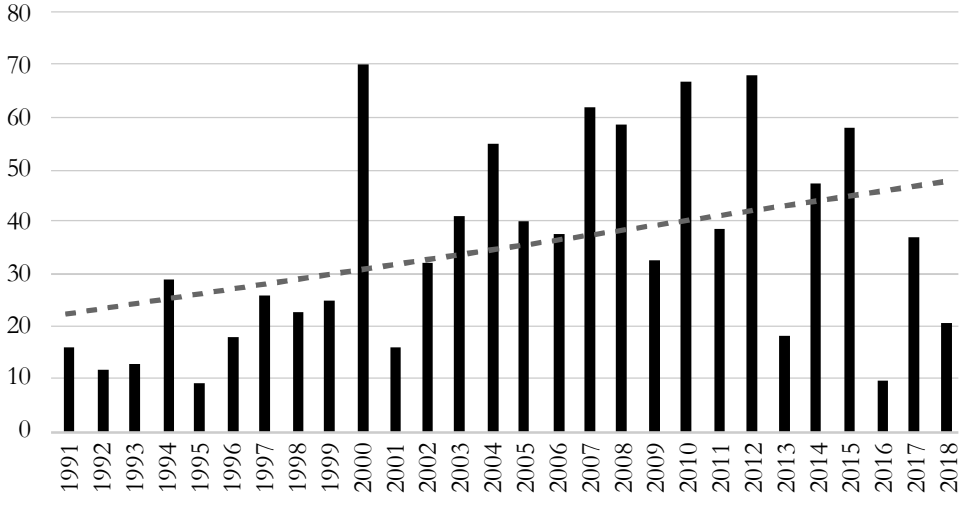
Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

proceso decisorio del bloque con un instrumento jurídico propio, las Directivas que, a pesar de no ser vinculantes, representan el núcleo básico de la toma de decisiones sobre el comercio de bienes y servicios del Mercosur.

Por otro lado, dichos órganos han contribuido a la toma de decisiones del Mercosur generando los insumos para que el CMC evalúe políticas específicas respecto a los más variados asuntos; la integración comercial, por ejemplo, sigue el esquema sectorial de negociación en grupos. Se observa, por tanto, que los organismos e instancias consultivas creadas por el CMC han contribuido a la toma de decisiones del Mercosur al sistematizar la normativa de cada país, organizar las prioridades y metas sobre el asunto en cuestión y redirigir la agenda en función de las decisiones tomadas en dichas instancias en al menos un 20 por ciento de las decisiones tomadas. Buena parte de las decisiones negociadas en esos ámbitos fueron analizadas en su trayectoria desde su iniciativa hasta la propuesta final; algunas de ellas son producto de consensos ideológico-políticos construidos intergubernamentalmente a través de convergencias en los patrones de relacionamiento intra-bloque. También fueron identificadas algunas decisiones que provenían de negociaciones bilaterales previas a la existencia del Mercosur y que se institucionalizaron en su seno posteriormente.

El Gráfico 2 muestra la cantidad de decisiones tomadas por el CMC por año, vemos que la tendencia es creciente, a pesar de los altibajos. Los picos, corresponden

Gráfico 2
Cantidad de decisiones tomadas por el CMC (1991-2018)



Fuente: elaboración propia con base en documentación oficial del Mercosur, www.mercosur.int

a los años en que las PPT del Mercosur fueron argentinas y brasileñas; así como los bajos, a las PPT paraguayas y uruguayas respectivamente. Esas diferencias son uno de los efectos de las asimetrías en la dinámica de toma de decisiones del Mercosur; la capacidad que tienen los países menores de generar iniciativas y construir los consensos durante sus PPT para llevarlas adelante también es asimétrica. La posibilidad de que una de las iniciativas de un país chico llegue a transformarse en una decisión tomada por el CMC es significativamente menor, si es comparada con la de los países mayores. Pero también entre éstos se observan diferencias en tales capacidades y en sus objetivos y prioridades; la capacidad relativa de cada país en alcanzar éxito en una iniciativa de Decisión aumenta de manera importante, de acuerdo con el grado de convergencia entre los gobiernos del bloque, lo que depende, también, del período de gobierno.

Así, vemos que durante los años noventa, la convergencia entorno al tipo de Mercosur comercialista generó consensos suficientes para instaurar buena parte de la estructura institucional; sin embargo, no fue hasta el pasaje de siglo que el Mercosur alcanzó niveles de tomas de decisión importantes, que construyeron institucionalidad y gestionaron agendas comunes. En particular, la dinámica de altibajos es bastante constante; con la suspensión de Paraguay en 2012 (cuando activaron la cláusula democrática del Protocolo de Ushuaia) y el consecuente ingreso de Venezuela en 2013 (cuando tuvo su primera PPT); vemos que tal mecánica asimétrica se reproduce. Asimismo, el año 2016 constituye una excepción ya que, debido a la crisis política brasilera y venezolana, el volumen de decisiones tomadas desciende a niveles de la década de los noventa.

En el siguiente apartado se abordan más de cerca las dinámicas de construcción de consensos dentro de los organismos específicos; los efectos de las asimetrías a través del análisis de las iniciativas de los países en las negociaciones y la evolución de los vetos.

Bilateralización de la toma de decisiones del Mercosur

En este apartado se propone analizar las formas en que una decisión alcanza el consenso para legitimarse como normativa del Mercosur. Dado el proceso escalonado de toma de decisiones y la necesidad de unanimidad, el consenso no siempre es automático; su construcción en torno a los diferentes asuntos e instancias negociadoras se hace imperiosa durante el transcurso de las negociaciones.

Una decisión va tomando forma desde que es propuesta como iniciativa, tanto en el CMC (momento en que las PPT ejercen un control total sobre los contenidos, y los formatos de la agenda), como en los organismos consultivos específicos, cuando los diferentes representantes gubernamentales hacen sus propuestas específicas. Las

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

capacidades de cada Estado para colocar sus intereses sobre los demás en las negociaciones son importantísimas en el transcurso de los debates. Desprovistos de mecanismos institucionales para la toma de decisiones a niveles micro, las prácticas establecidas por las delegaciones en esos momentos han sido las más importantes para el avance o traba de las iniciativas planteadas en todos los ámbitos institucionales. Por tales motivos, es que la investigación afirma la hipótesis de que existen mecanismos instaurados para la construcción de tales consensos institucionalizados en las prácticas del bloque, no necesariamente formalizados.

El análisis del proceso decisorio tuvo como unidad los documentos emanados de las Actas de las reuniones mantenidas durante las negociaciones (no la Decisión finalmente tomada). El proceso escalonado de toma de decisiones del Mercosur también influyó la manera en cómo se seleccionaron los documentos a analizar. Para hacer el seguimiento de una decisión desde la iniciativa hasta su aprobación final por el CMC se debe considerar no sólo su texto final, sino también las diferentes recomendaciones emanadas desde los organismos consultivos (comisiones y grupos de trabajo) hacia los deliberativos (GMC y CMC); durante tal trayectoria, se accedió a la información de las posiciones iniciales de los Estados, sus intereses previos y los eventuales cambios de posicionamiento (el período de estudio abarca únicamente hasta el año 2014).

Fueron seleccionadas 582 actas de reuniones del CMC, GMC y CCM, siguiendo el criterio de la información contenida (el acta se incorporaba a la base de datos si contenía información sobre el Estado que había tomado la iniciativa, las reacciones de sus contrapartes ante la propuesta, o algún tipo de modificación de su posicionamiento inicial respecto al mismo asunto). El número de actas analizadas, por tanto, no es representativo de todas las reuniones realizadas (más de 5 mil), pero sí da cuenta de cómo fueron tomadas buena parte de las decisiones finales del período. Se identificó, entonces, dentro de las actas: el país que tuvo la iniciativa de cada decisión; la manera cómo se alcanzara (o no) el consenso y los eventuales vetos interpuestos en el *decision making*.[19]

En primer lugar, se identificó al país que tubo iniciativa sobre determinado asunto; luego, se realizó un seguimiento a través del tiempo y de las diferentes instancias institucionales en los que tal asunto fue retomado como base de la negociación. En ese transcurso, se evidenciaron, además, las diferentes modalidades y estrategias adoptadas para alcanzar los consensos.

[19] Las actas disponibles públicamente en el portal del Mercosur no representan la totalidad de las reuniones mantenidas por y entre los diferentes órganos, sino que buena parte de éstas son de carácter reservado y no hay disponibilidad. Por tal motivo, el proceso de selección puede no ser representativo del universo de reuniones, aunque sí tiene validez, puesto que todas las actas disponibles fueron analizadas con los criterios de pertinencia establecidos *supra*.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

Así, por ejemplo, existen asuntos que ingresan a la agenda a partir de la planificación gubernamental de un determinado país durante su PPT, derivadas directamente desde el CMC. También existen asuntos cuya iniciativa fue planteada en una reunión ministerial, dirigida de modo directo al grupo de referencia. En el transcurso de la toma de decisiones a través de las diferentes instancias, ambos tipos de iniciativas pueden ser aceptadas o tener contrapropuestas de los demás países. Además, es posible que el asunto planteado sea aceptado en automático; y al llegar al CMC, se tome la decisión final. En tal caso estaríamos ante un "Consenso Automático" (codificación realizada en NVivo). Existen asuntos en que se recogen los acuerdos automáticos de uno de los miembros; mientras se enfrenta la oposición (implícita o explícita) de los demás. Tales son los casos codificados como "Acuerdo Bilateral Contemporáneo"; ante una determinada iniciativa propuesta por cualquier país, otro miembro del grupo lo apoya de manera más o menos automática (puede sugerir pequeñas modificaciones) y acepta la propuesta inicial. Al tener el apoyo de dos integrantes del bloque, si no hay una oposición explícita ("veto") de alguno de los demás socios, tal proceso bilateral hace que el país contrario a la propuesta desista de hacer una contrapropuesta, o que desconsidere directamente el tema (oposición implícita). Mientras que también es probable que la omisión de posición o la oposición explícita reprueben la iniciativa en esa instancia, constituyendo un "desacuerdo bilateral". Cuando esto ocurre, por lo general, los asuntos son largamente tratados en las comisiones y reuniones respectivas, hasta que son pasados a una instancia con más competencia, o desde un órgano consultivo a uno deliberativo. Ahí, de nueva cuenta, se plantean los acuerdos y/o disensos a la propuesta inicial. Buena parte de las negociaciones prosperan en estas instancias. Mientras que, si existe una oposición explícita de alguno de los países que, a pesar de la bilateralización, insiste en oponerse al consenso, se constituyen lo que hemos codificado como Vetos (No acuerdos).

La bilateralización de la toma de decisiones se da cuando un país toma la iniciativa y otro lo apoya; aumentando la probabilidad de que la decisión sea tomada tal como en un inicio se propuso (o con modificaciones mínimas). El resto de los países, al ver que hay cierto acuerdo, simplemente se deja llevar hacia el consenso, actuando de manera más o menos automática, dependiendo de la relevancia del asunto tratado. Algunas veces el tratamiento de los asuntos alcanza un acuerdo bilateral, y luego se estanca en la negociación posterior; ya sea porque el asunto no adquiere la relevancia suficiente para tomar una decisión al respecto ("objetivos no realizados") o porque se produce un vacío en la postura de alguno de los países. Esa estrategia es normal en el accionar de los países ante eventuales decisiones no compartidas.

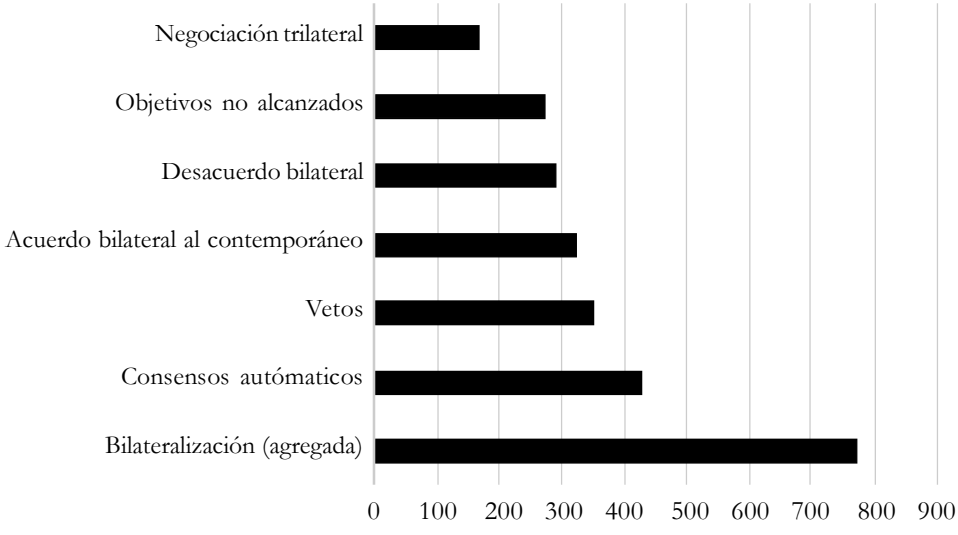
Asimismo, una iniciativa también puede tener una fuerte oposición bilateral, es decir desacuerdo entre dos países sobre un determinado asunto. Cuando la inmediata reacción es una oposición de este tipo, la decisión se difiere en el tiempo e, inclusive,

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

en el ámbito; la construcción del acuerdo final, o el fracaso de la iniciativa, dependen directamente de la capacidad y voluntad de ambos países implicados en proseguir con las negociaciones.

En el gráfico a continuación se resumen las diferentes trayectorias de las iniciativas encontradas en el análisis documental de las actas.

Gráfico 3
Cantidad de documentos y referencias del proceso de negociación



Fuente: elaboración propia con base en documentación oficial del Mercosur (actas disponibles).

La variable "bilateralización agregada" es la suma de todos los mecanismos bilaterales encontrados para la construcción del consenso: las codificaciones realizadas tanto en "acuerdos bilaterales contemporáneos", como en "desacuerdos bilaterales" están agregadas ahí; así como también, la extensión de acuerdos bilaterales negociados previamente a la existencia del Mercosur. Tales negociaciones previas son extra-bloque y devienen de la trayectoria de relacionamiento bilateral anterior. Por ejemplo, análisis de la relación entre Brasil y Argentina durante la década de los ochenta colocan a tales negociaciones como protagonistas incluso de la propia génesis del Mercosur.[20] Esa visión del Mercosur construido en términos bilaterales es la base de la hipótesis de

[20] Miriam Saraiva, *Encontros e desencontros. O lugar da Argentina na política externa brasileira*, Fino Traço, Brasil, 2012.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

trabajo y se nutre, también, de los aportes de Patrício[21] quien considera tal relación como el motor del Mercosur y de Mariano,[22] que realiza un análisis de las declaraciones bilaterales entre ambos países a partir de la asunción de Néstor Kirchner y Lula da Silva.

Como se observa en el gráfico, hubo más referencias codificadas en "Bilateralización" de las que hubo en "consensos automáticos". También vemos que los "consensos" fueron más que los "vetos", y que éstos fueron más que los "objetivos no realizados" (cuando las negociaciones que no llegaron a ninguna resolución). Lo que evidencia el relativo éxito de las negociaciones emprendidas usando tales mecanismos bilaterales.

Asimismo, hubo más acuerdos bilaterales que desacuerdos bilaterales; sin embargo, ambas categorías por separado son menores que las codificadas en Consensos o en Vetos, por lo que la opción de sumar las tres formas registradas de bilateralización de la toma de decisiones le dio relevancia a esta forma de alcanzar los acuerdos, por sobre las demás.[23]

La mayor parte de los (des)acuerdos codificados han sido entre Argentina y Brasil, era de esperarse, ya que estos países no sólo son los que más participan en las negociaciones, sino también los que más iniciativas generan y los que más decisiones toman en sus PPTs. Por lo que es razonable que también sean los que más alianzas hayan conformado en las negociaciones sea en el entendimiento, como en la oposición. Hubo un total de 86 acuerdos entre Argentina y Brasil en las negociaciones codificadas, frente a 135 desacuerdos. Le siguen los acuerdos entre Brasil y Uruguay, con un total de 75 documentos codificados.

Por su parte, Argentina y Uruguay han tenido una bilateralización en las negociaciones relativamente estable entre acuerdos y desacuerdos, 40 a 42; aunque la mayor parte de las oposiciones que ha manifestado Uruguay han sido con ese país. Asimismo, Paraguay ha tenido una evolución bastante constante entre acuerdos y desacuerdos con ambos de sus socios mayores. Por último, también ha sido significativa la participación aliada en las negociaciones entre los dos socios menores, Paraguay y Uruguay con 30 acuerdos manifiestos en las actas analizadas.

Estos mecanismos bilaterales para la construcción de consensos también reflejan las asimetrías evidenciadas en el análisis del apartado anterior. Los países con mayores

[21] Raquel Patrício, "As relações em eixo: novo paradigma das relações internacionais?" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49 (2), 2006, pp. 5-23.

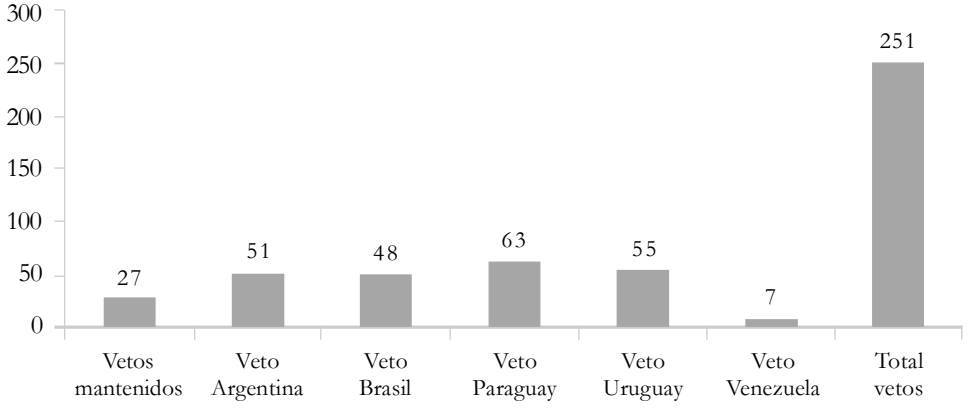
[22] Marcelo P. Mariano, *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*, tesis de doctorado, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007,

[23] La categoría negociación trilateral contiene referencias a cuando determinada iniciativa tuvo el apoyo automático de dos de los países miembros, generalmente ante propuestas de uno de los países mayores con el apoyo de ambos menores.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

niveles (des)acuerdos a sus iniciativas han sido los países mayores, número que podría estar influenciado por sus mayores, aunque diferentes, capacidades. Asimismo, el análisis de la composición de los vetos revela el control que los países tienen de las agendas del Mercosur; su capacidad de imposición de intereses por sobre los demás y el nivel de participación y activismo que cada país tome en las negociaciones está también determinado por tales asimetrías.

Gráfico 4
Vetos impuestos según el país



Fuente: reproducción de Lorena Granja, *El Mercosur y sus asimetrías: un análisis empírico de la bilateralización*, tesis de doctorado, Instituto de Estudos Sociais e Políticos IESP-UERJ, Brasil, 2016, p. 237.

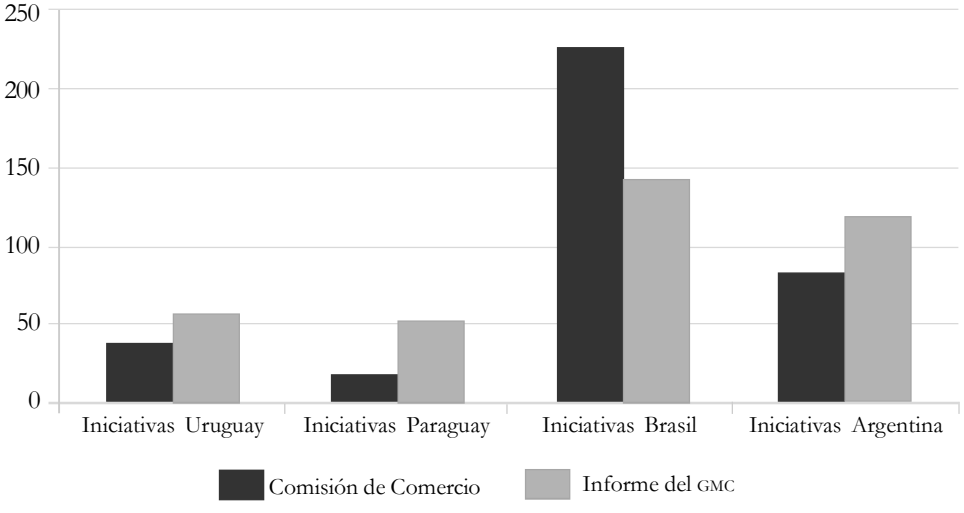
El país que más ha registrado vetos durante las negociaciones ha sido Paraguay, lo que podría estar influenciado por la baja participación de sus delegaciones en las negociaciones, puesto que esta categoría también registra las omisiones de posición sobre una iniciativa. A pesar de ello, la cantidad de vetos se distribuye regularmente entre todos los miembros. Los vetos considerados como "mantenidos" hacen referencia al tenor con que el país se manifestó contrario a la adopción de determinada decisión, generalmente, han sido vetos mantenidos en el tiempo entre una y otra instancia de deliberación.

El *modus operandi* de las negociaciones del Mercosur, derivado del proceso escalonado de su toma de decisiones entre diferentes organismos de consulta, implica un desafío para el análisis de los consensos y disensos entre los países miembros. A continuación, se resumen las diferentes iniciativas de los países en los distintos niveles de negociación escalonada. Nótese que tanto las actas de las reuniones de la CCM como las del GMC tienen mayor importancia porque es dónde es posible hacer el

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

seguimiento de las iniciativas tanto hacia los subgrupos de trabajo (descendiente), como de las elevadas al CMC (ascendente). El Gráfico 5 resume las iniciativas de cada país en las actas del GMC y de la CCM

Gráfico 5
Cantidad de iniciativas por país en GMC y CCM (referencias codificadas)



Fuente: reproducción de Lorena Granja, *El Mercosur y sus asimetrías: un análisis empírico de la bilateralización*, tesis de doctorado, Instituto de Estudos Sociais e Políticos IESP-UERJ, Brasil, 2016, p. 246.

Nuevamente, el país que ha tenido más iniciativas en la CCM y sus subgrupos dependientes es Brasil. Se observa que Argentina tiene más iniciativas en el GMC que en la CCM, aunque ninguna de ellas alcanza la cantidad de Brasil en ambas instancias. Tampoco lo hacen el resto de los países del bloque.

Además, es de destacar que la totalidad de las consultas realizadas a la CCM han sido bilateralizadas; las delegaciones de cada país hacen las consultas específicas sobre asuntos comerciales siempre dirigidas hacia otro país. La mayor parte de estas consultas también son hechas a Brasil o por parte de éste hacia el resto de los países.

Una de las primeras observaciones es que no se registraron iniciativas en ninguna de las Reuniones de Ministros del Interior, ya que el asunto de la seguridad es de carácter restricto. Por otro lado, la mayor parte de las codificaciones fueron en el Foro de Concertación Política (alcanzando 60 referencias) donde –dicho sea de paso–, tienen preponderancia las iniciativas argentinas. En la Comisión de Representantes Permanentes hubo, asimismo, una codificación considerable de iniciativas (53 referencias); aunque, en esta instancia, éstas han sido paritarias entre los países. Asimismo, la Reunión de Ministros

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

de Medio Ambiente, el Foro Especializado Migratorio y el Foro Consultivo de Gobiernos Subnacionales han tenido un nivel considerable de codificación a lo largo del período, sobrepasando las tres categorías las 20 iniciativas.

El resto de las reuniones y grupos analizados han tenido una distribución regular; aunque cabe resaltar que Brasil fue el único en registrar iniciativas codificadas en la Reunión de Ministros de Agricultura en la de Industria, y Argentina en el Observatorio para la Democracia. Ambos países también tuvieron iniciativas en la Reunión de Defensores Públicos de Oficio y en la de Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales; en las que fueron los únicos.

Por fin, las negociaciones en el Mercosur son bilateralizadas tanto en sus acuerdos como en los desacuerdos. El contexto asimétrico hace que las iniciativas de los países generen reacciones de apoyo o no por parte de los demás, que están determinadas por las diferentes percepciones y atenciones al conjunto de relaciones que representa el Mercosur para cada país. Por lo que la bilateralización de las negociaciones es una condición intrínseca derivada del contexto de asimetría. Al observar las negociaciones del Mercosur con la lente de la teoría de la asimetría, pudimos ver que el conjunto de subrelaciones bilaterales, reproducen tales asimetrías. El nivel de atención y de prioridad que cada país le da al conjunto de las negociaciones es diferente ante una iniciativa de un país mayor, que ante la de un menor. Esas diferencias de percepción también refuerzan la tendencia a negociar acuerdos de manera bilateral. Además, cuánto mayor es la cantidad de iniciativas planteadas; también se reproducen sus consecuencias lo que refuerza el contexto asimétrico inicial haciéndolo auto-reproducible o cíclico.

Conclusiones

El análisis empírico la toma de decisiones del Mercosur fue un instrumento para dar cuenta de los efectos estructurales que el contexto asimétrico genera dentro de éste. Su principal consecuencia ha sido la bilateralización de la toma de decisiones. El proceso de integración asimétrico implica que las relaciones intrabloque no son iguales para todos los socios; algunos tienen más capacidad de alcanzar sus objetivos en las negociaciones, así como de controlar la agenda. La teoría de la asimetría plantea que las relaciones entre socios muy diferentes tendrán, también, disparidades de atención y de percepción entre ellos tendiendo a bilateralizarse. Esto significa que, durante las negociaciones, ante las iniciativas planteadas por un país mayor, los horizontes temporales y de expectativas de los países menores son mayores respecto a éste, de lo que éste tendría con respecto a aquéllos, generándose un proceso de creciente bilateralización.[24]

[24] Brantly Womack, *Asymmetry and International Relationships*, *op. cit.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

Dentro del Mercosur, esas asimetrías en la atención se manifiestan en una serie de tendencias que confirman dicha bilateralización, a pesar de que las actas codificadas pueden no ser representativas de la totalidad de las decisiones tomadas por el bloque, éstas muestran que en un número considerable de reuniones, las iniciativas de los países mayores han sido más, han tenido más éxito y han sido más importantes para la conducción del Mercosur.

La tendencia a que los consensos sean construidos bilateralmente también es creciente; o sea, el grado de bilateralización de la toma de decisiones ha aumentado a través de los años; independientemente de que la relación bilateral argentino-brasileña haya sido su motor; la bilateralización también se ha dado entre Argentina y los menores; así como entre éstos y Brasil. En este sentido, es importante señalar que muchas veces existen "monedas de cambio" entre los apoyos de los países mayores en algunas iniciativas a los menores; a cambio de apoyos en otros asuntos (*linked concession*).[25] Tales mecanismos identificados en la investigación pueden ser los responsables por el éxito de la toma de decisiones del Mercosur; ya que esta sigue en aumento y han disminuido los vetos.

A pesar de que las decisiones se toman por consenso, el proceso de su construcción está fuertemente influenciado por las asimetrías ante las diferentes propuestas. Estas asimetrías son, muchas veces, de atención, el nivel de importancia que cada país le da a la toma de decisiones es diferente. Claro está que esto también depende de la coyuntura específica y de los asuntos que se traten; sin embargo, puede decirse que hay cierto déficit de participación de los países menores en algunas decisiones; así como también una brecha entre sus expectativas y las de los países mayores. En particular, los países menores adquieren relevancia en momentos en que han inclinado la balanza hacia uno u otro lado para generar una decisión final cuando los desacuerdos se dan entre los mayores.

Estos comportamientos asimétricos no necesariamente son perjudiciales al funcionamiento del Mercosur. De hecho, ha sido la manera como los gobiernos han desarrollado sus respectivos intereses particulares y colectivos de acuerdo con las diferentes ideas de integración y de Mercosur que tuvieran a lo largo del tiempo. Sin embargo, las distintas capacidades de controlar las agendas en sus PPTs, oportunidades para hacer valer sus intereses, revelan grandes asimetrías. La creación de instituciones; la ampliación de temas y de actores relevantes; y los acuerdos negociados bilateralmente, han sido mecanismos para ampliar la construcción de consensos en el contexto de asimetría madura para todos los países. Las diferentes capacidades en el control de la agenda revelan que existen, también, distintas posibilidades para alcanzar sus objetivos;

[25] Véase Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, *op. cit.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

así como de institucionalizarlos dentro del Mercosur. Algunos países han tenido más oportunidades de construir consensos, valiéndose del tiempo y de la institucionalización de los acuerdos, así como de la estrategia de seguir adelante con las negociaciones de sus iniciativas hacia otras instancias de toma de decisiones, esa práctica es un *modus operandi* del Mercosur institucionalizada desde el comienzo. De esa manera, la bilateralización del bloque producto del contexto asimétrico, se transforma en uno de los mecanismos para el éxito de las negociaciones.

Por otra parte, las decisiones del Mercosur se toman en instancias consultivas y deliberativas previas a su llegada al CMC; constituyendo un proceso de toma de decisiones fragmentado en tiempo y espacio. Las decisiones se toman escalonadamente en grupos, reuniones y comisiones, creadas y demandadas por el CMC. La creación de reuniones especializadas por temas aumentó el compromiso de las burocracias medias de las diferentes carteras ministeriales representadas; así como también, la participación de legisladores de los países miembros en algunas de las instancias generó mayor comprometimiento para la construcción de consensos y para la posterior internalización de las decisiones tomadas. No obstante, los presidentes de los Estados miembros no pierden el protagonismo en la toma de decisiones que han tenido desde la creación del Mercosur.[26]

Las negociaciones especializadas por asuntos que tienen lugar en las instancias consultivas son diferentes a las registradas en los órganos deliberativos del Mercosur. Son más propositivas y los acuerdos se alcanzan fácilmente. Esto ha aumentado la demanda, o la capacidad legislativa del Mercosur, en todos los niveles de toma de decisión, sobre todo en el GMC. Ahí también se percibe un mayor comprometimiento político de los gobiernos con los asuntos específicos tratados, según lo demostró el análisis categorial. Esos compromisos políticos podrían variar de acuerdo con los cambios registrados a nivel gubernamental en cada país; sin embargo, existiría una doble legitimidad al consensuar las decisiones sobre temas específicos dentro de instituciones propias del bloque. Algunos ejemplos dónde las negociaciones han sido particularmente consensuadas y dónde podrían existir mecanismos de *lock in* para los consensos son: la Reunión Especializada de la Mujer; la de las Cooperativas del Mercosur y la de Comunicación Social.

Finalmente, la convergencia o divergencia ideológica entre los países del bloque es una de las variables que podría atenuar o aumentar las consecuencias del contexto asimétrico en el relacionamiento intrabloque. En ese sentido, en los períodos en los que hubo alta convergencia ideológica entre los gobiernos del Mercosur (años noventa,

[26] Andrés Malamud, "Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience" en Finn Laursen, *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Ashgate, Aldershot, 2003.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

convergencia neoliberal y años dos mil convergencia progresista) hubo patrones de entendimiento en las negociaciones más altos y de mayor compromiso relativo, que en los períodos donde la convergencia ideológica en torno al proyecto de Mercosur que querían era menor.

Fuentes consultadas

Ayuso, Ana, "Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Surî en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja, *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2010.

Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja, *Una región en construcción Unasur y la integración en América del Sur*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2010.

Granja, Lorena, "Bilateralización, contexto asimétrico y condicionantes políticos: el caso del Mercosurî en Ingrid Sarti, Mônica Leite Lessa, Daniela Perrotta y Glauber Cardoso Carvalho (orgs.), *Por uma integração ampliada da América do Sul no Século XXI*, XIII Congresso Internacional do Fórum Universitário do Mercosul (FOMERCO), PerSe, Rio de Janeiro, 2013.

Granja, Lorena, "Dinâmica das decisões do Mercosul, processos de bilateralização e seus efeitos sobre a condução do bloco" en *Anais X Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, Belo Horizonte, 2015.

Lima, María Regina, "Avanços, impasses e desafios da integração" en Gilberto Maringoni, G. R. Schutte y Gonzalo Berron (orgs.), *2003-2013 Uma nova política externa*, Copiart Gráfica Editora, Brasil, 2014.

Malamud, Andrés, "Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience" en Finn Laursen, *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Ashgate, Aldershot, 2003.

Mariano, Marcelo P., *A política externa brasileira, Itamaraty e o Mercosul*, tesis de doctorado, Programa de Pósgraduação em Sociología, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.

Moravcsik, Andrew, "Taking preferences seriously: a liberal theory of International Politics" en *International Organization*, 51, septiembre 1997.

Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Estados Unidos, 1998.

Olson, Mancur, *A lógica da ação coletiva. Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999 [1965].

Patrício, Raquel, "As relações em eixo: novo paradigma das relações internacionais?" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49 (2), 2006.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 85-106.

Saraiva, Miriam, *Encontros e desencontros. O lugar da Argentina na política externa brasileira*, Fino Traço, Belo Horizonte, 2012.

Tallberg, Jonas, "The power of the chair in international bargaining", artículo presentado en International Studies Association Annual Convention, New Orleans, 2002.

Tallberg, Jonas, "The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency" en *Journal of European Public Policy*, 10 (1), febrero 2003.

Tratado de Asunción, Asunción, 1991.

Tsebelis, George, "Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and mulipartyism" en *British Journal of Political Science*, 25 (3), julio 1995.

Tsebelis, George, "Veto players and institutional analysis" en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (4), 2000.

Womack, Brantly, "Asymmetry and systemic misperception: China, Vietnam and Cambodia during the 1970's" en *The Journal of Strategic Studies*, vol. 26, núm. 2, junio 2003.

Womack, Brantly, "Dancing alone: a hard look at soft power" en *The Asia Pacific Journal Japan Focus*, 3 de noviembre de 2005.

Womack, Brantly, *China and Vietnam. The Politics of Asymmetry*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006.

Womack, Brantly, *Asymmetry and International Relationships*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2016.

Efectos de la caída de Saddam Hussein en el Kurdistán iraquí

Effects of the overthrow of Saddam Hussein in the Iraqi Kurdistan

Jefferson Efraín González Isaza*

Resumen

El objetivo en este artículo es analizar los efectos que trajo la caída del presidente iraquí Saddam Hussein en 2003 en la región del Kurdistán Iraquí para que desembocara en el referéndum independentista realizado en septiembre de 2017. Se trabajó con un método de investigación cualitativo, teniendo como base el análisis de diferentes fuentes como artículos, libros, tesis, entre otras. Junto con éstos, autores como Anderson, Castells y Hobsbawm nos ayudan para conversar con base en conceptos como nación y nacionalismo; por su parte, el constructivista Alexander Wendt traerá consigo el trío conceptual identidad-interés-comportamiento. Se argumenta que aprovechando la emprendida estadounidense en el país mesopotámico, el pueblo kurdo fue adjudicando y consolidando una estructura gubernamental propia que ya estaba en fase de formación desde años anteriores, con el objetivo de lograr una autonomía cada vez más alta para así llegar a un punto en que desecharían la idea de ser dependientes de Bagdad y proclamarían su independencia con base en una identidad propia y centrada en la idea de nación ancestral.

Palabras clave: Pueblo kurdo, Irak, Saddam Hussein, estructura gubernamental propia, independencia, nación, relaciones internacionales.

Abstract

The objective of this article is to analyze the effects of the fall of Iraqi President Saddam Hussein in 2003 in the region of Iraqi Kurdistan, leading to the independence referendum held in September 2017. A qualitative research method was used, based the analysis of different sources such as articles, books, theses, among others. Along with these, authors like Anderson, Castells and Hobsbawm will help us to converse based on concepts such as nation and nationalism; for his part, the constructivist Alexander Wendt will bring us the conceptual trio –identity-interest-behavior. It is argued that taking advantage of the American undertaking in the Mesopotamian country, the Kurdish people were adjudicating and consolidating their own governmental structure, which was already in the formative phase from previous years, with the aim of achieving an increasingly higher

* Licenciado en Relaciones Internacionales e Integración por la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Foz de Iguazú, Paraná, Brasil). Correo electrónico: jefergon_29@hotmail.com

autonomy in order to reach a point where they would reject the idea of being dependent on Baghdad and proclaim their independence based on their own identity and centered on the idea of an ancestral nation.
Key words: Kurdish people, Iraq, Saddam Hussein, own governmental structure, independence, nation, international relations.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

Introducción

Los kurdos son un grupo étnico de origen indoeuropeo que desde hace varios siglos se ha asentado en lo que hoy conocemos como Medio Oriente, un gran territorio rico en diferentes recursos naturales como reservas de agua, tierras fértiles para agricultura, minerales variados y grandes reservas de petróleo, además de ser considerada una zona de gran importancia geoestratégica por su cercanía con Europa y África.

Este pueblo de alrededor de 30 a 40 millones de personas es de mayoría musulmana, principalmente de la vertiente sunita, aunque también existen otros grupos religiosos, como cristianos, judíos y yazidíes. Se diferencian de sus vecinos árabes en tradiciones, idioma, costumbres y en su forma de leer y vivir las leyes del islamismo. Aunque en Irak alrededor de 30 por ciento de la población árabe se identifica como sunita, éstos se diferencian de manera dogmática con el sunismo kurdo debido a que estos últimos no creen proporcionalmente en la aceptación de la visita de los santuarios sagrados musulmanes. El origen de esta nación[1] se remonta al año 2 500 a. C., cuando se asentaron en los territorios del suroeste de Asia. Son la cuarta comunidad étnica más grande de Medio Oriente, por detrás de los árabes, los persas y los turcos; por ello, son reconocidos por ser la minoría más grande de Medio Oriente y la nación más grande en todo el mundo sin poseer un Estado propio. Según el informe elaborado por la CIA *The World Factbook*,[2] sólo dentro de Turquía se estima que hay una población de cerca de 15 millones de kurdos, mientras que en Irak son alrededor de ocho, en Irán siete y en Siria cerca de 2 millones de personas. También es importante resaltar la presencia de comunidades más reducidas en países de la región como Armenia, Georgia, Azerbaiyán y Líbano, así como la emigración de miles de kurdos a países del hemisferio occidental en países como Suecia, Alemania, Dinamarca e Italia.

[1] Entendiendo nación como un conjunto o grupo de personas que se encuentran unidas por vínculos comunes como la lengua, las costumbres, la cultura o la religión, entre otros aspectos que, en conjunto, forman su propia historia. Véase Jaime H. Borja, *Ciencias Sociales 7*, Santillana, Bogotá, 1999, p. 8.

[2] Central Intelligence Agency (CIA), *The World Factbook: Middle East*, disponible en https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook

A causa de estar repartidos y divididos en cuatro Estados-nación diferentes son fuertemente reprimidos y catalogados como minorías dentro de los Estados que en la actualidad los separan, siéndoles prohibido en diferentes momentos de su historia mostrar su cultura en público, hablar su idioma y enseñar a sus prójimos sus costumbres y tradiciones. Por ello, hablar de la historia de los kurdos es hablar de la historia de una resistencia constante, un pueblo que es oprimido y que aun así no deja de luchar ni de soñar. Viéndolo desde este punto de vista, su nombre resultaría un poco contradictorio porque, en lengua persa, la palabra kurdo significa "héroe", y estos héroes, paradójicamente, siempre han estado dominados a lo largo de su historia.

A pesar de haber quedado separados bajo diferentes fronteras establecidas por extranjeros, los kurdos emprendieron luchas simultáneas, pero cada una de ellas funcionando con lógicas y técnicas correspondientes a las coyunturas por las cuales cada Estado creado estaba pasando. Se trata de una batalla unificada en diferentes frentes de resistencia, haciendo siempre énfasis en que la lucha es conjunta como la gran nación ancestral de un solo Kurdistán.

Así como pasó en Irak, las diferentes secciones kurdas que quedaron aglutinadas en los otros Estados de la región fueron marginalizadas en el proceso de construcción de la idea de Estado-nación, principalmente árabe, turca y armenia. Ya en el caso de Irán, mucho antes de la creación de estos entes vecinos, la sección kurda más oriental ya estaba integrada al antiguo Imperio persa. Con el incumplimiento y la división del Kurdistán permeado por la colonialidad eurocéntrica, la sección kurda que hacía parte del Estado persa se vio envuelta en plena Guerra Fría, consiguiendo en un punto de su historia establecer un Estado independiente, la República de Mohabad,[3] con un lapso de vida muy corto e inundado de intereses soviéticos en la región.[4]

Dentro del territorio del Kurdistán en general, la porción perteneciente a la República de Irak está ubicada geográficamente al sur de la gran nación, pero cuando hablamos de la ubicación de los kurdos dentro del Estado iraquí serán ubicados al norte de éste. En esta área del país la geografía es en gran parte montañosa y con la presencia de muchos ríos, por lo cual la tierra es muy fértil. Esta región tiene una economía basada en la industria petrolera y la agricultura y, en la actualidad, es una zona

[3] El 22 de enero de 1946 se proclamó la República de Mahabad, también conocida como República del Kurdistán, en el nordeste de Irán, en la región actual del Azerbaiyán Occidental, con capital en la ciudad de Mahabad. Esta acción se dio en pleno contexto de la Segunda Guerra Mundial y, apoyada por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la población kurda se apoderó de alrededor de 15 mil kilómetros cuadrados, dando inicio a un sueño que sólo duraría 11 meses, tras los cuales el ejército iraní retomó el control de la zona.

[4] Juan Carlos Pereira Castañares, *La Guerra Fría en Irán*, pp. 85-97, 1989, disponible en https://www.altillo.com/examenes/uba/cssociales/carrreltrabajo/histsoccontemp/histosocontemp2010guerrafria.asp

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

mucho más desarrollada en comparación con el resto de Irak, habiendo registrado en 2004 un ingreso per cápita de 25 por ciento más que las otras regiones del país, además de ser considerada la zona más segura y políticamente estable. La Región Autónoma del Kurdistán está compuesta por cuatro provincias (además de otras zonas que ellos también se adjudican): las gobernaciones de Duhok, Erbil, Halabja y Solimania. Cada una de éstas se divide en distritos y éstos a su vez se dividen en subdistritos.

A lo largo de la corta historia del Estado iraquí se desarrollaron políticas de arabización de las regiones en que predominaban otras etnias, de forma preponderante en las zonas kurdas. Esta política se basó en el traslado de miles de familias árabes a áreas kurdas, con el objetivo de bajar los altos índices demográficos kurdos de la región. Es importante resaltar que los sectores en que se desarrolló esta política con más fuerza fueron las ciudades de Mosul y Kirkuk, zonas con alta presencia de yacimientos petrolíferos. Al respecto, Rafael Calduch señala:

> Como acabamos de señalar, el tema de las minorías, está directamente relacionado con la existencia de las naciones y, sobre todo, de los nacionalismos. Pero sería tan erróneo creer que ambos son las únicas causas significativas de la existencia de minorías como sustentar la idea de que las naciones no pueden configurarse en minorías dentro de un determinado Estado, dando origen a las denominadas minorías nacionales.[5]

Los kurdos han sido usados por las hegemonías regionales en las que se asienta la nación y las extranjeras para conseguir propósitos que no precisamente se han traducido en la conformación del Estado kurdo. Éstos soportaron el designio británico que los aglutinó junto con árabes sunitas y chiitas en el Estado iraquí, la inclemencia del partido Baaz, las masacres de Saddam Hussein y, más recientemente, las atrocidades del yihadismo.

Después de haber aguantado una constante opresión, maltrato y marginalización dentro de su territorio, alrededor de ocho millones de kurdos-iraquíes apoyaron la intervención estadounidense que dio como resultado el derrocamiento del régimen liderado por el presidente Saddam Hussein en 2003, hecho histórico que marcó un cambio en la forma de gobierno de este país. Además de sufrir esta represión, el pueblo kurdo, durante los últimos años, ha tenido que enfrentar otro problema: el autodenominado Estado Islámico de Irak y Siria (EIII.). Este grupo extremista, con

[5] Rafael Calduch Cervera, "Nacionalismos y minorías en Europa", conferencia pronunciada en el Curso de Verano "La nueva Europa en los albores del siglo XXI. Conflictos, cooperación, retos y desafíos", celebrado en Palencia, Universidad Complutense de Madrid, julio 1998, p. 11, disponible en https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55164/2Naciones.pdf fecha de consulta: 15 de agosto de 2018.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

ideología fundamentalista yihadista wahabita, se ha extendido a lo largo de varios territorios de Medio Oriente como Siria e Irak, con el objetivo de retomar los territorios y regiones que alguna vez estuvieron a cargo de los árabes y, con ello, formar un gran califato en todo el mundo musulmán, como lo hizo en su momento el profeta Mahoma en el siglo VII.

Teniendo en cuenta lo dicho, en este trabajo se tiene como objetivo analizar los efectos que trajo la caída del líder Saddam Hussein (2003) en la región del Kurdistán iraquí para que desembocara en el referéndum independentista realizado en septiembre de 2017. Partimos de la idea de que tras la caída de Hussein los kurdos fueron adjudicando y consolidando una estructura gubernamental propia, que ya estaba en fase de formación desde años anteriores, con el objetivo de lograr una autonomía cada vez más alta para así llegar a un punto en que desecharían la idea de ser dependientes de Bagdad y proclamarían su independencia con base en una identidad propia y centrada en la idea de nación ancestral.

El interés y la importancia del trabajo radican en que aunque el tema de investigación propuesto es actual, es poco estudiado y conocido dentro de la comunidad académica en el hemisferio occidental y, principalmente, en los países de América Latina, por lo cual no se encuentra un amplio repertorio bibliográfico.

Se trabajó con un método de investigación cualitativo, teniendo como base el análisis de diferentes fuentes como artículos, libros, tesis, entre otras. Junto con éstos, autores como Anderson, Castells y Hobsbawm nos ayudarán para conversar con base en conceptos como nación y nacionalismo; por su parte, el constructivista Alexander Wendt traerá consigo el trío conceptual identidad-interés-comportamiento, gracias a lo cual podemos examinar, en primer lugar, la forma en que se moldeó y constituyó la identidad del pueblo kurdo[6] a lo largo de la historia, la manera en que se configuraron sus intereses de acuerdo a la coyuntura y a sus necesidades y, por último, las diferentes posturas (comportamientos) de esta misma comunidad en relación con sus vecinos árabes.

En la primera parte del artículo se hace un rápido recuento histórico sobre la lucha kurda en Irak, desde la caída del Imperio otomano después de la Primera Guerra Mundial hasta el periodo en que subió al poder el partido Baaz, mostrando los principales hechos históricos que nos ayudarán a entender el desarrollo de eventos en la actualidad. La parte analítica comenzará indagando el aumento de la diplomacia

[6] La identidad social se define como el conjunto de significados que los actores se atribuyen a sí mismos, tomando en perspectiva a otros. Es de suma importancia resaltar que las identidades sociales de una persona o un Estado pueden asumir múltiples formas. Véase Alexander Wendt, *Collective Identity Formation And The International State*, *American Political Science Review, núm.* 88, 1994, disponible en https://www.researchgate.net/publication/243771961_Collective_Identity_Formation_and_the_International_State

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

kurda con países occidentales y cómo ésta misma influyó en la reconfiguración del aparato gubernamental iraquí luego de la intervención en 2003. Enseguida se examina la coyuntura iraquí después de la instauración de la república y de la entrada de un nuevo actor en el escenario iraquí: el ISIS, en un momento de caos político y social, para finalmente abordar el tema del sentimiento independentista de la región y el referéndum desarrollado en 2017.

Una mirada histórica a la cuestión kurda en Irak

Es importante resaltar que el recorte histórico que a continuación presentamos se hará de forma no muy profunda en virtud de que el objetivo del estudio no se enfoca a los antecedentes históricos de la coyuntura. Según el escritor kurdo-turco Ismail Besikçi, "el Kurdistán es un país que ni siquiera es una colonia (…) Kurdistán ha sido despojado de toda condición política por la comunidad internacional. Sencillamente no existe. Todo lo que existe, cuando más, son los kurdos".[7] Es por ello que los acontecimientos ocurridos en el pasado son totalmente relevantes para los lectores a fin de entender la estructura y el desarrollo del conflicto en la actualidad, por lo cual es importante analizar todos aquellos momentos en que se retó aquella conciencia étnica dentro de esta nación.

Es relevante iniciar recalcando que antes y durante varios años de la existencia del Imperio otomano, los kurdos gozaban de una autonomía plena, dado que las autoridades de los feudos kurdos eran muy respetadas. Debido a que los kurdos están ubicados en medio de dos grandes imperios (el Persa y el Otomano), estos últimos negociaban su paso con el pueblo kurdo para conseguir llegar al Oriente. Las constantes interferencias de los otomanos en sus asuntos internos hicieron que con el pasar el tiempo esta autonomía desapareciera por completo. Fue así que surgieron los primeros levantamientos kurdos en contra de una potencia regional, como lo era el Imperio otomano.

Luego de finalizar la Primera Guerra Mundial y de la derrota de los países de la Triple Alianza, cuatro grandes imperios dejaron de existir: el alemán, el ruso, el austrohúngaro y el otomano. El pueblo kurdo proporcionó mucha ayuda a los Aliados para desestabilizar desde adentro el Imperio otomano, con la promesa de que una vez derrotado éste, los kurdos obtendrían una parte del territorio para izar la bandera de su nación independiente. La derrota del Imperio otomano significó un cambio radical en la geopolítica de Medio Oriente. Los intereses de potencias como Gran

[7] Ismail Besikçi, *Kurdistán. Una colonia internacional*, IEPALA, col. Problemas Internacionales, Madrid, España, 1992, p. 5.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

Bretaña y Francia fueron moldeando y reconfigurando el desarrollo de las diferentes negociaciones y tratados que a partir de ese momento se firmarían. Sin embargo, la reestructuración geopolítica de la zona ya venía siendo discutida antes de que la Gran Guerra terminara. En el transcurso de 1916 los mandatarios Mark Sykes, de Gran Bretaña, y François Georges-Picot, de Francia, se reunieron en varias ocasiones en secreto con el objetivo de llegar a un acuerdo de división de todos los territorios árabes pertenecientes al Imperio otomano, pensando en una posible victoria de los Aliados. Gran Bretaña tenía la intención de asegurar el comercio y las rutas de comunicación a la India a través del Canal de Suez y el Golfo Pérsico; por su parte, Francia aumentaría su esfera de influencia en Medio Oriente y su poder decisorio en la región. Así, se crearían dos grandes áreas de influencia: la primera, un área francesa que abarcaría varias zonas de Levante (Siria, Líbano, norte de Irak); la segunda, un área de influencia inglesa que se extendería desde Israel hasta Mesopotamia (Irak). Por fin, una tercera área de control internacional que se ubicaría en Palestina. El producto de estas reuniones terminaría en la firma del conocido Acuerdo Sykes-Picot, el cual sería base para la elaboración de tratados posteriores.

El 10 de agosto de 1920, luego de terminada la Primera Guerra Mundial, fue firmado en Francia el Tratado de Sèvres. Éste tenía como objetivo la distribución oficial de los territorios pertenecientes al caído Imperio otomano. Por primera vez en la historia se vio plasmado el Estado de Kurdistán que fue prometido. Además de éste, se estipuló la creación de un gran Estado armenio en el noreste de la Península de Anatolia. Es importante resaltar que el Estado kurdo se ubicaría al sur y sureste de dicha península y que dejaría de lado dos terceras partes de su territorio como tal y más de la mitad de su población bajo el régimen de otros Estados.

De manera simultánea a esta conferencia, en la Península de Anatolia empezaba a tomar fuerza el líder turco Mustafa Kemal (conocido como Ataturk o padre de los turcos). Éste comenzó a escudriñar cada uno de los elementos relevantes para la cultura turca y kurda en conjunto, con el fin de hacer un llamado a la "unidad de los pueblos" en contra de los extranjeros invasores, estableciendo una armonía entre los dos grupos étnicos e incentivando la idea de la gran nación otomana, ocultando su objetivo real, que era la creación de un Estado turco. Kendal Nezan argumenta que dentro de los kurdos había diferencias entre los "radicales", entendidos como los jóvenes militantes que apoyaban la idea de una independencia total del Kurdistán, y "los notables", aquellos liderados por Abdul Qadyr, quienes defendían la idea de autonomía dentro de los límites otomanos, una frontera que ya no existía, pero que podría ser reconstruida a través de una lucha al lado de los turcos.[8] Esta última idea

[8] Kendal Nezan, *A People Without a Country. The Kurds and Kurdistan: Kurdistan in Turkey*" en Gérard Chaliand y David McDowall (coords.*)*, Olive Branch Press, Nueva York, 1999.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

sería la que triunfaría dentro de la comunidad en general; así, los kurdos ciegamente ayudaron a Kemal a cumplir por completo sus objetivos creyendo que estaban construyendo un Estado en el cual ambas naciones –kurdos y turcos– vivirían como hermanos otomanos en igualdad.

El 24 de julio de 1923 fue firmado el Tratado de Lausana con el cual Kemal cumplió su prometido. Así, estableció las fronteras de la actual República de Turquía y se convirtió en el primer presidente y padre fundador del Estado naciente. Este tratado tuvo como propósito principal invalidar el tratado firmado anteriormente (Tratado de Sèvres). En el Tratado de Lausana Turquía obtuvo las regiones de Tracia Oriental y las islas de Imbros y Ténedos en el Egeo nororiental, definiendo su frontera con Bulgaria y Grecia. En el extremo oriental, el territorio armenio fue dividido entre el nuevo Estado turco y la URSS; por su parte, los territorios del ya prometido Kurdistán fueron repartidos entre varios países: "El Tratado de Sèvres ha sido olvidado en gran parte en Occidente, pero tiene un legado potente en Turquía, donde ha ayudado a alimentar una forma de paranoia nacionalista que algunos estudiosos han llamado el 'síndrome de Sèvres'. Sèvres sin duda juega un papel en la sensibilidad de Turquía sobre el separatismo kurdo".[9]

Los kurdos sufrieron las consecuencias de su ceguera y la carencia de una lucha política en conjunto. Luego de dicho tratado, este pueblo intentó reaccionar mediante varias protestas y revueltas a lo largo de las regiones que habitaban, pero esto fue tarde y la máquina militar turca arrasó con ellos. Esta conferencia ratificó simplemente el tratado que ya se había acordado en secreto, condenando las aspiraciones kurdas y abriendo el camino a un nuevo conflicto de "baja intensidad" de la primera nueva era postcolonial.

Durante la Conferencia convocada por Winston Churchill en El Cairo en marzo de 1920 se tomó la decisión de crear en la región mesopotámica un nuevo reino que tendría como nombre Irak. Éste estaría compuesto por las provincias ocupadas de Basora y Bagdad, además del recién ganado vilayato de Mosul. En un comienzo el país fue regido por una monarquía hachemí y posteriormente por militares.

Las ciudades de Mosul y Kirkuk, ambas en ubicadas en regiones kurdas, fueron consolidándose como los centros económicos del nuevo Estado iraquí, pero este aspecto no fue de gran ayuda para los kurdos. Desde el comienzo del Estado iraquí fueron vistos como enemigos de la integridad del país. Los diferentes dirigentes que estuvieron al mando del territorio desarrollaron políticas de unificación de la nación,

[9] Nicholas Danforth, "Forget Sykes-Picot, it's the Treaty of Sèvres that explains the modern Middle East" en *Foreign Policy*, Washington D.C., 10 de agosto de 2015, p. 16, disponible en https://foreignpolicy.com/2015/08/10/sykes-picot-treaty-of-sevres-modern-turkey-middle-east-borders-turkey

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

pero simplemente bajo el lente árabe. El rápido crecimiento de las industrias petrolíferas fue la excusa por la cual el gobierno motivó la migración en gran escala de trabajadores y familias árabes de todas partes del país a zonas kurdas. Estas acciones fueron conocidas como políticas de arabización. La presencia de población kurda en estas ciudades resultaba peligrosa para la consolidación económica del Estado, no sólo para Irak, sino también para Gran Bretaña.

Aprovechando la muerte del rey Gazi a causa de un accidente automovilístico y la sucesión de golpes de Estado constantes, los kurdos se fueron organizando políticamente, en un primer momento en forma de sindicatos estables y después en partidos políticos con agendas nacionalistas. En 1946 se creó en Solimania el Partido Democrático de Kurdistán (PDK), el cual proclamó a Mull Mustafa Barzani como su líder. Era un partido influenciado con ideales socialistas y que seguía la misma lógica del PDK de Mohabad en Irán, en donde Barzani estaba exiliado. La formación de este partido político en el Kurdistán iraquí no sólo fue gracias a los grandes esfuerzos del pueblo kurdo para hacerse oír con más fuerza, sino también una estrategia por parte del gobierno de Bagdad, el cual estaba interesado en que la población kurda no se enraizara con pensamientos extremistas, como el fomentado por el Partido Comunista Iraquí (PCI). La misión central del PDK era democratizar la región y el país, liberarse del imperialismo y crear una región autónoma emergiendo dentro la estructura de un Estado árabe y kurdo.

En 1968 se llevó a cabo un golpe de Estado conocido como "Revolución del 17 de julio", liderado por el partido Baaz, junto con la ayuda de la inteligencia militar y la Guardia Republicana iraquí. En un primer momento, Abd ar-Razzaq an-Naif, jefe de la inteligencia iraquí, fue elegido como líder del país y nombrado primer ministro, pero meses después, con la consolidación del partido Baaz, Ahmed Hassan al-Bark fue posicionado como primer ministro y presidente del país, junto con Saddam Hussein como su vicepresidente.

A causa de las diferentes discordancias sobre procesos decisorios y materiales dentro del PDK, en 1975 Jalal Talabani, junto con sus colegas más cercanos de pensamiento marxista, creó un nuevo partido político llamado Unión Patriótica del Kurdistán (UPK), el cual comenzó con un fuerte discurso marxista, criticando de manera constante el imperialismo y los métodos de lucha y dirigencia de Barzani con el PDK. Por su parte, en el PDK, Masud Barzani, hijo de Mustafa Barzani, tomó el liderato del partido.

Debido a la renuncia de al-Bakr en 1979, Saddam Hussein se convirtió por primera vez en primer ministro y presidente de la República de Irak. Como Presidente, tuvo una dirigencia continua de 24 años en el poder. Intensificó la migración de familias árabes al norte del país y, junto con la ayuda del Ejército, comenzó a expulsar de manera forzada a familias kurdas adyacentes o cercanas a territorios petrolíferos.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

En pleno contexto de la Guerra de Irán contra Irak, sólo en el primer año 100 mil kurdos fueron catalogados como desaparecidos y miles más como muertos. A mediados de marzo de 1988, luego de la toma de la ciudad de Halabja (en el Kurdistán iraquí y cerca de la frontera con Irán) por las milicias kurdas, principalmente aliadas al UPK y las fuerzas iraníes, el gobierno de Bagdad accionó la Operación *Anfal* (botín de guerra) en aquella zona del país, enviando un grupo de ocho aviones de combate cargados con bombas químicas con múltiples sustancias y agentes tóxicos para los humanos:[10] "en tres días, los kurdos estuvieron expuestos al gas mostaza (que quema, muta el ADN y causa cáncer) y los gases nerviosos sarín y tabún (que pueden matar, paralizar o causar daño neuropsíquico). Las fuerzas iraquíes también pueden haber usado el gas VX y la aflatoxina. Alrededor de 5 000 kurdos murieron inmediatamente y miles más resultaron heridos".[11]

Según el informe de *Human Rights Watch* la política de arabización llegó a su punto más crítico en esta época con *Anfal*, en la cual el régimen de Hussein construyó cientos de viviendas con dinero público en el norte del país, principalmente en Kirkuk, atrayendo a la sociedad árabe más pobre de todas las regiones del Estado con la propaganda de viviendas de bajo costo. Por esta razón el balance demográfico fue afectado en toda la provincia y en la capital de Kirkuk, propagándose dentro de la población una visión distorsionada sobre lo que estaba ocurriendo, de tal forma que se comenzó a tratar y catalogar a los kurdos como invasores. *Anfal* es el claro ejemplo de las políticas de Hussein hacia éstos, con políticas de represión, marginalización y eliminación de cualquier sector no árabe que se constituyera como un peligro económico para la nación.

El Gobierno Regional del Kurdistán (GRK) se estableció mediante la negociación de los kurdos (obligados por la coalición internacional) y el gobierno de Hussein. El 17 de mayo de 1991 Masoud Barzani, hijo del líder fallecido Mustafa Barzani,[12]

[10] Según un informe de la CIA, el uso de armas químicas fue una táctica muy usada en plena guerra de Irak contra Irán por parte de ambos Estados desde que ésta comenzó. Se creía que tales armas eran importantes en las etapas decisivas del conflicto. Irak empezó a desarrollar esta industria aproximadamente en la década de los setenta para combatir las disidencias kurdas. En la mayoría de los casos, esos ataques perpetrados por ambos Estados recaían en zonas cercanas o adyacentes a la frontera irano-iraquí, que no casualmente son territorios habitados por los kurdos en ambos países. Véase CIA, *Impact and Implications of Chemical Weapons Use in the Iran-Iraq War*, 2004, disponible en https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/ DOC_0001079783.pdf

[11] Samantha Power, *A Problem From Hell: America and the Age of Genocide*, Basic Books, Nueva York, 2002.

[12] El 1 de marzo de 1979 el líder Mustafa Barzani, gran líder kurdo, murió en un hospital de Washington, Estados Unidos, a causa de un cáncer de pulmón. Como legado y continuadores de su lucha social y política dejó a su hijo Masoud Barzani, quien se convertiría en líder del PDK, y a su nieto Nechirvan Barzani.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

proclamó eufóricamente la llegada al consenso entre Bagdad y los kurdos en un acuerdo de autonomía de la zona kurda. Uno de los puntos más importantes del acuerdo radicaba en que los kurdos tendrían que terminar toda alianza que tenían con los enemigos extranjeros del gobierno de Irak. Este convenio fue mediado por una serie de organizaciones que incluía delegados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), quienes tenían miedo de que en pleno contexto de la Guerra del Golfo[13] Hussein desencadenara su furia de nuevo contra la comunidad kurda. Además de esto, la ONU implementó el programa Petróleo por Alimentos, el cual trajo muchos ingresos al norte de Irak, permitiendo un crecimiento en el nivel de vida de la población local. El Kurdistán iraquí se convirtió así en una región relativamente pacífica, antes de que el grupo terrorista Ansar al-Islam entrara en el área en diciembre de 2001, trayendo un conflicto renovado.

Aproximación de intereses estadounidenses y kurdos

Después de los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas y el Pentágono, Estados Unidos emprendió una campaña alrededor del mundo en contra de "los Estados fuera de la ley", argumentando la gran amenaza que representaban al no poder contener la formación y expansión de grupos terroristas, principalmente islámicos, que atentaban en contra de la seguridad del mundo y en especial la de "Occidente". Aquel día, el islam desafió la identidad estadounidense que históricamente se constituyó como liberal y democrática, pero al contrario de como pensaban, el ataque no generó un retroceso en la misma. Según Wendt, las identidades más sedimentadas son más resistentes al cambio, por lo que el efecto de esta acción terrorista respecto a la identidad estadounidense fue una reacción en pro de su defensa y su manutención, pudiéndose reflejar en la posterior lucha emprendida contra el terrorismo.

Desde que terminó la Guerra de Irak contra Irán los intereses estadounidenses ya no estaban en sintonía con los iraquíes, por lo cual Irak rápidamente pasó de ser considerado un amigo a ser un rival potente y después un enemigo, siguiendo la lógica de anarquía de Wendt. Estados Unidos venía ya planeando una intervención al Estado iraquí mucho antes de 2003. Para lograr esta operación sabía que necesitarían aliados dentro del mismo Irak, por lo cual se remitieron a los kurdos, grupo públicamente opositor al régimen de Hussein. La aproximación de los estadounidenses

[13] La Guerra del Golfo fue un conflicto bélico desarrollado entre los años de 1990 y 1991 y enfrentó a fuerzas lideradas por Estados Unidos y la ONU en contra de las fuerzas militares iraquíes que habían invadido y anexado a su vecino del sur, Kuwait.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

con los kurdos no fue nada difícil, puesto que desde hacía años estos últimos mantenían contacto con los occidentales, que financiaban varias campañas para contrarrestar los abusos del régimen de Hussein.

Los años que prosiguieron al 2001 se caracterizaron por las constantes reuniones desarrolladas entre los líderes del PDK y de la UPK con el gobierno de Washington.[14] Wendt argumenta que el sistema internacional se modifica a medida que cambian los intereses, lo cual resulta identificable durante el periodo señalado, en el que se profundizaron las relaciones de Estados Unidos con los kurdos iraquíes, quienes veían en el otro el camino para lograr sus objetivos. Por una parte, la Unión Americana implantaba su doctrina de lucha contra el terrorismo y expandía su identidad occidental "democrática, liberal y de paz" a aquellas zonas que representaban una amenaza; por otra parte, para los kurdos esta alianza representaba la posibilidad de aumentar y fortalecer su posición negociadora dentro de la nueva coyuntura que podría desencadenar una posible intervención. Además de Estados Unidos, los kurdos también recibieron apoyo y mejoraron relaciones con países como Reino Unido, Portugal y Australia.

La UPK y el PDK fueron constituyendo lentamente un aparato gubernamental a pesar de las múltiples divergencias políticas, logrando consolidar su alianza con el gobierno estadounidense, que más tarde fue utilizada por Washington como una de las puertas de entrada del ejército estadounidense durante la invasión hecha al país en la primavera de 2003, con la excusa de que Hussein estaría fabricando armas de destrucción masiva, las cuales amenazaban la integridad y seguridad de la región, de Occidente y, por ende, de todo el mundo. Esta acción unilateral por parte de Estados Unidos generó un quiebre en la política de las grandes potencias. Países como Alemania, China, Francia y Rusia se opusieron de forma activa a la constante estadounidense de intervención. Mientras tanto, esta acción significó para los kurdos una oportunidad para poder construir políticamente el país de nuevo, en donde los otros grupos no árabes tuvieran voz y voto. "El principal temor de los kurdos era que con el cambio de liderazgo que se produciría en Irak se instaurase en el poder un nuevo gobierno que no incluyera a los kurdos; donde sus intereses no se viesen representados o peor aún que no estuviese dispuesto a reconocer y a respetar la tan preciada autonomía de la cual este pueblo gozaba desde hacía más de una década".[15]

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

[14] Eric Lair, "La incierta victoria de Estados Unidos en Irak", Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, 2003, disponible en https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/histcrit26.2003.02

[15] Ornela Fabani, "Los kurdos y el fortalecimiento de su posición en el Irak post Saddam" en *XVIII Simposio Electrónico Internacional Medio Oriente y Norte de Africa*, Argentina, 2008, p. 7, disponible en http://www.ceid.edu.ar/biblioteca/2008/ornela_fabani_los_kurdos_y_el_ fortalecimiento.pd

Esta intervención tuvo como resultado la derrota de las fuerzas armadas iraquíes y la caída por completo del gobierno baazista de Hussein. Con la ayuda del poder aéreo estadounidense, los kurdos invadieron gran parte del territorio del norte de Iraq, incluidas las ciudades de Kirkuk y Mosul. Al final del conflicto, según estadísticas elaboradas por el proyecto Iraq Body Count, hasta 2018 se contabilizaron aproximadamente de 180 mil a 204 500 muertos en los enfrentamientos. Por su parte, el total de muertes violentas, incluyendo a los combatientes, subió a 288 mil muertos durante la contienda.[16]

Kurdistán iraquí tras la invasión de Estados Unidos

Es importante comenzar recordando que a finales de la década de los noventa, el Kurdistán iraquí era la región más organizada y políticamente avanzada en comparación con las otras regiones kurdas de la zona, habiendo avanzado en el desarrollo de una región autónoma. Ésta poseía diversos derechos como la libertad de expresión, el uso libre de su idioma, el uso de símbolos característicos como la bandera o el himno, entre otros. Lo anterior puede ser consecuencia de que dentro de las cuatro entidades administrativas en las que fueron divididos los kurdos (Irak, Turquía, Siria e Irán), Irak podía considerarse en ese momento el país más inestable de la región en términos políticos. A lo largo de su conformación como "Estado-nación", en Irak sucedieron innumerables golpes de Estado, hubo falta de cohesión política e ideológica, revoluciones, protestas, influencia extranjera directa, entre otros factores, dando oportunidad a que grupos étnicos de la zona, como los kurdos, configuraran y administraran su porción del territorio como propia y autónoma y con poca interferencia del gobierno de Bagdad.

La estrategia de Estados Unidos tras la invasión consistió en que todos los grupos étnicos y religiosos presentes en suelo iraquí se sintieran representados en una especie de Poder Ejecutivo transitorio llamado el Consejo de Gobierno Iraquí (CGI), el cual fue compuesto por 25 miembros distribuidos de la siguiente forma: 13 chiies, cinco kurdos, cinco sunitas, un turcomano y un cristiano. Su objetivo era que la población local asimilase y aceptase la ocupación extranjera sin resistencia alguna.

En esta primera etapa post Saddam se puede evidenciar el fortalecimiento de los kurdos frente al nuevo panorama político en Irak por medio de una participación activa en las negociaciones para el establecimiento de las bases del nuevo país. Ejemplo de ello es la presencia de miembros kurdos en el CGI, los dos representantes kurdos

[16] Body Count Project, "The public record of violent deaths following the 2003 invasion of Iraq", 2018, disponible en https://www.iraqbodycount.org/ fecha de consulta: 12 de octubre de 2018.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

en el acuerdo de Presidencia Rotativa,[17] Massoud Barzani (PDK) y Jalal Talabani (UPK), y los diferentes ministerios de los cuales quedaron a cargo durante ese periodo: Asuntos Exteriores, Obras Públicas, Recursos Hídricos, Medio Ambiente, Industria y Minerales. Todo esto fue producto del constante y arduo trabajo de los sectores kurdos para afirmar la presencia de otra(s) etnia(s), además de la árabe, en suelo iraquí. Desde el comienzo, los kurdos pusieron sobre la mesa de negociaciones todas sus demandas, entre las que resaltaban el establecimiento de una región federal kurda, su reconocimiento como una de las dos nacionalidades principales en Irak y, junto con ello, su idioma y sus símbolos (himno, bandera, entre otros) y la descentralización del poder en Irak, en donde ellos tendrían autonomía y control sobre los recursos de su ente federal. Todas estas exigencias fueron plasmadas y contempladas en la Ley de Administración Transitoria,[18] la cual representa un importante antecedente para la futura constitución iraquí.

El 15 de octubre de 2005 se llevó a cabo un referéndum con el objetivo de que la población aprobase la nueva constitución elaborada. El resultado de ello fue un respaldo de 82 por ciento de los habitantes a la nueva Carta Magna del país. En ésta se estipula que Irak es una república parlamentaria federal[19] y que el islam es la fuente prioritaria y principal del derecho en el país. Este nuevo texto puede entenderse como una de las mayores victorias de los kurdos en su historia reciente, ya que además del sistema federal que los kurdos apoyaban, en el artículo 114-1 reconoce a la región del Kurdistán como un ente federal y en el artículo 3 acepta que Irak es un Estado multiétnico y multirreligioso, además de reconocer al kurdo junto al árabe como los idiomas oficiales de la República Iraquí.

El aspecto de concebir al kurdo junto al árabe como las dos lenguas oficiales del Estado es muy importante porque, según Fabani, si tenemos en cuenta que poder hablar o expresarse en su idioma materno es parte de la identidad misma de una

[17] El sistema de Presidencia Rotativa se implementó tras la invasión durante 2004 y consistió en la rotación de nueve miembros que representaban a cada sección de la sociedad iraquí: Massoud Barzani (PDK), Jalal Talabani (UPK), Ahmed Chalabi (CNI), Iyad Allawi (Acuerdo Nacional Iraquí), Ibrahim AlJaafari (Partido Islámico Dawa, chiita), Mohsen Adbel Hamid (Partido Islámico Iraquí, sunita), Abdul Aziz Al-Hakim (CSRII, chiita), Mohamed Bahr Al-Ulom (chiita, clérigo de Najaf), y Adnan Pachachi (sunita).

[18] La Ley de Administración Transitoria fue firmada el 8 de marzo de 2004 en Irak. Respecto a su contenido el mismo puede evaluarse como favorable a los intereses kurdos. Esto es así dado que la ley exaltaba la existencia de una zona kurda con un *status* especial, como los kurdos le habían demandado a Paul Bremer, y establecía un sistema federal para Irak que estaría basado "en las realidades geográficas e históricas y en la separación de poderes". Por otro lado, reconocía una región kurda expresamente definida sobre bases étnicas.

[19] Por ser una república parlamentaria federal, el gobernante del país viene a ser el primer ministro, en el cual recae todo el Poder Ejecutivo del país. La figura de presidente existe, pero simplemente representa una figura simbólica de unidad.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

persona o comunidad, nos referimos a un derecho básico de todo individuo que por mucho tiempo se les negó a los kurdos y que aún hoy en ciertas circunstancias se les sigue negando fuera de Irak.[20]

Mientras tanto, por el lado económico, en el artículo 110 se establece que el gobierno federal administraría los recursos extraídos del suelo nacional (petróleo y gas principalmente) y los repartiría de forma equitativa y justa entre todas las regiones del país, resaltando la especulación de una cuota que se le daría a aquellas regiones que fueron privadas de la distribución económica de los recursos durante el régimen baazista, todo esto con el fin de obtener un desarrollo justo y equilibrado en todo el territorio. Este último trecho de la Constitución se refiere principalmente a las regiones kurdas que sufrieron discriminación en el régimen anterior y las beneficia de manera económica por ello.

En 2005 Masud Barzani fue elegido por el Parlamento kurdo como presidente de la Región Autónoma del Kurdistán. En 2009 fue reelegido por sufragio universal, recibiendo 69.6 por ciento de los votos. En 2013 el Parlamento prorrogó su mandato por otros dos años y, al final de éste, Barzani continuó por un tiempo más hasta 2017. Dos meses antes del nombramiento de Barzani, el 7 de abril de 2005, fue nombrado Jalal Talabani como el sexto presidente de la República de Irak, cargo que desempeñaría hasta 2014. Talabani se convirtió así en el primer hombre de etnia kurda en ocupar este alto cargo en el país. De manera contradictoria, el ex presidente Saddam Hussein, detenido por las acciones perpetradas durante su dirigencia, siguió por medio de la televisión la ceremonia de posicionamiento del presidente electo, hombre al cual años antes había sentenciado a cadena perpetua por liderar las revueltas kurdas en los años de 1970 y 1980.

Crisis política y social

Entre los hechos más relevantes después de la caída del gobierno y la estructuración del gobierno transitorio, puede mencionarse el juicio en contra de Saddam Hussein por crímenes de lesa humanidad (asesinato de 148 chiitas en 1982), el ataque químico en las zonas kurdas y la invasión de Kuwait. Luego de un juicio largo de varios años, el Alto Tribunal Penal iraquí condenó a pena de muerte al ex mandatario. Su ahorcamiento se llevó a cabo el 30 de diciembre de 2006.

A finales de 2011, el presidente estadounidense Barack Obama declaró que retiraría las últimas tropas de su ejército de territorio iraquí. Así reportó el diario español *El Mundo* el repliegue del ejecito estadounidense: "Los últimos soldados

[20] Ornela Fabani, *op. cit.*, p. 17.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

estadounidenses que permanecían en Irak han abandonado esta madrugada el país a través de la frontera con Kuwait, culminando así la retirada total de las tropas norteamericanas que han permanecido en el país durante los últimos casi nueve años".[21] Aunque el supuesto objetivo de Estados Unidos era llevar democracia y libertad a un pueblo oprimido por un mandatario autoritario, su ejército abandonó Irak dejando un paisaje de destrucción, miseria y mucho desorden, como confirma Hussein Matar, un taxista entrevistado por la cadena periodística inglesa BBC: "Aún no tenemos agua corriente, ni electricidad, ni se ha reconstruido nada. Los estadounidenses invadieron Irak para liberarnos de Saddam Hussein. Pero las cosas se pusieron aún peor. Dijeron que Irak se convertiría en el paraíso. ¿Dónde está?".[22]

Desde febrero del mismo año, alrededor de todo Irak se produjeron múltiples protestas desencadenadas por la conocida Primavera Árabe.[23] Miles de personas, incluyendo a los kurdos, se congregaron en las principales plazas de ciudades como Basora, Bagdad y Mosul demandando la mejora de las condiciones de vida, de la accesibilidad a servicios públicos, el fin de la corrupción y denunciando la falta de empleo. La inconformidad de la gente expresada en estas manifestaciones populares se sumó a los grandes errores cometidos alrededor de casi nueve años de ocupación extranjera. Tales eventos dieron cabida a una crisis política y social en el país que fue aprovechada por diferentes grupos con pensamientos radicales, como el Estado Islámico (ISIS), para alzarse con fuerza y tomar control de diferentes territorios. ISIS quiere crear una gran identidad islámica que esté regida por la ley de la *sharia*,[24] homogeneizando a la población principalmente de Medio Oriente y el norte de África. Así mismo, como actor se siente insatisfecho con la estructura funcional del sistema internacional y, por ello, hará lo que esté a su alcance por intentar modificar aquella estructura y para que ésta lo favorezca. En julio de 2014 la página oficial del grupo en *Twitter* publicó una fotografía en la cual aparecían algunos de sus miembros destruyendo con un *bulldozer* la frontera de tierra que separa a Irak y a Siria, aludiendo al rompimiento

[21] *El Mundo*, "Estados Unidos culmina su salida de Irak con la retirada de los últimos soldados", 18 de diciembre de 2011, disponible en http://www.elmundo.es/elmundo/2011/12/18/internacional/1324184045.html

[22] Gabriel Gatehouse, "Lo que queda en Irak tras la retirada estadounidense" en *BBC*, 14 de diciembre de 2011, disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/12/111214_resultados_retirada_estadosunidos _irak_jr

[23] La Primavera Árabe fue una serie de protestas y revoluciones desarrolladas en varios de los países de Medio Oriente y el norte de África, en las cuales la población salió a las calles a manifestarse en contra de gobiernos por las horribles condiciones y falta de oportunidades en los países, llegando a derrumbar líderes y gobiernos enteros.

[24] La *sharia* o ley islámica es cuerpo del derecho de los países islámicos basadas en el libro sagrado *El Corán* y responsable por dictar las reglas de comportamiento de los musulmanes.

del Tratado de Sykes-Picot[25] y con ello al supuesto fin de la dominación extranjera de tantos años.

El gobierno del primer ministro Maliki, que duró hasta 2014, se caracterizó por el debilitamiento del Estado unitario; en contrapartida, se generó una división sectaria alrededor de todo el territorio iraquí. Estados Unidos, desde un principio, no dejó a los kurdos al frente del Estado iraquí porque temía que se generar algún tipo de golpe de Estado o inestabilidad prematura por la sección chiita en los años posteriores a la invasión, en virtud de que éstos son mayoría numérica en el país y de que nunca tuvieron una oportunidad de control real sobre el destino de su Estado. Aun así, a lo largo de 2014 se presentó este quiebre sectario de la "nación iraquí". La población dejó de lado la identidad y el sentimiento de ser iraquí y aquella definición que dio Castells de nación como "comunidades culturales construidas en la mente y memoria colectiva de las personas, por medio de una historia y de proyectos políticos compartidos"[26] se estaba presentando en Irak pero de una forma sectaria, formándose tres grandes identidades que ponían en riesgo la integridad del Estado iraquí. Por una parte estaban los kurdos, quienes –como sabemos– nunca se sintieron integrantes del Estado árabe al cual en el cual los aglutinaron; por otra parte, los árabes chiitas, que por muchos años fueron reprimidos, aun así siendo mayoría en Irak por el régimen baazista sunita, y ahora en la era post Hussein, tomaron las riendas del Estado e intentan crear un gobierno "plural", pero favoreciendo intereses totalmente chiitas; por último, estaban los sunitas, quienes al no dirigir más al país han tenido que ver cómo sus líderes son asesinados o puestos en prisión por un supuesto complot con el terrorismo.

Aun así, después de la reconfiguración del Estado iraquí, se mantuvieron símbolos nacionales exclusivamente árabes. Ejemplo de ello es su bandera, que sólo mudó sus estrellas por la frase "Alá es el más grande", y que al igual que el escudo nacional hace alusión a la República Árabe Unida. Según Wendt, las prácticas que desafíen la identidad colectiva crearán discordancias cognitivas y percepciones de amenaza por la porción mayoritaria,[27] y justo esto es lo que pasa en Irak. Mediante un mecanismo de refuerzo basado en la violencia, el Estado iraquí (chiita) intenta frenar las manifestaciones de inconformidad de las secciones kurdas y sunitas, haciendo que estos grupos ya no se sientan identificados con el gobierno central y recurran a los aspectos subnacionales

[25] Malise Ruthven, "The map ISIS hate" en *New York Daily*, Nueva York, 25 de junio de 2014, disponible en http://www.nybooks.com/daily/2014/06/25/map-isis-hates

[26] Manuel Castells, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, tomo III: El poder de la identidad, Siglo XXI Editores, México, 2001, p. 69.

[27] Alexander Wendt, "Anarquía es lo que los Estados hacen de ella" en *Monções: Revista de Relaciones Internacionales de la UAM*, Madrid, España, 2005.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

en la búsqueda de una identidad colectiva. Como señala Anderson, la uniformización identitaria efectuada por el Estado puede causar profundas inestabilidades políticas, económicas y sociales en caso de que haya "sub-nacionalismos" en el territorio.[28] En lo que refiere a los kurdos, según Hall, éstos recurrirían a una visión más conservadora centrada en la manutención de un pasado identitario, mientras que los suníes encontrarán en un segmento del dogma religioso su punto central.[29]

La situación se agravó más con la incorporación del Estado Islámico como actor relevante de la coyuntura iraquí. De 2014 a 2016, el ISIS tomó control de varios territorios del norte y oeste de Irak, además de otros en Siria, lo cual hizo que se dificultaran aún más las relaciones y la comunicación de Bagdad con el resto del país.

La principal contención que ha tenido ISIS en el norte de Irak han sido los hombres y las mujeres kurdas que luchan detrás de los *peshmergas* (ejército kurdo). Desde que comenzó la batalla en contra del Dáesh,[30] los kurdos han sabido mover sus piezas dentro de un panorama geopolítico algo complicado. La ayuda militar estadounidense y europea, en especial de Alemania, Francia y Reino Unido, ha sido un factor clave en el desarrollo armamentístico y militar del GRK, y ha generado una amplitud en la autonomía ya reconocida por el gobierno central; además, está el control de territorios que históricamente fueron suyos pero que en términos constitucionales no forman parte de su ente federal, como es el caso de Mosul o Kirkuk. Esta ayuda militar ha sido muy cuestionada tanto dentro del gobierno iraquí como en el exterior, principalmente en Turquía, que ve con malos ojos el armamiento y entrenamiento kurdo.

¿Camino a la independencia?

Aunque la nueva Constitución reconoció la Región Autónoma Kurda como un ente de la federación, no reconoció la totalidad de territorios que se adjudican los kurdos como tierras ancestrales. Partes disputadas de las gobernaciones de Nínive, Kirkuk y Diala quedaron bajo jurisdicción federal y, según lo estipulado en el artículo 140 de la Constitución, deberían realizarse referéndums en las ciudades y territorios en disputa para que se haga la voluntad del pueblo y así solucionar el problema.

[28] Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*, Companhia das Letras, São Paulo, 2008, p. 28.
[29] Stuart Hall, "Quem precisa da identidade?" en Tomaz Tadeu da Silva (org.), *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*, Vozes, Rio de Janeiro,
2000.
[30] Dáesh o Daish es una de las varias formas en que se conoce al Estado Islámico. Éste también es conocido como ISIS, EIIL o EI.

Según la constitución, el plazo máximo para el desarrollo de estas consultas debía ser el 31 de diciembre de 2007 pero, como se aprecia, a la fecha ni siquiera se han hecho los censos oficiales para saber cuántas personas son aptas para votar. Si los Estados se tratan como soberanos, entonces, con el tiempo se institucionalizará esta forma de subjetividad; si no lo hacen así, la soberanía no se convertirá en un principio fundamental, mutuamente reconocido.[31] Para los kurdos, el artículo 140 fue una de las razones principales que los llevó a apoyar la nueva Constitución, y su continuidad dentro de la estructura de gobierno actual ha dependido en gran medida de la implementación debida de la Carta Magna.

A medida que ha pasado el tiempo, los dirigentes políticos kurdos han modificado su discurso en torno al compromiso de no transformar la región federal kurda en una entidad política independiente. "El sistema federal iraquí es el que ha tenido que lidiar con las demandas de las dirigencias de los grupos étnicos en Kirkuk. Los fallidos intentos por legislar sobre la cuestión de los territorios en disputa y sus hidrocarburos han demostrado los alcances y límites del federalismo como receta para estabilizar Irak".[32] Según la encuesta realizada en 2011 por el Instituto Internacional Republicano (International Republican Institute), se puede observar la oposición de los árabes en las distintas provincias en disputa en la implementación del artículo 140 de la Constitución. En las provincias de Diala y Salahhadin existen índices de 60 y 52 por ciento de rechazo, respectivamente, a la implementación de este artículo. En cuanto a Kirkuk, por su misma historia hay una opinión dividida: 38 por ciento de la población se opone al mismo y, por otra parte, 31 por ciento apoya su aplicación.[33]

Poco a poco esa relación de amistad que se generó entre los sectores kurdos y árabes, principalmente chiitas, después del derrocamiento del régimen baazista está pasando a una relación súbita de rivalidad. Esto generó una modificación en la forma en que el gobierno iraquí estaba funcionando; así como lo dice Wendt, si un actor está insatisfecho con alguna institución, buscará la forma de cambiarla. Desde 2006 la bancada chiita en el Parlamento ha intentado modificar varios de los artículos de la nueva constitución, con el objetivo de acabar con la descentralización del país y tomar mayor control del poder estatal desde Bagdad. "Las personas actúan hacia los objetos (incluyendo otras personas) sobre la base del significado que el objeto (o

[31] Véase Alexander Wendt, *op. cit.*

[32] Juan Carlos Castillo, *Etnicidad y movilización política. La construcción simbólica de Kirkuk y el guión de acción colectiva kurdo en Irak*, tesis para obtener el grado de maestro en Estudios de Asia y África, Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México, México, 2013, p. 95, disponible en http://repositorio.colmex.mx/downloads/9880vs39z

[33] International Republic Institute, "Do you support or oppose implementing Article 140 from the Iraqi Constitution in your province?", Survey of Northern Triangle Public Opinion, 2011.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

persona) tiene para ellos".[34] No es casualidad que las zonas disputadas por los kurdos y Bagdad sean las mismas en las que se asientan algunas de las mayores reservas de petróleo del mundo. A los kurdos este territorio les recuerda sus antepasados, su historia y, junto con esto, una renta para lograr el desarrollo de su región y mejorar la calidad de vida de su pueblo; para los chiíes, este territorio tiene un significado netamente económico con el cual aumentarían su poder.

Durante los años que prosiguieron a 2012 y a la creación del ISIS, el Kurdistán iraquí aumentó significativamente las ventas de petróleo y gas a su vecino, Turquía. Al principio, la región autónoma enviaba cada día al menos 15 camiones de combustible líquido a la ciudad mediterránea turca de Mersin; en contrapartida, Ankara devolvía camiones con pequeñas cantidades de combustible diesel y queroseno para las plantas de energía de la región. Gracias a la lucha contra el ISIS los kurdos han tomado control de territorios muy importantes, como la ciudad de Kirkuk en 2014. Esto significó el aumento significativo de sus ingresos basados en las exportaciones, ya que sólo este territorio representaba 60 por ciento del crudo que exportaba.[35] Estas relaciones económicas con Turquía y con otros países que comenzaron a comprar el crudo kurdo aumentaron gradualmente a medida que pasaban los años, de tal forma que ayudó en el desarrollo económico de toda la región kurda llegando a conseguir las tasas más bajas de pobreza y el nivel más alto de vida en Irak, convirtiéndola en la zona más estable y segura de todo el país. Estas ventas del crudo se desarrollan en una dinámica de establecimiento de un Estado paralelo. Además, consiguió mantener fuertes relaciones diplomáticas con algunos Estados, siendo sede de una serie de consulados y oficinas de representación de diversos países como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia y Rusia.

El 25 de septiembre de 2017 se desarrolló un referéndum independista en la Región Autónoma del Kurdistán iraquí liderado por el presidente de la región, Masoud Barzani. El resultado fue la victoria arrasadora del sí, con 92.73 por ciento de los votos totales.[36] Este hecho generó en el mundo una gran incertidumbre: países como Estados Unidos, mediante algunos comunicados, mostraron su preocupación por la integridad de Irak e incentivaron el diálogo entre los kurdos y Bagdad para que la región no se desestabilizara. Por su parte, Ankara, Bagdad y Teherán catalogaron este sufragio como ilegal, por lo cual no reconocieron de ningún modo el resultado.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

[34] Alexander Wendt, *op. cit.*

[35] Charles Stratford, "Kurds lose vital oil fields after Iraqi forces capture Kirkuk" en *Al Jazeera*, 2017, disponible en https://www.aljazeera.com/news/2017/10/kurds-lose-vital-oil-fields-iraqi-forces-capture-kirkuk-171018165756469.html

[36] *The Guardian*, "More than 92% of voters in Iraqi Kuristan back independence", 2017, disponible en https://www.theguardian.com/world/2017/sep/27/over-92-of-iraqs-kurds-vote-for-independence

En contraposición, Israel fue el único Estado en el mundo en felicitar a los kurdos por el resultado del referéndum. En un reporte del periódico español *El Mundo* resaltan que el primer ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, afirmó que los kurdos comparten los mismos valores del pueblo judío, además de ser un pueblo valiente y pro occidental. La explicación del gran apoyo por parte del gobierno judío según el periódico es que "'El enemigo de mi enemigo es mi amigo' es un principio que también tiene vigencia en este caso. El gobierno y ejército israelíes ven con mucha preocupación cómo el eje chii –liderado por Teherán– obtiene el control y continuidad territorial en piezas importantes del tablero regional como Iraq, Siria y Líbano".[37]

Turquía y Estados Unidos ven con malos ojos el acercamiento potencial que se está generando entre el gobierno de Bagdad y los iraníes y, principalmente, el destino del petróleo. "A principios de esta semana, el Secretario de Estado estadounidense, Rex Tillerson, pidió que 'las milicias iraníes' abandonen el país árabe y abogó por 'construir un nuevo Irak lejos de la influencia de Irán'".[38] Por su parte, en el mes de octubre las autoridades iraníes hicieron una visita a Bagdad para afianzar su relación con el país vecino y debilitar la alianza estadounidense.

La idea de emancipación del pueblo kurdo no es nada nueva para el mundo y, por ende, la votación hecha en septiembre de 2017 tampoco lo es. El sufragio independentista es consecuencia de la falta de compromiso del gobierno de Bagdad con los acuerdos pactados en la Constitución de 2005 y con las constantes arremetidas de los árabes para deslegitimar lo acordado en la instauración del nuevo gobierno. Los kurdos habían estipulado en varias ocasiones las exigencias de su pueblo para continuar siendo parte del Estado iraquí pero, como se puede observar, en los años que prosiguieron la votación de la Constitución en 2005, las relaciones entabladas entre los kurdos y los árabes chiitas, y entre los mismos chiitas con los sunitas, se fueron desgastando hasta el punto de que ya no existía una cohesión política dentro del mismo gobierno de Bagdad y sentir por algunos momentos que el país se estaba dividiendo en tres entes administrativos: uno kurdo en el norte, uno chiita en el centro y sur y uno sunita en la parte centro occidental del territorio.

Según lo que dice Anderson, la condición nacional es el valor de mayor legitimidad universal en la vida política de la actualidad mundial[39] y este aspecto los kurdos lo saben con claridad. Siguiendo la hipótesis inicial del trabajo, en el transcurrir

[37] Sal Emergui, "¿Por qué Israel es el único país de la región que apoya el referéndum del Kurdistán iraquí?" en *El Mundo*, Jerusalén, 24 de septiembre 2017, disponible en http://www.elmundo.es/internacional/2017/09/24/59c79366ca4741250d8b4582.html

[38] Marina Villén, "Irán trata de afianzar su alianza con Irak frente a EEUU", 2017, disponible en http://www.wradio.com.co/noticias/internacional/iran-trata-de-afianzar-su-alianza-con-irak-frente-a-eeuu/20171026/nota/3619766.aspx

[39] Benedict Anderson, *op. cit.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

de los años que marcaron el derrocamiento del régimen baazista y el reconocimiento constitucional de la región kurda y de su autonomía, los kurdos aprovecharon la coyuntura para consolidar la estructuración de un aparato gubernamental propio intentando suplir en todas las áreas al gobierno central de Bagdad. Con la incursión del ISIS dentro del panorama político, social y económico de la región y la lucha que los *peshmergas* emprendieron contra ellos, se logró evidenciar con más claridad el nivel de avance y el alcance del Gobierno Regional del Kurdistán, consiguiendo resistir las ofensivas del ISIS, salvaguardando sus habitantes y no dejando que las diferentes crisis que circundaban la región y el país afectarán con severidad su gobierno y territorio.

La Región Autónoma del Kurdistán en este momento presenta en teoría la mayoría de los elementos necesarios que hacen de un país ser lo que es: un territorio políticamente independiente y delimitado que posee un aparato gubernamental constituido con base en leyes que lo abalan, con una población específica que comparte historia, creencias o símbolos en común y unas fuerzas de seguridad que actúan en pro de la defensa de ellos. El único elemento que estaría en vísperas de conseguir sería el reconocimiento de otros Estados, a pesar de que ya tendría el reconocimiento de un país que sería Israel, el cual fue el único hasta el momento que se manifestó favorablemente con respecto al referéndum hecho. No obstante, al igual que en el caso de Cataluña en España, el proceso de reconocimiento de un Estado nuevo es largo y complicado de definir. Al respecto, el historiador inglés Eric Hobsbawm señala que las definiciones objetivas de nación han fracasado debido a la presencia de "excepciones" a la hora de establecer criterios comunes y, últimamente, estas "excepciones" son más recurrentes.

Según algunos críticos, el referéndum es un medio por el cual el presidente Barzani quiere una "toma del poder", orientada hacia una expansión territorial que fortalezca su liderazgo. Ello refiriéndose hacia la ciudad de Kirkuk rica en hidrocarburos. Por otra parte, el Presidente se defiende manifestando que los kurdos siempre estuvieron abiertos a negociar con el gobierno de Bagdad, pero a medida que el tiempo pasó la confianza fue disminuyendo por las arremetidas constantes a la constitución pactada. En un discurso dado por Barzani ante el Parlamento Europeo, señaló que "Puesto que hemos fracasado en el propósito de ser dos buenos socios tratemos, al menos, de ser dos buenos vecinos",[40] refiriéndose a la decisión de hallar una nueva modalidad en las relaciones con el gobierno de Bagdad.

El 16 de octubre del mismo año, el ejército iraquí lanzó una campaña contra las fuerzas kurdas que controlaban parte de las regiones de Kirkuk, Diala y Nínive en el norte del país desde 2014 cuando expulsaron al ISIS de la zona. Esto generó el des-

[40] Masoud Barzani, "Discurso del Presidente kurdo frente al Parlamento Europeo", 2017.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

plazamiento de alrededor de 77 mil personas según el Ministerio de Inmigración iraquí, principalmente kurdos, que se refugiaron en la región autónoma, además de una crisis política entre Bagdad y Erbil. Esta operación de las fuerzas iraquíes se desenvolvió con el objetivo de intimidar al gobierno kurdo luego de la consulta celebrada y mostrar el poderío del gobierno iraquí. Luego de este incidente, los diferentes diarios del mundo titularon la derrota del sueño kurdo después que Barzani demitiera al cargo de presidente. Durante su discurso de despedida denunció que la operación hecha semanas atrás por el ejército iraquí "estaba 'planeada' y habría tenido lugar, aunque no se hubiera celebrado la consulta".[41]

Consideraciones finales

A lo largo de estos dos últimos apartados del trabajo, pudimos observar qué tan larga y complicada ha sido la lucha de sólo una parte de los kurdos en general para ratificar sus derechos como personas y como pueblo que son. Aún hoy podemos ver la constante represión de algunos sectores kurdos en partes de Turquía y principalmente en Siria con la guerra civil. También resaltamos la complejidad de hacer un análisis completo cuando se aborda un fenómeno tan complicado como lo son los sentimientos nacionalistas y las minorías étnicas de un país, en las cuales no hay que dejar de lado los diferentes elementos históricos, políticos, sociales, culturales y territoriales que hacen al grupo o comunidad diferenciarse del resto.

En el transcurso de esta investigación se ha mostrado lo larga y complicada que ha sido la lucha que han entablado los kurdos a lo largo de su historia. El objetivo en este artículo fue mostrar la trayectoria de la cuestión kurda en Irak y responder a la pregunta de ¿qué efectos trajo la caída del régimen de Saddam Hussein en el Kurdistán iraquí para que desembocara en el referéndum desarrollado en 2017? Se llegó a la conclusión de que después de que la invasión a Irak se concretizó, se puede demostrar el fortalecimiento de los kurdos como sector de la sociedad frente al nuevo panorama político en Irak, gracias en parte a la alianza de intereses de éstos con los estadounidenses, en donde ahora tienen voz y voto y pueden expresar libremente sus opiniones. Todo esto evidenciándose dos etapas posteriores a la invasión: la primera inicia con la participación activa en las negociaciones entabladas en el poder ejecutivo transitorio, posicionando a Jalal Talabani como primer presidente kurdo del país y con la aprobación de la nueva constitución en 2005, en la cual se recalca el derecho

[41] "El presidente kurdo Barzani dimite tras el referéndum fallido en Irak" en *El Español*, 30 de octubre de 2017, disponible en https://www.elespanol.com/mundo/asia/20171030/258224357_0.html fecha de consulta: 17 de septiembre de 2018.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

constitucional de la autonomía política regional kurda, además de reconocer a los kurdos como una de las dos grandes nacionalidades presentes en Irak, y junto con ello, su idioma. La segunda etapa está marcada por la ayuda europea de provisiones y armas para la expulsión de grupos terroristas como el ISIS, en la cual los kurdos comienzan a ganar y a controlar territorios ricos en hidrocarburos más allá de sus fronteras regionales, lo que ayudó económicamente en el proceso de consolidación del GRK.

Estos hechos mencionados en conjunto ayudan a confirmar nuestra hipótesis de que tras el derrocamiento del régimen de Hussein, los kurdos fueron adjudicando y consolidando una estructura gubernamental propia, que ya estaba en fase de formación desde años anteriores, con el objetivo de lograr una autonomía cada vez más alta para así llegar a un punto en que desecharían la idea de ser dependientes de Bagdad y proclamarían su independencia con base en una identidad propia y centrada en la idea de nación ancestral. Sólo que, después de haber llevado a cabo esta consulta separatista, el Kurdistán vio por su propia cuenta que esa autonomía plena que ellos creían tener, no existía, sino por el contrario, lo que existía era una estructura de dependencia recíproca. En contrapartida al desarrollo de esta consulta, el Ejército iraquí expulsó a los *peshmergas* de todos aquellos territorios que desde hace años controlaban y, así, los sentenció simplemente al control de las zonas dentro de las fronteras designadas por la constitución. Los kurdos por su parte no pudieron hacer mucho y allí quedó toda voluntad de continuar o más bien de iniciar ese proceso separatista que proclamaban. Por ello, hablar hoy de independencia kurda es precipitarse a los hechos y a la coyuntura actual por la que pasa tanto Irak como Medio Oriente en conjunto. El referéndum independentista expresó realmente el deseo y la voluntad del pueblo, pero también mostró las debilidades y la aún dependencia de los kurdos hacia el gobierno de Bagdad. Aunque la pérdida de los territorios que los kurdos controlaban por fuera de sus fronteras federales representó un duro golpe para el GRK, éste sirvió para el fortalecimiento del mismo gobierno kurdo y para que se concientizaran de que dentro del panorama político actual, alguna decisión precipitada podría desencadenar un retroceso dentro del proceso progresivo de autodeterminación y autonomía regional y, junto con esto, la posible pérdida de las ayudas que sus aliados proporcionaban.

Igualmente, al haber analizado la evolución de la cuestión kurda desde el fin del Imperio otomano, se logra percibir como desde siglo pasado la idea de un Kurdistán ha sido empleada por gobiernos no sólo de la región, sino externos a ella, como una estrategia política, de tal forma que consiguen manipular diferentes sectores de la sociedad hacia un cierto lado de la balanza política de Medio Oriente, la cual en la mayoría de las ocasiones repercute de forma negativa o no genera ningún beneficio hacia los kurdos.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

Así mismo, se constató que cuando un Estado lleva a cabo medidas de uniformización identitaria, como es el caso de la "arabización" del norte del país, como dice Anderson, puede causar serias inestabilidades políticas, económicas y sociales en el caso de que haya en el territorio subnacionalismos. La violenta represión generada no sólo por el gobierno de Hussein, sino también por los anteriores, condujo al cuestionamiento de la identidad de la comunidad kurda, por lo cual recurrieron al aspecto de "ser kurdo" enfocado en la manutención de un pasado identitario como forma de darle sentido y juicio a la situación de caos sociopolítico en que la cohesión nacional perdió cualquier significado. Los diversos procesos subjetivos de interacción que integran la formación de las sociedades que son parte de un Estado, explican la lógica de la construcción de las identidades personales y, al mismo tiempo, muestra la interconexión de las unidades culturales de las sociedades de un mismo país, dotado de múltiples identidades en interacción constante como es el caso de los árabes (sunitas y chiitas) y kurdos en Irak.

Así como se mencionó en la introducción, el interés y la importancia del trabajo parten del poco conocimiento y estudio del tema dentro de la comunidad académica de Occidente y, en especial, de América Latina. Si desde nuestra región intentamos crear y establecer una agenda Sur-Sur, es nuestra obligación tener conocimiento de las múltiples luchas que se están desarrollando en los diferentes países que integran este sur global y, al mismo tiempo, fomentarlo en el mundo académico, ya que en nuestros idiomas, español y portugués, son casi inexistentes los materiales que se hallan sobre este asunto.

El tema no queda concluido. Hay mucha más investigaciones por hacer, no sólo de esta parte de la sociedad kurda, sino de los kurdos en general, recordando que estos también son parte de Estados como Irán, Turquía y Siria. La lucha de los kurdos en cada país se ha desarrollado de forma totalmente diferente y no aislada de los variados eventos que ocurren en cada país, por ejemplo en Siria con la guerra civil y en Turquía con la catalogación del PKK como grupo terrorista, los cuales también repercuten en el otro lado de la sociedad kurda más allá de la frontera invisible.

Fuentes consultadas

Adler, Emmanuel, *O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais*, Lua Nova, São Paulo, 1999.

Anderson, Benedict, *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*, Companhia das Letras, São Paulo, 2008.

Barzani, Masoud, "Discurso del Presidente kurdo frente al Parlamento Europeo", 2017.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

Bauer, Otto, *Um Mapa da Questão Nacional*, A Nação en Gopal Balakrishnan (org.), Contraponto, Rio de Janeiro, 2000.

Besikçi, Ismail, *Kurdistán: una colonia internacional*, IEPALA, col. Problemas Internacionales, Madrid, España, 1992.

Biersteker, Thomas y Cynthia Weber, *State Sovereignty as Social Construct*, Universidad de Cambridge, Inglaterra, 1996.

Borja, Jaime H., *Ciencias Sociales 7*, Santillana, Bogotá, 1999.

Calduch, Rafael, *Nacionalismos y minorías en Europa*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1998.

Castells, Manuel, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, tomo III: El poder de la identidad, Siglo XXI Editores, México, 2001.

Castillo, Juan Carlos, *Etnicidad y movilización política. La construcción simbólica de Kirkuk y el guión de acción colectiva kurdo en Irak*, tesis para obtener el grado de maestro en Estudios de Asia y África, Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México, México, 2013.

Castillo, Juan Carlos, *La cuestión kurda en Medio Oriente: evolución e implicaciones regionales*, tesis para obtener el grado de licenciado en Relaciones Internacionales, División de Ciencias Políticas y Humanidades, Universidad de Quintana Roo, Chetumal, Quintana Roo, 2009.

Central Intelligence Agency, *Impact and Implications of Chemical Weapons Use in the Iran-Iraq War*, 2004.

Central Intelligence Agency, *The World Factbook: Middle East*, 2018.

Danforth, Nicholas, "Forget Sykes-Picot, it's the Treaty of Sèvres That Explains the Modern Middle East" en *Foreign Policy*, 10 de agosto de 2015.

El Español, "El presidente kurdo Barzani dimite tras el referéndum fallido en Irak", 30 de octubre de 2017.

El Mundo, "Estados Unidos culmina su salida de Irak con la retirada de los últimos soldados", 18 de diciembre de 2011.

Emergui, Sal, "¿Por qué Israel es el único país de la región que apoya el referéndum del Kurdistán iraquí?" en *El Mundo*, Jerusalén, 24 de septiembre de 2017.

Entessar, Nader, *Kurdish Ethnonationalism*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos y Reino Unido, 1992.

Fabani, Ornela, *Los kurdos y el fortalecimiento de su posición en el Irak post Saddam*, XVIII Simposio Electrónico Internacional Medio Oriente y Norte de África, Argentina, 2008.

Fierke, Karin y Knud Erik Jorgensen, *Constructing International Relations*: *The Next Generation*, M. E. Sharpe, Nueva York/Londres, 2001.

Gatehouse, Gabriel, "Lo que queda en Irak tras la retirada estadounidense" en *BBC*, 14 de diciembre de 2011.

Guzzini, Stefano yAnna Leander, *Constructivism and International Relations. Alexander Wendt and His Critics*, Routledge Taylor and Francis Group, Londres/Nueva York, 2006.

Hall, Stuart, "Quem precisa da identidade?" en Tomaz Tadeu da Silva (org.), *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*, Vozes, Rio de Janeiro, 2000.

Heper, Metin, *The State and Kurds in Turkey: The Question of Assimilation*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2007.

Herz, Mônica y Andrea Hoffmann, *Organizações Internacionais: história e práticas*, Elsevier, Rio de Janeiro, 2004.

Hobsbawm, Eric J., "Etnia e nacionalismo na Europa de hoje" en Gopal Balakrishnan (org.), *Um Mapa da Questão Nacional*, Contraponto, Rio de Janeiro, 2000.

Human Rights Watch, *Genocide In Iraq: The Anfal Campaign Against The Kurds*, 1993.

International Republic Institute, "Do you support or oppose implementing Article 140 from the Iraqi Constitution in your province?", Survey of Northern Triangle Public Opinion, 2011.

Jackson, Robert y Georg Sørensen, *Introdução as Relações Internacionais*, Zahar Editora, Rio de Janeiro, 2007.

Jorgensen, Knud Erik, *Four Levels and A Discipline: Constructing International Relations. The Next Generation*, M. E. Sharpe, Nueva York/Londres, 2001.

Lene, Hansen, *The Globalization Of World Politics: An Introduction to International Relations. Postructuralism* en John Baylis, Steve Smith y Patricia Owens (orgs.), Oxford University Press, Londres, 2011.

McDowall, David, *A Modern History of the Kurds*, vol. 3, Tauris, Londres, 2004.

Messari, Nizar y Joao Nogueira, *Teoría de las Relaciones Internacionales: corrientes y debates*, Elsevier, Sao Paulo, 2005.

Nezan, Kendal, "Kurdistan in Turkey" en Gérard Chaliand y David McDowall (coords.), *A People Without a Country. The Kurds and Kurdistan*, Olive Branch Press, Nueva York, 1993.

Power, Samantha, *A Problem From Hell: America and the Age of Genocide*, Basic Books, Nueva York, 2002.

Ruthven, M., "The map ISIS hate" en *New York Daily*, Nueva York, 25 de junio de 2014.

S/a, *Constitution of Iraq*, Unami (Unofficial) English Translation, 2005.

Sánchez, Leandro Enrique, "¿De qué se habla cuando se habla de Constructivismo? Revisión de sus clasificaciones y categorías" en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 114, México, septiembre-diciembre 2012.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 107-134.

Sierra Kobeh, María de Lourdes, "La influencia del factor externo en la conformación del Medio Oriente moderno y sobre sus relaciones internacionales" en *Cuadernos de Estudios Regionales*, UNAM, México, 2007.

Stratford, Charles, "Kurds lose vital oil fields after Iraqi forces capture Kirkuk" en *Al Jazeera*, 2017.

The Guardian, "More than 92% of voters in Iraqi Kurdistan back independence", 2017.

The New York Times, "Could different borders have saved the Middle East?", Nueva York, 14 de mayo de 2016.

Tolossa, Natalia, *A Política Europeia de Segurança e Defesa e a formação da identidade coletiva: o caso do Reino Unido no governo de Tony Blair*, disertación maestrado en Relaciones Internacionales, Pontifícia Universidade Católica de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

Tripp, Charles, *Historia de Iraq*, Cambridge University Press, Madrid, 2003.

Wendt, Alexander, "Anarquía es lo que los Estados hacen de ella" en *Monções: Revista de Relaciones Internacionales de la UAM*, Madrid, España, 2005.

Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

Woodward, Kathryn, "Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual" en Tomaz Tadeu Da Silva (org.), *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*, Vozes, Rio de Janeiro, 2000.

Retos de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con México en el nuevo orden mundial

Challenges of the cooperation for development of the European Union with Mexico in the new emerging global order

Enriqueta Serrano Caballero*

Resumen

Actualmente el número de países receptores de cooperación internacional para el desarrollo se ha visto reducido drásticamente atendiendo al nivel de ingreso *per cápita* por país, principal criterio de asignación de recursos de la cooperación internacional. En este sentido, la cooperación para el desarrollo se enfrenta a una contradicción: a mayor ingreso *per cápita* por país, menor el porcentaje a recibir de cooperación en sus esquemas tradicionales. Por ello, en la última década se ha puesto en marcha un tipo de cooperación más horizontal, basada en incentivos, que se integra por una pluralidad de nuevos actores e instrumentos, lo que evidencia los cambios que se han dado en los últimos años en la sociedad internacional, y a su vez, anuncia lo que debe ser la cooperación para el desarrollo en un futuro próximo. En este contexto, es necesario cuestionarnos si la cooperación para el desarrollo sigue siendo un mecanismo útil de la Acción Exterior de la Unión Europea para con los países de renta media. Por lo tanto, el objetivo de este artículo es describir y analizar esta coyuntura, además de las dinámicas y propuestas establecidas para revitalizar y formular algunas líneas de trabajo alrededor de la cooperación de la Unión Europea con México.

Palabras clave: Unión Europea, cooperación al desarrollo, México, relaciones internacionales.

Abstract

The number of countries receiving international cooperation for development has been drastically reduced according to the level of per capita income per country, which is the main criterion for the allocation of international cooperation resources. In this way, cooperation for development faces a contradiction: the higher per capita income per

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora-investigadora adscrita al Programa de Estudios Políticos e Internacionales de El Colegio de San Luis A.C., San Luis Potosí, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Correo electrónico: enriqueta.serrano@colsan.edu.mx

country, the lower the percentage to receive cooperation in its traditional schemes. This is the reason why, in the last decade a more horizontal type of cooperation based on incentives has been launched. It is integrated by a plurality of new actors and instruments and demonstrates the changes that have taken place in recent years in the international scene. In return it announces what cooperation for development should be in the near future. In this context, it is necessary to question whether development cooperation remains a useful mechanism of the European Union's External Action for middle-income countries. Therefore, the objective of this article is to describe and analyze this juncture, in addition to the dynamics and proposals established to revitalize and formulate some lines of work around the cooperation of the European Union with Mexico.
Key words: European Union, development cooperation, Mexico, international relations.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 137-153.

Introducción

Actualmente el número de países receptores de Cooperación Internacional para el Desarrollo (en adelante CID) se ha visto reducido drásticamente atendiendo al nivel de ingreso *per cápita* por país, principal criterio de asignación de recursos de la cooperación internacional. Por lo que hace a los países de América Latina y el Caribe, la mayoría de éstos son reconocidos como Países de Renta Media (en adelante, PRM) y Media Alta (en adelante, PRMA), por lo que ya no son considerados como prioritarios para recibir recursos financieros de cooperación internacional o Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Ante los cambios de la cooperación internacional a raíz de la graduación de estos países, a partir de 2014 la Unión Europea (UE) también graduó a los PRM y modificó su estrategia de cooperación al desarrollo, concentrándose en los países que más lo necesitan –atendiendo al nivel de renta"; en adelante, la cooperación con estos países tendría lugar bajo otras modalidades de cooperación, sin la asignación directa por país y a partir de criterios regionales y temáticos.

México, al igual que otros 32 países de la región graduados, no supone que derivado de sus ingresos altos haya dejado de tener desafíos en materia de desarrollo; al contrario, la realidad de México como PRMA arrastra y esconde brechas estructurales y severas vulnerabilidades relacionadas con las desigualdades, las diferencias regionales, la movilización de recursos internos y la debilidad de los marcos sociales, así como con las escasas capacidades de innovación y bajos niveles de diversificación comercial que bloquean y ralentizan procesos de desarrollo que se manifiestan principalmente en lo local.[1] Prueba de lo anterior es que en México, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), 41.2 por ciento de la población vive en pobreza y 7.6 por ciento en pobreza extrema. En total, 62.8 por ciento de la población vive en condiciones de pobreza y desigualdad (2016).

[1] Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), *América Latina en cifras*, FAES, Madrid, 2018.

La graduación de los países de la región latinoamericana, incluyendo a México, presenta diversos escenarios en extremo complejos, puesto que a pesar de tener altos ingresos, los países deben continuar haciendo frente a sus problemas internos. Aunado a lo anterior, también deben enfrentar los desafíos asociados a esta disminución de los fondos de ayuda internacional para el desarrollo, misma de la que venían disponiendo. El panorama expuesto supone una contradicción que genera parte del problema de investigación que se tratarán en las siguientes páginas: de acuerdo a la métrica tradicional que designa el financiamiento de cooperación internacional y ayuda oficial al desarrollo, los PRM y PRMA ya no la necesitan de forma tradicional, puesto que obtuvieron un mayor crecimiento económico derivado de inversiones domésticas, extranjera o alguna otra; sin embargo, la ayuda externa –en sus diversas modalidades" sigue siendo necesaria para el desarrollo interno de cada país, así como para afrontar desafíos regionales propios a la naturaleza de los PRM y PRMA.

Debe mencionarse que en los últimos años de la segunda década del siglo XXI se ha puesto en marcha un tipo de cooperación más horizontal, basada en incentivos, integrada por una pluralidad de actores e instrumentos diversos que van más allá de la AOD, lo que evidencia las transformaciones que se han dado en los últimos años en la sociedad internacional y que, además, anuncia lo que debe ser la cooperación para el desarrollo en un futuro próximo, según lo establecido en los acuerdos de los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia del Desarrollo, el Acuerdo de París sobre cambio climático y la Agenda 2030.

En estos nuevos escenario y condiciones que vienen permeando al sistema internacional de cooperación para el desarrollo, es necesario cuestionarnos si la cooperación al desarrollo proporcionada por la UE continúa siendo un mecanismo útil de su acción exterior –política de cooperación de la Unión" con los países de renta media y en particular con México. Entonces, la pregunta que rige esta investigación es la siguiente: en este nuevo escenario de la cooperación internacional, en el cual se presenta una disminución de la ayuda a los PRM y PRMA, ¿cuáles son los retos de la cooperación al desarrollo de la UE con México, caracterizado como un país de renta media alta? De tal suerte, en este trabajo de investigación se pretende describir y analizar la coyuntura, las propuestas y dinámicas que se establecen para revitalizar la cooperación de la UE con México como país de renta media alta, así como analizar los retos de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión.

Para ello, el trabajo se ha dividido en tres apartados bien diferenciados: en el primero se analiza el nuevo paradigma de la cooperación internacional y los cambios en la política de desarrollo de la UE; en el segundo se describen los retos de la política de cooperación de dicho bloque con América Latina y, acto seguido, en la tercera se abordan los retos de la cooperación de la Unión con México.

La contribución en este trabajo consiste en que se abordan algunos de estos desafíos

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 137-153.

y perspectivas que planean actualmente sobre la política de desarrollo –y en particular la cooperación para el desarrollo– de la UE hacia México, aportando distintos elementos de análisis y reflexión sobre su futura evolución. Hay que señalar que se trata de una aproximación al tema, no se pretende hacer un análisis exhaustivo de todos los retos de la cooperación de la UE con México en el nuevo orden mundial emergente.

Para realizar este pequeño estudio se recurrió al análisis de fuentes hemerográficas e institucionales de la UE; además, se revisaron informes e investigaciones auspiciados por organismos regionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otros. Todo ello ayudó a conocer más de cerca la complejidad que entraña la cooperación al desarrollo de la UE con México, en el nuevo orden mundial emergente. En este sentido, hay que señalar el prolífero desarrollo de investigaciones y la variedad de análisis que se han dado en los últimos años referentes a la transformación que ha sufrido la cooperación de la Unión con los países de renta media en el nuevo escenario de la cooperación internacional para el desarrollo.

El nuevo paradigma de la cooperación internacional y los cambios en la política de desarrollo de la UE

No debe olvidarse que el grueso de la población en situación de pobreza vive precisamente en los PRM y PRMA. Ahora bien, el déficit estructural de estos países y las grandes vulnerabilidades desaceleran, frenan o –más grave aún– bloquean su propio desarrollo; estas adversidades estructurales se conocen en la teoría como trampas y/o brechas de los PRM y PRMA. Alonso *et al.* mencionan que distinguir entre trampas y brechas proporcionaría un marco útil para distinguir la respuesta y apoyo que puede proporcionárseles a los PRM y PRMA por parte de la sociedad internacional.

En este sentido, las "trampas de la renta media" se relacionan directamente con el ascenso en las escalas de renta, los países tienden a estar menos afectados por las carencias absolutas. No obstante, se distinguen por las asimetrías y los estrangulamientos al interior que genera el mismo proceso de desarrollo; en su mayoría, éste es generado por episodios de crecimiento acelerado. De entre estas "trampas" se pueden mencionar a las que dan más atención los especialistas en la materia, que se relacionan de manera directa con las dificultades del cambio productivo y los problemas para competir en el mercado internacional, por ejemplo en el sector manufacturero, caracterizado por mano de obra barata.[2]

[2] José Antonio Alonso, Jonathan Glennie y Andy Summer, *Receptores y contribuyentes: los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo*, DESA Working Paper, núm. 135, 2014, pp. 5-6.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 137-153.

Otras "trampas" identificadas en los PRM y PRMA tienen que ver con la productividad y el cambio productivo. Esta categoría se relaciona directamente con las dificultades que enfrentan los países para sostener procesos de transformación tecnológica y productiva; la especialización productiva se basa sobre todo en sectores que intensifican el uso y explotación de recursos naturales y el trabajo no cualificado, por lo que una de las apuestas para solucionar este problema es apostar la promoción de cambios estructurales dirigidos a la promoción del capital humano y la creación y el fortalecimiento de capacidades tecnológicas.[3] Por supuesto, lo anterior está encaminado a la generación de empleo decente, haciendo referencia a todas las características que éste debe cumplir de acuerdo con los estándares de la Organización Internacional del Trabajo.

La "trampa" referida al sector energético y tecnológico implica desarrollar nuevos sectores industriales y capacidades tecnológicas a fin de transformar los patrones de consumo energético basado en el uso irracional de recursos naturales que, además, degradan el ambiente generando grandes cantidades de contaminación, por lo que para salir de esta trampa es imperante promover un sector energético basado en tecnología amigable con el medio ambiente, lo cual traería aparejado mejoras económicas.[4]

Por otro lado, la "trampa" ligada a la estabilidad macroeconómica e integración financiera internacional[5] se identifica como otro sector de vulnerabilidad de los PRM y PRMA, atendiendo a las dificultades que tienen para mantenerse en equilibrio macroeconómico y el manejo de políticas macroeconómicas contracíclicas. Finalmente, debe referirse la "trampa" que tiene que ver con la cohesión social, gobernanza y calidad institucional:[6] Alonso *et al.* mencionan que, a medida que un país progresa, tiende a requerir un sistema institucional con mayor complejidad y calidad que pueda responder a las demandas ciudadanas y también a desarrollar una mejor economía, atendiendo a mejores condiciones para generar gobernanza. No obstante, el problema principal en lo referente a los sistemas institucionales de los PRM y PRMA no sólo se limita a la "debilidad institucional", sino a la reducida credibilidad, por lo que debe tenerse claro que el problema va más allá de cuestiones técnicas y se solucionaría fortaleciéndolas.

Por cuanto hace a las "brechas" de los PRM y PRMA, se identifican la persistente pobreza y desigualdad, así como lo concerniente a estructuras resilientes. En este punto, debe mencionarse que el mayor porcentaje de personas en condiciones de

[3] *Ibidem,* pp. 6-7.
[4] *Idem.*
[5] *Idem.*
[6] *Idem.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 137-153.

pobreza y pobreza extrema se concentra en estos PRM y PRMA, por lo que, de acuerdo a estimaciones, puede que la pobreza para 2030 se continúe acumulando en estos países si las tendencias no varían lo suficiente. Por otro lado, la brecha relacionada a infraestructuras es un punto clave, ya que las inversiones en este sector promueven además del crecimiento y competitividad la expansión de mercados de capital, además de ampliar la cartera de proyectos en todos los niveles de un país; a largo plazo, la atención a este sector puede generar mayor productividad, eficiencia en el sector energético, reducción de costos de movilidad, fortalecimiento de la integración regional y, por supuesto, mejores servicios sociales.[7]

En este contexto, el sistema de cooperación internacional ha cambiado, incorporando a nuevos actores e innovando para ayudar de la mejor manera y así cumplir con los estándares requeridos en tanto a eficacia y eficiencia de la ayuda. Debe tenerse en cuenta que derivado de cualquier diagnóstico que se realice a los países, por más similitudes que se encuentren, la situación de cada PRM/PRMA será muy particular atendiendo a diversas variables, por lo que algunos podrían requerir en mayor medida recursos financieros, transferencias monetarias, entre otros, y centrar sus estrategias hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la transferencia e intercambio de conocimientos, ayuda técnica u otros, tal vez en modalidades mayormente de cooperación Sur-Sur o triangular, etc. Lo que debe dejarse claro, es que debe incentivarse el diagnóstico y reconocimiento de las trampas o brechas predominantes por país, esto, para atender de mejor manera sus problemáticas y necesidades por cualquier medio, instrumento o política de cooperación.

Una vez expuestas las generalidades del contexto internacional en el que se desenvuelven los PRM y PRMA, y que no permite comprender la razón por la cual la cooperación ha venido sufriendo en las últimas décadas algunos cambios que ha trastocado sus aspectos más tradicionales, debe entonces mencionarse a la UE como actor en el sistema de cooperación internacional, así como los cambios que ha venido haciendo al interior, para continuar con la relación de cooperación con la región latinoamericana y posteriormente enfocándose en México.

La UE y sus Estados miembros han estado constantemente a la cabeza de los esfuerzos mundiales en materia de financiación para el desarrollo. Prueba de ello es que son los principales proveedores de AOD: tan sólo en 2016 se destinó a este propósito un total de 75 700 millones, lo que representó 0.50 por ciento de la renta nacional bruta de la UE. No obstante, para hacerle frente a los retos actuales, tanto al interior como al exterior, la UE ha venido redefiniendo sus estrategias de acción que ha

[7] *Ibidem*, p. 9.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 137-153.

condensado en documentos como la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión (2016); la Política Europea de Vecindad revisada; y, el Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo (2017). Estos documentos se presentan como la actualización de las nuevas líneas para la consecución de los principios de su acción exterior en concordancia con lineamientos internacionales, en específico con los ODS de la Agenda 2030.

La emergencia de un nuevo escenario internacional, regional y nacional ha llevado a la cooperación de la UE a un proceso de renovación. Los desafíos al desarrollo, como la pobreza o el cambio climático son globales y compartidos; de ahí la necesidad de promover la coordinación y la eficacia del sistema internacional para hacerles frente de manera estratégica desde un enfoque sectorial y multidimensional.

La UE, en respuesta a este nuevo orden, retos actuales y al nuevo paradigma, concentra sus esfuerzos en el "Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo",[8] que se acompaña de la Estrategia Global y de Seguridad para hacer frente a todas estas nuevas problemáticas que exigen, más que nunca, la unidad en la diversidad de la UE, tomando como estrategia base para su acción el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo (CDP), además de normas bien claras, multilateralismo como principio clave y, por supuesto, a Naciones Unidas como eje.

Tanto la Estrategia Global de Seguridad como el Consenso Europeo sobre el Desarrollo son resultado de una serie de documentos que los preceden, que va desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) presentados a inicios de la década del 2000, encaminados de manera preponderante a la reducción de la pobreza extrema y el hambre –objetivo que se cumplió de manera significativa– enseñanza primaria universal, igualdad de género, mortalidad infantil, salud materna, combate a enfermedades (VIH/SIDA, paludismo), medio ambiente y asociación mundial para el desarrollo, además de las acciones cumplidas (muchas mediante la Ayuda Oficial al Desarrollo que fluyó principalmente en el sentido Norte-Sur) lo que en esencia construyó fue la idea de un "proyecto global" que pudieron acordar los miembros de las Naciones Unidas (ONU) con metas claras –aunque los medios para alcanzarlos no estaban tan claros.

Para 2015, aunque hubo avances en el cumplimiento de los ODM, las necesidades persisten; no obstante, el escenario internacional, ya no era el mismo que en el año 2000 cuando se presentaba la Declaración del Milenio; por ejemplo, las "economías emergentes" (quienes "se gradúan" de países en desarrollo y pasan a ser PRM y PRMA) debían también figurar como actores de la escena mundial e integrarse a las dinámicas

[8] Consejo de la Unión Europea, *Consenso Europeo en materia de desarrollo (2017)*, disponible en https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-evelopment-20170602_en.pdf fecha de consulta: 14 de enero de 2019.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 137-153.

dirigidas a un desarrollo sustentable, ya que son parte fundamental como actores en la consecución de la Agenda 2030.

Así, la conformación de la Agenda 2030 partió del contexto global, donde una de las claves fue precisamente el multilateralismo, además de retomar los pendientes que dejaron los PRM con el objetivo de fortalecer la paz universal dentro del concepto más amplio de libertad, integrando sus objetivos y metas en tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental, estimulando la acción en las esferas de mayor importancia, como las alianzas, las personas, el planeta y la prosperidad.

En la Agenda 2030 la comunidad internacional se planteó 17 objetivos encaminados a transformar el futuro. En dicha "agenda social internacional" ésta no sólo trató de atender los síntomas, sino de ir directo a las causas, a las raíces del problema; lo demuestra así la propia Agenda, al hacer énfasis tanto en el aumento de la desigualdad entre países como al interior de ellos, ya que los contrastes evidenciaron que las oportunidades de acceso a una vida digna cada vez son más difíciles de alcanzar. Aunado a ello, la Agenda 2030 no dejó de lado problemas como la brecha de género, que constituye un reto elemental, el desempleo entre jóvenes, riesgos sanitarios, desastres naturales, conflictos armados, terrorismo, extremismo y, como consecuencia de esto último, miles de desplazados y crisis humanitarias.

El objetivo general de esta "agenda social internacional" es el desarrollo sostenible, y también está entrelazada con la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en la cual se establece un marco holístico con proyección al cumplimiento de los ODS. Las tareas concretas se podrían resumir en los siguientes puntos: el seguimiento de los compromisos y la evaluación del progreso del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha; continuar con el fortalecimiento de la financiación al desarrollo sostenible y la revitalización del proceso de seguimiento correspondiente, con la finalidad de que lo acordado se aplique y se examine de manera oportuna, inclusiva y transparente.

A partir de la adopción de estos documentos, la UE, como actor internacional comprometido con la erradicación de la pobreza, la reducción de vulnerabilidades, la lucha contra las desigualdades y como el mayor donante de ayuda oficial al desarrollo, respondió a través del Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, siendo éste el paraguas bajo el cual colocará su política de desarrollo y que se enmarca en el Tratado de Lisboa y de la Estrategia Global y de Seguridad. Siendo así, el Consenso guiará las acciones de las instituciones europeas y de los Estados miembros en su cooperación con el resto del mundo. De tal suerte, el Consenso Europeo es la respuesta de la UE a la Agenda 2030 y a los retos que plantea el desarrollo sostenible.

En este Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, el bloque europeo señala la importancia de la colaboración con otros actores, en específico con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, para cumplir con la Agenda 2030. El nuevo

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 137-153.

paradigma de la cooperación internacional para el desarrollo impulsa a la cooperación de la Unión a actuar de manera cada vez más eficaz, coordinada y de impacto.

El consenso pretende garantizar la coherencia de la acción exterior de la UE y sus demás políticas. Siendo el objetivo de la política de cooperación al desarrollo la erradicación de la pobreza, debe mencionarse que esta política, a su vez, se armoniza en torno a los principios de la acción exterior establecidos en el artículo 21 del Tratado de la UE: democracia, Estado de derecho, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y libertades fundamentales, respeto de la dignidad humana, igualdad y solidaridad y respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional, por lo que un punto de suma importancia es que visualiza en el "diálogo político" una manera de continuar difundiendo estos principios con los Estados socios e interesados para conformar una plataforma de acción.

Además del Nuevo Consenso de Desarrollo, la Estrategia Global y de Seguridad que presentó Federica Mogherini como alta representante de la UE desde 2014 ha demostrado que se puede alcanzar una mayor coordinación en la política exterior de la Unión. Después de que la italiana fuera nombrada Alta Representante se hizo latente la necesidad de hacer una revisión estratégica del entorno mundial, así como de los desafíos y oportunidades que se le presentaban a la UE. La Estrategia Global recoge la herencia de lo que realizó alguna vez el equipo de Javier Solana en 2003, pero ahora se enfatiza en la colaboración entre los Estados miembros para llegar a una mayor integración en la Acción Exterior y, desde luego, en la seguridad y defensa.

En su discurso, la Alta Representante de la Unión explicó en torno a la primera parte de la Estrategia Global, la importancia de contar con una UE fuerte que comparta una visión y actúe en conjunto de la misma forma, tomando en cuenta los cambios que acontecieron apenas unos días antes de presentar la Estrategia, refiriéndose abiertamente al referéndum británico y otras dificultades por las que atraviesa la Unión y por lo que es necesario replantear el funcionamiento de la UE. Dejó en claro que los Estados miembros, por separado, no tienen el poder ni los recursos suficientes para hacer frente a diversas amenazas, pero que unidos conforman la primera economía global, son el primer socio comercial y primer inversor extranjero de casi todos los países del mundo, así como en materia de cooperación para el desarrollo, donde juntos invierten más que el resto.

Cuando la Alta Representante explicó el concepto de lo global, asociado a la Estrategia Global que presentó, lo definió no sólo en el sentido geográfico, sino también refiriéndose al amplio espectro de políticas e instrumentos que promueve la estrategia, que se centra en las capacidades militares pero también en las oportunidades de empleo, las sociedades inclusivas y, por supuesto, en la protección de los derechos humanos, la consolidación de la paz y la resiliencia de las sociedades y Estados al interior y exterior de la UE. La idea muy extendida de que la UE sólo es un "poder

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 137-153.

civil" también se debate de manera específica, ya que alude a las operaciones de carácter militar, civil y mixto que se encuentran desplegadas con miles de hombres y mujeres trabajando a favor de la paz y la seguridad propia del bloque y de sus socios.

A partir de esta renovación de normativas atendiendo a los cambios internacionales, en mayo de 2018 la Comisión Europea presentó su propuesta de Marco Financiero Plurianual para el período 2021-2027, el cual resume la estructura del presupuesto de la UE y las prioridades políticas a desarrollar. Debe tenerse en cuenta que la lógica del comercio e inversión predominan como generadores de crecimiento, por lo que las estrategias de cooperación se encaminan a apoyar el desarrollo de las capacidades de los países que reciban ayuda para la generación de un crecimiento integrador. Esta afirmación puede observarse en el Programa para el Cambio de 2011, el cual es un parteaguas de la actual política de desarrollo de la UE, puesto que se enfoca en un número más reducido de prioridades políticas que tienen que ver con la democracia, los derechos humanos y el crecimiento integrador.

El enfoque o criterio predominante en esta decisión se conoce como "diferenciador"; es decir, pretende orientar y/o adaptar los recursos hacia donde son más urgentes, el enfoque distingue que los países que reciben cooperación, aun perteneciendo a categorías como de renta media y renta media alta o economías emergentes, en realidad son muy diferentes entre sí, y atendiendo a estas mismas características relativas a su crecimiento económico se les asigna ya no un papel de "receptores", sino de "socios". Por ello, se necesita la conjugación de herramientas y políticas de cooperación de acuerdo a la situación de cada uno y un enfoque diferenciado de la UE a la asignación de ayudas y a las asociaciones con países en desarrollo resulta clave para conseguir la máxima eficacia y rentabilidad de las políticas europeas.[9]

Precisando, este "enfoque diferenciador" establece dos principios fundamentales: "graduación y gradación". De la graduación ya se ha hablado ampliamente, pero la idea remite al fin de la recepción de ayuda a los PRM; por otro lado, la gradación es un punto a tomar en cuenta en las nuevas acciones de cooperación, puesto que hace referencia a que los países graduados sigan participando de manera continua en innovadoras formas de cooperación; es decir, crear toda una nueva serie de herramientas que les permita seguir cooperando entre sí, para que no cese de forma abrupta la recepción de ayuda.[10]

[9] Alicia Chicharro, "Coherencia de políticas para el desarrollo en la Unión Europea" en *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, vol. 6, núm. 6, 2017, pp. 16-17.

[10] Enriqueta Serrano-Caballero, "The new shift in the cooperation of the European Union with middle and upper-middle-income countries" en *International Relations and Diplomacy*, vol. 6, núm. 8, 2018.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 137-153.

Como consecuencia de la introducción de este enfoque diferenciador que responde de manera directa al cambio de crecimiento económico de los países que tradicionalmente venían recibiendo cooperación, y en respuesta a los retos y transformaciones tanto al exterior como interior de la UE, la actual política de desarrollo de la UE –que tiene por objetivo erradicar la pobreza, promover el crecimiento sostenible, defender los derechos humanos, democracia, igualdad de género, así como superar los desafíos ambientales y climáticos–, tiene ya un nuevo presupuesto de financiación para la acción exterior, que abarcaría del 2021 al 2027. Este nuevo marco de cooperación contempla diversos cambios originados en este nuevo orden internacional en donde el tradicional sistema de cooperación ha sido desplazado.

Retos de la política de cooperación de la UE con América Latina

De acuerdo con el *Panorama social de América Latina* de la CEPAL de 2018, los retos y alternativas principales para la región se pueden sintetizar en algunos puntos: 1) para la región, la erradicación de la pobreza continúa siendo el reto principal ya que, aunque existen importantes avances desde la década pasada, desde 2015 se han registrado algunos retrocesos, en específico en lo relativo a la extrema pobreza; 2) aunque la desigualdad de ingresos se ha reducido de forma considerable entre 2002 y 2017, los ingresos laborales, pensiones y transferencias son un punto clave para la reducción de la pobreza y desigualdad de ingresos. En este sentido, la protección social es un punto fundamental a fortalecer para evitar retrocesos; 3) por cuanto hace al gasto social, aunque éste ha crecido en los últimos años, el financiamiento social de cada país sigue siendo un desafío; 4) en cuanto a indicadores de inclusión social, persisten desafíos en lo que respecta a las políticas de empleo, la informalidad, desprotección en el trabajo y los bajos ingresos, siendo éstos los principales problemas; y 5) las brechas estructurales relativas a la inclusión, en este contexto son imperativas las políticas universales e intersectoriales, orientadas al aumento de cobertura y calidad de los servicios sociales, todo vinculado a los ODS.[11]

Tomando en cuenta la situación latinoamericana y dentro de un nuevo proceso de "reconceptualización de la cooperación internacional" para que "nadie se quede atrás", se ha planteado la idea de un "desarrollo en transición". En este sentido, la UE y la CEPAL plantearon la iniciativa de un Fondo Regional para el Desarrollo en Transición para América Latina y el Caribe, cuyo objetivo es promover un desarrollo sostenible en los países de la subregión mientras continúan en la transición hacia niveles más altos de ingresos.

[11] Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, 2019, pp. 33-34.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 137-153.

El concepto de "desarrollo en transición", de acuerdo a esta iniciativa, alude al caso de Latinoamérica, en donde la mayoría de los países alcanzaron los niveles más altos de desarrollo, pero continúan enfrentando desafíos estructurales que están vinculados con las desigualdades, disparidades regionales, debilidad institucional, débil capacidad de innovación y diversificación comercial que son, sin duda alguna, situaciones que pueden identificarse dentro de las categorías de trampas y brechas de los PRM. En este proceso de transición, mientras los países trabajan para abordar las vulnerabilidades internas, también enfrentan un nuevo panorama lleno de riesgos globales que requieren respuestas nacionales e internacionales coordinadas a nivel regional.

En esta parte debe enfatizarse que si bien es cierto que cada país de la región latinoamericana enfrenta sus propios problemas de manera muy singular, finalmente es indiscutible que vivimos al margen de los procesos globalizadores, que provocan cada vez mayor interdependencia en las finanzas, el comercio, la información y cualquier otra esfera pública, por lo que en materia económica es sabido que cualquier cambio drástico afectará ya sea positiva o negativamente al mundo entero. Lo anterior se puede enmarcar dentro de lo que se conoce como "externalidades globales". Aunado a lo anterior, no deben dejar de mencionarse cuestiones que tienen que ver con la geografía de la producción, las grandes cadenas de producción y sus mercados próximos, el contexto multipolar que se define a diario y es sensible también al más mínimo cambio, siendo así los desafíos globales están a la orden del día.

En este orden de ideas, ha quedado constancia de que cada país tiene sus propias necesidades, trampas y/o brechas, pero también debe añadirse una cuestión clave: los bienes públicos regionales y globales, además de problemas a los que podrían hacerles frente sólo como región, y con ello nos referimos específicamente a problemas públicos relacionados con migración, cambio climático, riesgos y desastres, transformación tecnológica, seguridad o las mismas limitaciones en políticas sociales de países vecinos.

Así, la globalización y la integración de regiones hacen que cada vez sea más difícil separar las políticas nacionales de las internacionales, por lo que es necesario contar con perspectivas nuevas y más integrales a medida que las necesidades de desarrollo se expanden a través de las fronteras regionales y mundiales. A razón de ello es que las instituciones y políticas de desarrollo deben adaptarse al nuevo contexto para abordar los nuevos desafíos tanto de manera individual como integral. La cooperación internacional, sin duda, tiene un papel de suma importancia para coadyuvar con todos estos nuevos desafíos, en específico para el "desarrollo en transición" de la región latinoamericana que dé paso a un desarrollo sostenible.[12]

[12] Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional*, Santiago de Chile, 2018, p. 13.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 137-153.

Retos de la cooperación de la UE con México

Después del análisis expuesto, debemos concentrarnos en los retos de la cooperación entre la UE y México. Debe señalarse que la cooperación es el tercer pilar de la relación entre ambos entes junto con el Diálogo Político y la Asociación Económica. Su inclusión en el Acuerdo Global dotó a México y a la UE de una valiosa herramienta que les ha permitido estrechar sus vínculos, diversificar sus intercambios, establecer flujos de conocimientos y experiencias y desarrollar proyectos conjuntos en temas que son la expresión de intereses compartidos. La cooperación entre México y la UE refleja también la comunión de valores y la voluntad de generar mejores condiciones de vida para sus poblaciones. Este espíritu se confirma en el Plan Ejecutivo Conjunto de la Asociación Estratégica, en el que se propone impulsar la cooperación y afianzarla por la vía de acciones concretas como los diálogos de política sectorial, que han ayudado a construir valiosos espacios de interacción entre actores mexicanos y europeos en una diversidad de sectores.

La cooperación entre México y la UE se articuló en el marco de cuatro modalidades complementarias: la cooperación bilateral, cuya programación para el período 2007-2013 estableció como temas prioritarios la cohesión social, la economía sostenible y la competitividad, y la educación y la cultura. En segundo lugar, la cooperación en temas sectoriales tales como derechos humanos y democracia, actores no estatales, medio ambiente y seguridad nuclear, salud, migración y asilo. En tercer lugar, la participación activa de México en los programas regionales para el conjunto de América Latina y el Caribe. Finalmente, en cuarto lugar, la participación directa de México en otros programas comunitarios, tales como el Séptimo Programa Marco de Investigación.

Sin duda, la cooperación es una importante plataforma que contribuye a impulsar la relación entre México y la UE desde distintos ejes y diversos ángulos. Sin embargo, requiere de una puesta al día para consolidar sus efectos y generar respuestas adecuadas a las circunstancias que enfrentan México y la UE para encarar los nuevos retos del desarrollo. Ese es el compromiso fundamental al que responde actualmente la cooperación entre México y la UE.

No obstante, como ya se ha explicado, debido a las nuevas prioridades de la cooperación de la UE, desde comienzos de 2014 México no dispone de fondos asignados para la cooperación bilateral. De todos modos, puede hacer uso de los programas temáticos y regionales, por ejemplo, del Programa Horizonte 2020 de cooperación internacional en ciencia y tecnología. En ese contexto, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, mediante el cual la UE había financiado tradicionalmente la cooperación con México, se formuló con un enfoque de diferenciación que gradúa

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 137-153.

a un grupo de 19 países de renta media de la cooperación al desarrollo (México entre ellos) y los coloca en el contexto de asociaciones de nuevo tipo.

En esa lógica, México fue excluido de los beneficiarios de un nuevo instrumento de colaboración, que es de carácter global y está destinado a potenciar y promover intereses comunes de la UE con sus socios estratégicos y con las economías emergentes para hacer frente a los grandes desafíos mundiales.

Atendiendo a lo anterior, debe subrayarse que la nueva asociación de desarrollo de la UE diferenciada con México para 2014-2024, ya no implica una cooperación bilateral de la primera con el segundo, debido a la graduación de éste como país de renta media alta. A pesar de ello, algunos de los principales programas de cooperación bilateral de la anterior programación de la UE con México (2007-2013) que se pueden mencionar por su relevancia, tanto en acciones como en presupuesto, son el Programa Integrado de Cohesión Social México-UE (Laboratorio de Cohesión Social México-UE); el Laboratorio de Cohesión Social II (2013-2018) y el Programa de Competitividad e Innovación (PROCEI).

Hay que señalar que México, al igual que el resto de los países de la región de América Latina y el Caribe, siguen beneficiándose de los programas regionales y temáticos, tales como AL-INVEST.5, FIAL-Mecanismo de inversión para América Latina-, EUROSOCIAL+, EUROCLIMA+, Erasmus Mundus; SOCIUEX+, MIEUX+, BELLA-T, ELAN, PACCTO.

Además de estos programas, la Comisión Europea creó en 2015 el instrumento "Facilidad Regional para la Cooperación y la Asociación Internacional" conocido como ADELANTE para mejorar la integración de los países de América Latina y el Caribe y coadyuvar a la consecución de los ODS. ADELANTE apoya acciones de aprendizaje interpares para maximizar el impacto de la cooperación al desarrollo de la Unión en la región y fomenta y auspicia las nuevas formas de cooperación en la región como la cooperación multilateral y la cooperación Sur-Sur.

Finalmente, más allá de los compromisos y metas establecidas por la UE con México, el examen de los criterios, mecanismos y acciones desarrollados se encuentran con las condiciones y los intereses de un orden mundial heterogéneo, fragmentado, asimétrico y ampliamente polarizado en su voluntad para cumplir con el desarrollo sostenible.

Siendo así, y tratando de contestar la pregunta de investigación, debe mencionarse que los retos actuales de la política de desarrollo de la UE hacia México no son menores, a pesar de que dicho bloque, como actor internacional, ha ido transformando su política de desarrollo e incluso se ha adelantado a estos cambios, aún falta mucho por superar. La primera cuestión a señalar es que aún se encuentra pendiente la firma y ratificación del nuevo Acuerdo Global, aunque se pueda tener ya un panorama claro sobre cómo se va actuar en torno a la cooperación, es imperativo observar en la

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 137-153.

práctica qué pasará con el tercer pilar del acuerdo que representaba a la cooperación entre ambos socios.

Además de ello, se esperaría que los programas de cooperación entre ambos se formulen estratégicamente atendiendo a las "trampas y brechas" de México como PRM, participando de la narrativa que se empiece a generar en toda la región latinoamericana sobre el "desarrollo en transición", que no es privativo de México. No debe olvidarse en este punto que también sigue habiendo cooperación regional entre la UE y América Latina y el Caribe para solucionar problemas regionales y otros que tengan que ver con bienes públicos regionales y globales, es así que éste se torna un punto de referencia y partida para programar políticas regionales integradoras que beneficien a ambas regiones, principalmente a través de la gestión del conocimiento: intercambio de buenas prácticas y experiencias institucionales entre todos los diversos actores que participan.

Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que la cooperación exclusiva entre México y la UE se basa en esta nueva forma de asociación estratégica, por lo que debe señalarse al diálogo político como la piedra angular de toda acción que se quiera realizar, desde una perspectiva sistémica, el diálogo político pudiera considerarse como la entrada al sistema, entrada que generaría que funcionara este sistema. De ahí que el punto de observación y estudio sea el diálogo político y de aquí que se establezcan las prioridades y las modalidades de cooperación a implementar, tomando en cuenta en todo momento los principios que guían a la Acción Exterior de la UE, su política de cooperación, la política de cooperación mexicana, en el marco de todas las normativas internacionales de cooperación internacional y de la mano de la Agenda 2030.

Consideraciones finales

Al iniciar este documento nos cuestionamos si derivado del nuevo orden mundial que ha venido a cambiar drásticamente el sistema internacional de cooperación para el desarrollo seguía teniendo sentido la cooperación al desarrollo proporcionada por la UE, en específico con México. De la exposición argumental en este estudio se puede afirmar que los cambios de la cooperación para el desarrollo de la UE comenzaron mucho antes de que los ODS entraran en vigor. La UE, a través del Programa para el Cambio de 2011 ya introducía un enfoque diferenciador –junto a sus principios: graduación y gradación", además de graduar a los países que por su nivel de renta ya no eran candidatos prioritarios de cooperación.

Se expuso también parte de los nuevos mecanismos y prioridades que tiene la Unión, tales como el *Nuevo Consenso de Desarrollo*, que es la respuesta de la UE a la Agenda 2030, lo que quiere decir que la Unión se ha ido preparando para hacer frente

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 137-153.

a los cambios internacionales derivados del nuevo orden mundial imperante. De manera que se puede afirmar que además de que la UE y sus Estados miembros son los principales donantes de ayuda al desarrollo en el mundo han ido adaptando sus políticas y acciones de acuerdo a las necesidades que se han ido estableciendo a través del tiempo. En este sentido, ¿cuáles son los retos de la cooperación al desarrollo de la UE con México –caracterizado como un país de renta media alta?

Como conclusiones y propuestas, en primer lugar conviene diagnosticar de qué trampas o brechas México y la región forman parte, ya que como se mencionó, muchos de los retos que se enfrentan como PRM y PRMA son regionales; por otro lado, desde lo individual, un diagnóstico y análisis apegado a la nueva realidad política que atraviesa el país proporcionaría pistas e insumos suficientes para la generación de una hoja de ruta en la cual, identificados los problemas, se apueste a las soluciones pertinentes, de ahí que la cooperación internacional con la UE puede tomar un mayor impulso, centrándose en las buenas prácticas de otros países en la superación de las mismas brechas o trampas de la renta media, lo anterior también tomando en cuenta que tal vez será en los próximos años el concepto sobre el cual se trabaje: desarrollo en transición, tomado a propósito de la clasificación de países latinoamericanos como PRM y PRMA.

Los mecanismos e instrumentos a elegir para esta cooperación se seleccionarían a medida que se identifiquen los problemas, esto para proponer la mejor solución. Aunado a lo anterior, además de identificar y ubicar las brechas y trampas de la renta media, debe sumarse la observación y planeación con el enfoque diferenciador de la UE, junto a sus principios, ya que son los criterios que en la actualidad enmarcan las líneas de acción de la política de desarrollo de la UE, por lo que estos criterios dirigirían hacia dónde va la nueva cooperación entre estos dos socios.

Finalmente, México y la UE han trabajado en la definición de las orientaciones estratégicas para la nueva cooperación bilateral. El propósito es mantener el impulso favorable de la cooperación que se ha realizado hasta ahora y determinar nuevas acciones específicas atendiendo a los nuevos parámetros, a los intereses comunes y teniendo en cuenta los compromisos que comparten a nivel global.

Fuentes consultadas

Alonso, José Antonio, Jonathan Glennie y Andy Summer, *Receptores y contribuyentes: los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo*, DESA Working Paper, núm. 135, 2014.

Chicharro, Alicia, "Coherencia de políticas para el desarrollo en la Unión Europea" en *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, vol. 6, núm. 6, 2017.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 137-153.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional*, Santiago de Chile, 2018.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, Santiago de Chile, 2012.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, 2019.

CONEVAL, "Medición de la pobreza", disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx

Consejo de la Unión Europea, "Consenso Europeo en materia de Desarrollo (2017)", disponible en https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-evelopment-20170602_en.pdf

Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, *América Latina en cifras*, FAES, Madrid, 2018.

Serrano-Caballero, Enriqueta, "The new shift in the cooperation of the European Union with middle and upper-middle-income countries" en *International Relations and Diplomacy,* vol. 6, núm. 8, 2018.

Rutas comerciales en Mesoamérica, la formación del sistema internacional prehispánico

Mesoamerican trading routes: forming the pre-Hispanic international system

Salimah M. Cossens*

Resumen

En este artículo se analiza el comercio prehispánico y la manera en que impulsó la integración del sistema internacional mesoamericano durante el periodo entre 1800 a.E.C. y 1521 E.C.. Esta aproximación está relacionada con la percepción de algunos estudiosos en torno a que el comercio es una forma silenciosa de diplomacia en virtud de que crea redes y caminos y amplía los horizontes de los involucrados, estableciendo rutas en las que, a través de espacio y tiempo, no sólo se intercambian bienes materiales, sino también inmateriales, como información e ideologías, conocimiento y tecnología. De tal suerte, se señala que, en muchos casos, los vínculos comerciales han sido la antesala del establecimiento de vastos imperios. En este sentido, en este trabajo se aborda el efecto de las rutas comerciales establecidas por los olmecas para intercambiar obsidiana, con el objetivo de definir si esto influyó de manera significativa en la composición de un sistema internacional en la región.

Palabras clave: Historia antigua, teoría crítica de relaciones internacionales, sistemas históricos internacionales, sistemas pre-Westfalia, modelos no eurocéntricos, olmecas, Mesoamérica, relaciones internacionales.

Abstract

This paper focuses on how trade may have triggered the integration of Mesoamerica into an international system before the arrival of the Spaniards (1800 b.C.E.-1521 C.E.). Trade is, according to some researchers, a silent form of diplomacy. It causes the creation of networks and it expands horizons by establishing ways in which, through space and time, not only material, but also intangible goods, such as information and ideologies, knowledge and technology are exchanged. Trading routes, in many cases, have set the course for the formation of vast empires. This research work reviews the effect of the obsidian trade routes created and expanded by the Olmecs with the aim of defining if

* Licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana. Graduada de la maestría en Estudios sobre Estados Unidos (American Studies) de la UDLA-P. y del MA in Ancient History por la University College London. Correo electrónico: salimahcossens@outlook.com

they could have had a significant influence on the composition of an international system in the region.
Key words: ancient history, critical theory of international relations, international historical systems, pre Westphalian systems, non Eurocentric models, Olmecs, Mesoamerica, international relations.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 155-171.

Introducción

En la última década se ha suscitado un creciente interés en la disciplina de Relaciones Internacionales hacia los enfoques históricos de largo plazo y son varios los internacionalistas que, a través de diversos foros, promueven una visión más flexible de ella en la que se pueda contar con un horizonte de reflexión histórico más amplio.[1] Relaciones Internacionales dista de abrazar la tendencia multidisciplinaria que se ve en otros campos de estudio, no sólo de las Ciencias Sociales, sino del conocimiento en general. Por lo tanto, es conveniente extender su estudio hacia escenarios más allá de las fronteras occidentales de la experiencia.[2]

Un estudio multidisciplinario en el que se revise la importancia de la historia –y en particular de la historia pre-westfaliana– es una cuestión esencial del estudio teórico de Relaciones Internacionales que se ha demorado mucho, atrasando su necesaria incorporación en la corriente principal de la disciplina. La restricción epistemológica a la que Relaciones Internacionales ha estado sujeta ha impedido que se aborden de manera significativa problemas teóricos como los de presentismo, ahistoricismo, eurocentrismo, anarcofilia y centralismo hacia el Estado.[3] En este artículo se aboga por ampliar la perspectiva histórica de Relaciones Internacionales utilizando un enfoque histórico-sociológico en el que, como lo mencionan los historiadores internacionalistas George Lawson y John Hobson, se pueda generar conocimiento que sea tanto de

[1] Salimah M. Cossens, "Juego de dogmas: últimos descubrimientos sobre la interacción de unidades políticas en el mundo antiguo y su implicación en el estudio de las relaciones internacionales" en *Perspectiva Integral*, año 3, núm. 5, Instituto Tecnológico de Monterrey, México, otoño 2015, p. 1.
[2] *Idem.*
[3] "Estas deficiencias fueron identificadas como presentismo, o la tendencia a ver el pasado en términos del presente; ahistoricismo, o la insistencia en que hay conceptos transhistóricos que nos permitan identificar regularidades universales; eurocentrismo, o el privilegio de la experiencia europea en nuestra comprensión de las relaciones internacionales; anarcofilia, o la propensión a equiparar las relaciones internacionales con la existencia de un sistema anárquico; y el Estado-centrismo, o la preocupación por el Estado a expensas de otros actores internacionales". Barry Buzan y Richard Little, "World history and the development of non-Western International Relations theory" en Barry Buzan y Richard Little, *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and Beyond Asia*, Routledge, Nueva York, 2010, p. 197.

importancia histórica como de fertilidad teorética.[4] Reconocer el carácter más complejo de la historia en Relaciones Internacionales permite un diálogo más fructífero entre los investigadores internacionalistas, así como la renovación de la disciplina más allá de algunos de sus conceptos más rígidos. Asimismo, un cambio del restrictivo centralismo hacia el Estado por una definición más amplia en cuanto a quiénes son sujetos de interacción resolvería uno de los más grandes problemas de la disciplina. Como se ha propuesto en numerosas ocasiones,[5] no sólo el Estado es generador de Relaciones Internacionales: a nivel horizontal, la interacción entre actores no gubernamentales como organizaciones internacionales intragubernamentates (IGO, por sus siglas en inglés) u organizaciones internacionales no gubernamentales (NGO) y, hasta a nivel individual, como por ejemplo algunos grupos sociales, son generadores de procesos que afectan la actividad internacional.[6] Es decir, la preeminencia dentro de las redes internacionales de interacción puede ocurrir en muchos niveles de manera simultánea dependiendo, en parte, de hasta qué punto los participantes pueden influir en ellas. Es por ello que parece apropiado utilizar a la Unidad Política Autónoma (UPA) como la adecuada definición para los fenómenos de interacción global que son realizados por actores no gubernamentales y, por ende, por actores pre-westfalianos.[7]

En este artículo nos enfocamos en tratar la manera en que el comercio fue un detonante para la integración del sistema internacional mesoamericano antes de la

[4] George Lawson y John Hobson, "What is History in International Relations?" en *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 37 (2), LSE, Londres, 2008, pp. 415-435.

[5] Larry H. Miller, *Global Order: Values and Power in International Politics*, CO Westview Press, Boulder, 1994; Robert Keohane, y Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*; Harper Collins Publishers, Nueva York, 1989; Charles W. Kegley, Jr., W. y Eugene Wittkopf (eds.), *The Global Agenda: Issues and Perspectives*, McGraw-Hill Inc., Nueva York, 1995.

[6] Muhittin Ataman, "The impact of Non-State actors on world politics: a challenge to Nation-States" en *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, vol. 2, núm. 1, Turquía, 2013, disponible en http://www.alternatives.yalova.edu.tr

[7] Una "*polity*", de acuerdo con Cioffi-Revilla, puede tener varios centros poblacionales unidos por un sistema centralizado de relaciones administrativas y su capital se encuentra donde el gobierno central se ubica, en caso de imperios, la capital es donde vive su líder. La esencia básica del concepto de "*polity*" es que es una unidad con autonomía política que puede estar sujeta a las intervenciones de otras "*polities*" externas ya que con el tiempo puede cambiar su tamaño, composición étnica o social, o su estructura económica, pero mientras no pierda las características básicas de la autonomía de su gobierno central, ésta mantiene su identidad. Derivado de lo anterior, una "*polity*" puede tener continuidad o discontinuidad si sufre del derrocamiento de sus líderes o de una pérdida de autonomía. Por lo que entonces pasaría a ser parte de un imperio. Podemos decir que las naciones modernas entran dentro del concepto de "*polity*", pero también entonces aquellas como Egipto, Teotihuacán, o la misma. Para los términos de este trabajo se utiliza la unidad política autónoma (UPA), esperando que en un futuro se provea de una definición más apropiada para su estudio. Claudio Cioffi-Revilla, "Origins of the international system: Mesopotamian and West-Asian polities, 6000 B.C. to 1500 B.C.", trabajo presentado en la *Reunión Anual de las American Schools of Oriental Research (ASOR)*, Boston, 2001, p. 4, disponible en http://eclectic.ss.uci.edu/~drwhite/Civ/ papers/WAISpaper.pdf

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 155-171.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 155-171.

llegada de los españoles (1800 a. E.C.-1521 E.C.).[8] El comercio es, para algunos investigadores, una forma silenciosa de diplomacia.[9] Establece patrones de conducta entre aquellas entidades que interactúan a través del intercambio de bienes y recursos; crea redes y caminos, así como expande horizontes estableciendo rutas en las que, a través de espacio y tiempo, no sólo se intercambian bienes materiales, sino también inmateriales, como información e ideologías, conocimiento y tecnología, por mencionar algunos ejemplos, que afectan de manera positiva o negativa a quienes son sujetos de él. Las redes comerciales, en muchos casos, han sido el prólogo para el establecimiento de vastos imperios, ya sea para la obtención de bienes que no se pueden producir localmente, como medio de mantener una interacción social entre grupos e individuos que comparten bienes y/o información, como una forma centralizada de controlar recursos, como una forma de generar prestigio o, finalmente, como una manera de obtener un beneficio económico.[10]

Utilizando como referencia la teoría de sistemas-mundo, pareciera que en la Mesoamérica prehispánica se configuró un sistema regional que podemos considerar internacional, donde unidades políticas autónomas interactuaban para intercambiar materias primas, productos básicos y bienes de prestigio. Derivado de estos intercambios se establecieron rutas comerciales que ayudaron a que el sistema se expandiera a tiempos y contrajera en otros, y en el cual se dieron diversas interacciones de tipo centro-periferia, donde estas unidades políticas emergieron, crecieron, tuvieron su auge, y encontraron su declive. En este trabajo se hace una revisión, acotada por el límite de su extensión, del efecto que tuvieron las rutas comerciales establecidas por los olmecas para el intercambio de obsidiana, con el objetivo de definir si pudieron influir de manera significativa en la composición de un sistema internacional en la región. Un análisis más extensivo, con evidencia sobre los factores que influyeron en este proceso, será necesario para entender dicho fenómeno.

La obsidiana fue un recurso esencial entre las culturas prehispánicas utilizado en todos los ámbitos de la vida de estas sociedades al ser un cristal volcánico de naturaleza casi tan filosa como el acero y, por ende, el material más utilizado en actividades productivas, militares, religiosas y comerciales. El intercambio de este recurso estableció

[8] Para fines de este artículo utilizaré la denominación a.E.C. para referirme al periodo anterior a la era común y E.C. para el periodo posterior, ya que dichas abreviaturas han sido utilizadas en la obra *Ortografía de la Lengua Española*, publicada por la Real Academia Española en México desde 2011.

[9] Raymond Cohen y Raymond Westbrook, "Introduction; the Amarna system" en Raymond Cohen y Raymond Westbrook (eds.), *Amarna Diplomacy; The Beginnings of International Relations*, The Johns Hopkins University, Baltimore, 2000, p. 11.

[10] Michele Massa, *Networks Before Empires: Cultural Transfers in West and Central Anatolia During the Early Bronze Age*, disertación doctoral, University College London, Londres, 2016, disponible en http://discovery.ucl.ac.uk/1478344/43/Massa_Thesis_combined.pdf

rutas que se pueden observar desde mucho antes del inicio del periodo conocido como Formativo Inicial (*ca.* 2000-1200 a.E.C.).[11] Sin embargo, los especialistas indican que fue con el surgimiento de la urbe olmeca de San Lorenzo Tenochtitlan en el 1800 a.C. que dichas rutas fueron expandiéndose durante el apogeo y declive de dicha ciudad.[12] Siendo la obsidiana un recurso sumamente importante no sólo por lo mencionado, sino también porque como evidencia arqueológica es el material más abundante tanto geográfica como históricamente sin perder sus características con el paso del tiempo o de modificaciones culturales, pareciera un factor esencial para rastrear la configuración de un sistema internacional prehispánico. Dicho sistema se benefició de esas rutas establecidas y se mantuvo como un factor cíclico y continuo en el establecimiento, expansión y a veces contracción de unidades políticas autónomas como Teotihuacán o la Triple Alianza hasta 1521 E.C. Según Kenneth Hirth *et al.*, el comercio establecido por la urbe olmeca de San Lorenzo tuvo acceso a diversas fuentes de obsidiana que geográficamente provenían tanto del altiplano de lo que ahora es México como del Petén de Guatemala; esta actividad tuvo grandes implicaciones en la estructura de las primeras etapas del comercio y de la provisión de redes que son el marco de un comercio interregional extenso donde se movieron recursos e ideologías en todo lo largo de Mesoamérica por UPAS tanto olmecas como no olmecas.[13] ¿Se puede entender, desde la perspectiva internacionalista, la emergencia de UPAS (por ejemplo, Teotihuacán y la Triple Alianza) en Mesoamérica y su establecimiento a lo largo de estas rutas comerciales preestablecidas? Para Amalia Attolini Lecón (2009) "los estudiosos del sistema-mundial afirman que el comercio fue la principal estructura, aunque no la única, que cohesionó a Mesoamérica".[14]

El comercio olmeca de obsidiana

El cultivo en las aldeas fue la principal forma de actividad económica en Mesoamérica previo al 1500 a.E.C. Sin embargo, desde los primeros pueblos agricultores, unos 500

[11] "El uso más antiguo de obsidiana de Orizaba es un punto de proyectil de obsidiana recuperado de los depósitos de la fase El Riego en el valle de Tehuacán, que es anterior a su aparición en San Lorenzo por casi 4000 años". Kenneth Kirth *et al.*, "Early Olmec obsidian trade and economic organization at San Lorenzo" en *Journal of Archaeological Science*, vol. 40, Elsevier Lt., Amsterdam, 2012, pp. 2784-2798, disponible en https://www.sciencedirect.com/journal/journal-of-archaeological-science/vol/102/suppl/C (trad. de la autora).

[12] *Idem.*

[13] *Idem.*

[14] Amalia Attolini Lecón, "Intercambio y caminos en el mundo maya prehispánico" en *Históricas digital*, UNAM, México, 2009, pp. 51-78, disponible en http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/caminosymercados/cm005.pdf

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 155-171.

años atrás, en el 2000 a.E.C., el excedente de la producción se había ya utilizado para el sustento de la élite política y los ejecutores de las ceremonias rituales. Fue en ese periodo que se hizo permanente el establecimiento de un sistema de clases y el aparato político de la clase gobernante de la unidad política antigua.[15] La geografía mesoamericana con sus cadenas montañosas y sus patrones de flujo acuífero ayudó a que una serie de sociedades complejas se estableciera a lo largo y ancho de la región, sin una cultura central hegemónica. Dichas culturas emergieron en sus diversos contextos, explotando los diversos recursos disponibles en su localidad mientras que fueron adquiriendo algunos de los avances tecnológicos, domesticación de ciertos cultivos y las innovaciones sociales de sus culturas vecinas. Los retos particulares, así como los recursos ofrecidos por estas regiones cercanamente yuxtapuestas, estimularon el intercambio de bienes, ideas, así como la migración.[16]

La producción en masa de bienes es integral para la innovación industrial y el comercio. Aunque resulta obvio asumir que el comercio de larga distancia es tan antiguo como los primeros habitantes que se establecieron en México y Guatemala, Michael E. Smith afirma que los patrones de intercambio que crearon y definieron a Mesoamérica como una región independiente se desarrollaron después del comienzo del mencionado periodo Formativo.[17] Depósitos arqueológicos encontrados en el valle de Tehuacán pertenecientes a la fase El Riego (7000-5000 a.E.C.) contenían una flecha cuya punta fue hecha con obsidiana traída del yacimiento de Guadalupe Victoria, en Puebla, lo que demuestra que el comercio con obsidiana ya se hacía unos 4500 años antes; sin embargo, fue la producción en masa de las cuchillas prismáticas lo que superó en diversos aspectos a las herramientas hechas con otro tipo de cuchillas, tanto que fueron un componente básico de la tecnología mesoamericana desde el Formativo hasta la colonización española.[18] Hacia 1200 a.E.C., los elementos básicos de una cultura en común en Mesoamérica se habían establecido: la domesticación del maíz, el desarrollo tecnológico, la organización política, las rutas comerciales y un sistema de creencias, todo esto formando la base en la que la cultura olmeca florecería.[19] Al respecto, también la complejidad de la sociedad se fue gestando en ese periodo, en el contexto geográfico de la costa chiapaneca y guatemalteca, así como las llanuras de Oaxaca, por lo que se considera que la cultura olmeca es la primera gran civilización de la

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 155-171.

[15] Susan Toby Evans, *Ancient Mexico & Central America, Archaeology and Culture History*, Thames & Hudson, Londres, 2004, p. 50.
[16] *Ibidem*, p. 150.
[17] Michael E. Smith, "Trading patterns, ancient America" en Will McNeil (ed.), *The Berkshire Encyclopedia of World History*, vol. 5, Berkshire Publishers, Great Barrington, 2010, p. 2535.
[18] Michael E. Smith, *op. cit.*, p. 106.
[19] Susan Toby Evans, *op. cit.*, p. 126.

región encargada de levantar las primeras estructuras públicas monumentales y de administrar comercio entre zonas distantes.[20]

Establecimiento de rutas comerciales por San Lorenzo Tenochtitlan

Como ya se mencionó, con el inicio de la producción especializada de herramientas aproximadamente en 1800 a.E.C., empezó el establecimiento de redes comerciales de larga distancia de las cuales se distinguen dos rutas: en el sur la de la costa del Golfo con el Soconusco a través del Istmo de Tehuantepec, y en el centro la que conecta al Valle de México con las costas de Guerrero y Oaxaca vía la costa del Pacífico. Estudios en yacimientos a lo largo de estas rutas demuestran que el comercio a larga distancia de obsidiana fue una parte esencial de las interacciones entre unidades políticas de esta región desde esa época.[21] La obsidiana es, entonces, un importante marcador de dichas interacciones interregionales.[22] Para Roberto Rosenswig, esta época también marca la formación de un fenómeno de globalización antigua en el que se crea un "archipiélago de complejidad cultural" encabezado por la ciudad olmeca de San Lorenzo Tenochtitlan.[23] Ubicada en el Golfo de México, en el actual estado de Veracruz, San Lorenzo fue una unidad política que se distinguió entre otras unidades análogas por tres importantes factores: su extensión, su demografía y la complejidad de sus instituciones. Su extensión fue la de 500 hectáreas, haciéndola la más grande de todas en el periodo de 1800 a 1100 a.E.C. Asimismo, su población estaba 20 veces más concentrada y densa que cualquier otra población de la región. Para concluir, la construcción de las enormes cabezas colosales y otros monumentos públicos de gran volumen son indicativos de una sociedad compleja, con instituciones de jerarquía, única en sus manifestaciones públicas de poder.

Aunado a estos factores, otro importante elemento que distingue a San Lorenzo de otras unidades regionales es el hecho de que fue "el epicentro de una red de intercambio de obsidiana que se extendió del norte y el occidente del Altiplano mexicano al sur del Petén guatemalteco".[24] Kirth *et al.* [25] realizaron un análisis químico

[20] *Ibidem*, p. 130.
[21] Claire E. Ebert *et al.*, "Formative period obsidian exchange along the Pacific Coast of Mesoamerica" en *Archaeometry*, vol. 57, núm. 1, The University of Oxford Press, Oxford, 2014, p. 58.
[22] Helen R. Haines y Michael D. Glascock, "A glass menagerie of meaning: obsidian exchange in Mesoamerica" en Christophe Helmke y Jesper Nielsen (eds.), *The Maya in a Mesoamerican Context: Comparative Approaches to Maya Studies*, Verlag Anton Saurwein, Copenhagen, 2011, pp. 197-208.
[23] Robert Rosenswig, "Olmec globalization: a Mesoamerican archipelago of complexity" en Tamar Hodos (ed.), *The Routledge Handbook of Archaeology and Globalization*, Routledge, Londres, 2017, p. 179.
[24] Robert Rosenswig, *op. cit.*, p. 184.
[25] Kenneth Kirth *et al.*, *op. cit.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 155-171.

de alta precisión de la obsidiana utilizada en la fabricación de 852 instrumentos cortantes para reconstruir la extensión de las redes comerciales interregionales de este importante centro olmeca entre el periodo de 1800 al 800 a.E.C. que arrojó la siguiente secuencia sobre las rutas comerciales de obsidiana:

a) del 1800 al 1600 a.E.C. durante la fase conocida como Ojochi. Se da la ocupación inicial del sitio donde se atestigua la modificación del paisaje por medio del rellenado de tierra, construcción y las primeras manifestaciones de terrazas en una meseta artificial por una sociedad jerárquica organizada al menos en tres niveles. La presencia de obsidiana y jade indican que ya se encontraban establecidas algunas redes de intercambio comercial, por ejemplo, con el Chayal, un yacimiento a 613 km de distancia, en la actual Guatemala;
b) del 1600 al 1500 a.E.C, durante la Fase Baja, se registró el inicio de la construcción de edificios públicos monumentales y de la mencionada meseta que llegaría a ser la construcción hecha con tierra más grande de Mesoamérica por una población que ya demostraba diferenciación social y que ejercía una fuerte influencia en otras unidades políticas. La obsidiana en esta etapa es importada y abastecida desde diversos yacimientos independientes;
c) del 1500 al 1400 a.E.C. durante la Fase Chicharras. En este periodo, el trabajo en la meseta artificial es llevado a gran escala por una sociedad donde la élite ejerce el control de las instituciones políticas y religiosas reclamando un linaje directo hacia las deidades. El comercio a larga distancia incluye la importación de diorita, espejos de mineral de hierro y mica. Las rutas de obsidiana se expanden y agregan cuatro yacimientos nuevos;
d) del 1400-1200 a.E.C durante la Fase San Lorenzo A. San Lorenzo se convierte en la unidad política autónoma más grande de toda Mesoamérica con una expansión de 690 hectáreas. Asimismo, alcanza su máxima manifestación cultural con grandes edificios públicos y la culminación del proyecto de la meseta con diferentes niveles de terrazas donde la población se ordenaría verticalmente, siguiendo una jerarquía que dependerá de su nivel social. En la parte superior de la meseta, la élite gobernante vivirá en un palacio de pisos rojos mientras que en la base de esta construcción monumental vivirá el estrato más bajo de la sociedad. El río Coatzacoalcos se erige como una ventaja de ubicación para el comercio interregional. Se cuenta con hasta nueve diferentes fuentes de abasto de obsidiana;
e) del 1200 al 1000 a.E.C. durante la Fase San Lorenzo B. En esta etapa, el centro alcanzaría su máxima extensión e influencia y se atestiguan cambios en la dinastía gobernante. La diversidad y calidad de los bienes importados son evidencia de la sofisticación de las redes comerciales que incluyen, además de

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 155-171.

obsidiana: diorita, imenita, mica y espejos pulidos de mineral de hierro. Las fuentes de abastecimiento de obsidiana vienen ahora desde todas las direcciones de Mesoamérica: Pico de Orizaba (Maltrata, Veracruz), Guadalupe Victoria (Puebla), Zaragoza-Oyameles (Puebla), Sierra de las Navajas (Estado de México), Otumba (Estado de México), El Paredón (Hidalgo), Zacualtipan (Hidalgo), Ucareo-Zinapécuaro (Michoacán), El Chayal (Guatemala) e Ixtepeque (Guatemala), y

f) del 1000 al 800 a.E.C. durante la Fase Nacaste. En esta fase se atestigua el declive de San Lorenzo y de su influencia política, ya que no se evidencia la construcción de importantes edificios públicos; sin embargo, el estilo artístico de la cerámica y la escultura seguirán compartiéndose con otros sitios de la costa del Golfo.

Este estudio es importante para nuestra argumentación porque demuestra la evidencia de un comercio de obsidiana cuyas rutas fueron establecidas, expandidas y consolidadas por los olmecas, dejándolas en pleno funcionamiento para que otras unidades políticas independientes las utilizaran en un futuro. Dichas rutas conectaron las siguientes regiones: de la cuenca olmeca en Veracruz hacia el Soconusco (Chiapas) y el altiplano guatemalteco vía el Istmo de Tehuantepec (sur); de la cuenca del Cutzeo en Michoacán (occidente) a la región de Zaragoza Oyameles en Puebla (oriente), y del Altiplano de México (Pachuca-Otumba) hacia la costa de Oaxaca y Guerrero (norte-sur).[26] No deja de ser interesante observar que estas regiones están asentadas cerca de los bordes limítrofes mesoamericanos. ¿Podemos decir entonces que al haberse creado esas rutas se haya predefinido también la geografía de un sistema internacional prehispánico en Mesoamérica? Rosenswig afirma que este escenario globalizado fue una causa principalmente creada por el comercio de obsidiana, administrado por gobernantes locales que buscaron concretar relaciones foráneas para incrementar su poder y prestigio.[27] Es necesario investigar si subsecuentes gobernantes vieron este factor e intentaron aprovechar la localidad de estas rutas para fundar ciudades-estado como Teotihuacán y Tenochtitlán.

De San Lorenzo a los pochtecas

Es lógico entonces decir que, aproximadamente 1 500 años después, para el periodo Clásico (*ca.* 250-900 E.C.), el comercio en Mesoamérica estaba bastante establecido a

[26] Claire E. Ebert *et al.*, *op. cit.*, p. 55.
[27] Robert Rosenswig, *op. cit.*, p. 179.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 155-171.

través de rutas hacia todas las direcciones del territorio. Teotihuacán, la metrópoli mesoamericana que alcanzó una extensión territorial de 20 kilómetros cuadrados y una población de 125 mil personas en el siglo IV E.C.,[28] se encontraba cerca de varios yacimientos geológicos de obsidiana y fue una gran comercializadora de navajas prismáticas de este material, una innovación tecnológica que proveyó a toda Mesoamérica de herramientas como cuchillos, raspadores para la curación de pieles para vestimenta, armas, proyectiles, herramientas de curación y de ornamento.[29] El hecho de que hacia el norte de Teotihuacán se encontrara el yacimiento de obsidiana de Sierra de las Navajas, en el actual estado de Pachuca, de características muy importantes como buena calidad, fácil extracción y de color verde, color sagrado en todo el territorio mesoamericano, convirtió a Teotihuacán en el centro donde convergían las más importantes redes de comercio en su periodo.[30] Es altamente probable que la comercialización de este producto sea la principal causa del ascenso y auge de Teotihuacán al influir a las industrias mayas del Petén guatemalteco a través de Kaminaljuyú y alterar los patrones de uso de yacimientos por razones estratégicas.[31]

Asimismo, esta gran urbe de características de ciudad-estado[32] debe también su importancia en la tradición mesoamericana como un centro cosmogónico y de culto, ya que la exportación de lo "teotihuacano" no sólo conllevaba productos terminados como las herramientas con base en obsidiana mencionadas o artículos de ornamentación, sino una ideología, un estilo de vida y un sentido de pertenencia hacia esa urbe. Sus contactos durante el Clásico (250-900 E.C) se extendieron por todo el territorio mesoamericano, extendiéndose más allá del Valle de México, desde los zapotecas de Monte Albán, algunos grupos establecidos en la costa del Golfo de México –donde en el actual estado de Veracruz fundaron la colonia de Matacapan–

[28] René Million, "Teotihuacán: city, state and civilization" en *Supplement to the Handbook of Middle American Indians: Archaeology*, vol. 1, University of Texas Press, Austin, 1981.

[29] Susan Toby Evans, *op. cit.*, p. 105.

[30] "En Pachuca, al noreste del Valle de Teotihuacán, se encontró un grado de obsidiana aún mejor. Poseía una textura perfectamente uniforme, lo que lo convierte en el material de mejor grado para las herramientas de corte precolombinas de Mesoamérica. Y probablemente igual de importante para su popularidad fue su gama de colores: verde claro a verde dorado. Las piedras verdes de todo tipo (jadeíta, turquesa) eran más valoradas que el oro mismo por los mesoamericanos, y la obsidiana de Pachuca era una piedra verde que podía usarse para hacer las mejores expediciones comerciales de Teotihuacán que hubieran transportado montones de hojillas de obsidiana junto con otros bienes finos como la cerámica". Susan Toby Evans, *op. cit.*, p. 260 (trad. de la autora).

[31] Alyson L. Ponomarenko, "The Pachuca obsidian source, Hidalgo, México: a geoarchaeological perspective" en *Geoarchaeology*, vol. 19, núm. 1, Wiley Online Library, 2003, disponible en http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/gea.10104/pdf

[32] Según el Diccionario de Cambridge, "en el mundo antiguo, es una ciudad y el área circundante con un gobierno independiente", disponible en https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/city-state

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 155-171.

hasta el oeste relacionándose con grupos de Oaxaca, Guerrero y Michoacán y el sur, interactuando con los mencionados mayas.[33] Evidencias de estos contactos se han encontrado no sólo en estos lugares, sino también en la misma Teotihuacán, donde la ciudad contaba con barrios étnicos asociados a estas comunidades.[34] La búsqueda de estas interacciones pudo haber derivado de una necesidad por asegurar productos de consumo conspicuo para las élites teotihuacanas (conchas, jade, plumas de quetzal, cacao, algodón) y proveer a la provincia no sólo de la obsidiana teotihuacana, sino de otros productos que los relacionaban con esa urbe como cerámicas, por ejemplo trípodes de vasos cilíndricos cargados de simbolismo y textiles u otros productos artesanales.[35] Susan Toby Evans[36] explica lo que los teotihuacanos exportaban con su comercio: el carisma de pertenecer al mismo "centro del mundo":

> Cuando los extranjeros (teotihuacanos) llegaban, llenos de confianza acerca de su lugar en el cosmos y su conocimiento privilegiado de otras regiones de Mesoamérica, las élites de provincia debieron haber buscado ansiosamente los medios para asegurar que estos importantes emisarios se convirtieran en sus socios comerciales, ávidos de compartir una identidad antigua así como bienes preciosos.

De esa manera Teotihuacán llegó a la región maya conociendo la bienvenida que se les daría,[37] así que la obsidiana no sólo tuvo un significado económico, sino que también tenía un valor ideológico importante que transmitía intrínsecamente ideas de identidad que hacían de Teotihuacán un centro de hegemonía entre unidades aliadas.[38]

En esta investigación no se analiza el papel de Tula y los toltecas en el comercio de obsidiana, ya que durante su periodo el intercambio de bienes estaba profusamente descentralizado y la unidad no ejerció un papel hegemónico en el control político como lo hicieron Teotihuacán y la Triple Alianza.[39] Sin embargo, no se debe descartar

[33] Rossend Rovira Morgado, "Relaciones de poder y economía política en Teotihuacán: investigaciones y orientaciones teóricas actuales" en *Anales del Museo de América*, núm. 16, Ministerio de Cultura y Deporte, España, 2008, pp. 47-64.

[34] "Estos barrios incluían enclaves étnicos: los oaxaqueños vivían en un barrio en el noroeste de la ciudad, y pueden haber sido especialistas en yeso, debido a la propagación del estuco en esta área (Crespo y Mastache, 1981). El 'Barrio del Comerciante' podría haber sido habitado por la gente de las tierras bajas del Golfo; las casas en esta área son redondas, típicas de los edificios tipo huasteco en las tierras bajas del norte del Golfo (Rattray, 1987)". Susan Toby Evans, *op. cit.*, p. 271 (trad. de la autora).

[35] *Ibidem*, p. 273.

[36] *Idem.*

[37] *Ibidem*, p. 260 (trad. de la autora).

[38] Véase Helen R. Haines y Michael D. Glascock, *op. cit.*

[39] Michael E. Smith, "Long distance trade under the Aztec Empire: the archaeological evidence" en *Ancient Mesoamerica*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, p. 162.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 155-171.

hacer en un análisis más exhaustivo donde se investigue el papel que tuvieron los toltecas en la configuración de un sistema internacional prehispánico.

Tenochtitlán, en el Valle de México, fue fundada por los mexicas en el entorno lacustre del lago de Texcoco. Éstos se establecieron en un islote del lago y, según Susan Toby Evans, representaron un tipo de anomalía mesoamericana, ya que al ser el último grupo étnico en establecerse en la región antes de la llegada de los españoles, no tuvieron la oportunidad de escoger, de primera mano, la ubicación de su asentamiento.[40] Sobre todo, el mayor problema era la escasez de tierra arable y de agua potable, que debía traerse desde los manantiales de Chapultepec y otras zonas aledañas. Pese a lo anterior, la ubicación presentaba otro tipo de ventajas: la isla era defendible y, en particular, su ubicación era la más central que cualquier otra ciudad-estado por la configuración y topografía de la cuenca.[41] El lago servía como un medio incomparable por el cual mover toda clase de recursos y bienes, los cuales eran controlados por la clase gobernante mexica, los tlatoque, quienes decidían cómo se utilizarían o comercializarían.[42] Braswell menciona que las poblaciones locales residentes en las proximidades de las canteras de obsidiana manipularon sus relaciones económicas con regiones más poderosas y populares para mantener la autonomía política.[43] En el mercado de Tenochtitlán se vendía toda clase de productos, que llegaban de todos los rincones de Mesoamérica comerciados por los pochtecas, los mercaderes profesionales de la hegemonía que la ciudad había formado junto con Texcoco y Tacuba a partir de 1428, conocida como la Triple Alianza.[44] No obstante, aun cuando se sabe que este comercio de larga distancia movía una gran diversidad de productos y bienes tanto de consumo como de lujo, la evidencia material de este comercio extensivo sólo ha sido provista por dos tipos de productos: la cerámica y la obsidiana.[45] Coincidentemente, es el comercio pochteca el que se encargaba de la comercialización de la obsidiana llevándolo tan lejos como Xicalanco (Campeche) en el sur del territorio, mientras que la cerámica era comercializada por grupos no pochtecas.[46] Los comerciantes pochtecas eran un grupo muy importante para la hegemonía mexica, pues no sólo ejercían funciones económicas, sino que influían de

[40] Susan Toby Evans, *op. cit.*, p. 446.
[41] *Idem.*
[42] *Ibidem*, p. 449.
[43] Geoffrey E. Braswell, "Obsidian exchange spheres of Postclassic Mesoamerica" en Michael E. Smith y Frances F. Bordan (eds.), *The Postclassic Mesoamerican World*, University of Utah Press, Salt Lake City, 2009, pp. 131-158.
[44] Eduardo Matos Moctezuma y Leonardo López Luján, *Escultura monumental mexica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2009, p. 40.
[45] Michael E. Smith, "Long distance trade under the Aztec Empire: the archaeological evidence", *op. cit.*, p. 153.
[46] *Ibidem*, p. 162.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 155-171.

manera directa en la vida social y política al asumir actividades oficiales como embajador (y espía) del *Tlatoani Huaytlatoani Tecpalcantecutli* (emperador) y de sus *tlatoaques* (reyes) aliados.[47]

La Triple Alianza controló el comercio de la altamente ideológica obsidiana verde de Sierra de las Navajas en Pachuca. El establecimiento de la hegemonía mexica se dio cuando ya había un sistema de mercado mesoamericano que tenía acceso a recursos y modelos de producción de herramientas de obsidiana. Es importante recordar que la ruta a dicho yacimiento no fue sólo establecida por los olmecas aproximadamente 3 mil años antes, sino que también fue controlada por los teotihuacanos 2 mil años después de éstos y también cargaba con un mensaje ideológico y de pertenencia hegemónica.[48] Michael Coe hace notar que en la mitología mexica dos niveles del inframundo estaban asociados con la obsidiana: el número cuatro, o *Iztépetl*, era un lugar donde se encontraba un cerro cubierto de filosos pedernales y el nivel número cinco correspondía a un lugar llamado *Iztehecayan*, "el lugar del viento de obsidiana".[49] Dicha configuración del inframundo y los retos que las almas encontraban a su paso en el más allá eran parte ya de una idea panamesoamericana tan antigua como el comercio mismo de la obsidiana. Como podemos observar, ésta también formó parte e influyó de manera significativa en la configuración del sistema de creencias mesoamericano quizá como reflejo de su importancia y alcance multirregional.

Asimismo, Sanders y Stanley concluyeron que la obsidiana fue un factor significativo para la economía de las tres capitales sucesivas en Mesoamérica: Teotihuacán, Tula y Tenochtitlán.[50] Y aunque cada una de las anteriores "ciudades-estado" se distinguió por características únicas, demostraron repetir un patrón económico.[51] Golitko y Feinman realizaron también un estudio de uso de yacimientos de obsidiana a través de varias etapas históricas y establecieron que Mesoamérica fue un territorio en el que se dieron sucesivos periodos de contactos de larga distancia y

[47] Marco Antonio Pérez de los Reyes, "Pochtecayotl: derecho mercantil mexicano", Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1991, disponible en https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/30105/27180

[48] Susan Toby Evans, *op. cit.*, p. 449.

[49] Helen R. Haines y Michael D. Glascock, *op. cit.*, p. 199.

[50] William T. Sanders y Robert S. Stanley, "A tale of three cities: energetics and urbanization in pre-Hispanic Central Mexico" en Evon Z. Vogt y Richard Leventhal (eds.), *Prehistoric Settlement Patterns: Essays in Honor of Gordon R. Willey*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1983, pp. 243-291.

[51] Barbara L. Stark, Matthew A. Boxt, Janine Gasco *et al.*, "Economic growth in Mesoamerica: obsidian consumption in the coastal Lowlands" en *Journal of Anthropological Archaeology*, vol. 41, Elsevier, Amsterdam, 2016, pp. 263-282.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 155-171.

comercio que iniciaron con las interacciones olmecas y fueron seguidas por las actividades comerciales entre Teotihuacán y sus aliados, así como las controladas por la hegemonía mexica.[52] Es decir, en la Mesoamérica prehispánica se desarrollaron economías diversificadas, incluyendo intercambios de larga distancia para eventualmente convertirse en un sistema de mercado multirregional donde se establecieron hegemonías con una continuidad histórica.

Mesoamérica demostró durante su existencia episodios de gran urbanización, crecimiento poblacional, crecimiento en la especialización de herramientas, periodos de estabilidad política, elaboración de técnicas intensivas agrícolas y múltiples incentivos de un sistema de mercado periódico para una sección transversal de la población.[53] Durante las etapas históricas en Mesoamérica, las diferentes unidades políticas adoptaron estas instituciones comerciales que incrementaron el volumen del comercio y ampliaron la diversidad de los bienes intercambiados.[54] Las esferas de intercambio de obsidiana que se crearon durante el periodo olmeca, se unieron en el periodo teotihuacano y continuaron durante todo el periodo mexica.

Conclusiones

La disciplina de Relaciones Internaciones requiere de mayores casos de estudio como éste que expandan nuestro conocimiento de la formación de sistemas internacionales anteriores al Tratado de Westfalia (1648 E.C.), el cual restringe en un marco muy limitado nuestro campo de análisis. Un episodio como el presentado en este artículo tiene como objetivo sobresanar algunos de los problemas epistemológicos que afectan a la disciplina al no enfocarse en el dogma del Estado-nación ni provenir de un contexto eurocentrista. Se ha seleccionado al comercio internacional antiguo porque es un generador primordial de actividad internacional. Asimismo, puede ayudar a comprender de manera significativa la creación de rutas que dieron paso a sistemas de interacción que fueron aprovechados por hegemonías subsecuentes y que siguen siendo prevalentes en nuestro tiempo al contraerse y expandirse de manera continua a través del tiempo.

Por otra parte, el comercio de obsidiana es un material de sumo valor como evidencia de la interacción entre unidades políticas en Mesoamérica por su naturaleza como un bien no perecedero, el más comercializado en la región. Dos factores más

[52] Mark Golitko y Gary Feinman, "Procurement and distribution of pre-Hispanic Mesoamerican obsidian 900 BC-AD 1520: a social network analysis" en *Journal of Archaeological Method and Theory*, vol. 22, núm. 1, Springer Verlag, Berlín, 2015, pp. 206-247.
[53] Barbara L. Stark, Matthew A. Boxt, Janine Gasco *et al.*, *op. cit.*, p. 266.
[54] Michael E. Smith, "Trading patterns, ancient America", *op. cit.*, p. 2537.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 155-171.

lo hacen adecuado en particular para este tipo de estudio: el primero es que se podía encontrar en todo tipo de contextos tanto a un nivel socioeconómico alto, perteneciente a la élite, como al de la clase más humilde por ser un bien primordialmente utilitario más que de prestigio; el segundo se refiere al número de yacimientos de origen donde se podía extraer, siendo éste limitado por lo que es identificable con facilidad. Por la composición geológica del material, cada yacimiento se puede distinguir en términos químicos y se puede distinguir de acuerdo a criterios visuales o de claridad. Así que es posible verificar el origen geológico de un artefacto hecho de obsidiana y reconstruir las rutas en las que la obsidiana fue comercializada.[55] Así se pudo constatar que durante el periodo de 1800 al 1200 a.E.C. las élites olmecas, apoyadas por otros grupos sociales, crearon, establecieron y expandieron el comercio de obsidiana a través de rutas comerciales que parecen ser importantes en el prediseño de un sistema internacional prehispánico. Este sistema parece ser muy claro al comprobar que subsecuentes unidades políticas se establecieron cerca de importantes yacimientos de obsidiana para comercializarla y utilizarlas en la legitimación de sus autoridades ante la población y otras unidades aliadas. Asimismo, dichas rutas fueron usadas continua y consecutivamente por ciudades-estado como Teotihuacán y Tenochtitlán quienes, como resultado de ello, se posicionaron como los líderes hegemónicos de su tiempo.

Si bien este análisis no es concluyente, provee una pauta directa y clara para realizar un estudio más exhaustivo sobre cómo los sistemas internacionales prewestfalianos se conformaron y cómo pueden influir en nuestro actual sistema internacional. Casos de estudio como éste deben ser parte de la corriente central de la disciplina ya que mejorará el entendimiento de la razón central de nuestro interés: el mundo en su totalidad geográfica e histórica.

Fuentes consultadas

Ataman, Muhittin, "The impact of non-State actors on world politics: a challenge to nation-States" en *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, vol. 2, núm. 1, Turquía, 2013.

Attolini, Amalia, "Intercambio y caminos en el mundo maya prehispánico" en *Históricas digital*, UNAM, México, 2009.

Braswell, Geoffrey E., "Obsidian exchange spheres of Postclassic Mesoamerica" en Michael E. Smith y Frances F. Bordan (eds.), *The Postclassic Mesoamerican World*, University of Utah Press, Salt Lake City, 2009.

Buzan, Barry y Richard Little, "World history and the development of non-Wes-

[55] Geoffrey E. Braswell, *op. cit.*, pp. 131-158.

tern International Relations theory" en Barry Buzan y Richard Little, *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and Beyond Asia*, Routledge, Nueva York, 2010.

Cioffi-Revilla, Claudio, "Origins of the international system: Mesopotamian and West-Asian polities, 6000 B.C. to 1500 B.C.", trabajo presentado en la Reunión Anual de las ASOR, Boston, 2001, disponible en http://eclectic.ss.uci.edu/~drwhite/Civ/papers/WAISpaper.pdf

Cohen, Raymond y Raymond Westbrook (eds.), *Amarna Diplomacy: The Beginnings of International Relations*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2000.

Cossens, Salimah M., "Juego de dogmas: últimos descubrimientos sobre la interacción de unidades políticas en el mundo antiguo y su implicación en el estudio de las relaciones internacionales" en *Perspectiva Integral*, año 3, núm. 5, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2005.

Ebert, Claire E., *et al.,* "Formative period obsidian exchange along the Pacific Coast of Mesoamerica" en *Archaeometry*, vol. 57, núm. 1, The University of Oxford Press, Oxford, 2014.

Glascock, Michael D., Geoffrey E. Braswell y Robert H. Cobean, "A systematic approach to obsidian source characterization" en M. Steven Shackley (ed.), *Advances in Archaeological and Museum Science, Archaeological Obsidian Studies: Method and Theory*, vol. 3, Kluwer Academic/Plenum Publishing, Nueva York, 1998.

Golitko, Mark y Gary M. Feinman, "Procurement and distribution of pre-Hispanic Mesoamerican obsidian 900 BC-AD 1520: a social network analysis" en *Journal of Archaeological Method and Theory*, vol. 22, núm. 1, Springer Verlag, Berlín, 2015.

Haines, Helen R. y Michael D. Glascock, "A glass menagerie of meaning: obsidian exchange in Mesoamerica" en Christophe Helmke y Jesper Nielsen (eds.), *The Maya in a Mesoamerican Context: Comparative Approaches to Maya Studies Proceedings of the 16th European Maya Conference Copenhagen*, diciembre 5-10, 2011, Verlag Anton Saurwein, Alemania, 2013.

Kegley Jr., W. y Eugene R. Wittkopf (eds.), *The Global Agenda: Issues and Perspectives,* McGraw-Hill Inc., Nueva York, 1995.

Keohane, Robert y Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Harper Collins Publishers, Nueva York, 1989.

Kirth, Kenneth *et al.*, "Early Olmec obsidian trade and economic organization at San Lorenzo" en *Journal of Archaeological Science*, Elsevier, Amsterdam, 2013.

Lawson, George y John Hobson, "What is History in International Relations?" en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 37 (2), London School of Economics, Londres, 2008.

Massa, Michele, *Networks Before Empires: Cultural Transfers in West and Central Anatolia*

During the Early Bronze Age, disertación doctoral, University College London, Londres, 2016, disponible en http://discovery.ucl.ac.uk1478344/43/Massa_Thesis_combined.pdf

Matos Moctezuma, Eduardo y Leonardo López Luján, *Escultura monumental mexica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2009.

Miller, Larry H., *Global Order: Values and Power in International Politics*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1994.

Million, René, "Teotihuacán: city, State and civilization" en *Supplement to the Handbook of Middle American Indians: Archaeology*, vol. 1, University of Texas, Austin, 1981.

Pérez de los Reyes, Marco Antonio, "Pochtecayotl: derecho mercantil mexicano", Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1991, disponible en https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/30105/27180

Ponomarenko, Alyson L., "The Pachuca obsidian source, Hidalgo, México: a geoarchaeological perspective" en *Geoarchaeology*, vol. 19, núm. 1, Wiley Online Library, 2003, disponible en http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/gea.10104/pdf

Rosenswig, Robert, "Olmec globalization: a Mesoamerican archipelago of complexity" en Tamar Hodos (ed.), *The Routledge Handbook of Archaeology and Globalization*, Routledge, Londres.

Rovira Morgado, Rossend, "Relaciones de poder y economía política en Teotihuacán: investigaciones y orientaciones teóricas actuales" en *Anales del Museo de América*, núm.16, Ministerio de Cultura y Deporte, España, 2008.

Sanders, William T. y Robert S. Stanley, "A tale of three cities: energetics and urbanization in pre-Hispanic Central Mexico" en Evon Z. Vogt y Richard Leventhal (eds.), *Prehistoric Settlement Patterns: Essays in Honor of Gordon R. Willey*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1983.

Smith, Michael E., "Trading patterns, ancient America" en Will McNeill (ed.), *The Berkshire Encyclopedia of World History*, vol. 5, Berkshire Publishers, Great Barrington, 2010.

Smith, Michael E., "Long distance trade under the Aztec Empire: the archaeological evidence" en *Ancient Mesoamerica*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

Stark, Barbara L., Matthew A. Boxt, Janine Gasco *et al.*, "Economic growth in Mesoamerica: obsidian consumption in the Coastal Lowlands" en *Journal of Anthropological Archaeology*, vol. 41, Elsevier, Amsterdam, 2016.

Evans, Susan Toby, *Ancient Mexico & Central America, Archaeology and Culture History*, Thames & Hudson, Londres, 2004.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 155-171.

Israelíes y palestinos: el horizonte de la paz. El conflicto insoluble, de Susana Liberti

Erika S. Aguilar Silva*

Al tiempo que se escribe, están siendo inaugurados los *Trump Heights* en los Altos del Golán, territorio sirio que el Estado de Israel ocupara en 1967 durante la llamada "Tercera guerra árabe-israelí". A pesar de que aún no existe ningún asentamiento (ni fondos para construirlo), este evento *sui generis* puede ser interpretado como la continuación del anuncio que el gobierno de Estados Unidos hiciera en marzo de 2019, reconociendo la soberanía israelí sobre dicho territorio a través de uno de los famosos *tweets* mediante los cuales el presidente Donald Trump suele dar a conocer sus polémicas decisiones en materia de política interna e internacional.

Hechos como este demuestran que, por añejo que parezca, el conflicto palestino-israelí sigue siendo un tema central en el análisis de las dinámicas de poder en Medio Oriente, así como un ejemplo fehaciente de la influencia del factor externo en los procesos regionales y en las relaciones internacionales de los Estados que la conforman. Es por ello que el libro de la doctora Susana Liberti será de gran utilidad para quienes deseen comenzar a adquirir las bases históricas indispensables para comprender el asunto que nos ocupa, evitando la peligrosa posibilidad de caer en simplificaciones religiosas o discursos apasionados que en nada contribuyen a desentrañar las causas de este icónico e "insoluble conflicto", como lo llama la autora, quien desde las primeras líneas de su introducción nos recuerda las palabras del historiador y activista Ilan Pappé, que en su última visita a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (agosto 2017) afirmara: "la causa palestina es un tema global y no únicamente occidental".[1] Pese a que con seguridad no es la más trágica en la historia de la humanidad, la cuestión palestina se ha convertido en un asunto de carácter global, ya que se le percibe como un ejemplo de resistencia, lucha y solidaridad capaz de dialogar y establecer vínculos con causas afines, independientemente de su ubicación geográfica.

* Maestra en Estudios de Medio Oriente por El Colegio de México y licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesora de la licenciatura de Relaciones Internacionales en la FCPyS-UNAM y en la Universidad La Salle México. Correo electrónico: erika.aguilar@politicas.unam.mx

[1] Ilan Pappé, "Prólogo. Palestina es una cuestión global, no sólo occidental" en Moisés Garduño García (coord.), *Pensar Palestina desde el sur global*, Biblioteca Arte y Letras, UNAM, México, 2017, p. 19.

Siguiendo los pensamientos de Pappé, el hecho de que se publiquen en español y desde México libros como el de la doctora Liberti contribuye a generar una valiosa alternativa a la noción fallida y destructiva de la *Pax Americana*,[2] ya que alejarse de lo que se decida en "Occidente", en general, y en Washington, en particular, coadyuva a ampliar las narrativas en torno a la manera de abordar, explicar y gestionar este y otros conflictos. Por ello, es necesario reconocer y celebrar la aparición de estudios sistemáticos, con rigor académico, críticos y sustentados como éste, en fuentes y opiniones de renombrados especialistas, pero también de los individuos que protagonizan el proceso que se estudia.

Israelíes y palestinos: el horizonte de la paz. El conflicto insoluble consta de 19 capítulos, organizados en tres partes, que a continuación se describen de manera breve, resaltando las que se consideran algunas de las contribuciones más significativas que la autora ofrece a lo largo de poco más de 700 páginas.

A diferencia de numerosos textos que inician la documentación de la historia palestina como parte del Imperio otomano, en el apartado titulado "Palestina hasta 1948" la autora parte de una descripción geográfica que servirá al lector para identificar la importancia geoestratégica de un territorio que si bien nunca ha tenido fronteras bien definidas, sí ha destacado por su inmejorable localización y atractivos recursos naturales, comenzando por la tierra fértil y las reservas hídricas. Posteriormente, el contexto histórico que la autora recupera se remonta a épocas anteriores a la Era Cristiana, durante las cuales Palestina tuvo que haber formado parte del Imperio nuevo egipcio, el romano, bizantino y, posteriormente, de dominios islámicos como lo fueron las dinastías Omeya, Abbasí (y dinastías descentralizadas) y, por supuesto, del Imperio otomano, periodo que es narrado con gran detalle en cuanto a su dinámica interna y al contacto que se estableciera con potencias europeas como Francia y Gran Bretaña, enfrascadas todo el siglo XIX en la famosa "Cuestión de Oriente".[3]

Como es bien sabido, un texto centrado en el conflicto palestino-israelí no puede evadir el periodo de Primera Guerra Mundial dada la celebración, en ese episodio, de acuerdos secretos que en mucho determinarían las fronteras actuales del Medio Oriente y, por lo tanto, el origen de algunos de sus más emblemáticos conflictos. Cabe destacar que al momento de narrar el mandato que Gran Bretaña ejerciera sobre Palestina luego de la desintegración del Imperio otomano, la autora echa mano de documentos

[2] *Idem.*

[3] Episodio durante el cual las potencias europeas no tenían la capacidad para repartirse el territorio del "hermano enfermo de Europa", como se le llegó a denominar a la otrora "Sublime Puerta" o Imperio otomano. Para no afectar la balanza de poder imperante en aquella época, los intereses externos a la región mantenían vivo, pero enfermo, al Imperio, procurando obtener el máximo beneficio de esta deplorable condición. Al respecto, véase M. S. Anderson, *The Eastern Question 1774-1918*, Macmillan, Londres, 1966.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 175-183.

poco citados en textos afines al suyo, destacando por ejemplo el de Walter Laqueur y Barry Rubin titulado *The Israel-Arab Reader. A Documentary History of the Middle East Conflict*,[4] valioso por ser uno de los primeros que va delineando lo que acabaría siendo el brutal proceso colonial perpetrado por las oleadas de migrantes judíos que verían nacer el Estado de Israel en 1948, luego de ser propuesto el famoso Plan de Partición de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Poniendo al lector bajo contexto, la doctora Liberti es capaz de explicar el proceso de conformación de lo que llama "la identidad palestina", aunque quien suscribe preferiría referirse a éste como "de politización de la identidad palestina", dado que expone la trayectoria de activismo rural y urbano que la población local fue conformando para hacer frente al despojo territorial y limpieza étnica de que fue objeto incluso antes de la *Nakba* o "catástrofe", es decir, de la guerra de 1948.

La segunda parte del libro, "Las guerras", está dedicada al estudio de la segunda, tercera y cuarta guerras árabes-israelíes de los años 1956, 1967 y 1973, respectivamente. Con evidente dominio del tema, la autora juega con la multiplicidad de actores locales, regionales e internacionales involucrados en estas conflagraciones, enmarcadas por un contexto internacional de Guerra Fría que encontró en Medio Oriente diversos escenarios para escalar el conflicto bipolar, en general, y el palestino israelí, en particular.

Cabe mencionar que en esta segunda parte del libro la autora contribuye, como pocos otros materiales producidos en nuestro país,[5] a desarticular discursos erróneos basados en oposiciones binarias que presentan a la ex Unión Soviética y a Estados Unidos como actores necesariamente antagónicos, olvidando episodios de marcado pragmatismo político como el de la guerra que Israel, Francia y Gran Bretaña iniciaran contra el presidente egipcio Gamal Abdel Nasser a causa de la nacionalización del Canal de Suez en 1956, momento en el que ambas superpotencias actuaron de manera conjunta a través de la ONU en contra de las pretensiones franco-británicas de restablecer su influencia en Medio Oriente. Evidenciar este tipo de alianzas estratégicas es necesario, sobre todo si la obra pretende contribuir a "lograr una mayor comprensión de los sucesos actuales".[6]

Otra aportación de esta segunda parte del libro, es que la doctora Liberti cubre los años transcurridos entre guerra y guerra, periodos generalmente olvidados en

[4] Walter Laqueur y Barry Rubin (eds.), *The Israel-Arab Reader. A Documentary History of the Middle East Conflict*, Penguin Books, Hardmondsworth, 1970.

[5] Como por ejemplo el de la doctora María de Lourdes Sierra Kobeh, *El Medio Oriente durante el periodo de la Guerra Fría: conflicto global y dinámicas regionales*, Cuadernos de Estudios Regionales, FCPyS-UNAM, México, 2007.

[6] Susana Liberti, *Israelíes y palestinos: el horizonte de la paz. El conflicto insoluble*, Bubok Publishing S. L., España, 2019, p. 13.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 175-183.

textos en los que actores regionales (como Jordania o Líbano[7]) e internacionales experimentaron reacomodos políticos que más tarde repercutirían en el desarrollo de las posteriores aventuras militares de la región.

Sin duda, tanto la guerra de "los seis días" o de 1967 como la de 1973 afectarían a toda la zona, no sólo por las pérdidas territoriales que supusieron (en el caso de la primera), sino también por las alineaciones que se dieron en torno a la esfera de influencia de Estados Unidos en la región, mismas que en términos generales siguen vigentes. Asimismo, sus consecuencias en el ámbito petrolero y de cooperación regional son cuidadosamente examinadas, logrando un balance entre el análisis económico-diplomático regional y el de la ocupación militar israelí sobre Palestina, así como el del protagonismo que la Organización para la Liberación Palestina (OLP) ganara durante este periodo a partir de que se le reconociera en el año 1974, en la cumbre de la Liga de Estados Árabes (LEA), como la única representante legítima del pueblo palestino.

En la tercera parte, titulada "Israelíes y palestinos", se profundiza en las características y efectos de la ocupación militar israelí sobre Cisjordania, Gaza y el este de Jerusalén, pero también se incluye una revisión sobre la situación de los árabes en Israel, tema que suele tratarse por separado, impidiendo una comprensión holística de la multiplicidad de aristas que la ocupación ha traído aparejadas para quienes quedaron de uno u otro lado de la "frontera" entre ambos territorios. Este punto es de suma relevancia, pues sin su mención el lector no podría entender la importancia que hasta hoy tiene la participación árabe en el Parlamento israelí o *Knesset* o en el activismo popular (religioso y laico) dentro del Estado de Israel.

Que la autora haga un recuento minucioso de los efectos económicos, educativos, de restricciones a la libre circulación (facilitada por cientos de *checkpoints* o por el llamado "muro del *apartheid*" –construido a partir del año 2002–), de violación sistemática de derechos humanos, etc., de la ocupación militar israelí sobre Palestina, sirve de contexto para comprender las causas que han motivado el surgimiento de las organizaciones políticas (laicas e islamistas, institucionales e informales) que han forjado una larga trayectoria de activismo. La doctora Liberti no sólo vuelve a los inicios de la OLP, *al-Fatah* o el islamista *Hamas* (protagonistas actuales de la escena política palestina), sino que expone el surgimiento e itinerario de partidos como el Frente Popular para la Liberación de Palestina o el Frente Democrático para la Liberación de Palestina, ambos con amplio apoyo popular en la actualidad (pues son vistos como contrapeso a *al-Fatah* y *Hamas*), así como de otras organizaciones que tuvieron una existencia

[7] En cuyo caso la autora documenta el periodo de guerra civil, el tema de los refugiados palestinos, la importancia de partidos islamistas, como *Hizballah*, para la política interna y regional, o la guerra con Israel del año 2006, entre otras cuestiones.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 175-183.

efímera (Frente Nacional Palestino, Partido Comunista Palestino, por ejemplo) o de aquellas que privilegian la vía armada o terrorismo como única estrategia de resistencia (casos como Abu Nidal o Yihad Islámica).[8] El panorama es útil no sólo para complejizar el estudio de caso (pues se estudian también las alianzas coyunturales con otros actores locales y regionales), sino para evidenciar la profunda división política intrapalestina, situación que sólo ha beneficiado al ocupante.

Por supuesto, en esta sección se aprovecha para narrar las *intifadas* o levantamientos populares de 1987 y 2000 y sus especificidades, así como la multiplicidad de infructíferos procesos de paz que sobre el tema se han concertado desde la década de los noventa, cuyos textos se suman a la larga lista de resoluciones incumplidas de Naciones Unidas. En este sentido, los Acuerdos de Oslo de 1993 y sus acuerdos complementarios figuran como un parteaguas en la evolución del conflicto por haber supuesto el nacimiento de la Autoridad Palestina y, por lo tanto, de un "éxito político para los que firmaron los tratados, fingiendo que se avanzaba hacia la paz [pero] lo que fue más decepcionante, el régimen surgido en los territorios resultó una estructura opresora para la mayoría, que vio crecer la corrupción y el autoritarismo".[9] En su debido momento, la autora se encarga de exponer cada una de las razones por las cuales se dice que los Acuerdos de Oslo sólo tuvieron la intención de oficializar y acelerar la ocupación, pues fueron firmados por facciones israelíes que sólo pretendían ganar tiempo y continuar con su política de hechos consumados. En resumen, fueron acuerdos que, a decir de muchos, "nacieron muertos", pues no garantizaban los derechos mínimos de la población palestina.

Adicionalmente, esta parte del libro inicia la revisión de los más recientes ataques militares israelíes sobre territorios palestinos, que a la fecha han dejado a la población gazatí en condiciones infrahumanas. Asimismo, se aborda la crisis institucional y de liderazgo que la muerte de Yasser Arafat trajera aparejada, así como el inicio de unos procesos electorales presidenciales y municipales que marcarían nuevos rumbos para las facciones políticas, en especial para el islamista *Hamas*, que se atribuyera la victoria

[8] Este dato es de suma relevancia si consideramos que la literatura en español producida en torno a "las demás" facciones políticas palestinas es, en general, escasa. En este sentido, vale la pena recordar también el valioso texto del profesor Ignacio Álvarez-Ossorio, "Consensos y disensos palestinos en la etapa post-Oslo" en Rafael Escudero Alday (ed.), *Segregados y recluidos. Los palestinos y las amenazas a su seguridad*, Catarata, Madrid, 2008, pp. 243-268. Adicionalmente, es importante destacar que incluso cuando habla de acciones violentas o de terrorismo, la autora es todo lo cuidadosa que hay que ser para no llevar a sus lectores a reproducir pensamientos y discursos mediáticos, sino que les proporciona las herramientas mínimas necesarias para analizar el fenómeno en su justa dimensión, explicando las motivaciones que tienen quienes optan por la resistencia violenta, así como las consecuencias que trae aparejadas para cientos de civiles inocentes. No se trata de justificar la violencia, sino de explicar las causas que la originan.

[9] Susana Liberti, *op. cit.*, p. 481.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 175-183.

de ver anunciado el plan de desvinculación israelí sobre Gaza, llevado a cabo a partir de julio de 2005.

Si hay un momento que ha significado un parteaguas para la política palestina reciente, ese ha sido sin duda el de las elecciones legislativas de 2006. No sólo se ejerció un voto de castigo a la corrupta administración de *al-Fatah*, sino que además el partido "Cambio y Reforma" de Hamas consiguió demostrar el amplísimo apoyo popular granjeado durante sus casi 20 años de existencia (en ese momento), lo cual supuso tanto un éxito como un dolor de cabeza pues, a decir de sus propios miembros, el triunfo electoral fue inesperado. La autora narra una serie de episodios que tuvo como fin entorpecer el gobierno de Hamas por ser considerado un grupo terrorista, pese a haber cumplido con cada uno de las demandas que tanto el Comité Electoral Palestino como la comunidad internacional (por no decir concretamente Israel, Estados Unidos, la ONU y la Unión Europea) le hicieran para permitirle contender en las elecciones primero y para gobernar después. Como es sabido, hoy la Franja de Gaza continúa bajo dominio islamista (razón por la cual se mantiene bajo bloqueo terrestre, militar y aéreo desde 2007, además de ser acechada por múltiples ataques militares), mientras que Cisjordania es gobernada por *al-Fatah*, situación que ha dado lugar a múltiples e infructíferos esfuerzos de reconciliación y unidad nacional patrocinados por vecinos regionales, por Estados Unidos y pocos por las mismas facciones palestinas.

Llegados a este punto, es prudente mencionar que el encuadre histórico que proporciona la autora permite identificar la gran variedad de actores involucrados en el conflicto, tanto del lado palestino como de lado israelí; es decir, ofrece al lector un listado de actores locales, regionales e internacionales que permite tener frente a nuestros ojos un mapeo del conflicto mucho más completo y, en la medida de lo posible, objetivo. Un elemento a destacar de esta última sección de la obra es, sin duda, la mención que se hace de organizaciones civiles (tanto palestinas como israelíes) que con visiones críticas y voces firmes contribuyen a dimensionar las terribles consecuencias humanitarias de este asimétrico enfrentamiento.

Igualmente relevante es el hecho de que la doctora Liberti aborda los temas espinosos dentro del proceso de negociación de paz y de las posiciones sobre la posible solución del conflicto, a saber: el *status* de la ciudad de Jerusalén, el asunto de la devolución de territorios, el delicadísimo tema de los refugiados y el derecho al retorno, lo vulnerable de la situación económica palestina y la inconexión territorial (y política), entre otros. Sus reflexiones invitan a plantearse interrogantes como la siguiente: ¿qué tan viable es, a estas alturas, el establecimiento de un Estado palestino de pleno derecho y con reconocimiento internacional?[10] Como afirma la autora, no deja de ser

[10] El *status* oficial actual de Palestina es, desde el año 2012, el de Estado observador no miembro de la ONU.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 175-183.

paradójico que justo ahora que ambas partes han hablado de una solución que contemple la existencia de dos Estados es cuando menos realizable parece esta propuesta, precisamente por la incertidumbre prevaleciente en los asuntos mencionados.

La doctora Liberti no es pesimista, sino una optimista bien informada que, por lo tanto, no ve posibilidades de un cambio sustancial en las condiciones de vida del palestino de a pie. Y es que, como recordará el lector, el pasado 23 de abril de 2019 se anunció que un nuevo plan de paz para Medio Oriente sería dado a conocer por el gobierno de Estados Unidos al término del mes del Ramadán, es decir, a inicios del mes de junio. El encargado de divulgar esta noticia fue Jared Kushner (yerno y consejero del presidente Donald Trump), quien declaró abiertamente que la solución de dos Estados es una fórmula que no funcionó en el pasado, por lo que quizá ese nuevo documento plantee de manera explícita de una realidad que, sobre terreno, ha imperado desde los últimos años: un Estado binacional. Como bien señala la autora, no es una solución que agrade al gobierno israelí; sin embargo, es éste el que ha creado las condiciones para que ese Estado binacional exista *de facto*.[11]

Al tiempo que Kushner daba la nota, las brutales represiones a las marchas pacíficas en Gaza continuaban, así como por supuesto la flagrante violación a los derechos y la dignidad humana en territorio cisjordano y en la parte Este de la ciudad de Jerusalén, ciudad a la que en mayo del año pasado se mudó la Embajada estadounidense en Israel.[12] A estos hechos se agregaba el peligroso triunfo electoral del primer ministro israelí Benjamín Netanyahu, lo que equivalía al quinto mandato del líder de ultraderecha y, quizá, al cumplimiento de su más popular promesa de campaña: anexar los asentamientos judíos en territorio cisjordano. No obstante, los múltiples escándalos de corrupción en los que el político israelí se ha visto inmerso, así como la polarización de las facciones políticas israelíes, avivaron la tormenta política que se vive en Israel, intensificada por su incapacidad de formar un gobierno de coalición. Es la primera vez que esto sucede en la historia de dicho Estado, cuyo gobierno se vio orillado a disolver el parlamento y a llamar a nuevas elecciones legislativas para el mes de septiembre.

Debido a la inestabilidad política en Israel (pero también a las próximas elecciones presidenciales en Estados Unidos), el pasado 3 de junio se anunció que el denominado "Plan del siglo" no será dado a conocer antes del año 2020.[13] De cualquier manera,

[11] Susana Liberti, *op. cit.*, pp. 706-707.

[12] Durante el año 2018 el gobierno estadounidense también cortó su financiamiento a la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos y cerró la oficina en Washington de la OLP.

[13] "US postpones announcement of 'deal of the century'" en *Middle East Monitor*, 3 de junio de 2019, disponible en https://www.middleeastmonitor.com/20190603-us-postpones-announcement-of-deal-of-the-century/?fbclid=IwAR0lYf4C3JzDzO-Cjs75o-9L7-OCGFaFsXAykJFGJG5FQ3uVWPCIE8Ybu1c fecha de consulta: 5 de junio de 2019.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 175-183.

no es posible que este nuevo plan contenga una "solución" aceptable, puesto que su creador (Kushner) apuesta, en palabras del profesor Álvarez-Ossorio, a "forzar a la población palestina a renunciar a la solución de los dos Estados a cambio de recibir inversiones para mejorar su anémica economía o, en otras palabras, a negociar 'paz por prosperidad' en lugar de 'paz por territorios'".[14] Es muy probable que, llegado el momento, este nuevo proceso se estanque rápidamente debido a la multiplicidad de puntos de vista respecto a su contenido. Ello provocará más protestas y, por lo tanto, más represión por parte de las fuerzas de defensa israelíes, una dinámica que conocemos bastante bien y que perpetúa o, como dice la autora del libro, reitera lo "insoluble" de este conflicto.

Finalmente, es necesario destacar que la obra de la doctora Susana Liberti cumple una función importante en el ámbito de la docencia, pues no sólo es un excelente recuento histórico del conflicto, sino un material didáctico accesible tanto para el público en general como para estudiantes de la licenciatura Relaciones Internacionales, así como para aquellos que pretenden comenzar a especializarse en un asunto que, sin duda, seguirá siendo uno de los más emblemáticos y apasionantes del Medio Oriente.

Susana Liberti, *Israelíes y palestinos: el horizonte de la paz. El conflicto insoluble*, Bubok Publishing S. L., España, 2019, 724 pp.

Fuentes consultadas

Álvarez-Ossorio, Ignacio, "Consensos y disensos palestinos en la etapa post-Oslo" en Rafael Escudero Alday (ed.), *Segregados y recluidos. Los palestinos y las amenazas a su seguridad*, Catarata, Madrid, 2008.

Álvarez-Ossorio, Ignacio, "Tormenta política en Israel" en *Agenda Pública-El País*, 1 de junio de 2019, disponible en http://agendapublica.elpais.com/tormenta-politica-en-israel/?fbclid=IwAR3AEvNivBq-KBjatT9kBKGdL6VHvZlsMFofSXFndRgCV1t5J hPl-JAM_rw

Anderson, M. S., *The Eastern Question 1774-1918*, Macmillan, Londres, 1966.

Laqueur, Walter y Barry Rubin (eds.), *The Israel-Arab Reader. A Documentary History of the Middle East Conflict,* Penguin Books, Hardmondsworth, 1970.

[14] Ignacio Álvarez-Ossorio, "Tormenta política en Israel" en *Agenda Pública-El País*, 1 de junio de 2019, disponible en http://agendapublica.elpais.com/tormenta-politica-en-israel/?fbclid=IwAR3AEvNivBq-KBjat T9kBKGdL6VHvZlsMFofSXFndRgCV1t5JhPl-JAM_rw fecha de consulta: 3 de junio de 2019.

Pappé, Ilan, "Prólogo. Palestina es una cuestión global, no sólo occidental" en Moisés Garduño García (coord.), *Pensar Palestina desde el sur global*, Biblioteca Arte y Letras, UNAM, México, 2017.

S/a, "US postpones announcement of 'deal of the century'" en *Middle East Monitor*, 3 de junio de 2019, disponible en https://www.middleeastmonitor.com/20190603-us-postpones-announcement-of-deal-of-the-century/?fbclid=IwAR0lYf4C3JzDzO-Cjs75o-9L7-OCGFaFsXAykJFGJG5FQ3uVWPCIE8Ybu1c

Sierra Kobeh, María de Lourdes, *El Medio Oriente durante el periodo de la Guerra Fría: conflicto global y dinámicas regionales*, Cuadernos de Estudios Regionales, FCPyS-UNAM, México, 2007.

Retos y oportunidades de la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional convulso, de Mariana Aparicio Ramírez y Tomás Milton Muñoz Bravo (coords.)

Ana Luisa Trujillo Juárez*

Desde su constitución como Estados independientes, la idea de la integración ha sido un deseo para los países de América Latina. Pese a muchos intentos y numerosos proyectos esta idea no ha terminado de cristalizarse de manera definitiva, pero sobre todo efectiva. Quizá por las condiciones geográficas, por la historia, la similitud de las economías que generan competencia a nivel internacional, los vaivenes políticos internos y la inestabilidad, o bien por la persistencia de copiar modelos de integración que han funcionado en otras regiones con características particulares. La realidad es que la integración de los países latinoamericanos es una tarea inacabada que por momentos toma impulso y en otros cae en el *impasse* total.

Sin embargo, existen muchos proyectos de integración interesantísimos y ambiciosos dados sus objetivos y su complejidad institucional, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o la misma Alianza del Pacífico, que buscan redondear un anhelo que se piensa necesario para el desarrollo de la región: erradicar la pobreza y posicionarse mejor a nivel internacional no sólo en términos políticos, sino económicos.

A la luz de los tiempos que vivimos, donde el proteccionismo, la intolerancia y el conservadurismo han arrojado nuevos fenómenos y cambios en el juego internacional, resulta de gran importancia e interés, tanto para especialistas y estudiosos de las relaciones internacionales como para el público en general, acercarse a América Latina desde perspectivas multidimensionales de la mano de trabajos académicos que expongan la realidad actual desde el rigor metodológico y el análisis concienzudo que va más allá de la coyuntura, de manera tal que permita sacar conclusiones determinantes para el futuro.

* Candidata a doctora por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesora de asignatura adscrita al Centro de Relaciones Internacionales. Correo electrónico: trujillo670@hotmail.com

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 185-190.

La Alianza del Pacífico nace como una iniciativa alterna al proceso de integración del MERCOSUR, el cual se había planteado como el más avanzado y con miras mucho más ambiciosas que los otros procesos existentes, debido a su entramado institucional (aun cuando las presidencias se mantienen *pro tempore*). La Alianza del Pacífico, por su parte, agrupó a una serie de países cuyos gobiernos no estaban vinculados con los movimientos de izquierda en la región y que también significaba, de alguna manera, una opción al desafío de la hegemonía brasileña, que al menos hasta esos años había mostrado crecimiento económico y cierto liderazgo en la región.

Bajo esta perspectiva es que Mariana Aparicio Ramírez y Tomás Milton Muñoz Bravo, académicos jóvenes, pero altamente experimentados y conocedores del tema, coordinan la obra *Retos y oportunidades de la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional convulso*, la cual se suma con absoluta autoridad al estado del arte sobre los estudios de América Latina y los análisis referentes a procesos de integración. En ella se conjuntan plumas y enfoques provenientes de distintos ámbitos que van desde el servicio diplomático mexicano y de otros países, especialistas de prestigiosas universidades en nuestro país y distinguidos académicos provenientes de universidades de América Latina. Todo ello da un valor agregado a la obra, pues expone y conjunta de manera magistral todas las visiones sobre la Alianza del Pacífico desde dentro y fuera de su entorno. Por la calidad académica y oportunidad de la obra estoy segura que se convertirá en un referente dentro de los estudios en Relaciones Internacionales.

Ahora bien, la importancia del libro radica en que, al ser un proceso relativamente nuevo (en comparación con otros proyectos regionales), encontramos poca obra que haga referencia al fenómeno. La idea en sí misma plantea un gran reto en cuanto a la manera por demás multifactorial en que se aborda el tema; sin embargo, no por ello se cae en los análisis descriptivos y meramente monográficos. La obra presenta la oportunidad de analizar la realidad de la Alianza del Pacífico y, en segundo plano, la de América Latina como región, desde un enfoque multidisciplinario y multidimensional a fin de encontrar pistas que ayuden a los estudiosos y público en general a crear una opinión de los beneficios y áreas de mejora del proyecto de integración frente a un Estados Unidos cada vez más proteccionista y ensimismado, a una América Latina trastocada por los movimientos de ultraderecha y un México que ve en el primer proyecto de izquierda en el gobierno (ambicioso, pero poco cuidadoso, de las relaciones exteriores) una salida a la crisis de seguridad y estructural que se vive hoy.

El libro se divide en tres partes, las cuales atienden los diferentes niveles de investigación desde los que se abordará la Alianza del Pacífico. La primera de ellas analiza la Alianza del Pacífico desde la diplomacia mediante tres artículos. El primero de ellos, escrito por Santiago Mateos Cibrián, se titula "Logros y convergencias de la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional". El autor destaca la importancia del proceso de integración y cómo éste responde a ese ideal latinoamericano, el cual

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 185-190.

se cimentó en las similitudes lingüísticas y culturales de los países que lo integran, así como en las facilidades que provienen de las políticas fiscales disciplinadas y tipos de cambio relativamente estables.

Mateos Cibrián subraya que la Alianza del Pacífico nace con la idea de ser un mecanismo que favorezca la recuperación económica de los países después de la crisis económica de 2008. Para ello, los objetivos se centraron en promover la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, aunque cabe destacar que eso no significa que pretenda ser un eje rector de la gobernanza regional o mundial o erguirse como un actor internacional fundado en instituciones supranacionales al estilo europeo. Con ello en mente podemos relajar las expectativas y valorar los avances más como un promotor del comercio y el desarrollo que como un constructor de la unidad latinoamericana.

El siguiente artículo es el que escribe el embajador Francisco José Cruz y González y se titula "La Alianza del Pacífico en clave mexicana". En él, diserta sobre las críticas y los obstáculos que se presentaron en el momento de formación de la Alianza del Pacífico y cómo existía cierto recelo por parte de los países de América Latina hacia la iniciativa, no sólo porque la tachaban de cercana y vinculada a los intereses de Estados Unidos (lo cual se entiende desde el punto de vista de que parte de los gobiernos de los países integrantes son cercanos dicho país), sino porque representa una posible competencia para los procesos existentes sobre todo para MERCOSUR.

En este sentido la alocución es interesante, puesto que México posee características geopolíticas muy particulares y que, de ser utilizadas con inteligencia, pueden resultar de gran ventaja para nuestro país, pues la integración con América del Norte es definitiva, pero los lazos de amistad y solidaridad con América Latina pueden ser aprovechados no sólo desde lo económico, sino desde el ámbito de la educación.

El primer apartado se cierra con el documento que propone el embajador argentino Daniel Chuburu, cuyo título es "La convergencia MERCOSUR, Alianza del Pacífico desde la perspectiva argentina: los desafíos de profundizar la integración regional en la actualidad". Resulta de gran interés una visión desde fuera del proceso y, sobre todo, desde Argentina, porque ambos procesos de integración se han ido ubicando como antagónicos y contrapuestos un poco quizá debido a la reticencia de aceptar a México en MERCOSUR y otro tanto porque en aquel entonces los países de dicho mecanismo de integración se ubicaban como de izquierda, contrario a los de la Alianza del Pacífico, que se relacionaban con movimientos de derecha.

Derivado de lo anterior, el embajador Chuburu señala que se deben encontrar espacios de convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico donde ambos mecanismos se reconozcan como iguales y no que una absorba al otro. No se debe perder de vista que el objetivo central es lograr que América Latina se consolide

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 185-190.

como un actor relevante e influyente a nivel internacional. En este sentido –nos dice–, Argentina aspira a tener una participación activa en el acercamiento de ambos procesos a fin de dinamizar los intercambios con la región de Asia Pacífico.

La segunda parte de la obra se dedica a los temas estratégicos de la Alianza del Pacífico. Hemos repasado los orígenes y formación de ésta para adentrarnos a los grandes temas y aquellos elementos que la distinguen de otros procesos de integración y que le dan ese carácter novedoso que ha generado, hasta cierto punto, amplias expectativas.

Así pues, el primer capítulo de esta parte es una propuesta de Tomás Milton Muñoz Bravo y se titula "La libre movilidad de personas en la Alianza del Pacífico: expectativas y realidades". En este documento se resalta una de las virtudes y quizá una de las insignias de la Alianza del Pacífico: nos referimos a la movilidad de personas a partir de la supresión de visas, facilitar viajes, incluir flujos de trabajo que intensifiquen la parte social del mecanismo. El autor nos plantea que el hecho de que la Alianza del Pacífico no pretenda consolidarse en términos de un mercado común y que no busque fundar instituciones políticas podría impedir el cumplimiento de sus objetivos. Ello puede no ser necesariamente así, puesto que los objetivos no están del todo vinculados con instituciones de este tipo. Sin embargo, sí hay que reconocer que se corre el riesgo de que, al estar supeditada a las presidencias *pro tempore*, la Alianza del Pacífico se vuelva dependiente de los tiempos políticos de cada uno de los países que la integran.

Posteriormente, encontramos el artículo de Aldo Blanco Jarvio, denominado "Grupo Técnico de Educación de la Alianza del Pacífico: hacia un proceso de revalorización de la educación técnica profesional". En este apartado se aborda uno de los distintivos del mecanismo de integración y una de las apuestas más significativas: promover la integración a través de la educación y la especialización del capital humano. Todo ello con la expectativa de fortalecer el aparato productivo y la capacitación de personal en aras de mejorar el desarrollo de la economía y el mercado interno. Esto resulta de gran importancia y trascendencia, pues nuestros países requieren de mano de obra mucho más calificada a nivel técnico profesional y de mayores mecanismos de innovación, sobre todo de frente a los tiempos en donde la producción y el crecimiento económico se contraponen con el cuidado al medio ambiente, en contraste con los niveles de pobreza y desigualdad que aumentan en nuestra región.

"La agricultura: sector estratégico en la relación comercial de la Alianza del Pacífico con China", de la autoría de María Antonia Correa Serrano y Enrique Catalán Salgado, cierra este segundo apartado. Dadas las características geográficas y económicas de los países de la región resulta evidente que existe un amplio potencial agrícola por parte de los miembros de la Alianza para ser proveedores de otras regiones del mundo, llámense Asia Pacífico, en concreto China. La necesidad de explotar esta

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 185-190.

posibilidad se hace imperiosa y atractiva a partir de la salida de Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y del crecimiento de la economía china. Sin embargo, habrá que generar sinergias que permitan la apertura hacia aquel mercado más allá de lo que se plantea el país asiático en términos de ser uno de los grandes inversores en América Latina.

Para redondear la obra y abarcar otro de los ejes de análisis de la Alianza del Pacífico, correspondiente a ser un mecanismo de impulso para que los países que la integran se inserten mejor en la globalización, tenemos la tercera parte del libro dedicada a la relación con otros actores y regiones. Ésta inicia con el trabajo de Mariana Aparicio Ramírez, quien escribe "La Alianza del Pacífico y la política comercial de Estados Unidos en la administración de Donald Trump". En este sentido, las reflexiones son más que oportunas, pues la llegada de este personaje al poder ha reconfigurado el juego internacional de muchas maneras, pero el ámbito comercial ha sido, sin duda, el más afectado. Por ello resulta inevitable contextualizar el desarrollo de la Alianza del Pacífico en un momento de proteccionismo selectivo, en donde China parece tomar la estafeta como el paladín del libre comercio por encima de un Estados Unidos contrariado, resintiendo los efectos de la globalización y ya no dispuesto a participar tan abiertamente en el comercio mundial.

Para enriquecer el análisis en torno al ambiente en el que se desarrolla la iniciativa en cuestión, Juan Carlos Gachúz Maya expone en su trabajo "México, Chile y Perú en el TPP 11: ¿oportunidad para la Alianza del Pacífico?" que por la magnitud y los alcances de dicho acuerdo dentro de la actual dinámica del comercio internacional, se requiere analizar las posibilidades que los países integrantes tienen dentro de este proyecto en términos de diversificación y atracción de inversión extranjera directa, sobre todo en sectores como el petrolero, el agrícola, el automotriz, el manufacturero, el pesquero y el de los textiles. En este sentido, en México es vital seguir insistiendo y buscando espacios que den alternativas a la relación comercial con Estados Unidos, sobre todo ahora que éste ha puesto al comercio en el mismo nivel de alerta que temas como la migración y la seguridad fronteriza.

A manera de colofón, encontraremos el trabajo de Gladys Isabel Clemente Batalla, "Comercio y proyección externa de Uruguay en la Cuenca del Pacífico", en el que se diserta sobre cómo dicho país ha buscado fortalecer su política exterior a través del comercio. Bajo este esquema la cercanía con la Alianza del Pacífico es vital, pues se ve como un puente para llegar al Pacífico, más aun cuando las disputas entre Argentina y Brasil han dificultado el comercio dentro de MERCOSUR. Algo que es ampliamente criticado y que ha impedido la consolidación de este proyecto de integración con ambiciones no sólo económicas y comerciales, sino políticas, algo distinto a lo que se establece en la Alianza del Pacífico.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 185-190.

A lo largo de la obra se nota la dedicación y cuidado no sólo en la edición, sino en la articulación de los contenidos, lo que como lector se agradece, pues de forma casi natural se transita a través de los diversos temas al tiempo que cada una de las reflexiones expuestas por los autores van redondeando el entendimiento de la Alianza del Pacífico como un proyecto exitoso al que se han sumado como observadores una gran cantidad de países.

No queda más que celebrar la publicación de obras como esta que invitan al debate de temas tan actuales como la Alianza del Pacífico desde terrenos objetivos que instiguen a la imaginación y reflexión no sólo de los estudiosos de las relaciones internacionales, sino también de aquellos que se encuentran en la toma de decisiones.

Mariana Aparicio Ramírez y Tomás Milton Muñoz Bravo (coords.),
Retos y oportunidades de la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional convulso,
UNAM, México, 2019, 175 pp.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 185-190.

Sociología política del Colapso Climático Antropogénico. Capitalismo fósil, explotación de combustibles no convencionales y geopolítica de la energía, de John Saxe-Fernández (coord.)

Andrea Cortés Islas*

Desde la década de los setenta del siglo pasado los temas medioambientales comenzaron a tener relevancia en la agenda internacional. Sin embargo, se les prestó poca atención a pesar de que la comunidad científica en su conjunto, es decir, desde las ciencias exactas y sociales, vaticinaban una catástrofe climática de no tomarse las medidas necesarias para proteger la vida planetaria.

20 años más tarde, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Fidel Castro,[1] líder de la Revolución Cubana en aquel entonces, acentuaba la preocupación por el creciente deterioro medioambiental frente al cual los gobiernos alrededor del mundo no implementaron las acciones necesarias para combatirlo, viciados ante las lógicas de acumulación capitalista que primaban por encima del bienestar social.

Casi cinco décadas después nos encontramos ante un punto que pareciera no tener retorno ni solución, donde las denuncias del comandante Castro siguen vigentes y se han recrudecido. En la actualidad, la amenaza inminente del fin del mundo ha dejado de ser sólo un título hollywoodense para convertirse en el centro de atención a nivel global.

Gracias a ello deviene la relevancia de un análisis crítico y profundo acerca de quién, cómo y por qué se generó esta catástrofe, cuyas soluciones son de carácter

* Internacionalista egresada de la licenciatura en Relaciones Internacionales por la UNAM. Realizó un intercambio académico en Aarhus University, Dinamarca, durante el semestre 2019-1. Becaria del Proyecto PAPIIT IN 302018 "Construcciones sociales alternativas ante los límites planetarios a la acumulación capitalista" como parte del equipo de investigación del doctor John Saxe Fernández en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH). Se ha desempeñado como profesora adjunta en diferentes asignaturas. Correo electrónico: andreacortes@politicas.unam.mx

[1] Fidel Castro Ruz, "Discurso de Fidel Castro en conferencia ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992" en *Cuba debate*, Río de Janeiro, 12 de junio de 1992, disponible en http://www.cubadebate.cu/opinion/ 1992/06/12/discurso-de-fidel-castro-en-conferencia-onu-sobre-medio-ambiente-y-desarrollo-1992/#.XPvi3S1Dl QI fecha de consulta: 8 de junio de 2019.

urgente, para así comprender y emprender acciones que lleven a una transformación radical ante el Colapso Climático Antropogénico (CCA) al que nos enfrentamos. Esta metamorfosis deberá ser sistémica e inmediata, donde la colectividad se pondrá en el centro de estos cambios.

El libro *Sociología política del Colapso Climático Antropogénico. Capitalismo fósil, explotación de combustibles no convencionales y geopolítica de la energía*, coordinado por el doctor John Saxe-Fernández y que forma parte de la colección "El mundo actual", perteneciente al Centro de Investigaciones Interdisciplinaria en Ciencias y Humanidades (CEIICH), debe ser leído, analizado y debatido entre la comunidad académica, los tomadores de decisiones políticas y la "gente de a pie" como un ejercicio reflexivo llevado a la praxis cotidiana.

Este volumen presenta trabajos de autores y una autora internacional (Anthony Ingraffea, Elmar Altvater y Birgit Mahnkopf), así como de investigadores e investigadoras nacionales (Omar Ernesto Cano Rodríguez, Rosío Vargas, Víctor Rodríguez Padilla, César Augusto Díaz, Roberto Ryder López, el Colectivo GeoComunes y César Daniel Diego Chimal), quienes además de analizar la problemática a la que se ha hecho mención muestran que, en medio del fin del mundo, existen alternativas.

En este sentido, las y los autores convergen en la importancia de, primero, señalar al sistema económico imperante –capitalista– como el causante del CCA. Es así como se posibilita entender cómo prepondera una visión economicista de la realidad anclada en el uso y la explotación de combustibles fósiles, principalmente carbón y petróleo, sobre una idea de la naturaleza como un sujeto con el que convivimos –y gracias a quien existimos– y, por tanto, con el que deberíamos mantener una relación de respeto y equilibrio intra e inter especies.

Así, el doctor Saxe-Fernández plantea, en la introducción del libro, dos temas fundamentales. En primer lugar, el advenimiento de una tercera guerra mundial de carácter nuclear, cuyas repercusiones se verían reflejadas en la aniquilación biótica global y, en segundo término, se centra en caracterizar al CCA.

Saxe-Fernández continúa con el primer capítulo "Capitalismo histórico y contemporáneo (1750-presente): formación social vinculada al colapso climático", donde hace una síntesis del capitalismo, desde 1750 hasta el presente, basado en una periodización hecha por Samir Amin. En este recorrido histórico y contemporáneo, como el autor lo llama, se explica cómo es que el modelo económico imperante se ancló a los combustibles fósiles, de tal manera que hoy nos cuesta trabajo imaginar otro estilo de existir.

El capítulo dos, "Explotación de fósiles no convencionales en Estados Unidos y México. Situación y alternativas" escrito por Anthony Ingraffea, explica cómo el capitalismo, buscando la máxima acumulación de ganancias y su reproducción con-

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 191-196.

tinua y sostenida, ha generado nuevas técnicas extractivas como el *fracking*, proceso que produce impactos ambientales sobre los territorios y las sociedades. Su análisis gira en torno a la experiencia estadounidense, finalizando con un llamado al gobierno mexicano para que ello no se replique en México.

En el tercer capítulo, Elmar Altvater (*in memoriam)* precisa en su colaboración "El planeta Tierra, el sistema capitalista mundial y las múltiples crisis sistémicas", los efectos negativos que tiene esta técnica, desde un análisis interdisciplinar entre las ciencias naturales y sociales. A partir de una perspectiva marxista, argumenta cómo se gestó una "racionalidad occidental" pujante por el desarrollo económico y social, basada en la generación de energía a partir de combustibles fósiles, cuyo discurso encubre los límites planetarios.

Ello trajo como consecuencia la imposibilidad de creer que las alternativas existen y, sobre todo, que puedan funcionar en el largo plazo, diferenciando a su vez aquellas que pugnan por un cambio radical, "como la economía moral y las cooperativas, [generadas] debido a un "excedente utópico" [...] que tienen como objetivo crear algo nuevo en el futuro"[2] y que son contrarias a las creadas por el propio sistema, como el caso de la geoingeniería,[3] dando paso a un "capitalismo verde".

De esta manera el capítulo cuatro, "Problemas y contradicciones del capitalismo verde" escrito por Birgit Mahnkopf, aparece como una continuación de esta argumentación al ilustrar estas alternativas a la perfección, abordando la necesidad de transitar hacia nuevas tecnologías desancladas de los combustibles fósiles. Por medio de sus aportes se comprende por qué no se puede hablar de un capitalismo sostenible[4] y también se invita al cuestionamiento de los privilegios con que contamos para poder actuar desde nuestras propias trincheras, buscando romper con el hiperindividualismo en que se sustenta el capitalismo.

En el quinto capítulo, "Homogeneidad capitalista y la élite del poder mundial: amenazas para la vida", elaborado por Omar Ernesto Cano Ramírez, se desglosa quiénes conforman la élite que no permite realizar cambios sistémicos, además de la forma en que éstos son los principales causantes del CCA. A partir del análisis de diferentes instituciones a nivel internacional, el autor llega a la conclusión de que:

[2] Elmar Alvater, "El planeta Tierra, el sistema capitalista mundial y las múltiples crisis sistémicas" en John Saxe-Fernández (coord.), *Sociología política del Colapso Climático Antropogénico. Capitalismo fósil, explotación de combustibles fósiles no convencionales y geopolítica de la energía*, CEIICH-UNAM, México, 2018, p. 126.

[3] *Ibidem*, p. 129.

[4] Para entender con mayor profundidad por qué el capitalismo no puede ser sostenible, véase James O'Connor, "¿Es posible el capitalismo sostenible?" en *Papeles de población*, vol. 6, núm. 24, Universidad Autónoma del Estado de México, México, abril-junio 2000, pp. 9-12.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 191-196.

> tan sólo una institución, de uno de los países más contaminantes, es la que más petróleo consume en el mundo y la que realiza mayores emisiones de CO2: el Departamento de Defensa de EUA, gracias a los miles de contratos que tiene con corporaciones privadas, entre ellas petroleras y cementeras.[5]

Enseguida, Rosío Vargas desarrolla en el sexto capítulo "La geo-estrategia de Estados Unidos en materia energética", un análisis centrado en "la importancia de la energía como factor de poder que, ante su ausencia, puede convertirse en un elemento de debilidad",[6] siendo bien representado en el caso mexicano. En su texto analiza cómo esto sucedió con mayor celeridad y fuerza a partir de la reforma energética de 2013 llevada a cabo durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, donde a partir de mecanismos legales se constitucionalizó el despojo territorial y ecosocial de los recursos estratégicos del país, todo ello a manos de transnacionales anglo-sino-europeas.

La contribución de Víctor Rodríguez Padilla a través del séptimo capítulo "Petróleo, energía y colapso climático. Resistencias contra voluntad de cambio" puntualiza por qué sigue existiendo un negacionismo ante el colapso climático, además de apuntar cómo es que predomina una doble moral en todos los países frente a la transición energética, debido a que la racionalidad económica impera por encima de la protección medioambiental.

El apartado número ocho titulado: "México en la ideología de los combustibles fósiles no convencionales", de César Augusto Díaz, aterriza la problemática de la extracción de combustibles no convencionales para la generación de energía en México, donde expone los efectos que trajo consigo la reforma energética sobre Petróleos Mexicanos, industria clave en el desarrollo nacional, pero que no sólo sucedió en nuestro país, sino en otras latitudes, siendo Estados Unidos el artífice de estas tácticas de control geopolíticas y geoeconómicas.

Pasando al noveno ensayo "La dinámica militar de los recursos energéticos estadounidenses", escrito por Roberto Ryder López Cauzor, explica cómo se ha dado la relación entre las élites gobernantes y las energéticas. Esto ha generado la militarización de la economía, siendo menester agregar que las industrias de los hidrocarburos dependen de la generación de conflictos bélicos para su (re)producción.

El décimo capítulo "Territorialización de la Reforma Energética en México. El control privado sobre la explotación, el trasiego y la transformación energética", resulta ser una comprensión más detallada acerca de los efectos que trajo la reforma

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 191-196.

[5] Omar Ernesto Cano Ramírez, "Homogeneidad capitalista y la élite del poder mundial: amenazas para la vida" en John Saxe-Fernández (coord.), *op. cit.*, p. 172.
[6] Rosío Vargas, "La geo-estrategia de Estados Unidos en materia energética" en John Saxe-Fernández (coord.), *op. cit.*, p. 203.

energética de 2013 sobre nuestro país. Para ello, el Colectivo GeoComunes, conformado por Jorge Flores, Luis Pérez y Susana Velázquez, quienes trabajan con grupos que resisten en defensa de los bienes comunes, hicieron un mapeo de la situación de dicha reforma y su relación directa con el capital privado, así como con la creación de megaproyectos, ya sea para la generación de energía por medio de la extracción de recursos no convencionales como la fractura hidráulica, así como en la implementación de energías alternativas. Al respecto, el Colectivo enfatiza la importancia de la praxis colectiva, tal como otros autores en el libro lo han venido señalando, debido a que es en ella donde recae una verdadera transformación.

El libro finaliza con el onceavo capítulo titulado "Las energías limpias como alternativa al Colapso Climático Antropogénico", donde César Daniel Diego Chimal deja entrever que en medio de este fenómeno aún existen alternativas. Así, realiza, al inicio del texto, un esbozo general de la potencialidad con que cuentan las energías solar, eólica, geotérmica y nuclear en el mundo.[7] En su análisis, Diego Chimal marca la diferencia entre aquellas energías que suponen una alternativa dentro del marco del propio sistema, "ya que los grandes capitales buscan a toda costa una salida a la crisis que han provocado dentro de los propios márgenes de sobreexplotación y ganancia",[8] en contraposición a pensar en otros modelos que planteen "construcciones no capitalistas de relación con el planeta",[9] alentando al cuestionamiento de nuestras acciones cotidianas.

De esta forma, el libro es el resultado de un trabajo inter y transdisciplinar que aglutina las experiencias de diferentes partes del mundo, con un compromiso compartido: dar a conocer el estado de emergencia frente al que nos encontramos, para así emprender las medidas necesarias que pongan un freno al tren que nos está conduciendo hacia la aniquilación planetaria, como lo señala Michael Löwy, parafraseando al filósofo marxista Walter Benjamin.

En este sentido, debe señalarse que si bien el libro en su conjunto maneja cifras y datos pertinentes y claros, éstos no lo pueden ser para todo el público, ya que personas ajenas a la academia llegarían a perder el interés por leer una obra de una calidad y urgencia como lo es ésta, debido al lenguaje empleado. Es por ello que, en un ejercicio de autocrítica, como investigadores(as), el imperativo debe ser una comunicación científica que vincule a los círculos intelectuales, políticos y a las personas "comunes", pues como ha quedado anotado a lo largo del libro, el poder de la colectividad es lo que puede llevar a la transformación radical de la realidad.

[7] César Daniel Diego Chimal, "Las energías limpias como alternativa al Colapso Climático Antropogénico" en John Saxe-Fernández (coord.), *op. cit.*, pp. 349-357.
[8] *Ibidem*, p. 352.
[9] *Ibidem*, p. 363.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 191-196.

Por esta razón es que frente a la emergencia climática que amenaza la vida de la biota global, causada por los intereses de una élite pequeña pero muy poderosa, el libro debe ser leído con la convicción científico-moral de transformación social. Es verdad que presupone todo un reto, ya que cambiar al sistema significa impensar nuestras acciones, renunciar a nuestros privilegios y convencernos de que existen otros modos de vivir. No es fácil y el tiempo apremia, pero cada vez somos más quienes unimos esfuerzos para poder cambiar un destino que pareciera que ya no tiene botón de apagado.

Cabe agregar la trascendencia que este tipo de textos tienen en nuestro país, principalmente dentro del marco discursivo de la 4T, en que en ocasiones pareciera imperar una nueva forma de actuar –tal y con la declaración del fin del neoliberalismo– mientras que otras tantas sigue en función de las lógicas de acumulación capitalista como el epicentro del desarrollo nacional, muy por encima de los costes medioambientales y sociales, como es el caso de la construcción de megaproyectos como el Tren Maya o las refinerías que se prevén.

Pero también nos abre camino a pensar en otras formas de actuación colectiva, desde los márgenes que, en referencia a Boaventura de Sousa Santos, existen tanto en los nortes como en los sures alrededor del mundo. Prueba de ello es la iniciativa *Fridays for future* iniciada por Greta Thunberg, una niña sueca que ha aglutinado las inquietudes y exigencias medioambientales de diferentes generaciones, así como los diferentes movimientos en defensa de la vida-territorio, extendidos a lo largo y ancho de América Latina, donde destaca el movimiento zapatista, cuyos ecos resuenan también en Medio Oriente a través, por ejemplo, del Foro del Agua de Mesopotamia.

Es menester señalar que esta y otras tantas iniciativas han sido encabezadas por mujeres, niñas y niños y pueblos originarios, mayorías históricamente relegadas, quienes mediante la praxis están demostrando que frente al despojo y la muerte como consecuencias innatas al colapso existen otros modos de vida, donde sea ésta la que prime por encima de lógicas que han mercantilizado las relaciones sociales. Existen alternativas y, sobre todo, existimos quienes nos sumamos al llamado que detenga esta locomotora que avanza con gran celeridad, sólo que estamos dispersos. Así, este libro aparece como una invitación a juntarnos en defensa de la vida.

John Saxe- Fernández (coord.), *Sociología política del Colapso Climático Antropogénico. Capitalismo fósil, explotación de combustibles fósiles no convencionales y geopolítica de la energía*, CEIICH-UNAM, México, 2018, 369 pp.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 191-196.

El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur: los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente, de Élodie Brun

David Jamil Sarquís Ramírez*

¿Qué tanto ha cambiado el escenario internacional durante las dos primeras décadas del siglo XXI? ¿Hasta qué punto tenemos cambios estructurales sustantivos durante este periodo, como para pensar que ha quedado atrás la dinámica tradicional movida por el juego de poder entre las grandes potencias? Élodie Brun nos presenta una interesante y profusamente documentada obra sobre la situación internacional del presente siglo. El sistema internacional de la postguerra fría ciertamente ha sufrido importantes modificaciones respecto al modelo bipolar imperante durante la mayor parte de la segunda mitad del turbulento siglo XX, mismas que invitan a reflexionar sobre las características del nuevo orden internacional. No obstante, queda aún por ver si es que estos cambios son más de forma que de fondo, hasta qué punto y en qué sentido. El gran reto es, pues, determinar qué ha cambiado y qué permanece de la vieja arquitectura del sistema internacional tradicional.

En el trabajo se parte de una hipótesis según la cual la reactivación y la profunda intensificación de los lazos interregionales entre los países del Sur supuestamente han generado un proceso de reconfiguración de la escena internacional. La hipótesis resulta interesante de entrada, porque nos lleva de inmediato a reflexionar, por una parte, sobre la vigencia que mantiene el Estado nacional soberano como agente central de la dinámica internacional y, por otra, sobre el alcance real de las modificaciones impulsadas por la supuesta reactivación de las relaciones Sur-Sur.

Frente a las diversas hipótesis que planteaban el debilitamiento del Estado como actor internacional e incluso sobre el advenimiento de una etapa postnacional, el argumento de Brun le devuelve centralidad en el análisis de la realidad internacional, sin que ello implique ignorar la presencia de muchas otras fuerzas y nuevos actores en el dinámico ámbito de las relaciones internacionales, lo cual nos permite, al mismo

* Doctor en Relaciones Internacionales por la UNAM y en Historia por la Universidad Autónoma Metropolitana. Docente-investigador del Instituto de Estudios Internacionales "Isidro Fabela" de la Universidad del Mar, *campus* Huatulco. Miembro del SNI-1. Correo electrónico: david.sarquis@huatulco.umar.mx

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 197-205.

tiempo, incorporar la variable de las relaciones Sur-Sur en la nueva ecuación del cambio en el orden mundial. En otras palabras, los Estados nacionales siguen siendo actores privilegiados del sistema, sólo que ahora hay un mayor protagonismo de potencias medias que desafían la posición de privilegio de las grandes potencias.

¿Hasta qué punto ha cambiado realmente la correlación de fuerzas en el escenario internacional y en qué sentido? ¿Podemos vislumbrar las condiciones de un nuevo orden internacional en el que en efecto imperen nuevas reglas del juego o es sólo el protagonismo de nuevos actores? ¿Qué tanto cambia y qué permanece al paso del tiempo en el trato entre actores internacionales en este inicio de siglo? Brun nos ofrece un interesante trabajo, ricamente documentado para reflexionar al respecto: cierto es que las cosas no son lo que fueron durante el periodo de la Guerra Fría, eso es claro, ni tampoco lo que fueron durante la última década del siglo XX, durante la fase de transición hacia el nuevo milenio, pero ¿en qué radica el cambio en esta fase de la historia internacional y hasta dónde podemos considerarlo como un cambio estructural significativo?

La historia de las relaciones internacionales de todas las épocas suele verse tradicionalmente desde la perspectiva del dominio avasallante de las grandes potencias, actores privilegiados de los sistemas internacionales que poseen, gracias a sus recursos, humanos, financieros, materiales, tecnológicos e incluso ideológicos, capacidad para imponer sus designios sobre las potencias restantes del sistema. Una narrativa elaborada desde este enfoque puede conducir con facilidad a una generalización simplista sobre la lucha de poder como factor característico, distintivo y determinante de las relaciones internacionales de todos los tiempos.

No obstante, la realidad internacional es mucho más compleja y la perspectiva del dominio no es la única posibilidad para analizar un escenario internacional. A la vez existe, a partir de un ángulo de observación distinto, la posibilidad de ver el mismo escenario desde la perspectiva de los afectados, "la visión de los vencidos", diría León-Portilla, de alguna manera atentos a tratar de modificar la correlación de fuerzas, mediante alianzas o procesos de reorganización sistémica, con el propósito de mejorar su propia suerte, aunque ello no siempre implique cambios estructurales de fondo.

En este punto, la reflexión filosófica sobre la naturaleza y la magnitud del cambio se convierte en un imperativo. Es en este contexto que Brun nos plantea la idea de nuevas posibilidades en las relaciones internacionales, a partir de las incrementadas relaciones Sur-Sur, mismas que parecen desafiar la política de las grandes potencias en busca de un orden internacional más justo aunque, hasta el momento, aparentemente basado en las mismas reglas operativas del sistema westfaliano aún vigente a principios de siglo XXI.

La base de dicho orden tendría que ser, a partir de la visión que recoge Brun, un renovado multilateralismo, con mayor participación de las potencias medias, capaz

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 197-205.

de romper la estructura de ese orden unipolar que, al parecer, trató de imponer Estados Unidos a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Para nuestra autora, asuntos como la consolidación de China como principal socio de varias economías latinoamericanas, la propuesta turco-brasileña para avanzar las negociaciones sobre el programa nuclear iraní o la visita del Presidente chileno al Medio Oriente representan, sin lugar a dudas, indicadores de un mayor activismo político internacional desde el Sur. Queda, por supuesto, la pregunta en el aire: ¿hasta qué punto modificó el escenario internacional el renovado activismo de los actores del Sur y en qué punto nos encontramos en este momento?

En función de las señales que percibe la autora, ella se pregunta, para el desarrollo de su investigación: ¿qué sucede entre las regiones en desarrollo desde el inicio del siglo? ¿Qué significa la reactivación Sur-Sur para el sistema internacional? ¿Qué revela el contacto de estos países entre sí sobre la visión dominante construida por los principales centros de difusión del saber en este ámbito? ¿Será verdad que "el activismo latinoamericano" anuncia una nueva configuración en la arquitectura las relaciones internacionales?

Analizando el caso brasileño, chileno y venezolano, la autora sostiene que hay un cambio significativo en la escena mundial contemporánea de principios de siglo: un cambio, siguiendo la tipología sugerida por Robert Gilpin, de tipo incremental (es decir, gradual, en oposición al tipo de cambio revolucionario que normalmente implica el uso de la fuerza y los giros violentos). Este cambio gradual, desde su punto de vista, inicia con la Conferencia de Bandung de 1955 y se reactiva después de la crisis internacional de la deuda que padeció la mayoría de las economías del mundo en desarrollo al inicio de los años ochenta del siglo pasado. No se trata, ciertamente, de un cambio lineal y acumulativo, sino de un proceso discontinuo con avances y retrocesos, altas y bajas no definitivos.

El tema del cambio es uno de los más controversiales en el análisis social. Siempre resulta complicado marcar fechas contundentes para sugerir el inicio de nuevas épocas, ya que por lo regular hay algo que permanece del orden anterior en cada caso, mientras lo nuevo tarda también en consolidarse y en manifestarse como tal. Frente a la disyuntiva de un cambio incremental o de un cambio radical o revolucionario, la autora apoya la idea de un "cambio progresivo" siguiendo a Palier y Bonoli. El cambio progresivo o gradual se opone a la idea de continuidad institucional dependiente de la rigidez de las estructuras sociales. El rumbo de las cosas va tomando nuevos cauces conforme se desarrollan los acontecimientos, gracias al desempeño de los actores involucrados, lo cual revela un interesante posicionamiento frente al debate agencia-estructura en el contexto de la teoría contemporánea de las Relaciones Internacionales.

Brun sostiene, enfática, su defensa de la idea de que la herencia Sur-Sur, aun con su limitada reactivación de los años noventa, hace posible una evolución progresiva

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 197-205.

constatable del sistema internacional actual y considera que el impulso hacia una mayor interacción entre las economías en desarrollo ha desafiado de manera consistente la hegemonía de las potencias tradicionales. La expansión las relaciones entre los países del Sur, según la autora, completa y complejiza las relaciones sobre el escenario internacional contemporáneo.

Como la propia autora reconoce, las relaciones Sur-Sur son un objeto de estudio interesante pero que, sin lugar a dudas, precisa ser definido con puntualidad, es decir, hay que formular con la mayor precisión posible el concepto operativo. "El Sur" es, en definitiva, algo genérico y volátil como para tener de él una visión uniforme y homogénea; si bien es cierto que muchos de los países que lo integran (sobre lo cual no existe una definición universalmente aceptada) tienen un pasado común de experiencia colonial, del cual se desprende un legado de problemas estructurales que condicionan su nivel actual de desarrollo, no debe olvidarse que ni el pasado colonial es el mismo ni el legado es homogéneo entre los diversos actores que padecieron de una experiencia colonial, como ella misma señala de manera oportuna, es claro no todas las ex colonias tienen indicadores económicos débiles hoy (ni un problema serio de baja autoestima).

Desde este punto de vista bien vale la pena preguntarse: ¿qué tipo de unidad estructural ofrecen Brasil, Chile y Venezuela en el escenario internacional de las dos primeras décadas de este siglo como para configurar con ellos un objeto de estudio significativo para el análisis de la realidad internacional? ¿Hubo de hecho alguna forma de interacción coordinada de política exterior entre ellos tendiente a modificar el orden establecido y, sobre todo, algún resultado trascendente a raíz del esfuerzo desplegado?

La elaboración del concepto operativo puede hacerse, siguiendo a nuestra autora a partir de las más notables semejanzas que vinculan a los tres actores elegidos: un proceso de dominación política externa (colonización), indicadores económicos débiles, a pesar del potencial de recursos que tiene cada uno de ellos y la percepción de sí mismos como países en desarrollo.

Brun misma reconoce que no conviene buscar "esencias" para la definición del concepto operativo, ya que "homogenizar" la idea del Sur equivaldría a deformarla y quitarle parte de lo que la define: que es inherentemente diverso, pero aun así puede ser reconocible de manera significativa como objeto de estudio. No obstante, la duda persiste: ¿qué vincula a los países del Sur, aparte del rezago económico, como para construir un objeto de estudio? Si el "Sur" es un universo enorme en sí mismo, ¿puede sugerirse algún tipo de interacción entre países que rompa las reglas tradicionales de la lucha del poder? En otras palabras, ¿hay visos suficientes de solidaridad y coordinación de esfuerzos Sur-Sur como para afectar la hegemonía del Norte? ¿Puede ser un mayor activismo internacional, cualquier cosa que ello signifique, señal de cambio

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 197-205.

en las relaciones internacionales tradicionales o siguen siendo los países del Sur peones en un juego que todavía dominan las grandes potencias?

Uno de los aspectos más importantes para el análisis de la autora es el reconocimiento de que la estructura asimétrica de las relaciones internacionales por lo general significa mayor margen de maniobra en los procesos de intercambio para los países más desarrollados; es decir, que los países menos desarrollados normalmente compiten en condiciones de desventaja. Además, nos explica que la dicotomía entre países desarrollados y países en vías de desarrollo no sólo revela distintos niveles en calidad de vida en cada caso, sino que también contiene una sugerencia evolucionista sobre un modelo a seguir para lograr el desarrollo; en otras palabras, propone que, para alcanzarlo, los países rezagados deben adaptar los mismos modelos de organización económica, política y social que los que ya lo alcanzaron.

Brun considera que un análisis de las trasformaciones del sistema internacional provocadas por el acercamiento Sur-Sur es más sólido si se demuestra que actores con perspectivas diferentes se inscriben en el mismo proceso. De ese modo justifica su elección de trabajar con tres países de la región latinoamericana e ignorar al ex bloque de países socialistas, a China o a los países africanos en el alcance de su definición de "Sur". Sostiene que, en efecto, Lula y Hugo Chávez fueron actores muy visibles del escenario internacional durante la primera década del siglo. ¿Hubo un acercamiento significativo Brasil/Venezuela en nuestro escenario regional? ¿Qué tan sólido? ¿Cambió reglas básicas del tradicional juego de poder internacional?

Resulta interesante el señalamiento en el sentido de que México se alejó del "Sur" durante este periodo debido a que sus intereses estaban matizados con claridad por su participación en el TLCAN, su salida del G77 y su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Claramente no ha sido sino un alejamiento nominal, pero que deja a nuestro país en una zona de limbo en términos de sus relaciones entre el Norte y el Sur. Igual de interesante resulta el esfuerzo de incluir el caso chileno en la tríada Brasil, Venezuela y Chile.

En el trabajo se analiza con detalle flujos de interacción entre estos tres países y otros miembros del sistema internacional y trata de valorar el efecto que tuvieron para el sistema: en sus propias palabras, la obra no analiza la política exterior de los Estados elegidos para el análisis, sino los procesos de toma de decisión, por lo cual el trabajo pertenece más al ámbito genérico de las relaciones internacionales y no sólo al específico de la diplomacia y la política exterior.

El objetivo que se propone no es comparar estrategias de los tres casos en sus acercamientos con Asia, África y Medio Oriente, sino observar lo que esta nueva dinámica significó para la escena mundial, de modo que es un análisis del cambio a escala global lo que sirve de base a esta investigación. En este sentido, puede replantearse con claridad la búsqueda que motiva a la autora: ¿qué alcance trasformador tiene la

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 197-205.

relación Sur-Sur? ¿Es realmente posible promover cambios en el sistema internacional "desde abajo"? ¿Puede modificarse la correlación de fuerzas entre los actores internacionales mediante esfuerzos coordinados para desafiar la hegemonía de los poderosos? En otras palabras, ¿a qué tipo de trasformaciones pueden aspirar quienes no poseen los atributos tradicionales del poder?

Otro tema al que la obra invita a reflexionar es el de las aportaciones teóricas de Relaciones Internacionales desde el Sur. Brun destaca lo que ha sido una constante en el desarrollo de la disciplina prácticamente desde sus inicios: una avasalladora influencia de la academia norteamericana tanto en la formulación de supuestos ontológicos como epistemológicos, la creación de modelos de análisis y los métodos de investigación, razón por la cual los analistas suelen concebir sus propios problemas y la solución a ellos, desde la perspectiva de los enfoques que sugiere de preferencia la academia estadounidense, lo que refuerza la idea expresada por Stanley Hoffmann en 1977 sobre Relaciones Internacionales como una disciplina estadounidense, idea que en las cuatro décadas desde que originalmente se expresó no ha dejado de tener vigencia.

Brun nos recuerda que el paradigma de la teoría de la dependencia ha sido prácticamente la única contribución significativa para la teoría de las relaciones internacionales surgida del ámbito latinoamericano; sin embargo, para mediados de los setenta, el modelo de sustitución de importaciones propuesto por los dependentistas estaba casi agotado y hacia fines de la década de los ochenta, con el término de la Guerra Fría ya cercano, el discurso sobre la globalización se volvió virtualmente el predominante en todo el mundo. Las primeras críticas a la idea misma de la globalización surgieron del ámbito latinoamericano. John Saxe-Fernández en México y Octavio Ianni en Brasil criticaron el proceso de manera abierta y, de alguna manera, impulsaron las primeras reacciones globalifóbicas en el subcontinente. Pero sus voces no fueron en realidad escuchadas fuera del contexto regional, donde la nueva narrativa geopolítica les sacó ventaja con rapidez.

En virtud de lo anterior, Brun apunta: el campo de Relaciones Internacionales, tal como es estudiado hoy, nos ha planteado un doble problema: la falta de herramientas analíticas apropiadas para nuestro tema y las críticas crecientes en contra de teorías provenientes de otras localidades y percibidas como sesgadas y luego añade, "si preferimos el término "campo" al de "disciplina" para calificar la investigación en Relaciones Internacionales se debe al hecho de que el primer término es más fluido que el segundo y autoriza justamente una mayor transdisciplinariedad".[1]

[1] Élodie Brun, *El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur: los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de Asia, África y el Medio Oriente*, El Colegio de México, México, 2018, p. 49.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 197-205.

Esta última observación resulta de interés particular para los internacionalistas de formación, toda vez que nos recuerda el debate entre la idea de relaciones internacionales como campo y Relaciones Internacionales como disciplina. En el contexto de la celebración del centenario de la disciplina, según la visión tradicional, el debate sobre la condición disciplinaria de Relaciones Internacionales se ha avivado con intensidad. Voces importantes del ámbito académico nacional e internacional sostienen que Relaciones Internacionales es sólo un "campo" es decir reconocen a las relaciones internacionales como objeto material, pero no como disciplina (objeto formal), ya que el campo es demasiado vasto y complejo como para poder ser abarcado de manera significativa por una sola disciplina. Brun de hecho sostiene que prefiere hablar de "un campo" porque ello permite un manejo más fluido de la idea de transdisciplinariedad.

Me parece que el debate puede prolongarse de manera indefinida e innecesaria porque, de hecho, existe la posibilidad de abordar el campo desde diferentes matrices disciplinarias, como la Ciencia Política, la Economía, el Derecho, la Sociología, la Historia, etc. pero, al mismo tiempo, existe la posibilidad de abordar el ámbito de lo internacional como un sistema complejo adaptativo que representa algo más que la suma mecánica de sus partes. Es decir, el escenario internacional puede ser concebido como un gran sistema social, con su propia dinámica, su propio orden y sus propiedades sistémicas que operan en relación dialéctica con cada una de sus partes componentes.

Cada una de las matrices disciplinarias, por separado, aborda aspectos puntuales de la dinámica internacional, y tiene sentido hacerlo, ya que todo ello nos informa sobre la manera en que se va integrando el sistema, pero aun así, la perspectiva integral del conjunto requiere de un análisis "holístico", que aunque se nutre de los diferentes campos en interacción, tiene un matiz diferenciador como conjunto. Nuestra autora misma reconoce, cuando cita a Karoline Postel-Vinay que, al ser los europeos los primeros en proyectar una actividad inclusiva de todos los actores del escenario mundial y tratar de imponer un orden capaz de regir todas sus interacciones, crearon lo que hoy llamamos perspectiva internacional. De este modo, mediante el monopolio de la actividad económica y la imposición del control político, unificaron un sistema fragmentado del cual han mantenido por largo tiempo el control.

En este universo eurocéntrico, las porciones del planeta bajo dominio colonial redujeron a su mínima expresión en trato entre sí, ya que todo era operado por medio de las metrópolis dominantes, incluso los flujos migratorios mediante los cuales una porción sustancial de la población de zonas marginadas buscaba nuevos horizontes de oportunidades económicas en América en general y en la porción latinoamericana en particular.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 197-205.

Ante la falta de herramientas analíticas apropiadas para el desarrollo de su tema, nuestra autora recurre a Durkheim y sus ideas sobre el cambio y la interdependencia, con las cuales elabora sobre nociones de "volumen de la sociedad" y "grado de concentración de la masa" o "densidad dinámica", según la cual: "La división de trabajo progresa más cuanto más individuos haya que estén en contacto lo bastante como para poder actuar y reaccionar una sobre otros",[2] una idea que Philip Ball explica con mucha claridad en *Masa crítica: cambio, caos y complejidad*, los fenómenos se generan y las cosas ocurren en cuanto hay masa crítica, o material suficiente para impulsar un cambio, de donde se infiere que el mayor activismo político que detecta nuestra autora durante la primera década del siglo en América Latina permitiera la contracción de esa "masa crítica" para trasformar el escenario internacional.

La densidad dinámica que produce la masa crítica es, en este caso, el resultado de un proceso de interacción social, cuya intensificación crea reglas y relaciones sociales nuevas. Se trata entonces, claramente, de un estudio de interdependencia u ontología relacional por medio del crecimiento de los contactos de los países seleccionados como objeto de estudio y otras áreas del mundo en desarrollo. La densidad dinámica de la que habló Durkheim establece, según la autora, el vínculo que faltaba entre el concepto y los hechos, ya que considera el cambio más allá de una lógica restringida de poder y esquiva las críticas sobre el efecto de legitimidad de su reapropiación por el Sur. La lectura de esta obra resulta en particular interesante porque permite constatar la manera en que distintos elementos de una visión sistémica integradora se pueden rescatar de aportaciones particulares realizadas en las más diversas áreas del estudio social.

La tarea de síntesis para una visión integral de sistemas desde un punto de vista teórico-metodológico tiene aún un camino largo por recorrer y este trabajo ofrece interesantes aportaciones en ese sentido, ya que de manera implícita reconoce tanto la importancia de la interacción entre las partes para modificar la estructura y la dinámica del sistema como la agencia promotora de un cambio "desde abajo". Uno de nuestros objetivos es, dice puntualmente Brun, en efecto, entender la interpretación de los actores del Sur y ponerlos en primer plano para enriquecer el campo de las Relaciones Internacionales.

El trabajo integra una gran cantidad de datos para sustentar la idea de que el nuevo activismo latinoamericano está modificando la escena internacional, pero también ofrece una extensa interpretación cualitativa de los mismos, de tal manera que las conclusiones puedan estar lo mejor fundamentadas posible. La obra constituye, desde este punto de vista, un notable ejemplo de cómo proceder para hacer investigación

[2] *Ibidem*, p. 50.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 197-205.

social, planteando una pregunta puntual de investigación, construyendo un intento de respuesta y buscando, por todos los medios posibles sustentarla, a pesar de las múltiples dificultades que van a encontrarse en el camino desde la insuficiencia de datos hasta los sesgos en la información.

Que hubo un activismo latinoamericano muy visible por espacio de poco más de una década queda demostrado a cabalidad con esta lectura. Lamentablemente, el trabajo se detiene justo en el momento clave en el que el célebre "giro hacia la izquierda" empieza a ser revertido de manera paulatina en el ámbito de la política internacional. En la actualidad quedan pocos gobiernos de izquierda en la región y su activismo está notablemente disminuido. Lula está en la cárcel, Chávez está muerto y Maduro, heredero de la revolución bolivariana, está prácticamente sitiado y luchando de manera ardua sólo por sobrevivir. El cambio hacia la derecha en Chile, menos dramático que los dos casos anteriores, es por igual contundente, de tal suerte que, después de la voluminosa y bien documentada lectura, bien vale la pena preguntarse si en realidad ha ocurrido una densificación de la relación Sur-Sur como plantea la autora, suficiente como para transformar el sistema internacional, y si no es así, qué nuevas lecciones tienen que aprender los promotores del cambio internacional.

Élodie Brun, *El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur: los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de Asia, África y el Medio Oriente,* El Colegio de México, México, 2018, 655 pp.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 197-205.

Cronología de la política exterior de México*
Mayo-agosto 2019

Mayo

7 de mayo

El secretario de Relaciones Exteriores de México, Marcelo Ebrard Casaubón, viaja a Washington D.C. para participar como ponente en la 49ª Conferencia del Consejo de las Américas. Bajo el lema "Ruptura y transformación en las Américas", explica las prioridades del gobierno del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, al delinear cuatro objetivos principales: 1) erradicar la corrupción de la vida pública; 2) reducir la pobreza y la desigualdad; 3) hacer que el país crezca más rápido y 4) tener un país seguro.

9 de mayo

El gobierno de México reitera el respeto y apego a los principios de política exterior respecto a la situación por la que atraviesa la República Bolivariana de Venezuela; además, reafirma su compromiso para colaborar en encontrar una salida democrática, pacífica y dialogada, por lo que rechaza cualquier actividad que haga uso de la violencia. Es por ello que, junto con la Comunidad del Caribe y la República Oriental del Uruguay, propone el Mecanismo de Montevideo.

17 de mayo

En el marco del Día Internacional contra la Homofobia, la Transfobia y la Bifobia, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), a través de la subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Martha Delgado, da un mensaje para conmemorar dicha fecha, en el cual menciona que dicha Secretaría desarrolla diversas actividades para eliminar la homofobia. Entre ellas se encuentra la firma del oficio por parte del secretario Marcelo Ebrard Casaubon, el cual instruye al titular de la Subsecretaría para América del Norte, Jesús Seade Kuri, a realizar las adecuaciones

* Elaborada por el maestro Samuel Sosa Fuentes (sonnyboy_mx@yahoo.com), la licenciada Selene Romero Gutiérrez (selene.romero@politicas.unam.mx), así como por las alumnas de servicio social, América E. Arteaga González y Dafne Mariana Bobadilla Olvera, del Centro de Relaciones Internacionales de la FCPyS-UNAM. Las fuentes principales de donde se extrae la información contenida en esta cronología son los comunicados de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), los comunicados de la Presidencia de la República, así como las noticias de diferentes diarios de circulación nacional.

necesarias a los procedimientos consulares para hacer posible el matrimonio igualitario de las y los mexicanos en el extranjero.

22 de mayo

La SRE, a través de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo firman un convenio de colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). En él se establecen las líneas generales de la asistencia sustantiva y técnica que esta agencia brindará a México sobre el proyecto del Tren Maya, con la finalidad de transformar las realidades de las poblaciones del sureste del país y hacer posible que sean sociedades más prósperas e inclusivas.

29 de mayo

El gobierno de México, a través de la SRE, la Unión Europea (UE) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), presenta la Iniciativa Spotlight en México, un programa que en América Latina se implementará en Argentina, El Salvador, Guatemala, Honduras y México. Spotlight busca prevenir y eliminar los feminicidios. Tiene como objetivo que las mujeres y las niñas que sean víctimas de violencia accedan a más y mejores servicios de apoyo y protección y que tengan acceso a la justicia en condiciones de libertad, seguridad y sin discriminación. Además, busca que las normas sociales, las conductas y las formas de pensamiento en las que recae la violencia hacia las niñas y las mujeres sean cambiadas en aras de proteger a este sector.

Junio

13 de junio

Marcelo Ebrard Casaubón, secretario de Relaciones Exteriores, presenta los compromisos que en materia de asuntos migratorio se acordaron con el gobierno de Estados Unidos, dando a conocer el inicio de las reuniones intersecretariales que buscarán desarrollar el programa del Plan de Desarrollo Integral de la forma más adecuada, que tiene como fin principal que se brinde la mejor atención social y humanitaria a los migrantes que pasan por México, procurando así el resguardo de la zona sur del país. El secretario anuncia que, para la mejor implementación de dicho programa, comunicará a los gobernadores de Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Veracruz y de Campeche las acciones que se llevarán a cabo para que se coordinen actividades y cada autoridad realice su respectiva labor. Asimismo, mantendrá comunicación con los mandatarios de los países de Centroamérica para que se trabaje en conjunto.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 207-215.

14 de junio

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, y la secretaria de Economía, Graciela Márquez Colín, presentan ante la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión la estrategia diplomática llevada a cabo en Estados Unidos la semana pasada. Anterior a su presentación, se envió un informe por parte de la SRE al Senado de la República, que especifica las actividades, los documentos y acuerdos que resultaron de las negociaciones entre la delegación mexicana y la estadounidense en Washington D.C.

17 de junio

En la sede de la SRE, Marcelo Ebrard Casaubón inaugura la Primera Sesión Ordinaria de 2019 del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Agradeciendo la presencia de todos los asistentes, en especial de Muhammad Yunus, Premio Nobel de la Paz, hace énfasis en el trabajo que está realizando México para incorporar los principios y ejes fundamentales del desarrollo sostenible y de la Agenda 2030 en los diferentes programas y políticas de la administración pública federal.

19 de junio

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, se reúne en la sede de la ONU con António Guterres, secretario general de Naciones Unidas, para anunciar que la implementación del Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica dará inicio al día siguiente. Este es un plan que se elabora por los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, con la participación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU y que tiene como principal propósito dar una solución fáctica a los problemas de migración irregular que atañen hoy a Centroamérica y Norteamérica.

27 de junio

El presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, ha designado a los secretarios de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, y de Hacienda y Crédito Público, Carlos Urzúa Macías, como representantes de México para asistir a la Cumbre de Líderes G20 en Osaka, Japón.

29 de junio

Con la presencia del Presidente de México, el Secretario de Relaciones Exteriores y otras autoridades del gobierno en turno, así como miembros de la sociedad civil, se realiza el Acto de Unidad en Defensa de la Dignidad de México y en favor de la Amistad con el Pueblo de los Estados Unidos en Tijuana, Baja California.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 207-215.

Finaliza la participación de México en la Cumbre de Líderes del G20 y los secretarios de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público presentan un balance positivo sobre dicha cumbre, donde se firmó la declaración de Osaka.

Julio

2 de julio

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, concluye una visita de trabajo de dos días a la República Popular China. Durante su estancia en Beijing sostuvo reuniones políticas de alto nivel y participó en un seminario empresarial para impulsar el comercio y los flujos de inversión productiva.

4 de julio

El gobierno de México y la UE reiteran su voluntad de fortalecer la cooperación regional con los países del norte de Centroamérica, en particular en el fomento del crecimiento inclusivo mediante el desarrollo económico, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental.

9 de julio

El gobierno de México acoge la celebración regional de la Oficina de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura por el Día Internacional para poner Fin a la Impunidad de los Crímenes contra Periodistas, cuyo objetivo es atender esta situación que limita la capacidad de los reporteros de hacer su trabajo y compromete el derecho del público a la información.

17 de julio

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, encabeza un encuentro con el grupo plural de trabajo creado por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión en la sede de la SRE para tratar asuntos conforme al Acuerdo entre México y Estados Unidos del 7 de junio de 2019. Dicho grupo está conformado por senadores y diputados de diferentes partidos políticos y busca procurar la participación del Poder Legislativo de la nación en una negociación internacional.

19 de julio

Con el presidente salvadoreño Nayib Bukele y la secretaria de Relaciones Exteriores de El Salvador, Alexandra Hill, el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, da inicio al programa Sembrando Vida en su visita en el país

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 207-215.

centroamericano. Esta es una de las primeras acciones que se realizan en el marco del Programa de Desarrollo Integral, como proyecto de cooperación para contribuir a la generación de empleos y la autosuficiencia alimentaria a través del cultivo de árboles frutales y maderables. Con este programa se busca también estrechar los lazos de solidaridad y cooperación entre las dos naciones.

22 de julio

El secretario de Estado de Estados Unidos, Michael R. Pompeo, termina su visita en México, cuyo fin principal fue reunirse con el titular de la SRE para tratar temas de la relación bilateral entre ambas naciones, como el asunto migratorio, del cual se afirma que las acciones tomadas por ambos gobiernos han generado avances positivos. En este sentido, el secretario Ebrard solicita al secretario Pompeo la reinstalación del Programa de Repatriación que fue suspendido en 2018 y que brindaba apoyo a los ciudadanos mexicanos repatriados de Estados Unidos. Asimismo, se expuso la configuración de un grupo compuesto por ambas naciones que esté encargado de dos tareas: recuperar los bienes asociados a Joaquín Archivaldo Guzmán Loera y la creación de un operativo para detener y controlar el tráfico ilegal de armas que entran a México.

30 de julio

En una reunión en Minatitlán, Veracruz, entre el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador y el presidente de Honduras, Juan Orlando Hernández, se anuncian las principales acciones a realizar por parte del programa Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro del Plan de Desarrollo Integral. A través de la firma de una carta de intención, ambos países se comprometen a generar acciones que traten temas de pobreza y delincuencia, así como para el desarrollo y mayor bienestar social. Tales iniciativas se llevarán a cabo con la cooperación de México en Honduras, por lo que el primero destinará 30 millones de dólares del Fondo Yucatán para instrumentar los programas referidos, entre otros.

31 de julio

Se presenta el "Modelo de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México: guía para su implementación" por parte del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, con el acompañamiento de la SRE, en el cual se reconoce que dicha población migrante se encuentra en estado de vulnerabilidad, por lo que es necesario darle atención especializada conforme a su necesidades específicas. Este programa se realiza en el marco de la política de

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 207-215.

protección integral de derechos establecida por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, conforme con las orientaciones de la ONU sobre los cuidados a los niños y las niñas, con el objetivo de que reciban protección, asesoría y representación legal, buscando evitar la detención.

Agosto

3 de agosto

El Mecanismo Especial de Seguimiento del Asunto Ayotzinapa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó su segunda visita oficial de este año a México, celebrada del 30 de julio al 2 de agosto. Esta visita tuvo como objetivo prestar asistencia técnica y apoyar el desarrollo de capacidades institucionales en materia de derechos humanos, desaparición, búsqueda, investigación, atención a víctimas y reparación integral, temas que se habían acordado en los acuerdos entre la SRE y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Mecanismo Especial de Cooperación y Asistencia Técnica de la Comisión de la Verdad y la justicia del Caso Ayotzinapa.

4 de agosto

Durante la conferencia matutina del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, informa sobre el estado de las víctimas de los acontecimientos en El Paso, Texas, donde fallecen ocho personas: cuatro mujeres y cuatro hombres –cinco de Chihuahua y tres de Aguascalientes, Torreón y Zacatecas. También se informaron las acciones que lleva a cabo el gobierno de México y la SRE en cuanto a medidas jurídicas, diplomáticas y de protección para garantizar justicia para las víctimas del tiroteo y proteger los derechos de las comunidades mexicanas en Estados Unidos. El secretario Ebrard expresa su total rechazo y condena a los hechos ocurridos, suscribiendo el informe del gobierno de Estados Unidos donde también se condena el racismo.

8 de agosto

El Estado mexicano da por comenzada en Ginebra, Suiza, la sustentación del informe XVIII-XXI consolidado de México sobre el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas. La delegación mexicana está integrada por representantes de las siguientes instituciones: Secretaría de Relaciones Exteriores, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Senado de la República, Instituto Nacional de las Mujeres, Suprema Corte de Justicia de

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 207-215.

la Nación, Instituto Federal de Defensoría Pública, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. La delegación es encabezada por Martha Delgado, subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos; la embajadora Socorro Flores, representante de México ante la ONU y otros organismos con sede en Ginebra y Cristopher Ballinas, director general de Derechos Humanos y Democracia.

El Secretario de Relaciones Exteriores, bajo instrucciones del Presidente de México, da a conocer información sobre lo que ocurrió el 7 de agosto del presente año en Misisipi, Estados Unidos, donde el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, autoridades migratorias del país y la oficina del fiscal de Estados Unidos del Distrito Sur de esa localidad, realizaron operativos de cateo en diferentes procesadores de alimentos y detuvieron a empleados que no pudieron comprobar su estancia legal. La información es en torno a la detención de 107 mexicanos en dicho operativo. El personal del consulado en Nueva Orleans estará atendiendo a las personas afectadas, tanto en Misisipi como en otros puntos de sus circunscripciones, así como la activación de la red de abogados PALE para defensorías legales. Marcelo Ebrard Casaubón también informa que solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que su siguiente visita a México se extienda también a los centros de detención en Estados Unidos.

9 de agosto

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, recibe en la Ciudad de México al secretario de Estado para Asuntos Exteriores y de la Mancomunidad de Reino Unido, Dominic Raab, con el objetivo de firmar la Alianza para el Crecimiento Sustentable e Inclusivo, con la que reafirmaron su participación y voluntad política para mantener las relaciones bilaterales.

Se da conocer el comunicado 265 por parte de la SRE, como respuesta al memorándum emitido por el gobierno de Estados Unidos de América sobre cooperación internacional en materia de combate a narcóticos, donde expone que el tráfico de drogas es un problema de índole regional y debe ser tratado con el trabajo y colaboración de todos los gobiernos en conjunto, a través de la cooperación bilateral y multilateral. El gobierno de México manifiesta su preocupación por el tráfico de drogas y la violencia que esto conlleva, así como del tráfico ilegal de armas de fuego, incluyendo de alto poder, que ocurre de forma masiva en dirección del norte a sur y reafirma su compromiso para seguir cooperando en el combate de lo descrito.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 207-215.

12 de agosto

Se presenta el comunicado 270, donde se informa que México dio a conocer el pasado 9 de agosto en Ginebra, Suiza, el informe de las acciones que ha llevado a cabo para erradicar todas las formas de discriminación racial, reconociendo el trabajo de los integrantes del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial hicieron en colaboración con la delegación mexicana.

13 de agosto

Se celebra en la sede de la SRE de México el primer encuentro de donantes y cooperantes al Plan de Desarrollo Integral, preparatorio a la conferencia internacional, entre El Salvador, Guatemala, Honduras y México. Se destaca la importancia del encuentro, con el que se fortalecerá la cooperación para tratar diversos temas que atañen a los cuatro países, como es la migración, el racismo y la xenofobia, al igual que el desarrollo económico y social de los países.

Se llevó a cabo en la sede de la Fiscalía General de la República una reunión de alto nivel entre autoridades de los gobiernos de México y Estados Unidos para informar y dar seguimiento a las investigaciones del atentado terrorista ocurrido el pasado 3 de agosto en El Paso, Texas.

14 de agosto

El gobierno de México, por medio de la SRE, reconoce el anuncio dado a conocer por el gobernador de Texas, Greg Abott, sobre la creación de una fuerza especial antiterrorismo doméstico para investigar a agrupaciones relacionadas con grupos supremacistas raciales.

16 de agosto

En el marco de la estrategia que impulsa la SRE, tras el atentado del pasado 3 de agosto en El Paso, Texas, el día de hoy acudieron a dicha entidad 22 embajadores y representantes diplomáticos iberoamericanos de Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Ante el cuerpo diplomático iberoamericano acreditado en México, el secretario Ebrard explica que lo sucedido en El Paso representa un punto de inflexión en la protección de las comunidades hispanas en Estados Unidos, ya que se trata de un atentado terrorista doméstico, "sustentado en un discurso de xenofobia en contra de nuestros pueblos". El Secretario califica a la defensa de las culturas en el exterior como una prioridad común y precisa que "desde nuestro punto de vista, el principal promotor del siguiente golpe se llama

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 207-215.

silencio", por lo que invitó a los representantes iberoamericanos a unirse en una estrategia colectiva al respecto.

20 de agosto

La SRE de México y el Ministro de Asuntos Exteriores de Sudáfrica, emiten una declaración conjunta anunciando pasos concretos para ampliar y profundizar la relación política y los intercambios económicos entre ambos países, así como coordinar posiciones en diversos foros internacionales.

21 de agosto

El gobierno de México, por medio de la SRE, expresa su preocupación por el anuncio del Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos, en el que da por terminada la normatividad denominada Acuerdo Flores, que limitaba a 20 días el periodo de detención de niñas, niños y adolescentes en centros de detención migratoria en ese país.

22 de agosto

Da inicio en San Pedro Sula, Honduras, la XVII Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, que constituye el principal foro para atender los temas más importantes entre México y Centroamérica, en el que también participan Colombia y la República Dominicana, que se incorporaron formalmente en 2009. En esta ocasión se reúnen los 10 países que integran el mecanismo para discutir acciones encaminadas a conectar el desarrollo social con un crecimiento económico inclusivo y sostenible, teniendo como tema central el de "Mesoamérica conecta".

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, septiembre-diciembre de 2019, pp. 207-215.

Normas editoriales
Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* es una revista científica que aborda temas propios de la realidad internacional entre los que se encuentran: política internacional, política exterior de México, estudios regionales, derecho internacional, cooperación internacional, desarrollo humano, economía internacional y comercio exterior, entre otros.

Objetivo

El objetivo central de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* es la difusión de trabajos académicos e investigaciones en el área de Relaciones Internacionales con el fin de contribuir al desarrollo del conocimiento sobre los distintos ámbitos que conforman la realidad internacional, así como aportar a los debates teóricos y empíricos de vanguardia que tienen lugar a nivel mundial.

Áreas

El recorrido temático que se ha realizado a través de las colaboraciones de la Revista se circunscribe a las áreas de estudio de teoría y metodología, política internacional, política exterior, economía internacional, derecho internacional y estudios regionales. Ha habido disertaciones en relación con tópicos como: armamentismo, integración regional, globalización, política exterior de México, seguridad nacional, operaciones de mantenimiento de la paz, medio ambiente, sistema monetario internacional, economía y comercio internacional, entre otros, siempre presentadas con aportaciones novedosas y provocadoras de un debate académico y profesional.

1. Naturaleza de los trabajos

Deberán ser resultado o avances de investigación de académicos y profesionales con grado en Relaciones Internacionales o disciplinas afines. Los textos deben ser originales y de alto nivel sobre cuestiones relacionadas con la temática de las relaciones internacionales.

2. Características de los trabajos

2.1 La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* acepta para su publicación los siguientes tipos de trabajos, en español y en inglés:

2.1.1 Artículos: trabajos de investigación originales, de carácter teórico o empírico, con un adecuado desarrollo analítico. Deberán incluir introducción, desarrollo y conclusiones así como resúmenes y palabras clave tanto en español como en inglés. Su extensión irá de las 25 a las 35 cuartillas.
2.1.2 Notas de investigación: trabajos que informen de manera breve hallazgos singulares, nuevas aportaciones, replicación de hallazgos o añadidos a la literatura científica que justifiquen su publicación en el desarrollo teórico o el detalle analítico requerido a los artículos. Su extensión será de 10 a 15 cuartillas.
2.1.3 Reseñas: trabajos ensayísticos que analicen novedades editoriales de interés académico y científico. Su extensión irá de ocho a 10 cuartillas.

2.2 Todos los trabajos deberán usar letras mayúsculas y minúsculas claramente diferenciadas y no tener errores ortográficos. Se presentarán en hojas tamaño carta, numeradas, y a un espacio de 1.5 en *Times New Roman* de 12 puntos.
2.3 Deberán incluir, al pie de cada página, las notas y referencias bibliográficas debidamente redactadas y numeradas de acuerdo con los siguientes ejemplos:

Libros:
Juan González, *El futuro de México*, Porrúa, México, 1998, pp. 42-43.

Artículos de revista o periódico:
Abelardo Villegas, "La filosofía y la ciencia en la actual encrucijada" en *OMNIA*, vol. 5, núm. 15, Coordinación General de Estudios de Posgrado, UNAM, México, junio 1989, p. 63.

Recursos electrónicos:
Organización de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*, Oficina contra la droga y el delito, Nueva York, 2004, disponible en https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf fecha de consulta: 15 de marzo de 2018.

2.4. Incluirán al final del documento un listado numerado, con las fuentes que fueron consultadas para la elaboración del documento presentado.
2.5. Incluir en la primera hoja un resumen del artículo, de no más de 200 palabras, en español e inglés (*abstract*) y palabras clave (*key words*) en ambos idiomas. El resumen debe comprender todos los conceptos importantes del artículo y sus correlaciones, así como plantear las conclusiones principales.

3. Forma de entrega

3.1 Los autores deberán entregar sus trabajos en formato electrónico, utilizando el procesador de textos *Word*.
3.2 Por respeto al autor, el equipo de edición de la Revista no puede hacer modificaciones a los textos por lo que se limita a señalar observaciones.

4. Identificación

En la primera página, en donde se indica el nombre del autor, se deberá incluir en nota a pie de página:

4.1 Referencia académica profesional breve.
4.2 Síntesis curricular: grado académico e institución que lo otorga, área de especialización, publicaciones recientes y dependencia en la que se desempeña.
4.3 Correo electrónico que permita su oportuna localización.

5. Envío

Las colaboraciones deberán enviarse a la atención del Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo, director de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* al correo electrónico revistarriiunam@politicas.unam.com

6. Evaluación y dictamen

6.1 El dictamen emitido a través del método "doble ciego" es inapelable y anónimo.
6.2 Los trabajos serán evaluados por dos especialistas (dictaminadores) ajenos a la institución de procedencia del autor del artículo o nota.
6.3 Los especialistas emitirán un dictamen sobre la calidad científica del artículo o nota y la conveniencia de su publicación.
6.4 El dictamen puede ser de tres tipos:

6.4.1 Que se publique el texto como se presenta.
6.4.2 Que se publique el texto después de realizar cambios sugeridos por el dictaminador.
6.4.3 Que no se publique el texto, debido a que incumple con los criterios mínimos.

6.5 En caso de que los dos dictámenes resulten discrepantes, podrá solicitarse una tercera evaluación.

6.6 La decisión de los dictaminadores se notificará a los autores por correo electrónico.

7. Exclusividad de la Revista

Los trabajos enviados a la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* deberán ser inéditos y sus autores se comprometen a no someterlos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones.

8. Derechos y obligaciones de los autores

8.1 La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* mantendrá el anonimato de la autoría de los artículos y notas y no los difundirá más allá de lo necesario para el proceso de dictaminación.
8.2 En caso de que exista inconformidad o dudas, los autores pueden manifestarlo mediante escrito al director y/ o editor de la Revista.
8.3 Los autores deberán asumir los siguientes compromisos:

8.3.1 Lectura y aceptación de los criterios editoriales de la Revista.
8.3.2 No publicar su artículo en ninguna otra revista, libro o periódico, ya sea impreso o electrónico.
8.3.3 Ceder los derechos de autor, de comunicación pública de su manuscrito para su difusión y explotación a través de Internet, portales y dispositivos inalámbricos que decida el director de la Revista, para ponerlos a disposición de los lectores para su consulta en línea, para impresión en papel y/ o para que sean descargados y archivados.

9. Devolución de originales

9.1 La revista no se hace responsable de la devolución de originales.
9.2 La revista se reserva el derecho de devolver todo aquel trabajo que no cumpla con las especificaciones aquí señaladas.

Principios de ética y Declaración sobre negligencia[1]

Responsabilidades o comportamiento del Comité Editorial

- La descripción de los procesos de revisión por pares es definido y dado a conocer por el Comité Editorial con el fin de que los autores conozcan cuáles son los criterios de evaluación. El Comité Editorial estará siempre dispuesto a justificar cualquier controversia en el proceso de evaluación.

Responsabilidades o comportamiento del Editor

- El editor se debe responsabilizar por todo lo publicado en la revista. Deberá esforzarse por satisfacer las necesidades de los lectores y autores; por mejorar constantemente la revista; por asegurar la calidad del material que publica; por impulsar los estándares académicos y científicos. Por otra parte, el editor deberá estar dispuesto a publicar correcciones, aclaraciones, retractaciones y disculpas cuando sea necesario.
- La decisión del editor de aceptar o rechazar un trabajo para su publicación debe estar basada únicamente en la importancia del artículo, la originalidad, la claridad y la pertinencia que el trabajo represente para la revista.
- El editor se compromete a garantizar la confidencialidad del proceso de evaluación, no podrá revelar a los revisores la identidad de los autores. Tampoco podrá revelar la identidad de los revisores en ningún momento.
- El editor es responsable de decidir qué artículos pueden ser aceptados a la Revista y el Comité Editorial tomará la decisión final acerca de los artículos que se publicarán.
- El editor asume la responsabilidad de informar debidamente al autor la fase del proceso editorial en que se encuentra el texto enviado, así como de las resoluciones del dictamen.
- Un editor debe evaluar los manuscritos y su contenido intelectual sin distinción de raza, género, orientación sexual, creencias religiosas, origen étnico, nacionalidad, o la filosofía política de los autores.
- El editor y cualquier equipo editorial no divulgarán ninguna información sobre un manuscrito enviado a cualquier persona que no sea el autor correspondiente, revisores, revisores potenciales u otros asesores editoriales
- Todos los materiales inéditos dados a conocer en un manuscrito enviado no se utilizarán en investigaciones personales de un editor, sin el consentimiento expreso y por escrito del autor. Información privilegiada o las ideas obtenidas a través de la revisión por pares serán confidenciales y no se utilizarán para obtener ventajas personales. Los editores deben tomar decisiones justas e imparciales y garantizar un proceso de revisión por pares justa y apropiada.

[1] Departamento Editorial de Revistas Académicas. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial. UNAM.

Responsabilidades de los autores

- Los autores deben garantizar que sus manuscritos son producto de su trabajo original y que los datos han sido obtenidos de manera ética. Además, deben garantizar que sus trabajos no han sido previamente publicados o que no estén siendo considerados en otra publicación. Se considerará a un trabajo como previamente publicado cuando ocurra cualquiera de las siguientes situaciones:
  1) Cuando el texto completo haya sido publicado.
  2) Cuando fragmentos extensos de materiales previamente publicados formen parte del texto enviado a la Revista.
  3) Cuando el trabajo sometido a la Revista este contenido en memorias publicadas in extenso.
  4) Estos criterios se refieren a publicaciones previas en forma impresa o electrónica y en cualquier idioma.
- Para la publicación de sus trabajos, los autores deben seguir estrictamente las normas para la publicación de artículos definidas por el Comité Editorial.
- Los autores enviarán a la Revista un original del artículo sin información personal (nombre, datos de contacto, adscripción, etc.) y excluyendo su nombre de las referencias bibliográficas en que aparece.
- Los autores de los informes de investigaciones originales deben presentar una descripción precisa del trabajo realizado, así como una discusión objetiva de su importancia. Los datos subyacentes deben estar representados con precisión en el artículo. Un documento debe contener suficiente detalle y referencias para permitir a otros a utilizar el trabajo. Declaraciones fraudulentas o deliberadamente inexactas constituyen un comportamiento poco ético y son inaceptables.
- Los autores deben asegurarse de que han escrito en su totalidad las obras originales, y si los autores han utilizado el trabajo y / o palabras de otros tiene que ser debidamente citado. El plagio en todas sus formas constituye una conducta no ética editorial y es inaceptable. En consecuencia, cualquier manuscrito que incurra en plagio será eliminado y no considerado para su publicación.
- Un autor no debería, en general, publicar los manuscritos que describen esencialmente la misma investigación en más de una revista o publicación primaria. La presentación del mismo manuscrito a más de una revista constituye un comportamiento poco ético y la publicación es inaceptable.
- Se deben de reconocer las fuentes adecuadamente. Los autores deben citar las publicaciones que han sido influyentes en la naturaleza del trabajo presentado. La información obtenida de forma privada, como en conversaciones, correspondencias o discusiones con terceros, no debe ser usado sin explícito permiso escrito de la fuente.
- La autoría debe limitarse a aquellos que han hecho una contribución significativa a la concepción, diseño, ejecución o interpretación del estudio. Todos aquellos que han hecho contribuciones significativas deben aparecer como co-autores. El o los autores principales deben asegurar que todos los co-autores se incluyen en el artículo, y que todos han visto y aprobado la versión final del documento y han acordado su presentación para su publicación.

- Todos los autores deben revelar en su manuscrito cualquier conflicto de fondo financiero u otro de interés que pudiera influir en los resultados o interpretación de su manuscrito. Todas las fuentes de apoyo financiero para el proyecto deben ser revelados.[2]
- Cuando un autor descubre un error o inexactitud significativa en su obra publicada, es su obligación notificar de inmediato al Director de la revista o editorial y cooperar con el editor para retractarse o corregir el papel.

Responsabilidades de los revisores

- Los revisores se comprometen a notificar sobre cualquier conducta no ética por parte de los autores y señalar toda la información que pueda ser motivo para rechazar la publicación de los artículos. Además, deben comprometerse a mantener de manera confidencial la información relacionada con los artículos que evalúan.
- Para la revisión de los trabajos, los revisores deben contar con las directrices para realizar esta tarea. Dichas directrices deben ser proporcionadas por el editor y son las que deben de considerar para la evaluación.
- Todo revisor seleccionado debe de notificar en el menor tiempo posible al editor si está calificado para revisar la investigación de un manuscrito o si no está en la posibilidad de hacer la revisión.
- Cualquier manuscrito recibido para su revisión debe ser tratado como documento confidencial. No se debe mostrar o discutir con otros expertos, excepto con autorización del editor.
- Los revisores se deben conducir de manera objetiva. Toda crítica personal al autor es inapropiada. Los revisores deben expresar sus puntos de vista con claridad y con argumentos válidos.
- Toda información privilegiada o las ideas obtenidas a través de la revisión por pares debe ser confidencial y no se utilizará para obtener ventajas personales.
- Los revisores no deben evaluar los manuscritos en los que tienen conflictos de intereses.

Fuentes consultadas:

"Publication ethics and publication malpractice statement", Faculty of Management. http://www.management.utm.my/es/jurnal-kemanusiaan/122-others/654-publication-ethics-and-publication-malpractice-statement.html fecha de consulta: 06 de marzo de 2014.

"Declaración de ética y negligencia profesional", *Lengua y Habla*, Revista del Centro de Investigación y Atención Lingüística C.I.A.L., México, http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/lenguayhabla/about/editorialPolicies#custom-2 fecha de consulta: 06 de marzo de 2014.

"Ética de publicación", *Veterinaria México OA*, Facultad de Veterinaria, UNAM, México, http://www.revistas.unam.mx/index.php/Veterinaria-Mexico/about/editorialPolicies#custom-3 fecha de consulta: 06 de marzo de 2014.

RELACIONES INTERNACIONALES

Sumario

AÑO 28 - Nº 56
Enero/Junio 2019

DIALOGOS: **Dzung Dang Xuan**

ESTUDIOS

Europa e Iberoamérica: entre la integración y el soberanismo **Jorge Argüello**

Filipinas en la agenda argentina hacia el Este de Asia: desafíos y oportunidades para la diversificación intra-asiática (2008-2017) **Florencia Rubiolo, Franco Aguirre**

Tripartite periodization of the Antarctic Treaty system from a systemic perspective **Mônica Heinzelmann Portella de Aguiar**

La estrategia de Estados Unidos de aislamiento a Venezuela en América Latina (2016-2018) **Guadalupe Dithurbide**

La Organización Mundial del Comercio (OMC) y la reducción del espacio para la política: El caso argentino ante el resurgimiento de la restricción externa durante la posconvertibilidad **Juan Manual Padin**

El camino de Colombia a la OCDE **Diana Patricia Arias Henao**

Política Internacional y Defensa en el Siglo XXI: entre la incertidumbre, la ciencia ficción y las nuevas dinámicas tecnológicas **Aureliano Da Ponte, Alfredo Leandro Ocón**

La imagen de China en el discurso económico de América Latina. Un estudio de frames en la CEPAL **Mariano Mosquera**

Comunicación y desarrollo en las agendas internacionales **Federico Larsen**

La Guerra Civil Ruandesa: Antesala del genocidio **Silvia Alejandra Perazzo**

As ações desencontradas da política externa do Brasil frente à Argentina (1951-1954) **Ana Luiza Setti Reckziegel**

La fórmula del paraguas de soberanía hacia la cuestión Malvinas: ¿aplicable a la Politica Exterior de Macri? **Martina Mántaras**

REFLEXIONES

Elecciones europeas 2019 – Diario Mínimo **Lorenza Sebesta O'Connell**

El segmento digital que acompaña a este número contiene las siguientes secciones y está disponible en nuestro sitio web:

Cronología, Documentos, Investigaciones, Jurisprudencia, Legislación, Parlamentarias, Política Exterior Argentina, Publicaciones, Tesis

Director Fundador
Prof. Dr. **Norberto Consani**

Instituto de Relaciones Internacionales
previsibilidad y continuidad

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad Nacional de La Plata

Calle 48 nº 582 5º piso (1900)
La Plata Tel Fax 0221 4230628
iri@iri.edu.ar
REPUBLICA ARGENTINA

www.iri.edu.ar

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 135, correspondiente a septiembre-diciembre de 2019, editada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, se terminó de imprimir el 15 de octubre de 2019, en los talleres de Comercial de Impresos MB, Petróleos Méxicanos 11, Col. Petrolera Taxqueña, Coyoacán, C. P. 04410, CDMX. El tiro consta de 300 ejemplares impresos mediante Offset en papel cultural ahuesado de 75 grs. En su composición se usó el tipo Garamond 11.5/13. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Domingo Cabrera Velázquez.