

Università degli Studi di Torino

¿Hacia nuevas fronteras? Europa y América Latina entre nuevas y viejas fronteras

Guest Editors

Tiziana Bertaccini, University of Turin

María del Rosío Barajas Escamilla, El Colegio de la Frontera Norte



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO

Special Issue - 2019

De Europa



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO

Collane@unito.it
Università di Torino

ISBN: 9788875901486



Quest'opera è distribuita con
Licenza Creative Commons Attribuzione.
Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale.

Special Issue - 2019

De Europa
European and Global Studies Journal
www.deeuropa.unito.it

With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Jean Monnet Chair
*The EU in a Challenging
World*



In cooperation with:



¿Hacia nuevas fronteras? Europa y América Latina entre nuevas y viejas fronteras

Guest Editors

Tiziana Bertaccini, *University of Turin*

María del Rosío Barajas Escamilla, *El Colegio de la Frontera Norte*



Special Issue - 2019

INTRODUCTION

- ¿Hacia nuevas fronteras?
Europa y América Latina entre nuevas y viejas fronteras
Tiziana Bertaccini, María del Rosío Barajas Escamilla 5

ESSAYS

- La rinascita dei confini nel mondo globale
Umberto Morelli 23
- A manos desnudas en la frontera
Daniele Pompejano 35
- La redefinición del concepto frontera en el contexto europeo
Enrique López Lara, José Miranda Bonilla 55
- América Latina: Una, ninguna, cien mil...
Integraciones regionales y sus fronteras internas en el nuevo milenio
Tiziana Bertaccini 67
- La integración económica de México con Norteamérica y el pacífico:
entre riesgos y oportunidades
María del Rosío Barajas Escamilla 83
- Fronteras que se abren fronteras que se cierran.
Reflejos de las incertidumbres del proceso integracionista centroamericano
Dario Conato 103
- La fragmentación del Estado entre nuevas y viejas fronteras:
el caso centroamericano
Cecilia Gosso 115
- Orizzonti di realizzazione e spazi indigeni della frontiera sud messicana
Piero Gorza 133
- Multiplication and degradation of African “transit” borders on
the migratory route towards Europe
Sebastiano Ceschi 149
- La transnacionalización de la política migratoria en EU y la Unión Europea
Josefina Pérez Espino 165
- “¿Es Europa un “problema maldito”?
Algunos argumentos sobre sus posibles soluciones desde las fronteras”
Enrique José Varela Álvarez 179
-

Introduction

¿Hacia nuevas fronteras? Europa y América Latina entre nuevas y viejas fronteras

Tiziana Bertaccini, María del Rosío Barajas Escamilla

Los artículos aquí reunidos son el resultado del 2do. Congreso de la Red Internacional de Investigación sobre Fronteras Comparadas (RECFronteras): “¿Hacia nuevas Fronteras? Nuevas y viejas fronteras en un renovado sistema internacional”, llevado a cabo en Turín, Italia el 6 y 7 de julio de 2017. RECFronteras es una comunidad epistémica que se conformó en 2014 y que se ha aglutinado alrededor del estudio y comprensión de los diversos fenómenos que se suscitan en los espacios de frontera desde una perspectiva comparada y multidisciplinaria. RECFronteras busca contribuir al debate sobre los procesos de cambio que han venido experimentado diversas fronteras del mundo y que tienen su origen en los efectos contrastantes de la globalización, en los procesos de integración/desintegración económica, dentro de contextos de interdependencia, en muchas ocasiones asimétricos, en relación con la apertura al libre movimiento del capital versus las barreras impuestas a las personas. Al mismo tiempo, como bien se sabe, la globalización ha afectado el papel del Estado como rector de las economías nacionales, produciendo mayor pobreza y favoreciendo los procesos migratorios en condiciones de alta vulnerabilidad. (FitzGerald, D.S., 2019). Algunos de los temas que han sido una preocupación constante de nuestra red son la discusión acerca de los marcos teóricos-conceptuales y metodológicos y el análisis de diversas experiencias de cooperación y gobernanza, considerando el nivel de asociatividad, resiliencia y nuevos equilibrios; con el propósito de actualizar herramientas de investigación desde una visión multidisciplinaria y comparada que permita arrojar nueva luz sobre los impactos de los procesos globales en las fronteras y en las dinámicas transfronterizas (véase Barajas, R., P. Wong y N. Oddone, 2015 y Barajas, R., E. Varela y P. Wong, 2017).

De entrada, deseamos compartir con los lectores las ideas rectoras que constituyen el hilo conductor de la mayoría de los trabajos aquí reagrupados, vinculadas, desde diversas perspectivas y enfoques, a las preocupaciones centrales de RECFronteras líneas arriba mencionadas.

A principios de la década de los noventa apareció el término globalización, en un contexto en el cual el mundo se volcaba hacia el multilateralismo, se multiplicaban los intercambios económicos y nacía la ilusión de la entrada a un mundo “sin fronteras” (Dicken, P. 1998). Mientras todo eso ocurría, pasaba desapercibido que la construcción

de los muros en el mundo distaba de ser un fenómeno del pasado; por el contrario al finalizar la Guerra Fría inició una nueva era donde muros, barreras y vallas habrían de multiplicarse en los confines nacionales. Aunado a lo anterior, el carácter tradicional de las guerras entre los estados-nación empezaba a ceder el paso a conflictos de nuevo tipo, que se han expresado de múltiples maneras, una de ellas es la movilidad de las personas.

De tal forma, el nuevo milenio se ha caracterizado, entre otras cosas, por la construcción de muros, como lo subrayan recientes investigaciones las cuales señalan que la mitad de los muros levantados después de la Segunda Guerra Mundial han sido en el siglo actual y en particular después de septiembre 2001. (Carter, D. y Poast, P., 2017). Hoy en día se calcula la existencia de aproximadamente 70 muros, ya edificados o en vías de construcción (Vázquez, J.L. y Carrascosa, M. 2019 y Novosseloff, A. y Neisse, F., 2011). Además de la persistencia de “históricas” divisiones en los territorios y del hecho que el mayor número de barreras se encuentra en Asia, debido a la extensión de dicho continente, sobresale el dato de su incremento en Europa. Se ha calculado que actualmente Europa está cruzada por lo menos por 16 vallas (FitzGerald, D.S. 2019 y Novosseloff, A. y Neisse, F., 2011); fenómeno que se ha acrecentado a partir de 2013 involucrando a diversos países de la Unión Europea (UE) o candidatos a devenirlo. Con lo anterior se restituye la imagen de una Europa dividida y atrapada en una crisis identitaria que comprende no sólo el proyecto económico, sino también la originalidad de un diseño político que había sido conceptualizado como una gobernanza *multilevel*, o como *democratic cosmopolitan governance* o *post-nacional governance*: un modelo de integración único en el mundo que por largo tiempo constituyó un arquetipo para otros estados, especialmente para América Latina.

En síntesis, es posible afirmar que los muros y las barreras bien pueden representar la otra cara de la globalización, la cara contraria del multilateralismo, la del peligro de un regreso al bilateralismo. Regresión expresada en las múltiples grietas políticas y económicas que atraviesan el sistema internacional y que ponen en entredicho la imagen de un mundo dominado por la geopolítica abierta, sin divisiones políticas e ideológicas, y estructurado alrededor de mecanismos de *global governance*.

En el conjunto de artículos que forman parte de este número especial de la revista es central la discusión sobre las diferentes facetas de las contradicciones relacionadas con el tema de la soberanía nacional, siendo abordadas desde diferentes ópticas. Como subraya Daniele Pompejano en su contribución, el *global turn* ha significado el despojo de las funciones tradicionales de la política, dando paso a una inédita relación entre estado y economía, sancionando la supremacía del mercado. De esta forma, como explica Umberto Morelli en su artículo se ha manifestado la contradicción entre un mercado cada día más global y la política que, demasiado constreñida en confines nacionales, se ha vuelto incapaz de gobernar los fenómenos internacionales, generando así una crisis de relación entre democracia y mercado. Hoy en día nos encontramos como escribe Pompejano, frente a un cambio de la relación histórica entre lo interno y lo internacional. Retomando a D. Rodrik (2011 y 2008) el autor nos recuerda que el

proceso de globalización se enfrenta a un dilema múltiple de imposible solución entre autodeterminación nacional, globalización y democracia, en el cual sólo dos de estos conceptos pueden ser aplicados al mismo tiempo.

Sin embargo, lo cierto es que ni la política ha sido aniquilada tan sencillamente por el mercado, ni los estados han cedido tan fácilmente su soberanía, contradiciendo en algún sentido la visión de Keohane, R. y J. Nye, (1989). Entretanto, las corrientes subterráneas que habían germinado en los pliegues de las múltiples contradicciones de la globalización han resurgido con fuerza en expresiones de políticas nacionalistas y populistas, tanto de derecha como de izquierda. En ambos casos la soberanía territorial se encuentra en el centro de tales políticas. Desde principios de siglo los gobiernos progresistas de América Latina han reaccionado críticamente ante el neoliberalismo y a sus consecuencias negativas para la población de menores ingresos. Por esto, volvieron a dar centralidad al estado y a la política, apostando al multilateralismo en una renovada visión geopolítica multipolar. Con la elección del Presidente Trump en 2017 la reivindicación soberanista ha asumido un carácter abiertamente proteccionista, rompiendo con la tradicional dialéctica globalizadora y liberalizadora de los republicanos. Mientras tanto, pocos días después de la toma de protesta del primer mandatario estadounidense, en Europa las derechas nacionalistas reunidas en un "contrasummit europeo" anunciaban una nueva primavera patriótica en el rescate de la soberanía territorial. Simultáneamente empezaba en América Latina un súper ciclo electoral que, con excepción de México, sancionaba el giro a la derecha con sus promesas de lucha en contra del globalismo. Las fuerzas de derecha que se expresan fuertemente a favor del bilateralismo *versus* el multilateralismo pugnan a la vez por un regreso al proteccionismo, bajo argumentos que corresponden a un mundo cerrado con pocas articulaciones entre países y regiones ;sin reconocer la contradicción que la movilidad del capital, como fuerza motora de la globalización, ha ocasionado en gran medida la movilidad de las personas, que buscan en ese proceso mejorar las condiciones de vida propias y de sus familias.

Sería un error pensar que las transformaciones que se producen en el ámbito global son efectos coyunturales, o que sus alcances son limitados. Sin duda, estamos frente a cambios de gran envergadura que de no comprenderse en su real dimensión, pueden alterar la vida de los países, en particular las regiones fronterizas. Prueba de lo anterior, es la crisis que hoy confrontan diversos procesos de integración no solo económica, sino también financiera y política, tales como la Unión Europea, el Mercosur, el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá (TLCAN/T-MEC) o el Trans-Pacific Partnership (TTP/TIPAT) entre otros, como lo señalan en sus contribuciones a este número Tiziana Bertaccini y María del Rosío Barajas. Una de las primeras medidas adoptada por el gobierno del presidente Trump ha sido la orden ejecutiva de retiro del TPP, como nos explica Barajas, para quién el espacio que deja vacío los Estados Unidos de América (EUA) puede ser ocupado por potencias emergentes como China, quién busca acrecentar su influencia económica y geopolítica en el mundo. Si bien la mayoría de los países de la Cuenca del Pacífico sostiene un comercio creciente con los EUA, tampoco es despreciable su relación con China, particularmente en un momento

en que América Latina está experimentando grandes dificultades para mantener esquemas regionales alternativos.

La tensión entre soberanía nacional e integración regional que hoy sacude a Europa es particularmente evidente en el caso latinoamericano donde, desde sus orígenes, el florecimiento de múltiples regionalismos no ha podido eliminar los conflictos fronterizos en su interior. Al contrario, las disputas muchas veces se han reavivado hasta militarizarse, como subraya el artículo de Bertaccini. En efecto, los gobiernos latinoamericanos no han logrado superar la concepción defensiva de las fronteras, las cuales siguen siendo percibidas como “límite” o factor de separación, prevaleciendo como un espacio privilegiado de reivindicación de la soberanía nacional. Así es como lo evidencia el caso del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), descrito en el trabajo de Dario Conato. Sin embargo, ha faltado la voluntad política de ceder la soberanía para afianzar el proceso de integración, de tal forma que los confines internos siguen atravesados por conflictos intra-regionales.

Los grandes desafíos del nuevo milenio, tales como las migraciones masivas y el combate al crimen organizado o al terrorismo internacional, han mostrado la paradoja latente entre promover el integracionismo por un lado y, por el otro, exigir un mayor control fronterizo. Sorpresivamente esta incoherencia se ha manifestado también en la Europa de Schengen, donde se pensaba que esta contradicción estaba definitivamente solucionada. En primer lugar, se ha argumentado el problema de la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado y enseguida contra la llamada “amenaza de la migración desde los países pobres”, regresando a una visión de países con fronteras cerradas, como lo evidencia el caso España-Marruecos tratado en el artículo de Enrique López Lara y José Miranda Bonilla.

En Estados Unidos la construcción del muro en la frontera con México se inició en 1994 durante el gobierno demócrata de Bill Clinton, al mismo tiempo que se implementaban redadas en contra de migrantes, así como deportaciones masivas. Esto ocurría precisamente en el mismo año de entrada en vigor del TLCAN, que representaba el coronamiento de la política neoliberal de ambos países (FitzGerald, D.S., 2019). De tal manera que, mucho antes de la llegada del presidente Trump al poder, los gobiernos precedentes tenían ya la intención de sellar las fronteras con México y Canadá, bajo el argumento que la migración significaba un problema de seguridad nacional. De ahí que durante la presidencia de Barack Obama el número de las deportaciones de mexicanos y centroamericanos a México ha sido uno de los más elevados en los últimos años: según datos del Departamento de Seguridad Nacional (DHS), entre 2009 y 2015 fueron deportados 2'671,860 personas de diversas nacionalidades.

Los discursos soberanistas en Europa y América Latina han sabido combinar tres elementos críticos: gestión de las migraciones masivas, combate al crimen organizado y al terrorismo internacional. La amalgama de dichos elementos ha generado la narrativa nacionalista y xenofóbica que ha justificado el recrudecimiento de las políticas de securitización. La gestión de estas emergencias en las fronteras adquiere

particular relevancia tratándose de un espacio convertido en un caldo de cultivo donde estos elementos se retroalimentan el uno con el otro, como bien evidencia el caso latinoamericano. En efecto, muchos espacios fronterizos latinoamericanos se caracterizan por ser “áreas sin ley” o “zonas grises”, donde el estado no logra ejercer su soberanía y los territorios se encuentran dominados por el crimen organizado. Las organizaciones delictivas perpetúan impunemente sus actividades ilegales, como lo señala Cecilia Gosso al analizar el caso de la geografía del poder centroamericana en su artículo. Cuando la dicotomía interior – exterior se diluye, estos fenómenos “tienen una naturaleza transnacional, que cortan horizontalmente las fronteras estatales” y profundizan el proceso de globalización. (Gray Vera, C. Castro Arcos, J. 2016). No se trata sólo de la famosa Triple Frontera (Argentina, Brasil, Paraguay), área gris de convergencia de actividades ilícitas por parte de actores locales y transnacionales. La frontera sur de México, que hasta hoy había despertado poca atención en los medios académicos, reviste una importancia mayúscula para los Estados Unidos. Debido a su posición estratégica de país puente entre el norte y el centro, México funciona como un verdadero “estado colchón” frente a las presiones provenientes de la región centroamericana. Ya no se trata solo de los espacios urbanos, como explica Gorza en su contribución a este número los complejos procesos de cambio involucran al espacio rural en la frontera chiapaneca. El autor enfatiza la existencia de áreas “transicionales” que se encuentran ajenas a la soberanía estatal, donde la población de origen indígena se puede transformar en actor de la ilegalidad al descubrir las ventajas de la proximidad del confine, llegando así a ser partícipe de acciones delictivas como la trata de seres humanos, el tráfico de armas y las drogas.

Es innegable que el crecimiento de los flujos migratorios ha sido la principal causa de la refrontalización ocurrida en los estados: la mayoría de los muros y de las barreras construidos a lo largo del nuevo milenio se basan en dicha motivación (Novosseloff, A. y Neisse, F., 2011). La dialéctica entre los procesos de desfrontalización generados por la globalización y de refrontalización como respuesta de securitización, está presente en todos los ensayos de este dossier; parece tener una lógica propia que remite, otra vez, al tema de la soberanía de los estados nacionales. Los argumentos utilizados para fomentar las narrativas nacionalistas y xenofóbicas, o sea la gestión de las migraciones masivas así como el combate al crimen organizado, contienen otra paradoja: se trata de desafíos transnacionales que requieren respuestas comunes y que difícilmente pueden ser solucionados por los gobiernos nacionales de manera aislada.

Desafortunadamente, Estados Unidos y una decena de otros países, entre los cuales Brasil, retrocedieron del primer pacto intergubernamental mundial en materia de migración, *El Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular* (CEPAL, 2018), acordado por la mayoría de los países de las Naciones Unidas para gestionar el fenómeno de manera conjunta, segura y digna. La retractación se justificó por la presunta incompatibilidad con la soberanía nacional de sus propios países y por el miedo de que se pudiera generar un incremento de la migración ilegal. En realidad, se trató de un gesto fuertemente simbólico, en cuanto el acuerdo no es vinculante y no lesiona las prerrogativas efectivas de los estados en materia migratoria.

Recordemos que las políticas de integración y migratorias o incluso la decisión de construir un muro, pasan por los gobiernos nacionales, los únicos facultados para ejercer un liderazgo cuando así lo consideren conveniente. Sin embargo, con la interdependencia del mundo globalizado actual se asiste también a procesos de externalizaciones de los confines, como es el caso euro-africano argumentado por Sebastiano Ceschi en este número. El autor, siguiendo recientes enfoques, concibe las fronteras no tanto como límite territorial sino como un conjunto de prácticas *de governance*. Se trataría de la proyección de la frontera europea sobre el continente africano como consecuencia directa de las políticas migratorias de la Unión Europea. Este fenómeno es frecuente también en países en desarrollo que pueden funcionar como terceros países contenedores de flujos irregulares, convirtiéndose ellos mismos en verdaderos “estados fronteras”, como el caso ya mencionado de la frontera sur de México para los Estados Unidos o de Marruecos para España. Los confines entonces se convierten en receptores de migrantes que después de varios intentos de cruce o ante los peligros existentes deciden quedarse en los espacios de tránsito.

Sin embargo, habría que recordar la posibilidad de la cooperación como forma de dirimir los conflictos entre países que se manifiestan en las regiones de frontera. Como lo señalan Herzog, L. y C. Shon (2017), el reto del nuevo milenio es percibir a los espacios fronterizos como recurso y no solo como espacio de conflicto, y también reconocer la solidaridad que se ha desarrollado por poblaciones civiles y organismos no gubernamentales alrededor de diversos procesos migratorios en el mundo. Según el artículo presentado por María Josefina Pérez-Espino, los resultados de las políticas de cooperación migratoria entre países de recepción como de expulsión tanto en Europa como en Estados Unidos, han producido efectos perversos de cambio de rutas de la población migrante. Los estados-nación han limitado su capacidad de respuesta frente a las urgencias de los flujos generados por guerras y catástrofes económicas mientras que las mismas políticas migratorias se han desarrollado en contextos de integración regional estrechamente vinculantes con el tema de la seguridad nacional.

La Europa de hoy, como nos recuerda Enrique José Varela Álvarez en su contribución necesita de una nueva narrativa para avanzar en la construcción de una integración verdaderamente social capaz de superar las desigualdades entre los ciudadanos y generar mejores condiciones de vida. Hasta ahora ni la integración europea ni las diversas formas latinoamericanas han podido resolver las inequidades socio-económicas ni solucionar el problema de las migraciones internacionales. En efecto, la Europa de Schengen, como añade Morelli, es todavía un proyecto inconcluso, en cuanto es incapaz de crear un confine externo común, así como la ciudadanía europea que se ha quedado en estado embrionario. No olvidemos que se trata de procesos, y como tales son sujetos a avances y también a veces a retrocesos, como podemos constatar con el caso de la Brexit y con la posibilidad de una próxima desaparición del ALBA, de UNASUR o de CELAC en América Latina.

Podemos concluir recordando que la fase de transición en la cual ha entrado el sistema internacional en la post Guerra Fría no ha terminado de cumplirse,

encontrándose hoy frente a la posibilidad de múltiples formas de recomposición que necesariamente tendrán que encarar las tendencias contradictorias y los desafíos que se han ido profundizando a lo largo de las últimas décadas. La probabilidad de un arreglo en sentido unipolar se ha rápidamente agotado frente al ingreso de nuevos polos geopolíticos, cediendo así el paso a un orden multipolar que, sin embargo, actualmente ha manifestado todos sus límites mermando la opción universalista y poniendo a dura prueba las organizaciones regionales. Algunos de los dilemas que el siglo XXI ha planteado no distinguen entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Entre estos, cómo garantizar que los avances logrados en términos de los procesos de integración regional, económica y política se mantengan en beneficio de las poblaciones mientras el mundo está experimentando un retroceso en términos de *welfare*, de igualdad y de democracia.

La resistencia generalizada a la cesión de la soberanía nos sugiere la necesidad de volver a reconsiderar el sujeto Estado, actor clave tanto para las políticas públicas que para sanear el crónico déficit de fragilidad institucional, esto desde una óptica diferente que tenga en cuenta un análisis profundo de los procesos de transformación que ha atravesado; así como replantear el papel de la política tratándose de una variable ineludible para los avances de los procesos de integración regional, sin ceder a visiones demasiado simplistas que habían considerado el estado y la política aniquilados por las fuerzas del mercado, restándoles así importancia en los estudios académicos y también en el debate público. Así que en el ya avanzado siglo XXI la defensa de la soberanía estatal se ha manifestado en el territorio, uno de los atributos “clásicos” de la forma estado, y particularmente en las fronteras, crisol de las múltiples contradicciones entre el mundo global y las dinámicas locales. Más aún, la crisis se ha manifestado en las integraciones regionales, que en el caso de América Latina se han originado como la respuesta multilateral de los estados para enfrentar a la globalización mientras que en el caso de la UE para solucionar antiguos conflictos interestatales.. Uno de los dilemas urgentes en la actualidad es encarar a los procesos de refronterización, coyuntura en la que la movilidad humana está totalmente concatenada y unida a la movilidad del capital.

Los 11 artículos que conforman el presente volumen están organizados en dos grupos: el primero se compone de cinco artículos que discuten desde una amplia perspectiva los grandes procesos de la integración regional y sus impactos en los espacios de frontera; el segundo se centra en diversos análisis sobre los efectos de la globalización en la movilidad de las personas en espacios fronterizos así como las políticas migratorias y sus impactos en procesos de refronterización; a manera de conclusión el último trabajo propone una reflexión general de cómo abordar el problema de la inequidad en Europa.

El artículo intitulado “I confini non sono una norma ma un’eccezione storica”, de Umberto Morelli (U de Turín), constituye una contribución importante a la memoria histórica del proceso de integración europeo. El autor inicia recordándonos la “joven edad” de los confines: una creación recién que, al contrario, hoy en día consideramos

un hecho normal. En Europa hasta la Primera Guerra Mundial era posible moverse de manera libre sin pasaporte ni visas. El conflicto bélico impuso exigencias de seguridad que fueron consolidando las características actuales de la frontera política. El artículo analiza la ruptura histórica ocurrida con la globalización que ha causado el rompimiento del sistema internacional de Westphalia de 1648, dejando un Estado nacional demasiado pequeño para enfrentar los problemas internacionales de la interdependencia global y al mismo tiempo demasiado grande para los problemas locales. Morelli destaca que el meollo de las contradicciones actuales reside en la dicotomía *governance vs. government*: el mundo se ha transformado en una "aldea global", sin embargo, los organismos de la *governance* se han encontrado deslegitimados e ineficientes a causa de la ausencia de un poder soberano legítimo. Con la globalización, que ha puesto en duda los elementos constitutivos del estado moderno (soberanía, territorio y población), se pensó erróneamente que las fronteras se habrían abatido. En este contexto, Europa decidió superar sus confines políticos internos realizando la libre circulación. Esto fue posible, como argumenta el autor, gracias a la naturaleza del proyecto europeo que desde sus orígenes ha tenido un propósito pacificador, para superar los antagonismos entre estados que por siglos generaron conflictos y guerras. Sobre estas bases, desde el principio el proyecto europeo ha contenido la idea incipiente de abatir sus fronteras internas. El origen y el desarrollo de la UE responden a motivaciones históricas-políticas internas e internacionales, y no a criterios geográficos, lingüísticos, religiosos o étnicos. Sin embargo, la incertidumbre sobre el futuro, la crisis económica, y las nuevas emergencias del terrorismo y de los flujos migratorios, han generado una respuesta de securitización con un retorno hacia un mundo cerrado que ha construido más muros que en la era bipolar. Después de un análisis sobre los problemas que el regreso de los confines pone en materia de derechos humanos y de ciudadanía, Morelli concluye subrayando la necesidad de actualizar las categorías decimonónicas con las cuales todavía interpretamos el mundo actual. El autor propone abandonar los paradigmas del pasado: separando Estado y nación, se podría finalmente reconciliar "el nosotros" con "el otro".

El artículo "A manos desnudas en la frontera" de Daniele Pompejano (U de Messina), analiza sobre los efectos de la globalización neoliberal, la cual ha producido crisis en las relaciones políticas entre los estados, obstaculizando el crecimiento de los territorios, particularmente en las fronteras, disminuyendo sensiblemente el financiamiento de la agenda social. El autor analiza la evolución que han sufrido las fronteras desde su creación, las cuales han surgido del poder, tratándose de una categoría que se relaciona con el individuo y las instituciones, el paternalismo y la libertad. El autor señala que la recaudación fiscal, se produce fuera de la relación que existe entre la oferta y la demanda. La frontera nace con el estado moderno, fruto del compromiso interno entre sociedad y política, así como entre patria y exterior. Con la globalización, se ha disgregado la cohesión social imperante en las fronteras internas, a la vez que las externas también parecieran desgastarse. El autor recurre al ejemplo de la crisis de 2007 para explicar los cambios en el valor de la moneda, la ampliación de instrumentos financieros y las transformaciones que ha producido la globalización.

En cuanto a las fronteras externas, el artículo analiza el papel de la regionalización colonial en el caso de México, Centro América, Brasil y Argentina, ya que se sostiene que la política es utilizada para individuar agentes que se consideran subversivos o que constituyen una amenaza para la población del lugar; por ello la frontera se evoca en negativo, en particular hacia los marginados domésticos (pobres) y hacia los extranjeros (migrantes). Pompejano argumenta que el fenómeno globalizador ha producido una igualdad entre países, en cuanto todos buscan equilibrio en la balanza interior, pero al mismo tiempo requieren recursos externos para la inversión. El tercer mundo también ha sucumbido hacia esta forma de igualación (que no igualdad), en donde las fronteras externas se encuentran en conflicto y las internas enfrentan polarización social, de ingresos y de pobreza.

El artículo "Los territorios ante la Globalización, la Sociedad del conocimiento y las TIC's", de José Miranda Bonilla y Enrique López Lara (U de Sevilla) constituye una aportación al análisis de los cambios que se están suscitando en las fronteras de la Unión Europea y a la necesidad de avanzar en la construcción de regiones transfronterizas. Se reconoce que el proceso de integración europea ha sufrido transformaciones y se ve afectado por la salida del acuerdo de la Gran Bretaña, por los conflictos del terrorismo internacional y por los problemas migratorios. Al mismo tiempo se argumenta el buen funcionamiento de los programas de cooperación regional como el Interreg, mismos que muestran la posibilidad de mejorar la interacción entre las fronteras internas y ampliar la cooperación en las externas, recuperando experiencias como el caso España-Portugal y la cooperación España-Marruecos, aún con todas sus deficiencias. Los autores destacan los cambios y las contradicciones que los nuevos paradigmas están imponiendo a las regiones fronterizas: la globalización, la sociedad del conocimiento y las TIC's. La primera se ha hecho cargo de generar procesos de desfronterización a través de la integración económica y el replanteamiento de nuevas funciones y lógicas de las fronteras; en tanto que la sociedad del conocimiento y el desarrollo de las TIC's se han convertido en un imperativo del propio proceso de integración, por un lado a través de la creación del espacio Schengen y por el otro del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y del Espacio Europeo de Investigación (EEI). Así mismo, los autores analizando distintas experiencias coinciden en que la inversión en infraestructura de servicios y conectividad (carretera, ferroviaria y marítima) constituye fuerzas propulsoras de desarrollo e integración transfronteriza. Los autores no dejan de reconocer que el entorno que ha generado la movilidad de personas en forma de flujos migratorios ha creado grandes tensiones, particularmente entre los miembros de la unión, que implementan diversas políticas para enfrentar el problema, y ello ha sido utilizado para promover procesos de re-fronterización. Finalmente, se concluye planteando que se requiere del diseño de una política común en materia de gestión de las fronteras exteriores.

Por su parte Tiziana Bertaccini (U de Turín) aborda el tema de los procesos de integración regional fallidos en América Latina. En su ensayo "América Latina: una, ninguna, cien mil integraciones regionales y sus fronteras internas en el nuevo milenio", la autora nos ofrece una reflexión sobre los procesos de integración regional

ocurridos en el subcontinente en el nuevo milenio; ello como parte de las “nuevas formas” de la política y de un contexto de la transformación interno e internacional, relacionando el argumento a la situación de sus fronteras internas. Como en la lectura de este escrito se puede apreciar, las integraciones de la primera década del siglo XXI, fruto de los gobiernos progresistas, se han caracterizado por una fuerte orientación ideológica focalizada en la recuperación de la política con respecto a la economía y de la centralidad del estado, y con ello de la soberanía nacional y del antiimperialismo. De tal forma, las integraciones se han construido en la oposición a “un otro” que ha terminado por generar fragmentaciones y contrastes internos. Mirando a las fronteras internas de la región como un espejo de la salud de los regionalismos y de las relaciones interestatales, se desprende una imagen poco alentadora: las integraciones regionales siguen cruzadas en su interior por conflictos fronterizos que permanecen como un constante motivo de tensiones. Los litigios fronterizos se han sucedido de manera casi interrumpida a lo largo de los siglos XIX y XX y las disputas territoriales han constituido los conflictos más graves en las últimas década del siglo pasado, si bien sin generar guerras abiertas. Muchos de esos conflictos son legados del siglo decimonónico y otros han aparecido en el último tercio del siglo XX, a veces militarizándose y generando un impacto considerable sobre la estabilidad regional. Al interior de mismas áreas de integración, el nacionalismo territorial sigue expresándose en disputas fronterizas para la reafirmación de la soberanía. Bertaccini subraya que la fase álgida de los procesos de construcción de integraciones regionales en el siglo XXI ha ocurrido con un paralelo aumento del gasto en defensa. La acrecentada presencia militar muchas veces ha sido desplegada en defensa de las fronteras, como en el caso del Brasil que al mismo tiempo promovía la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR). En algunos casos se ha asistido a un reavivamiento de disputas territoriales, como en Bolivia que ha incluido la reclamación de acceso al mar a Chile en la nueva Constitución de 2009, o el conflicto entre Venezuela y Colombia. Hoy en día América Latina se encuentra en una fase de nueva redefinición de su geopolítica de la integración, puesta a dura prueba tanto por el cambio de ciclo político cuanto por la crisis del Venezuela, y del éxodo masivo de migrantes; desafíos que han quebrado los viejos bloques de alianzas y también acelerado la crisis de UNASUR y de la CELAC. La voluntad política, aún cuando ha existido, nunca ha sido unánime revelándose incapaz a superar la debilidad institucional interna y supranacional, dejando así los procesos de integración regional a merced de la mera *praxis intergubernamental*.

El artículo “La integración económica de México con Norteamérica y el pacífico: entre riesgos y oportunidades”, de María del Rosío Barajas Escamilla (El Colef, México), constituye una interesante discusión no solo acerca de las experiencias de integración regional de México con los Estados Unidos y Canadá y con los países integrantes del TPP, sino también sobre lo sucedido en Europa y en América Latina. Barajas presenta un análisis de lo que se ha llamado el nuevo regionalismo, el cual se expresó fuertemente en América del Norte y América Latina a partir de las últimas décadas del siglo XX hasta la fecha. La autora señala que una característica de los efectos de la globalización y del multilateralismo en el mundo ha sido la emergencia de una fuerte interdependencia

socio-económica entre países, la cual ha derivado en una integración de mercados formales e informales. Para mostrar los efectos del nuevo integracionismo, y las amenazas de un regreso al bilateralismo, Barajas analiza por un lado la experiencia de revisión del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN) y por el otro la evolución del Acuerdo Trans-Pacífico (TPP). En ambos casos los Estados Unidos han jugado un rol sobresaliente, en particular debido al protagonismo y a la agresividad mostrada por su presidente Donald Trump, quién a través de un largo periodo de renegociación ha puesto en peligro estos procesos, mostrándose la vulnerabilidad de países como México y los de la Cuenca del Pacífico, que a partir de la abrupta salida de los Estados Unidos han planteado un cambio fundamental para los miembros del acuerdo, además de haber surgido China como nuevo jugador en este escenario. La autora discute acerca del cuestionamiento actual que sufren los procesos de integración, dado que estos no siempre benefician de la misma manera a las poblaciones, tal es el caso del TLCAN/T. Como lo señala Barajas, estos cambios obligan a México y a otros países de la Cuenca del Pacífico a desarrollar estrategias de diversificación de su producción, pero también de mercados, con objeto de promover una mejor articulación y un mejor encadenamiento productivo. Los bajos salarios ya no parecen ser la esencia de la competitividad regional. La participación de México en segmentos productivos de bajo valor, condenan al país a mantener un comercio internacional deficitario con la mayor parte de los países que conforman el TPP. Finalmente, con objeto de mostrar cómo se ha manifestado el nuevo regionalismo en América Latina, Barajas revisa los diversos procesos de integración que se han dado en la región y que, en algunos casos, han buscado ir más allá de lo económico. En este sentido la autora advierte que el tema de la soberanía y el uso de las fronteras como línea de contención han predominado sobre la visión de la frontera como espacio de cooperación.

El artículo “La fragmentación del Estado entre nuevas y viejas fronteras en Centroamérica” de Darío Conato (CeSPI) ofrece una interesante reflexión sobre las dificultades que experimenta el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) para crear un verdadero espacio de libre circulación interna. De facto, los tres países que conforman el llamado Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras, El Salvador) constituyen una de las zonas más violentas del mundo, donde el incremento de la emigración no solo se explica por cuestiones económicas, sino también por la huida de pobladores debido a condiciones de violencia en sus países, la cual es liderada por actores no estatales vinculados a actividades delictivas. El autor destaca el beneplácito de la administración norteamericana ante la política de “externalización de las fronteras” aplicada por los gobiernos de la región, misma que se expresa en la detención y expulsión de migrantes hacia sus países de procedencia, de forma parecida a la política aplicada por la Unión Europea a la Libia y a los países africanos de la franja del Sahel. Conato destaca en el SICA la prevalencia del uso del método intergubernamental lo que ha derivado en pugnas internas y conflictos intra-regionales que alimentan la política de securitización. Asimismo se señala la inexistencia de políticas integrales para los desplazados nacionales e intra-regionales,

argumentando que las fronteras internas están en gran medida bajo el control de los grupos criminales. Así que la respuesta de los gobiernos centroamericanos es la implementación de mayores controles fronterizos en los puntos de cruce legal que sin embargo dejan al descubierto los pasos ilegales controlados por bandas criminales. El autor del artículo concluye señalando que el mantenimiento de las fronteras internas es muestra de la debilidad de la integración regional y de la dificultad de pasar de una *praxis* intergubernamental a una dimensión regional con efectiva soberanía.

El ensayo “La fragmentación del estado: entre nuevas y viejas fronteras: el caso centroamericano” de Cecilia Gosso (U de Turín) ofrece una reflexión sobre las fronteras de la guerra y de la paz del estado salvadoreño en la transición a la democracia que ha determinado una modificación de la espacialidad de la violencia en un contexto político profundamente marcado por una cultura autoritaria. El territorio nacional se caracteriza por ser fragmentado en clúster de poderes, en competición entre sí para el control de los recursos, y por el crecimiento de los índices de violencia, tanto criminal como política. La autora analiza el tema de la migración en un Estado que se caracteriza también por ser expulsor, dependiendo de las remesas de los extranjeros, las cuales se calcula que en 2015 hayan representado el 16.5% del PIB. Gosso describe el drama de los migrantes centroamericanos del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras, El Salvador) que cruzan la frontera mexicana para llegar a Estados Unidos: escapando de la violencia encuentran otra violencia, convirtiéndose así en sujetos vulnerables desde el país de origen hasta el de destino. Las políticas restrictivas, aplicadas tanto por el país de origen que por los de tránsito y de destino, evidencian la contradicción entre valorización y restricción implícita en la lógica del capitalismo y han creado contradicciones que hoy parecen irreversibles y que han alimentado ciclos de violencia, ilegalidad y discriminación.

El artículo “Orizzonti di realizzazione e spazi indigeni della frontiera sud messicana” de Piero Gorza (U de Turín) ofrece una interesante reflexión sobre las comunidades indígenas radicadas en el sud-este mexicano, en Chiapas, un estado que, a pesar de su posición estratégica en las cercanías con Guatemala, sigue siendo uno de los más pobres de la nación. La frontera sur mexicana, que en su mayoría separa México de Guatemala, es simétrica a la frontera norte y no es un simple confine entre dos estados. Analógicamente presenta discontinuidades con la del norte, como la presencia de una significativa población indígena, especialmente en Chiapas donde el 40% es de etnia maya. Como argumenta el autor, los espacios urbano del Chiapas no se han transformado en un terreno de batalla entre estado y crimen organizado como ocurrió en el confine norte, sino es en el contexto rural, lugar habitado por las poblaciones indígenas, donde han surgido conflictos y donde se han mudado actividades ilegales en los últimos diez años de este siglo. Así que, junto con las tensiones existentes a lo largo del confine internacional se originan otras internas más propiamente étnicas y culturales. Rescatando aquella larga tradición metodológica que restituye eficacia a etnos-teorías centradas en la subjetividad y en la responsabilidad de la acción social, el autor reconstruye el mundo indígena del Chiapas poniendo al centro del análisis la dinámica relación entre representación del territorio, memoria histórica e

imaginación social, allí donde la interacción entre espacios globales y espacios locales ha transformado las estructuras de poder tradicional. La escasa presencia del estado, las políticas clientelares que han otorgado una cantidad de dinero sin precedentes en las comunidades y el endurecimiento de políticas migratorias han acabado por conferir al territorio indígena una función estratégica para superar barreras y crear una ruta desde aquella frontera hasta Tabasco, entidad que escapa al control estatal. Así, el “indio” ha descubierto las ventajas de la proximidad al confine, transformándose en un agente de las actividades ilegales a la sombra del poder comunitario y de su histórica autonomía.

El artículo “Multiplication and degradation of African “transit” borders on the migratory route towards Europe”, de Sebastiano Ceschi abre reflexionando acerca de la evolución del concepto de frontera, subrayando que más que desaparecer, como se preconizó en los años '90, las fronteras han evolucionado de manera compleja y contradictoria. El ensayo de Ceschi, basándose en novedosos enfoques teóricos que conciben las fronteras como un conjunto de prácticas de *governance*, centra su atención en el confine EuroAfricano, argumentando el impacto de los procesos de externalización de la frontera europea, lo que ha transformando casi la mitad del continente africano en “áreas de tránsito.” La observación de las fronteras africanas de tránsito muestra que los dos procesos de externalización y de proliferación internas de los confines marchan de manera paralela. El autor describe la descomposición legal y también humana de estos espacios, fundamentándose también en investigación de campo realizada al interior de algunos centros de recepción italianos. Las mismas áreas de tránsito (tanto *push* como *pull*) producen el migrante de paso hacia Europa como consecuencia directa del endurecimiento de las políticas migratorias. El efecto de las medidas de externalización de los controles migratorios ha sido, tanto en el caso africano como en el mexicano, un aumento de los costos humanos, en términos de violencia, muerte, degradación y violación de los derechos humanos. Como se evidencia a lo largo del ensayo, el uso de la violencia como freno a la migración ilegal ha terminado por generar el efecto contrario de aumentar la migración ilegal y la peligrosidad tanto del espacio fronterizo como de las nuevas rutas migratorias. En el *EurAfrican Border*, todo el espacio de tránsito se ha transformado en un estado de frontera que articula confines múltiples y heterogéneos capaces de deformarse y extenderse desmesuradamente. En sus conclusiones el autor reflexiona acerca de la valencia biopolítica del confine, un lugar de regreso a la barbarie y de colapso de los derechos más que de vanguardia de la legalidad. Estas tendencias, que por un lado parecen replantear las teorías de las fronteras inspiradas al estado de excepción y por el otro recuerdan el juego centro-periferia típico del pensamiento post-colonial, hoy corren el riesgo de contagiar también a los países occidentales con la más sólida tradición democrática.

El artículo “La transnacionalización de la política migratoria en EU y la Unión Europea”, de María Josefina Pérez Espino (U Pedagógica Nacional) centra su exposición y análisis en las capacidades del estado-nación para generar las políticas de control de sus fronteras, así como de los instrumentos jurídicos y de control que le permiten

gestionar sus propios intereses, pero también como la autora lo muestra, los intereses de terceros países, ya que la migración es un fenómeno transnacional. Se pugna por una mayor incorporación extraterritorial de los diversos actores que intervienen en la gestión del proceso migratorio, tanto a nivel nacional como subnacional, al igual que en los países de origen como de tránsito y destino. En este trabajo se resalta la vinculación existente entre los acuerdos comerciales y las políticas de seguridad y migratorias, ya que es en el marco de los procesos de integración económica regional donde se gestionan estos temas. Mientras se insiste en que los flujos migratorios siguen siendo importantes en números, lo cierto es que en términos generales existe un descenso de la fecundidad de las poblaciones de países receptores que se beneficia por el bono demográfico. Por tal razón la que han llamado “invasión de refugiados” hacia los países desarrollados es un rechazo a la población proveniente de otros horizontes cultural, étnico y económico. La autora discute como las rutas migratorias se ven definidas por las políticas migratorias de los países de destino, documentando tanto la experiencia de migrantes africanos que, en su tránsito hacia los países ricos de Europa, llegan a las costas de Italia, quedándose en este país, como la de los migrantes mexicanos que son deportados a México desde los Estados Unidos. El artículo concluye con una discusión interesante acerca de las políticas de cooperación para el desarrollo que se destina a los países expulsores, en la búsqueda de frenar la migración.

Por último, este número especial concluye con el artículo “¿Es Europa un problema maldito? Algunos argumentos sobre posibles soluciones desde las fronteras”, de Enrique José Varela (U de Vigo, España), que condensa varias de las preocupaciones expresadas en los trabajos anteriores relacionados con el tema de la desigualdad, la ineficiencia de las instituciones y la tensión constante entre lo global y lo local. El autor busca responder a la pregunta sobre la contribución que hace la gobernanza multinivel y global al problema de Europa, y para ello plantea si dicha solución puede venir desde las fronteras. Se parte de la hipótesis de que la definición institucional de Europa está esbozada de manera incorrecta por una tecnocracia que no presta atención a los impactos de las decisiones tomadas. Para el autor, el problema central es la inequidad social entre los pobladores de la UE. Se argumenta que a los tecnócratas les es difícil concebir un cambio en el sistema institucional y en la toma de decisiones. En tanto, se plantea que los ciudadanos fronterizos pueden contribuir a resolver dicho conflicto y sus narrativas, vinculando más las estrategias comunitarias con los problemas reales otorgándoles menos peso a las elites europeas; esto desde las periferias del poder, es decir a partir de las fronteras hacia las metrópolis. Así el autor reivindica los espacios de frontera como lugares de pensamiento crítico, debido al nivel de interacción meta- institucional que sostienen: sus actores serían capaces de contribuir con soluciones más realistas al complejo problema de cómo lograr la cohesión social y mejorar la solidaridad entre individuos. Se alerta sobre la relación existente entre bienestar insuficiente y democracia incompleta, así como la importancia de rescatar la cooperación como instrumento de cohesión social. Finalmente, se advierte sobre la importancia de considerar a la academia para lograr descifrar esta incógnita y encontrar soluciones de fondo, antes de que la comunidad europea pueda ser aniquilada.

Para los miembros de RECFronteras, las contribuciones que aquí se han presentado, representan algunas de las inquietudes y líneas de investigación que nos han ocupado desde la constitución de la misma. Nuestro compromiso como red será seguir investigando y analizando los fenómenos emergentes del siglo XXI, con particular atención a los procesos que cruzan las fronteras del mundo.

Bibliografía

Barajas E., M. R., Varela Álvarez, E. J., & Wong-González, P. (2017). *Entre Fronteras Construyendo una agenda comparada global*. México: CIAD/El Colef.

Barajas E., M. R., Wong-González, P. & Oddone, N. (2015). *Fronteras y procesos de integración regional, estudios comparados entre América y Europa*. México: El Colef/CIAD

Carter, D. B., & Poast, P. (2017). Why do states build walls? Political economy, security, and border stability. United States: *Journal of conflict resolution*, 61(2), 239-270.

Naciones Unidas. (2018), *Conferencia intergubernamental encargada de aprobar el pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular*. Marruecos. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>

Departamento de Seguridad Nacional (DHS) en Estados Unidos. <https://www.dhs.gov/en-esp>

Dicken, P. (1998). *Global shift: transforming the world economy*. London: Paul Chapman Publishing.

FitzGerald, D. S. (2019). *Refugee Beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*. London: Oxford University Press.

Gray Vera, C., Castro Arcos, J. (2016). Chile y la guerra de Corea. Un episodio de la política exterior chilena. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 12(1). pp. 131-157. Colombia. DOI: [http:// dx.doi.org/10.18359/ries.2467](http://dx.doi.org/10.18359/ries.2467).

Herzog, L. A., & Sohn, C. (2017). The co-mingling of bordering dynamics in the San Diego–Tijuana cross-border metropolis. *Territory, Politics, Governance*. Regional Studies Association.1-24.

Keohane, Robert O., & Joseph S. Nye (1989). *Power and interdependence*, Glenview, Illinois/ Boston/Londres, Scott Foresmand and Company, Little Brown Series in Political Science.

Keohane, Robert O., & Joseph S. Nye Jr., (2000), Globalization: “What’s New? What’s Not? (And so What?)”, in *Foreign Policy*, num.118, pp.104-119.

Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. WW Norton & Company.

Rodrik, D. (2008). *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton University Press..

Novosseloff, A., & Neisse, F. (2011). *Muros entre los hombres*, Bogota, El Colegio de la Frontera Norte y Red Alma Mater.

Vázquez, J. L., & Carrascosa, M. I. P. (2019). “Políticas de control de la movilidad: los estados ante el transnacionalismo”, en .Cohen J. And P. Schester *Modelando el Transnacionalismo*, Migration series, Transnational Press, London. pp.59.

Essays

La rinascita dei confini nel mondo globale

Umberto Morelli

1. I confini non sono la norma, ma un'eccezione storica

In political psychology, even schizophrenia is normal. When citizens of any state are at home, they want to know that their state borders are defended and policed as rigorously as possible. But when they travel abroad, they want borders to be as porous as possible, and ideally invisible. They don't want to be held up at borders, but they want others entering their country to be stopped at the border and prevented from entering. At their destination, they want to experience the 'Other' as 'an interesting different culture', but at home they perceive the 'Other' as a threat to 'our culture'. The sudden disappearance of borders can spark euphoria, as we saw with the fall of the Berlin Wall, and indeed of the rest of the Iron Curtain, but citizens want the borders back again when it appears that the people from 'over there' want to come over here looking for work. They drive 'over there' themselves if it's cheaper to buy stuff there, but they don't understand it when people want to come 'over here' to earn more. When they want to claim their human rights, concerned citizens can quote chapter and verse to prove these are 'universal'; but in the face of claims by others they want to fence them off as a part only of their own national law (Guerot, Menasse 2016).

Con queste parole Ulrike Guerot e Robert Menasse descrivono il rapporto schizofrenico dell'opinione pubblica nei confronti dei confini¹. Questi appaiono una realtà normale, addirittura una necessità ovvia; invece, sono tutt'altro che la norma, bensì un'eccezione, una creazione piuttosto recente. L'assenza di confini nazionali demarcati da omogeneità etnica e linguistica era la condizione normale dell'Europa dal Medio Evo fino al XIX secolo; le differenze culturali e gli ostacoli geografici non separavano i popoli europei, che condividevano comuni caratteristiche al di qua e al di là dei fiumi e dei crinali montani (Guerot, Menasse 2016). La natura non ha mai avuto dei confini.

Documenti per viaggiare erano in uso fin dall'antichità, ma nell'Ottocento e fino alla prima guerra mondiale in Europa ci si poteva muovere liberamente senza passaporto né visti. Un rapporto dell'Organizzazione internazionale del lavoro del 1922 affermava che nell'Ottocento non c'erano ostacoli alle migrazioni e ogni migrante poteva decidere quando partire, quando arrivare o quando tornare, secondo le proprie convenienze². John M. Keynes così descriveva la situazione della società europea prima del 1914:

Umberto Morelli, University of Turin, umberto.morelli@unito.it

¹ In questo contesto i termini frontiera e confine sono usati come sinonimi, anche se la letteratura scientifica definisce e differenzia i concetti di frontiera, confine, barriera, limite.

² Speranta Dumitru (2016), "When world leaders thought you shouldn't need passports or visas", *The Conversation*, September 27, 2016 in <http://theconversation.com/when-world-leaders-thought-you-shouldnt-need-passports-or-visas-64847>

Quale straordinario episodio nel progresso economico dell'umanità fu quell'era che si chiuse nell'agosto del 1914... Un londinese poteva ordinare per telefono, sorbendo in letto la mattutina tazza di tè, i più disparati prodotti esistenti nel mondo, in quella quantità che meglio gli aggradiava, ed attendersene ragionevolmente la pronta consegna alla porta stessa di casa... Egli poteva assicurarsi, se ne avesse avuto il desiderio, comodi mezzi di trasporto a buon mercato, verso qualsiasi clima o paese, senza passaporto o altre formalità... la minima intrusione o il minimo ostacolo lo avrebbero assai contrariato e sorpreso. Ma, cosa più importante di tutte, egli considerava questo stato di cose come normale, del tutto certo e permanente, salvo che nella direzione di un ulteriore incremento, e ogni deviazione gli appariva aberrante, scandalosa, da sfuggirsi. I progetti e la politica del militarismo e dell'imperialismo, le rivalità di razza e di cultura, i monopoli, le restrizioni, le esclusioni non erano altro per lui che storielle del suo giornale quotidiano, Pareva quasi non esercitassero alcuna influenza sul corso ordinario della vita economica e sociale, la cui internazionalizzazione era praticamente quasi completa (Keynes 1920, pp. 9-10).

Fu la prima guerra mondiale a imporre l'uso del passaporto e i controlli di frontiera per motivi di sicurezza. Fiumi e monti divennero limiti difficilmente valicabili, furono considerati confini naturali, confini che in realtà erano stati definiti artificialmente dagli uomini per lo più a seguito di una guerra.

Una conferenza internazionale sui passaporti (*International Conference on Passports, Customs Formalities and Through Tickets*) si riunì a Parigi dal 15 al 21 ottobre 1920 nell'ambito della Società delle Nazioni, incaricata "with the study of the methods necessary to facilitate international passenger traffic by rail, at present more especially hindered by passport and Customs formalities", e riconobbe che "many difficulties affecting personal relations between the peoples of various countries constitute a serious obstacle to the resumption of normal intercourse and to the economic recovery of the world". La conferenza, tuttavia, dovette ammettere che le preoccupazioni per la sicurezza impedivano per il momento l'abolizione delle restrizioni alla libera circolazione delle persone, decise l'uso generalizzato dei passaporti e ne definì le caratteristiche. La decisione fu adottata in via provvisoria, in attesa di ritornare alle condizioni pre-belliche ("complete return to pre-war conditions which the Conference hopes, nevertheless, to see gradually re-established in the near future³"). L'obiettivo di abolire i passaporti fu riproposto negli anni successivi⁴, ma le esigenze di sicurezza prevalsero sempre sui diritti di libertà.

³ Risoluzione adottata dalla conferenza sui passaporti il 21 ottobre 1920 in https://biblio-archive.unog.ch/Dateien/CouncilMSD/C-641-M-230-1925-VIII_EN.pdf

⁴ Tra gli obiettivi della Società delle Nazioni, l'art. 23(e) prevedeva: "will make provision to secure and maintain freedom of communications and of transit and equitable treatment for the commerce of all Members of the League".

La *International Conference of Emigration and Immigration* tenutasi a Roma il 15-31 maggio 1924 ribadì la necessità di abolire i passaporti il più presto possibile. Durante la Passport Conference tenuta a Ginevra il 12-18 maggio 1926, sempre nell'ambito della Società delle Nazioni, il delegato polacco Franciszek Sokal chiese l'abolizione dei passaporti e A. Junod, delegato della Camera internazionale di Commercio, disse: "Economic circles and public opinion expected the present Conference to advance another step towards general abolition and reduce the inconvenience and expense of this system, as it interfered with international relations and trade facilities. Could not the Conference adopt a resolution contemplating the abolition of passports at

Dopo la prima guerra mondiale si consolidarono le caratteristiche attuali della frontiera politica, che racchiude il noi, il connazionale, in uno spazio che si vuole omogeneo, protetto, sicuro, quando non etnicamente puro, e lo separa dall'altro, il diverso, lo straniero, il potenziale nemico, in quanto tale privo dei diritti politici (diritto elettorale attivo e passivo ecc.). Il confine delimita e include il noi e crea ed esclude l'altro. Con l'istituzione dei confini si è rinunciato ad alcune libertà (libertà di circolazione, di cercare un lavoro altrove, di studiare all'estero), la cui privazione, in cambio di una maggiore sicurezza, è stata accettata come un fatto naturale.

Oggi esistono 323 frontiere politiche terrestri che si estendono per circa 250.000 chilometri, di cui un centinaio in Europa per una lunghezza di circa 37.000 chilometri; altre forme di frontiera, ad esempio culturali (lingua, religione, civiltà), non corrispondono quasi mai a quelle politiche internazionali (Tertrais, Papin 2018, p. 29, 40, 48). Circa un terzo dei confini europei sono stati tracciati fra gli anni 1990 e 1993; all'inizio degli anni Novanta nell'Europa centro-orientale gli Stati erano 9; nel 2006 se ne contavano 22 a seguito del collasso dei paesi comunisti (Bocchi, Ceruti 2009, p. 7). La frontiera più lunga è quella fra Stati Uniti e Canada, 8900 chilometri; quella più corta fra Spagna e Regno Unito a Gibilterra, un chilometro.

2. La globalizzazione e il declino dei confini

La globalizzazione e il regionalismo, con la formazione del mercato globale e l'istituzione di organizzazioni internazionali e di integrazioni regionali dotate di competenze specifiche, hanno messo in crisi il sistema internazionale formatosi con le paci di Westphalia del 1648. L'unità costitutiva del sistema westphaliano era lo Stato sovrano *superiorem non recognoscens*, esercitante una sovranità assoluta all'interno di un territorio determinato che circoscriveva il limite dell'autorità dello Stato e dell'esercizio del suo potere, in particolare il monopolio dell'uso legittimo della forza. Questa invenzione europea si era poi diffusa in tutto il mondo all'epoca del colonialismo. A seguito dell'odierno processo di trasformazione del sistema internazionale verso una configurazione post-westphaliana, i concetti di sovranità, legittimità, identità, lealtà sono mutati e sono stati attribuiti a strutture territoriali superiori e inferiori allo Stato. Globalizzazione e regionalismo hanno minato l'importanza dei confini e lo Stato nazionale è diventato troppo piccolo per rispondere a problemi internazionali generati dall'interdipendenza globale, coinvolgenti più paesi, e nello stesso tempo troppo grande per quei problemi che risultano meglio amministrati dalle entità territoriali inferiori.

Globalizzazione, apertura dei commerci, deterritorializzazione di molte funzioni, sviluppo delle comunicazioni hanno portato all'obsolescenza dei confini, divenuti sempre più porosi. Le attività economiche si sono diffuse indipendentemente dalle

the earliest possible date? Public opinion would regard this as a step in the right direction". Cfr. League of Nations, Organisation for Communication and Transit, *Passport Conference*, Minute of the Plenary Meetings of the Conference, Geneva, July 6th, 1926, p. 17 in https://biblio-archiv.unog.ch/Dateien/CouncilMSD/C-423-M-156-1926-VIII_EN.pdf. Il tema dell'abolizione dei passaporti continuò a essere discusso anche dopo la seconda guerra mondiale, ma si ammetteva che tale provvedimento sarebbe stato possibile solo a condizione di ritornare alla situazione precedente la prima guerra mondiale.

frontiere politiche, come quelle culturali che si sono intensificate grazie alle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni. Il mondo è diventato un villaggio globale⁵, si sono moltiplicate le istituzioni internazionali dedicate a rispondere ai bisogni comuni a più paesi, dando origine alla *governance*. Gli strumenti di governance si sono sviluppati in assenza del *government*, cioè di un potere sovrano legittimato a governare, con le conseguenze derivanti dall'assenza di tale potere sovrano sulla legittimità e sull'efficacia degli organismi di *governance*, che non sono in genere elettivi e quindi non sono responsabili verso i cittadini. Viene meno inoltre la corrispondenza tra il livello del governo democratico, ancora nazionale, e i beni pubblici cui deve provvedere, ormai internazionali.

La globalizzazione ha messo in crisi gli elementi costitutivi dello Stato moderno: la sovranità, ridimensionata dalle interdipendenze globali e dalla presenza di organizzazioni sovraordinate; il territorio, svalutato dalla deterritorializzazione di molte funzioni; la popolazione, il consenso della quale è la fonte della legittimazione dei governanti, legittimazione che difetta quando le decisioni di questi provocano effetti su altri paesi le cui popolazioni non hanno partecipato all'elezione dei decisori.

Queste mutazioni quale effetto producono sui confini? La società della globalizzazione, che mette in crisi lo Stato moderno che ha istituito i confini e i controlli per il loro attraversamento, presuppone un mondo senza più frontiere?

Il mercato è diventato globale, ma la politica è rimasta nazionale, quindi incapace di gestire i fenomeni che trascendono l'ambito nazionale, mettendo in crisi il rapporto tra democrazia e mercato. I sistemi politici statali, per esempio, subiscono le scelte delle imprese multinazionali orientate alla massimizzazione del profitto e non sono più in grado di rispondere efficacemente ai bisogni dei cittadini, pregiudicando così le istituzioni democratiche, che appaiono sempre più inefficaci agli occhi dell'opinione pubblica, e i meccanismi della rappresentanza politica. È la crisi degli Stati nazionali, che nel secondo dopoguerra avevano realizzato forme avanzate di *welfare state* e di emancipazione dei ceti più svantaggiati.

La globalizzazione, la liberalizzazione dei commerci, la deterritorializzazione sembravano comunque abbattere le frontiere; in questo scenario l'Europa decideva di istituzionalizzare il superamento dei confini politici con un trattato che abolisse quelli interni e realizzasse la piena libertà di circolazione.

3. Il progetto europeo

Gli Stati nazionali si sono formati nella guerra, coltivando ambizioni espansionistiche e colonialistiche a danno dei vicini, e sull'elaborazione di stereotipi negativi circa gli

⁵ Negli anni Sessanta del Novecento Marshall McLuhan, sociologo delle comunicazioni, aveva impiegato l'espressione "villaggio globale" per indicare il rimpicciolimento del mondo fino alle dimensioni del villaggio a seguito dello sviluppo delle comunicazioni. Cfr. McLuhan Marshall, *Understanding media: the extension of man*, New York: McGraw-Hill, 1964 (trad. it., *Gli strumenti del comunicare*, Milano, Il Saggiatore, 1967); *The Gutenberg galaxy: The making of typographic man*, Toronto: University of Toronto Press, 1962 (trad. it., *La galassia Gutenberg: nascita dell'uomo tipografico*, Roma, Armando, 1976).

stranieri, sulla loro esclusione dal godimento dei diritti di cittadinanza, in quanto potenziali nemici. Hanno definito confini, supposti naturali, per circoscrivere un territorio dichiarato appartenente a una specifica nazione, identificata su base etnico-linguistica, allo scopo di separare i membri della comunità nazionale dagli altri, ignorando il diffuso carattere multi-etnico del continente. Lo Stato nazionale è ricorso anche a simbologie religiose per conferire solennità al senso di appartenenza alla nazione (altare della patria, martiri della patria, la difesa della patria è stata dichiarata sacro dovere del cittadino).

Il progetto europeo, al contrario, è nato come progetto di pacificazione, di superamento delle divisioni che avevano insanguinato per secoli il continente, di integrazione e di inclusione, di superamento degli antagonismi nazionali, di sdrammatizzazione e ridimensionamento dei confini, di riconciliazione fra popoli per secoli nemici, di ricomposizione a livello sovranazionale della sovranità perduta dai singoli paesi a livello nazionale. Non solo, l'Europa non ha (finora) eretto barriere che la separassero dal resto del mondo ed è sempre rimasta aperta agli influssi esterni; la stessa identità europea è il frutto dell'intreccio fra le diverse identità nazionali arricchite dall'apporto delle civiltà extra-europee.

Il progetto conteneva fin dalle origini *in nuce* l'obiettivo dello smantellamento delle frontiere grazie alla libera circolazione delle merci, dei lavoratori, dei capitali e dei servizi. Stimolava lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera e l'istituzione delle euroregioni, che favorivano la cooperazione tra le aree confinanti di paesi diversi. L'Atto unico europeo poneva l'obiettivo, da conseguire entro il 1° gennaio 1993, del mercato unico, cioè l'eliminazione degli ostacoli fisici, tecnici e fiscali alle quattro libertà di circolazione.

L'abolizione delle frontiere era resa possibile dal venir meno del pericolo di guerra tra i paesi membri delle allora Comunità grazie al processo di pacificazione avviato dall'integrazione e al superamento del secolare antagonismo franco-tedesco, come peraltro previsto dalla Dichiarazione Schuman:

La messa in comune delle produzioni del carbone e dell'acciaio assicurerà immediatamente la creazione di basi comuni di sviluppo economico, prima tappa della federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni da tempo votate alla fabbricazione di armi da guerra di cui sono state vittime costanti.

La solidarietà di produzione così costituita renderà manifesto che ogni guerra fra la Francia e la Germania diventa non soltanto impensabile, ma materialmente impossibile. La creazione di questa potente unità di produzione, aperta a tutti i paesi che vorranno parteciparvi e che dovrà fornire a tutti i paesi che raggrupperà gli elementi fondamentali della produzione industriale alle stesse condizioni, porrà le fondamenta concrete della loro unificazione economica (Levi, Morelli 1994, p. 84).

Nel 1985 era firmato l'accordo di Schengen che eliminava i controlli alle frontiere interne dell'Unione Europea (UE), cioè ripristinava ciò che era stato normale nei secoli precedenti, un'Europa senza confini nazionali dove gli individui di qualsiasi nazionalità potessero muoversi liberamente e dove i loro diritti fossero rispettati; prevedeva,

inoltre, la cooperazione fra i paesi membri per garantire la sicurezza all'interno dello spazio Schengen e criteri comuni per i controlli alle frontiere esterne.

Schengen, però, è rimasto un progetto incompiuto: ha, parzialmente, smantellato i confini interni e garantito la libertà di movimento, ma non ha creato un confine esterno europeo comune sorvegliato da una guardia di frontiera europea. Soluzione questa necessaria, ma in ogni caso ancora parziale perché riduce il problema dei confini a una mera questione di sicurezza, la cosiddetta Europa fortezza, e ignora le interrelazioni mondiali create dalla globalizzazione che, senza un governo politico sovranazionale, rimane senza regole e quindi anarchica.

4. Geografia e confini nell'integrazione europea

L'Europa non ha finora definito i propri confini né la geografia è mai stata un criterio condizionante per stabilire i criteri di adesione. L'art. 49 del trattato sull'UE, che ha ripreso l'art. 237 del trattato che istituiva la Comunità Economica Europea, recita: "Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione". La condizione per far parte dell'Unione è dunque essere un paese europeo, che può essere interpretata in senso geografico, storico o politico. Alla geografia si è fatto riferimento nel caso della domanda di adesione del Marocco, presentata nel 1987 e respinta dal Consiglio con la motivazione che non era uno Stato europeo. La Turchia, invece, che aveva fatto parte nell'Ottocento del concerto europeo, ha ottenuto lo status di paese candidato nel 1999, nonostante la parte preponderante del territorio turco sia situata nel continente asiatico; i negoziati, tuttavia, non si sono ancora conclusi e sembrano arenati.

La nascita e la crescita dell'UE non si sono ispirate a criteri geografici, né a criteri linguistici, religiosi o etnici; sono avvenute per motivi storico-politici determinati da profondi mutamenti intervenuti sia nel quadro internazionale (la fine del sistema europeo degli Stati, la nascita del mondo bipolare, l'egemonia americana che garantiva la sicurezza dei paesi europei) sia in quello interno che esigeva una risposta comune a problemi specifici, quali la ricostruzione della Germania, la garanzia di stabilità dopo la caduta dei regimi comunisti, l'assicurazione della pace, la promozione dello sviluppo economico⁶.

Quando gli Stati decisero di fissare dei criteri per valutare le domande di adesione all'UE, questi furono ispirati a principi politico-economici. Sono i cosiddetti criteri di Copenaghen, convenuti nel vertice tenutosi nella capitale danese nel 1993: la presenza di istituzioni stabili garanti della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti dell'uomo, del rispetto delle minoranze e della loro tutela; l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'UE; l'attitudine necessaria per accettare gli obblighi

⁶ Il termine Europa, di origine pagana e caduto in desuetudine durante il Medioevo, fu riesumato da un papa, Pio II (Enea Silvio Piccolomini) per chiamare a raccolta «la nostra Europa cristiana» per la crociata contro i Turchi, forse primo esempio di utilizzo dell'Europa per scopi funzionali.

derivanti dall'adesione e la capacità di attuare efficacemente le norme, le regole e le politiche che formano il corpo della legislazione dell'UE (*l'acquis communautaire*), nonché l'adesione agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

5. La rinascita delle frontiere

L'incertezza circa il futuro, la crisi economica, il terrorismo, i flussi migratori hanno suscitato nell'opinione pubblica incertezza e paure, sollecitato la richiesta di sicurezza, diffuso la sensazione che la soluzione a tali problemi stesse nel rinchiudersi dentro i confini nazionali. Ovunque in Europa, anche in paesi di antica tradizione democratica, è sorta la domanda di ripristinare i controlli ai confini, di erigere muri, di costruire barriere come protezione, illusoria, contro presunte invasioni, in modo da lasciare fuori l' "altro", considerato una minaccia per i nostri valori. Protezione illusoria perché nessuna barriera ha mai scoraggiato i disperati dal tentare la fuga verso migliori e più sicure condizioni di vita; come terroristi e criminali non sono solitamente identificati e arrestati mentre attraversano i confini. La costruzione di barriere ha lo scopo di dare una risposta securitaria a coloro che temono l'immigrazione e individuano nell'immigrato il capro espiatorio responsabile dei mali della società. In questo modo si contribuisce ad alimentare la politica della paura utilizzata dalla propaganda populista, abile a sfruttare questi timori a fini elettorali, senza peraltro risolvere i problemi di sicurezza. La percezione dell'insicurezza dipende anche da come il ceto politico affronta questi problemi e dalle soluzioni proposte. In un mondo sempre più interrelato che richiede cooperazione, si accende invece l'odio verso il diverso, si diffonde l'egoismo, si innalzano barriere.

I sondaggi rivelano che coloro che vogliono mantenere le frontiere aperte in Europa costituiscono ormai una minoranza. In Italia, di fronte al problema dell'immigrazione e della sicurezza, il 56,4% degli intervistati vuole ripristinare i controlli, sempre, non solo in circostanze particolari, mentre il 27,7 in circostanze particolari e solo il 13% conservare comunque la libera circolazione⁷. La richiesta di ripristinare i controlli alle frontiere è influenzata dall'orientamento politico (è largamente prevalente nell'elettorato di destra e centro-destra, mentre diminuisce in quello di centro-sinistra) e dall'età (è diffusa soprattutto fra gli anziani mentre cala fra i giovani, la generazione Erasmus che ha studiato all'estero).

Il mondo post-bipolare, dopo le speranze di apertura suscitate all'inizio degli anni Novanta, ha visto il ritorno alla chiusura e sembra avere più muri del mondo bipolare, diviso da quello di Berlino⁸. Come ha scritto Carlo Greppi, "trent'anni fa, quando crollava il Muro di Berlino, pensavamo che fosse finita un'epoca: ma era solo un nuovo inizio" (Greppi 2019). In una società sempre più interconnessa, i cittadini sentono invece il bisogno di chiudersi dentro il proprio paese, di innalzare barriere, spaventati

⁷ *Rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa*, marzo 2016, Fondazione Unipolis, demos&pi, Osservatorio di Pavia.

⁸ Cfr. Gentili Dario (2008). "Confini, frontiere, muri". *Lettera internazionale*, n. 98, 16-18 in <http://www.master-territorio-environment.it/wp-content/uploads/2015/12/Dario-Gentili-Confini-frontiere-muri.pdf>

dalla politica della paura che fa intravedere minacce alla sicurezza, al benessere, all'identità nazionale. Tali sentimenti suscitano anche il bisogno di rafforzare il senso di appartenenza, che sembra offrire protezione e sicurezza. L'istinto, l'irrazionale prevale sul razionale, si diffondono razzismo e xenofobia che indeboliscono la democrazia e incrinano il consenso dei cittadini verso lo Stato democratico.

6. Problemi posti dal ritorno dei confini

Secondo Sabino Cassese, il ritorno dei confini pone tre problemi alla coscienza moderna (Cassese 2015).

In primo luogo, erigere muri comporta per chi fugge dalla guerra o dalla fame la perdita non solo dei diritti, ma del diritto ad avere diritti. L'erezione di barriere priva i profughi di quelle protezioni che derivano dall'appartenenza a una comunità; comporta l'espulsione dall'umanità, l'essere relegati in un limbo giuridico, se non la condanna alla morte.

Come ricordava Hannah Arendt a proposito dei profughi,

una volta lasciata la patria d'origine essi rimasero senza patria, una volta lasciato il loro stato furono condannati all'apolidicità. Privati dei diritti umani garantiti dalla cittadinanza, si trovarono a essere senza alcun diritto... La prima perdita da loro subito è stata quella della patria, cioè dell'ambiente circostante, del tessuto sociale in cui sono nati e in cui si sono creati un posto nel mondo. Una simile sventura è tutt'altro che senza precedenti... Quel che è senza precedenti non è la perdita di una patria, bensì l'impossibilità di trovarne una nuova... La disgrazia degli individui senza status giuridico non consiste nell'essere privati della vita, della libertà, del perseguimento della felicità, dell'eguaglianza di fronte alla legge e delle libertà di opinione, ma nel non appartenere più ad alcuna comunità... Ci siamo accorti dell'esistenza di un diritto ad avere diritti solo quando sono comparsi milioni di individui che lo avevano perso» (Arendt 1999, pp. 372, 406-407, 409-411).

Tra i diritti dell'uomo ci sono anche quelli di avere una patria e di scegliere la regione del mondo dove vivere.

In secondo luogo, la chiusura delle frontiere è disposta da paesi che si richiamano alla dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino della rivoluzione francese (prima dell'uomo che del cittadino, nota Cassese) e che hanno sottoscritto la dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni unite del 1948 e che sono dunque tenuti a garantire non solo i diritti dei connazionali, ma di tutti gli individui. L'art. 13.2 della dichiarazione universale recita: "Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese". Dunque, i diritti dell'uomo vanno riconosciuti indipendentemente dalla nazionalità.

Infine, secondo Cassese, la chiusura nazionalistica ripropone l'interrogativo: che cosa è una nazione? Una nazione è un gruppo sociale caratterizzato da una lingua comune, da tradizioni e costumi condivisi, oppure è una comunità di ideali più ampi, che si allargano anche a chi non vi è nato? è una comunione di interessi o anche una comunanza di principi, tra cui quello di dare asilo a chi fugge da guerre e persecuzioni

nella propria patria? La nazione implica un'appartenenza definita dal sangue, dal ceppo genealogico, che porta all'aberrazione dello Stato monoetnico e alla pulizia etnica? oppure è partecipazione a una collettività più vasta che include tutti i residenti nel territorio, indipendentemente dal luogo di nascita, che decidono di vivere insieme nell'osservanza delle stesse leggi e dotati di eguali diritti e doveri? L'elemento identitario della cittadinanza (cosmopolitica) diventa il patriottismo costituzionale di Habermas nei cui valori i cittadini si riconoscono indipendentemente dal luogo di origine. La cittadinanza è così separata dall'origine etnica e legata alla residenza ed è aperta a tutti coloro che scelgono di vivere in un quel dato territorio.

Fernando Savater ricorda che nel Medioevo esistevano i servi della gleba legati al terreno che coltivavano; oggi ci sono i cittadini della gleba, cioè cittadini che sono tali in quanto l'esercizio dei loro diritti di cittadinanza è vincolato al territorio dove sono nati⁹.

L'Europa aveva avviato una risposta a questo problema con il trattato di Maastricht, che istituiva la cittadinanza europea. Il godimento di alcuni diritti (per esempio, il diritto elettorale attivo e passivo alle elezioni europee e comunali) veniva separato dalla nazionalità e basato sulla residenza; ma la cittadinanza europea, dopo essere stata istituita, non si è sviluppata, non ha esteso il suo ambito a nuovi diritti, è rimasta embrionale.

Se la nazione non è una comunità di sangue, ma include tutti coloro che vivono su un determinato territorio e condividono i principi fondamentali del vivere insieme, quale atteggiamento deve sviluppare l'Europa verso i rifugiati che premono alle sue frontiere? Che cosa può offrire loro?

Gli stranieri che sono arrivati e che arriveranno in Europa, e di cui l'Europa ha bisogno, non possono essere relegati in un ghetto, in una sorta di esilio interno, con la conseguente formazione di due società, di cui una senza diritti, radicalizzata e ostile ai valori occidentali. Secondo Étienne Balibar la risposta è l'accesso alla cittadinanza europea, con i diritti sociali e culturali connessi, compreso il diritto al lavoro. Balibar propone provocatoriamente un'alternativa: istituire, accanto all'accesso alla cittadinanza europea attraverso la strada della cittadinanza nazionale, un accesso diretto a una nazionalità federale; oppure la generalizzazione dello *jus soli* in tutta l'UE, in modo da garantire l'avvenire ai figli dei rifugiati, fattore di integrazione per gli stessi genitori. Per far ciò, secondo Balibar occorre che questa nozione esca dal limbo nel quale è relegata dal rifiuto degli Stati di aprire la strada alla sopranazionalità¹⁰.

L'accoglienza presenta, ovviamente, dei costi che gli Stati non sono oggi in grado di sostenere. Occorre allora aumentare il budget dell'UE e promuovere politiche di solidarietà fra gli Stati membri, come peraltro imposto dall'art. 3 del Trattato

⁹ Fernando Savater, *Se il cittadino diventa un "cittadino della gleba"*, 8 aprile 2014 in <http://www.lastampa.it/2014/04/08/cultura/se-il-cittadino-diventa-un-cittadino-della-gleba-hYJQ7lccvYgIWpqcxJBDML/premium.html>. Nello stesso articolo Savater definisce il populismo un surrogato della democrazia a uso degli ignoranti.

¹⁰ Étienne Balibar, *"Un conflitto oltre le frontiere". il manifesto*, 18 settembre 2015 in <https://ilmanifesto.it/un-conflitto-oltre-le-frontiere/>

sull'Unione¹¹. Ciò pone il problema di mettere in grado l'UE di agire in questa direzione, cioè il problema delle riforme istituzionali tese a rafforzare i poteri comunitari.

7. L'Europa cosmopolitica e federale

Da un lato il confine è utile per definire l'identità di un gruppo e sviluppare il senso di appartenenza alla comunità, elementi indispensabili per la vita sociale. Aiuta a definire il noi, oltre a permettere l'organizzazione dello spazio e delimitare l'autorità dello Stato che regola la vita collettiva su quel dato territorio. Ma dall'altro lato, se i confini diventano barriere, la chiusura all'interno delle frontiere nazionali provoca isolamento, stagnazione, emarginazione; senza apertura verso l'esterno, non c'è espansione, culturale prima ancora che economica, e il paese è condannato alla decadenza. La frontiera aiuta a definire il noi, ma deve anche aprirsi per includere l'altro. Il confine deve essere aperto e poter essere superato.

Tuttavia, quando si sviluppano processi di rapidi mutamenti che producono destabilizzazione e aumentano incertezza e insicurezza, si rafforza il bisogno di identità e di appartenenza, come sta accadendo in Europa da alcuni anni a seguito della crisi. Da qui la richiesta di chiudere i confini per garantire sicurezza e proteggere la propria identità; il confine è percepito come la barriera protettiva che tutela la nostra identità e i nostri interessi dalle minacce esterne.

La riconciliazione del noi con l'altro può avvenire con la separazione di Stato e nazione, due elementi differenti che si sono sovrapposti nel corso dell'Ottocento per formare lo Stato nazionale sulla base del principio di nazionalità: a ogni nazione (gruppo sociale ritenuto omogeneo in quanto si suppone condivida *ab origine* lingua, storia, usi e costumi, religione, per qualcuno anche il sangue) doveva corrispondere uno Stato indipendente (un'autonoma organizzazione della vita collettiva) al fine di meglio salvaguardare l'identità nazionale. Come la separazione di Stato e Chiesa permette la pratica di diverse religioni all'interno dello Stato laico, così la separazione di Stato e nazione permette la convivenza di diverse popolazioni sotto una stessa legge, accomunate dall'osservanza dei principi fondativi della comunità, indipendentemente dal colore della pelle, della religione professata, della lingua materna, dell'etnia.

Ricorda sempre Savater che occorre deterritorializzare la cittadinanza, separarla dal luogo di origine, dalla comunità genealogica che ci tiene ancorati al passato e farla dipendere dalla stessa legge, da eguali diritti e doveri, che la legano all'universale e non più a tradizioni locali. Si è europei non per la purezza di sangue, ma per l'accettazione di regole condivise: l'Europa cosmopolitica accoglie come cittadini tutti i residenti indipendentemente dalla loro origine; l'Europa federale, dotata di effettivi poteri sovranazionali, garantisce l'eguaglianza dei diritti (e dei doveri) a tutti gli abitanti e supera l'Europa nazionalistica che ha portato alle guerre mondiali.

¹¹ «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela dell'ambiente... Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri».

La cittadinanza cosmopolitica e il superamento dei confini come barriere fra i popoli implicano il superamento della logica nazio-centrica con cui guardiamo alla realtà esterna, logica basata sulla centralità dello Stato nazionale e che forma il sostrato culturale che presiede all'erezione dei nuovi muri. Siamo abituati a considerare i problemi politici, economici, sociali dal punto di vista della nostra nazione, come se tutto il resto le ruotasse intorno. Secondo questa logica, i cittadini di ogni paese ritengono il proprio punto di vista nazionale corrispondente alla realtà e indiscutibilmente giustificato. Ne deriva la rivendicazione di un arbitrario primato (Prima gli italiani, *Britain first*, *America first* ecc., equivalenti moderni del funesto *Deutschland über Alles*) e ogni accordo fra le nazioni diventa impossibile; la conclusione è lo scontro, prima verbale, poi violento, fra i vari primati nazionali inconciliabili.

Noi utilizziamo le categorie ottocentesche dello Stato nazionale per cercare di capire il mondo contemporaneo che è globalizzato, cioè utilizziamo categorie tolemaiche, che hanno portato alle due guerre mondiali e alla crisi della civiltà europea, per interpretare un mondo copernicano¹². Occorre una rivoluzione copernicana nel nostro modo di pensare e di affrontare la realtà, abbandonare i paradigmi ispirati alla cultura dello Stato nazionale, che si immagina sovrano, autosufficiente e bastevole a sé stesso mentre è interrelato con gli altri e da questi dipendente, e adottare categorie appropriate per capire e indirizzare la società globale.

In un mondo globale va preso atto dell'interdipendenza e ammettere che gli Stati da soli non sono più in grado di risolvere quei problemi che travalicano i loro confini e che hanno assunto dimensioni internazionali. Occorre superare la logica nazio-centrica e pensare a un mondo interconnesso dove molte attività già da tempo funzionano ignorando i confini nazionali. L'interconnessione dei mercati, della finanza, della cultura, degli scambi deve trovare un riflesso politico e istituzionale capace di rendere la globalizzazione un'opportunità per tutti anziché un vantaggio per pochi.

¹² Sulla cultura nazio-centrica cfr. il mio editoriale nel primo numero della rivista, «De Europa»: Understanding and Making European Integration», Vol. 1, No. 1 – 2018, pp. 2-6 e E. Reves (1945), *The anatomy of peace*, New York and London, Harper & Brothers Publishers, cap. I.

Bibliografia

Arendt Hannah (1999), *Le origini del totalitarismo*, Torino, Edizioni di Comunità.

Bocchi Gianluca, Ceruti Mauro (2009), *Una e molteplice. Ripensare l'Europa*, Milano, Tropea Editore.

Guerot Ulrike, Menasse Robert (2016), "Europe: the reconstruction of the free world", in <https://www.socialeurope.eu/europe-reconstruction-free-world>

Cassese Sabino (2015), "L'inatteso ritorno dei confini", *Corriere della Sera*, 1° settembre 2015 in http://www.corriere.it/editoriali/15_settembre_01/inatteso-ritorno-confini-d7de1428-5067-11e5-ad2e-795b691a3a45.shtm

Greppi Carlo (2019), *L'età dei muri. Breve storia del nostro tempo*, Milano, Feltrinelli.

Keynes John M. (1920), *Le conseguenze economiche della pace*, Milano, Treves.

Levi Lucio, Morelli Umberto (1994), *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Torino, Celid.

Tertrais Bruno, Papin Delphine (2018), *Atlante delle frontiere. Muri, conflitti, migrazioni*, pref. di Marco Aime, Torino, add editore.

A mano desnudas en la frontera

Daniele Pompejano

1. Introducción

Semánticamente, la frontera marca un margen entre espacios cuyos límites eran consagrados por la ubicación de símbolos, de jalones con inscripciones, de barreras naturales o artificiales. Al nacer el estado moderno, la frontera representó el compromiso interno entre sociedad y política, así como entre patria y exterior. No es extraño que, tanto los márgenes geográficos como los sociales, constituyan un pacto *flexible*, producido por dinámicas históricas, que se muestra, al mismo tiempo, necesariamente *estable*. Una circunscripción territorial se fue transformando en espacio de relación política y de ejercicio exclusivo de una soberanía.

La trayectoria dibujada por las guerras de religión, hasta la Paz de Westfalia (1648), deja patente dos actitudes entremezcladas: por un lado, los conatos de separación nacional y, por el otro, los intentos de estrechar alianzas internacionales frente al Imperio universal, ya segmentado por la Reforma¹. Para arrinconar, en menos de un siglo, el principio *cuius regio eius et religio*, el príncipe debía poseer una capacidad de gobierno de sociedades plurales. Por otra parte, los préstamos para costear las guerras y los recursos necesarios habían aumentado hasta el punto que los gastos militares llegaron a representar el 52% del total; por ejemplo, en Francia, en plena mitad del siglo XVII, los gastos subieron hasta el 70% en coincidencia con los movimientos de insurrección de la Fronda y, más tarde, al estallar la Revolución².

Así las cosas, para hacer frente a las guerras y asegurar la intangibilidad de las soberanías hacia el exterior, y para mantener el orden interno, se fue construyendo un sentido nacional en el cual convergieran estamentos diferentes, recursos materiales y simbólicos procedentes de mosaicos de inconformes.

Levantar fronteras fue, por supuesto, funcional a la modernización y a la edificación del estado nacional decimonónico. Para su construcción, es decir: para inventar tradiciones y crear identidades, se necesitan koinés lingüísticas, o religiosas, de tradiciones –factores a veces percibidos como esenciales u originales en época romántica. Sin duda, la custodia de los espacios nacionales produjo tensiones, incluso conflictos en las relaciones exteriores, *derivados* respecto a los conflictos *originarios* que estallaron más bien en el espacio nacional interno –lo cual representa mi primer enfoque del tema.

El confín delimita un territorio en sentido geométrico hacia el exterior, cual “tiranía de la geometría”; en cambio, la frontera indica un espacio que puede recaer incluso lejos de los confines exteriores³. En el caso del Latinoamérica esto comportó que, tras la segmentación de los espacios imperiales y al formarse mercados de ámbito regional⁴, la frontera fue ganando un significado que se anclaba precisamente en el interior de las sociedades multiétnicas. Básicamente, la distinción del concepto de frontera para los Estados Unidos respecto a la frontera en Latinoamérica, según teorizó F.J. Turner, hay que buscarla en el tipo de inmigración –cultural y demográfico familiar, la de los Puritanos– y la expulsión de los indígenas hacia los territorios del Oeste. En las colonias españolas las organizaciones en reinos, la migración prevalentemente de hombres y la integración de los indígenas hicieron que se creara más bien un espacio funcional al traspaso del modelo institucional del antiguo régimen europeo⁵.

Hoy en día nos hallamos hoy en día frente a una inversión de las relaciones históricas entre lo interno y lo internacional, lo cual representa mi segundo enfoque del tema. Al consolidarse la globalización neoliberal, la custodia de los confines parece ya no ser el elemento clave de la agenda política. Mejor dicho: a lo largo de la globalización se fue perdiendo por un lado el sentido histórico de las identidades nacionales, realimentadas por el otro como reacción comunitaria y nostálgica de mitos reactivados. El globalismo pretende que, a las leyes de la economía y del mercado, se les puede comisionar la tarea de reglamentar las relaciones internacionales que, a estas alturas, de *derivadas* se han convertido en *originarias*.

Así las cosas, quedan todavía incompatibles el desarrollo interno y los equilibrios hacia el exterior. Hay más: según D. Rodrik, en el proceso de globalización nos enfrentamos a un trilema: autodeterminación nacional, globalización y democracia. Lo que resulta es que –cualquiera que sea la combinación– solamente dos de estos conceptos puede encontrar aplicación, quedando uno excluido⁶.

Los pretextos para el recorrido los encontraríamos, por supuesto, en factores diferentes, desde las identidades antropológicas de la cultura, hasta la identificación política y las estructuras institucionales. Elijo, sin embargo, el signo monetario, puesto que fue ganando un rol vectorial sintonizado con las guerras de religión y la edificación del estado nacional⁷. La acuñación de moneda acompañó el surgimiento del estado nacional, así como la misma y sus representaciones vicarias y financieras acabaron chocando histórica y cíclicamente contra la *ratio* política de estados y soberanías nacionales.

Durante la globalización neoliberal, esta contradicción intrínseca acaba manifestándose rotundamente debido a la naturaleza del factor monetario, ya que –a diferencia de los demás factores que sufren de escasez– los instrumentos monetarios y financieros pueden multiplicarse indefinidamente. De ahí que sean bienvenidos la

³ Cfr. p.ej. C. Vangelista (2001).

⁴ Cfr. el ejemplo de Nueva España dibujado por M. Carmagnani (1991).

⁵ Véase J. Elliot (2006).

⁶ Rodrik (2011).

⁷ Una síntesis en N. Ferguson (2009).

producción y circulación de instrumentos financieros, procedentes del extranjero, pese a amenazar los equilibrios de la balanza de pagos, la evaluación de las monedas y la misma competencia comercial⁸. Por otro lado, otros movimientos se encuentran tal vez obstaculizados –por ejemplo, el comercio– mientras que otros, como los flujos migratorios, sufren cierto grado de restricción y hasta de prohibición.

En resumidas cuentas, dentro de la globalización neoliberal ¿qué y cuánta legitimidad pueden evocar los confines en su trayectoria histórica? ¿Acaso los estratos menos acomodados han de enfrentarse a manos desnudas con fronteras que revelan y hacen patente su ambigüedad original?

2. ¿Es todavía necesaria la política?

Al origen del estado moderno, y desde tiempos aún más remotos- según Ernst Kantorowicz, ya desde la Alta Edad Media- la soberanía se encarnaba muy a menudo en la persona física del rey como depositario temporal de un poder imperecedero, es decir el reino⁹. Un “hombre artificial”, tal como Thomas Hobbes definiría al rey. Según la Neoescolástica del mismo siglo XVII –y en parte del XVIII– la combinación entre sociedad, economía y política echaba todavía sus raíces en las diferentes tareas correspondientes a rangos, estamentos y profesiones de la estratificación jerárquica. Durante el *ancién regime*, tareas y rangos eran categorías extraídas de la dimensión de lo sagrado¹⁰. Es decir que las dinámicas de las relaciones sociales y económicas eran indiscutibles y estaban relacionadas con lo metafísico, sobre todo con la dimensión religiosa. Léase, por ejemplo, la fórmula del *Requerimiento* americano. El conjunto formaba el cuerpo político, en cuyo interior coincidían tanto la desigualdad formal como la sustancial. La *fidélité* o lealtad hacia la jerarquía política y religiosa comportaba que los súbditos cumplieran con obligaciones tanto en lo simbólico como en lo material.

Común a la Neoescolástica como al lusnaturalismo en sus diferentes declinaciones, entregar al pueblo la soberanía conllevaba, sin embargo, dinámicas y significados bien diferentes. Según un paradigma aristotélico y tomístico, la Neoescolástica asignaba a Dios la legitimación del mando político cuyo depositario temporáneo era el rey –a *deo per populum*, según Roberto Bellarmino–. La totalidad orgánica del cuerpo político constituía el *primum* y el goce de derechos individuales dependía de la pertenencia a una comunidad estructurada.

La búsqueda del fundamento ético, de los derechos individuales, como también de la relación con el estado, es más bien un rasgo original del liberalismo moderno, menos evidente en Hobbes y más en Locke y Kant¹¹. Sin embargo, el lusnaturalismo manifiesta, en su trayectoria histórica, una ambigüedad propia asumiendo en sus teorías todo y lo contrario de todo: por ejemplo, la condición del *homo hominis lupus* hobbesiana como también la naturaleza pacífica del individuo lockiano. Entre la

⁸ Sobre el caso latinoamericano entre finales del siglo XX y del siglo XXI, cfr. D. Pompejano (2017).

⁹ Kantorowicz (1989).

¹⁰ Mousnier (1972). Sobre la elaboración neoescholastica cfr. los estudios de Stoetzer (1982).

¹¹ Cfr. N. Bobbio (1963).

norma original y esencial y la percepción de su evolución, el relativismo histórico nos brinda la salida del dilema: la renuncia a producir normas y la legitimidad del poder en sentido metafísico, naturalista o religioso, nos abre la vía para entender la evolución histórica y secular de la raíz del poder, de la raíz del poder así como, por supuesto, de sus derivaciones, como la frontera –paradójicamente una categoría divisoria así como universal– que se interseca con el individuo y las instituciones, con el paternalismo y la libertad.

Lo que destaca es que la igualdad liberal produjo una separación entre política –la igualdad formal– y sociedad, es decir, la desigualdad sustancial. Al edificarse el estado moderno, más que en la autoridad política, los economistas clásicos confiaban en su ausencia, delegando a la mano invisible del mercado la convergencia hacia el bien común de los agentes políticos y sociales.

También en la dimensión política, los pensadores iusnaturalistas ya habían alimentado una fe viva en la razón histórica, otra representación de la Providencia, que como tal gobernara el desarrollo histórico y las relaciones sociales. Hasta el siglo decimonónico, un liberal aristocrático, Alexis De Tocqueville, confiaba en una mano invisible que reglamentara las relaciones sociopolíticas e impidiese la dictadura de las mayorías¹².

La política, pues, unificaba agentes sociales diferentes, hasta lograr igualarlos en lo formal, y sancionaba, legitimándola, la desigualdad social que la misma economía produce. En este sentido, K. Polanyi subrayó cómo la separación entre lo público y lo privado, entre política y sociedad –convergentes en el antiguo régimen– resultara funcional a las aspiraciones de una burguesía que, por la igualdad jurídica, intentaba legitimar la desigualdad sustancial producida por la propiedad y por el mercado¹³. Una contradicción típica de la época del capitalismo naciente, que necesitaba circunscribir y legitimar espacios de relación y de distinción tanto en el interior como en el exterior. La movilidad de ambas era tema de negociaciones políticas y diplomáticas, de conflictos civiles, de revoluciones y de guerras o, incluso, de convenciones y pactos entre los estados.

Por lo que se refiere a las fronteras internas, las demandas sociales se pueden dar por satisfechas o, al revés, se pueden aplazar y hasta negar. Encuentran formas de representación política y constituyen objeto de negociación durante las fases del ciclo. Sin embargo, como nos enseñó la sociología de la modernización de G. Germani, la dilación de respuestas a las demandas sociales o ciclos de crisis pueden producir descontento y movilizaciones anti-liberales y anti-democráticas, a veces populistas. En estos casos, la política vuelve a sus antiguas tareas confiriéndoles estatutos diferenciales a los iguales por ley, revitalizando culturas y organización jerárquica en virtud de las cuales el individuo y sus derechos inherentes se hallan pospuestos respecto al conjunto –es decir la nación– según una visión organicista y autoritaria¹⁴.

¹² Cfr. el número monográfico de la revista *Ricerche di storia politica*, 3, 2005. Sobre el tema, cfr. el comentario de Zagrebelsky (2008).

¹³ Polanyi (1974). Cuanto a Locke, cfr. Mura (2005).

¹⁴ Revelli (2017). Sobre los tiempos de actualización de reformas tales que logren ganar el consenso popular, véanse Germani (1971), como también las muy previsoras reflexiones de Przeworski (1995).

De la matriz revolucionaria y ciudadana que la caracterizó en su origen, entre 1789 y 1848, la nación se fue transformando, al adoptar fórmulas culturales y al activar dinámicas incluso opuestas en los regímenes organicistas desde la segunda mitad del siglo XIX¹⁵. Como límite interno material y simbólico, al extenderse la frontera “doesn’t necessarily produce democratic societies” escribía hace tiempo A. Hennessy en relación con las dinámicas demasiado específicas a través de las cuales se construyó el estado nacional en América Latina¹⁶. Por supuesto, las demandas sociales no esperan respuestas solamente económicas; sin embargo, de la satisfacción o negación de las demandas derivan las diferentes actitudes políticas.

Investigando precisamente la razón populista, Ernesto Laclau subrayaba, hace unos años, cómo “lo social nunca es uniforme ni regular”¹⁷. Más detalladamente, la política conforma a la sociedad en la dimensión cultural según el grado de hegemonía. Lo mismo ocurre en lo material y en lo social, allá donde el dominio político brinda recursos que satisfacen las cadenas de demandas equivalentes y diferenciales. Esta dialéctica entre sociedad y política corresponde esencialmente a la dialéctica entre lo particular y lo universal: si uno de los dos colapsa, se produce un caos ingobernable o, al revés, una absorción total- populista- en lo político e institucional de identidades y demandas particulares. Que se trate de fragmentación o de absorción de las demandas sociales, nacionalismo, populismo y dinámicas autoritarias resucitan cíclicamente y, con ellos, los mitos amenazadores de las razas, de las misiones civilizadoras, de los destinos del estado nacional, etc. Todos juntos para soportar la fase de crisis, en el intento de legitimar los valores contingentes como si fueran esenciales y originarios, sancionándolos como tales. Así las cosas, la política necesita crear enemigos: intenta individuar agentes subversivos y quintas columnas de enemigos externos en cada movilización social, estereotipa al judío, al negro, al extranjero, al migrante, les niega los derechos de ciudadanía y, por esta vía, produce identidades por oposición. La frontera es, en este caso, evocada en negativo hacia los marginales domésticos y hacia los extranjeros.

3. Una o dos revoluciones

El ciclo neoliberal corriente representa, sin embargo, una o dos etapas ulteriores. Más allá de los derechos individuales de los iusnaturalistas como también del estado social en sus diferentes declinaciones, la garantía de los derechos y la satisfacción de las demandas ya no están encomendadas a la política ni a la jurisdicción y soberanía del estado nacional. Parece incluso que ya no necesitan ni la mediación política ni las funciones de la ideología, una vez que se ha asignado al mercado la función de medir y distribuir los recursos según las dinámicas diferenciales o equivalentes.

Este escenario es muy amenazador, –como ha evidenciado E. Laclau– pues ya no es la discreción política, democrática o autoritaria y populista que sea, la que

¹⁵ Cfr. Hermet (1997).

¹⁶ La cita es sacada de A. Hennessy, cit., p. 14. La referencia es a la frontera según la teorizó F.J. Turner, espacio y cultura revolucionarios en cuanto a las raíces europeas.

¹⁷ Laclau (2008).

selecciona y jerarquiza las necesidades. Una mano invisible –algo parecido a la Providencia en los pensadores políticos y en los economistas– vuelve a ser acreditada como capaz de esparcir beneficios sin que la política intervenga para distorsionar la lógica y las leyes de economía¹⁸.

El resultado es una doble revolución. En primer lugar, una “revolución conservadora”, tal vez hasta silenciosa según M. Camdessus, una contrarrevolución si comparamos el neoliberalismo con los procesos encaminados desde los años treinta del siglo XX. En aquel entonces y hasta los ochenta, diferentes modelos de intervencionismo estatal habían penetrado en la economía y en la sociedad, y las plasmaron buscando un motor que pusiera en marcha el crecimiento económico con el fin de garantizar sistemas políticos muy diferentes, liberales, colectivos o autoritarios que fueran¹⁹. Cualquiera que fuera la opción, la política jugaba entonces una tarea del todo fundamental. A lo peor, producía espacios políticos de relaciones internas –entre estado y sociedad– organicistas y autoritarias.

Secundariamente, una revolución incluso en las relaciones internacionales, entre los diferentes estados, así como entre política y economía. Después de los setenta, y más claramente desde el año 1989, vértigos históricos de realismo político, imperialistas o de *lebensraum*, fueron dando paso al predominio de las leyes de la economía y del mercado global. Fueron entonces desgastándose los códigos mismos de la cohesión social, los de las fronteras internas. Al mismo tiempo, las fronteras externas aparecen borrosas y admisibles. El *global turn* quitó a los estados el ejercicio de la soberanía; es más, lo limitó hasta tal punto que la incompatibilidad entre crecimiento interior y equilibrio exterior quedó definitivamente confirmada. Las alternativas siguen siendo las que había argumentado J.M. Keynes: desarrollo nacional interno más inflación, por un lado, o equilibrios internacionales externos más deflación, por el otro.

La diferencia es que, durante el ciclo neoliberal y global, la solución a la crisis cíclica no debe necesariamente recurrir a la repetición de modelos nacionalistas como en los años treinta. Y la resistencia contra regímenes autoritarios ya no está alimentada por el “déficit de título” político en el contrato social.

Lo específico en la actualidad es una declinación inédita de lo que G. O’Donnell identificaba como penetración del estado en la vida social junto con la asunción, por parte del estado mismo, de intereses segmentarios²⁰. Estos se han hecho pasar como universales, como el todo que absorbe los diferentes intereses y las demandas diferenciales que emergen de la sociedad. Una vez que la política fue despojada de sus funciones, surgió una nueva combinación de sociedad y economía, ya no convergentes como en el antiguo régimen y ni siquiera tan convergentes según había

¹⁸ Según Roll (1967), ya desde J.B. Say y en A. Smith en particular, el orden natural de las relaciones económicas es guardado por la mano invisible proveída por la Providencia que resiste a la avidez de los mercantilistas y de los rentiers (p. 142 y 494).

¹⁹ Briggs (1961).

²⁰ O’Donnell (1979).

teorizado el pensamiento político liberal y la economía clásica, obligados ambos a prestar fe y dar razón de la armonía del interés individual y del público. La nueva combinación registra más bien la supremacía de la que llamaríamos marxianamente ley de bronce del mercado, que gobierna y modula las relaciones sociales y políticas, algo parecido a una teología política y de la historia. Sin embargo, a diferencia del pasado, las elites que se consideran herederas ya no alimentan mitos ancestrales o la cultura de la raza, o intentan defender o ganar espacios vitales. Tal vez, estos elementos manifiestan más bien la reacción de los estratos subalternos, de las víctimas de la globalización frente al poder económico que determina las dinámicas sociopolíticas.

Esta hipóstasis del mercado global produce un efecto en la dimensión internacional. Tratando de interpretar la fuente y el vigor del derecho internacional, H. Kelsen subrayaba la *domestic analogy* entre los ordenamientos jurídicos interno e internacional. Los dos se radicarían esencialmente en la centralización de la coerción y en la división política e institucional entre producción del derecho y su aplicación²¹.

Este enfoque *formal* se centraba, por supuesto, en un sistema internacional de estados nacionales en pleno conflicto de la segunda guerra mundial (el texto al que nos referimos contiene unas charlas del gran filósofo de derecho celebradas en Harvard, precisamente en marzo de 1941, es decir en los EE.UU. antes de Pearl Harbour). En el mismo año 1942, C. Schmitt oponía al moralismo universalista, surgido después de la fundación de la Sociedad de las Naciones, un realismo fundado en la fuerza y en la búsqueda del espacio vital del estado nacional contra el imperio marítimo internacional británico²². Lo que parece evidente es que, a esas alturas, se había desvanecido la distinción –muy política– entre derecho interno e internacional, entre derecho público y privado. Reemplazado desde hacía tiempo el *cuius regio eius et religio* por el dominio secular del estado ordenador, la primera parte del lema se transformaría desde la segunda mitad del siglo XIX en *eius industria eius et...*

La disputa entre la neutralidad y centralidad institucional del *nomos* y, por otro lado, su funcionalidad a los equilibrios móviles de la fuerza, parece ya desaparecidos de los escenarios de la globalización. Además, hay que añadir que, a partir de septiembre de 2001, apareció un enemigo deslocalizado, en cierto modo semejante a los corsarios de la época de la fundación del estado moderno. El terrorismo fundamentalista no se esconde en territorios retirados o ex-coloniales, capta simpatías y alimenta sus filas dentro de las mismas metrópolis, como lo prueban los terribles y repetidos atentados en Estados Unidos, en Francia, en España, en Londres y en Alemania desde 2001. A pesar de lo que habitualmente piensa la opinión pública, los terroristas en raros casos son inmigrantes, más bien entre ellos se encuentran frecuentemente ciudadanos incluso de segunda generación, tal vez “lobos solitarios” inspirados, pero no guiados por las centrales del terrorismo. Y tampoco es raro que unos racistas blancos amenacen la convivencia como, por

²¹ Kelsen (2009).

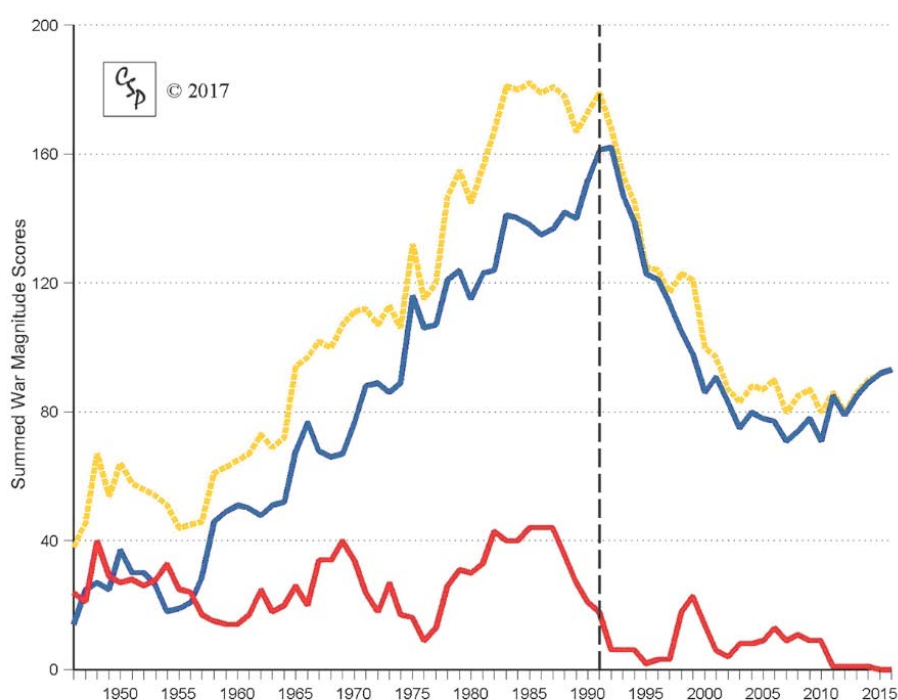
²² Cfr. Schmitt (1993 y 2003).

ejemplo, ocurrió en Noruega en 2011, inspirados por miedos ancestrales, tal vez instrumentalizados por partidos y gobiernos derechistas tanto en Europa como en los Estados Unidos.

4. ¿Pax global?

Según el análisis realizado por el *Center of Systemic Peace*, si enfocamos el periodo desde la posguerra hasta el año 2015, lo que destaca es que las guerras entre los estados han disminuido comparándolas con las que estallaron como guerras civiles o étnicas dentro de los estados durante el mismo arco temporal:

Gráfico 1. Global Trends de conflictos armados, 1946-2016



Fuente: Center for Systemic Peace (2017), *Global Report. Conflicts, Governances and State Fragility*, p. 31.

Los datos se comentan relacionándolos con los escenarios de la Guerra Fría y con el desplazamiento de los conflictos hacia las periferias. Reasumiendo, la línea roja nos indica los enfrentamientos correspondientes con la descolonización durante los años sesenta hasta los conflictos en el Gran Medio Oriente de los años ochenta. Sin embargo, estalló con más frecuencia *societal warfare* entre partidos, agrupaciones políticas o étnicas detrás de los cuales había, muy a menudo, intereses geoestratégicos. Es notorio cómo los dos polos del sistema mundial trasladasen sus tensiones hacia las periferias.

Asimismo, otro dato del Gráfico que nos llama la atención es que, después de 1990, las dos líneas precipitan. El ápice alcanzado en los primeros años –durante los cuales hubo guerras aún localizadas en el Gran Medio Oriente, en la ex-Yugoslavia y en algunas repúblicas de la ex URSS– no se corresponde con un alza en los conflictos internos,

según nos informa la línea azul. ¿Significa esto que, en seguida a la globalización, disminuyeron las guerras externas? Por otro lado, una vez reducidas las tensiones macro-políticas del sistema internacional después del año 1989, ¿con qué podrían estar relacionados los sangrientos conflictos que todavía estallan con frecuencia?

Por otra parte, a ello hay que añadir lo que nos señala el Informe del UNDP (United Nations Development Program) de 2002 y de 2017: desde el año 1990, cerca del 57% de los países goza por fin de regímenes democráticos, mientras que en los que sufren autocracias o anocracias (es decir, regímenes sin estabilidad institucional y que encuentran dificultades en la rotación de las élites), reside no más de un 30% del total de la población mundial, respecto a un 45% entre los años ochenta y los noventa. Sin embargo, el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas registra un empeoramiento o muy tímidos adelantos frente a una progresiva polarización de los ingresos, sobre todo en países con economías y sociedades recién salidas de unos regímenes autoritarios y comunistas. ¿Significa esto que la globalización hace que se acaben o disminuyan también los conflictos internos? Dicho de otra manera, ¿los pueblos aprecian más el condominio político e institucional procedente de los procesos de conciliación nacional después de la violencia, que el bienestar social cuya financiación sufrió un recorte a manos del neoliberalismo?

El conjunto de los eventos inspiró a algunos pensadores que se atrevieron a imaginar el fin de las ideologías y de la historia. La centralización política vertical propia del estado nacional decimonónico –como segmento de un sistema internacional– sería al final reemplazada por la extensión horizontal del mercado global, que hace que desvanezcan progresivamente los confines nacionales. Esto significaría que, precisamente la ya citada ley de bronce del mercado, ha prevalecido al final imponiéndose por su neutralidad técnica.

El citado dilema Kelsen-Schmitt se desvanecería de todos modos una vez que la solución se proyectara más allá de la esfera de la jurisdicción y de las controversias de la política. En otras palabras, una vez que la política de los estados nación fue relevada de sus tareas históricas, parecen desvanecer las disputas sobre el factor determinativo las relaciones internacionales, que para C. Schmitt consistía en las relaciones de fuerza, mientras que H. Kelsen lo individuaba en la ausencia de un poder centralizado capaz de conminar sanciones políticas y diplomáticas²³. Si la política había prevalecido históricamente sobre la economía, distorsionando sus leyes con el fin de hacer gobernable la sociedad y garantizar la continuidad prosopografía, y si el realismo modulaba las relaciones internacionales, el mercado global se encontró al final desvinculado y libre de decidir dónde y a quiénes destinar los recursos.

Hay mucho más: el sistema global es más del sistema internacional que sumaba cada uno de los estados, sino que los anticipa más bien trasformando su naturaleza y sus mansiones, les impone disciplinas tributarias y ajusta los gastos públicos hacia equilibrios cabalmente diversos, equilibrios evocados y denominados siguiendo unas pautas “neutrales y técnicas”.

²³ Galli (2008).

En una palabras: la globalización representa una etapa de plena madurez, el punto en el cual “el animal se escapó de la jaula”. Esto significa que predomina hoy en día una lógica posmoderna, con dificultades para entender las dinámicas contradictorias que se pusieron en marcha desde los años Ochenta: globalización y fragmentación espacial, igualdad y nuevas jerarquías, derecho internacional y violación producida por guerras contra enemigos no-territoriales, presión homogeneizadora y respuestas locales diferenciadas. Actualizado, el dilema entre civilización o barbarie descansa al final en el neoliberalismo globalizado: del original *double standard* entre economía y política – una lógica elaborada para gobernar las relaciones nacionales e internacionales desde Bretton Woods (1944) y desde la constitución de las Naciones Unidas (1945)²⁴ – salieron ganando la economía, el mercado y la moneda de un país solamente, pese a estar desvinculada desde 1971 de las reservas de oro de la Federal Reserve. Este año constituyó un parteaguas respecto a la inflación ya elevada del dólar desde finales de los Cincuenta.

Entre 1989 y 2001, las oportunidades del mercado norteamericano hicieron que se fuera multiplicando la producción de instrumentos financieros más allá no solamente de las reservas metálicas, sino también del control ejercido por las autoridades monetarias. Durante ese ciclo, la fuerza de un equivalente universal se encontró desgastada; sin embargo, algunos países, antes de volver a manipular los cambios de las respectivas monedas nacionales con el dólar, prefirieron adoptaron unidades de valor de alcance regional. Lo cual confirmaba otra vez el desgaste de las soberanías nacionales en favor de un “régimen de consorcio” para la producción de monedas²⁵.

5. La frontera vieja de la moneda

Entre los diferentes factores que contribuyeron a la crisis de 2007, quizás la cuestión monetaria y de la producción de instrumentos financieros fuera de control pueda brindarnos elementos de análisis útiles para comprender mejor las transformaciones ocurridas con la globalización.

Moneda y crédito constituyen la cuna del capitalismo y lo diferencian de otros modos de producción. El capitalismo necesita la movilidad de los factores y, entre estos, la moneda constituye el más móvil. Por muy paradójico que sea, la movilidad necesita un fundamento estable que el estado nacional proporciona tanto en relación con la circulación interna como con la externa. Las cantidades de lo circulante atañen a la dimensión política, es decir a la emisión garantizada por el estado, así como el valor de los signos monetarios y de los instrumentos financieros se le escapan a la política, puesto que están determinados por el mercado, por su fiabilidad y, por tanto, por la evolución de demanda y oferta.

Esto comporta que, en la globalización, las relaciones internacionales ya no son están gobernadas solo por la política de los estados. Más bien, a estos se

²⁴ Tøye J., Tøye R. (2004).

²⁵ Cfr. Giannini (2004). Y también: P. De Grauwe (2010), cap. 1.

les encomiendan mansiones que, especialmente en las etapas de crisis cíclicas y desequilibrios exteriores, acaban por hacer resaltar las asimetrías entre la igualdad formal sancionada en el derecho y en las cartas constitucionales, y las desigualdades producidas por el mercado. Se trata de cuestiones antiguas a las que tuvieron que enfrentarse los padres del liberalismo, por ejemplo, J. Locke: ¿cómo hacer compatible la igualdad política y la desigualdad económica?

Sin embargo, las tareas de la política y de la economía deberían ser tan complementarias como irreducibles. Hace años, A.O. Hirschman avisaba con sus estudios contra la amenaza de que la sociedad pudiera estallar por las duras leyes del mercado o, al revés, por el despilfarro de los recursos²⁶.

Los ciclos de crisis económica manifiestan claramente esta ambigüedad. A propósito de las líneas interpretativas de Laclau-Lacan sobre el populismo, podríamos añadir otro elemento: en *Totem y Taboo*, S. Freud fundamenta en la autoridad el nudo original de la relación social. Esta puede transformarse en autoritarismo cada vez que la convivencia social deba afrontar *El malestar de la cultura o de la civilización*²⁷. Por lo tanto, lo que ocurre es que se le encomienda a una autoridad más que política –a un líder político dotado de carisma– exorcizar lo que S. Freud indicó con la metáfora del puercoespín –citando el llamado “dilema del erizo” de Schopenhauer– que atenaza a los individuos incapacitados para enfrentarse a la crisis.

Aportes más recientes, aun en la línea de Lacan, indican en el llamado “complejo de Caín” el obstáculo para entablar relaciones de solidaridad o, lo que nos interesa más, de igualdad ciudadana²⁸. Dicho de otra manera, ¿cómo se transforma la plebe en *populus*? Y, en cuanto a la autoridad, ¿Hobbes o Locke?

Es preciso recordar que el mismo Laclau nos avisó sobre el peligro típicamente corporativo de exaltarlo todo y representar como universal –alternativamente, el estado, la sociedad, las razones del mercado, las razas– donde lo particular y las diferencias desaparecen. Por consiguiente, se desvanecen también el individuo y sus derechos, sacrificados en el altar de un todo que los trasciende. Estas aclaraciones llaman la atención precisamente sobre la política actualizada y su relación con unas etapas históricas.

En este sentido, la moneda constituye un enfoque útil. Hoy en día cabe preguntarse si en la moneda se sintetiza la contradictoria sobrevivencia de una cultura política –que históricamente se encarnaba en la nación y en la frontera– respecto a la globalización, en la cual prevalece la dimensión económica global. Básicamente, esta disyunción no es sino una de las cinco *disjunctures* que David Held indica como originariamente asentadas en el liberalismo entre igualdad formal o política y desigualdad substancial o económica²⁹. O, como diría K. Polanyi, una disyunción entre economía y política después del antiguo régimen³⁰.

²⁶ Cfr. Hirschman (1988).

²⁷ Freud (2010), cap. 3.

²⁸ Haddad (2017).

²⁹ Held (1999).

³⁰ Polanyi, cit.

Precisamente durante el antiguo régimen, justicia y moneda constituían –como es notorio– lo propio del poder soberano, que negociaba en el Parlamento las respectivas cargas tributarias con los diversos estamentos. Para que las soberanías no fueran amenazadas desde el interior o por ataques externos, el estado debe, según Hobbes, conseguir dinero recaudando los tributos no cargando los ingresos de particulares sino sus consumos³¹.

Desde la Revolución Puritana a la *Glorious Revolution* y al *Bill of Rights*, se fue modificando la relación entre el estado absolutista y los derechos individuales. Al preparar la Constitución de Carolina en 1669, J. Locke echaba las bases de la carta confederativa de 1787, es decir de la unificación política, comercial y monetaria de los EE.UU. Por otro lado, la disciplina de Westfalia afirmaba que “Las naciones permanecen libres e independientes unas de otras porque los hombres [aquí se entendían como “personas con algún estado”] son naturalmente libres e independientes”. Esto comentaba un texto fundamental del *ius gentium* del siglo XVIII - el del suizo Emeric De Vattel³².

Según John Locke, si alguien produce lo necesario para su sustento, siempre que no se corrompa, no está impulsado a almacenar lo que no necesita. En los territorios incluso más aislados de América, aunque se disponga de amplias superficies aptas para el cultivo, el “más rico de los reyes es de todas formas más pobre que un obrero inglés”³³. Es por la moneda que un hombre puede encontrar solicitudes para producir y acumular. En efecto, el oro y la plata no sirven para la alimentación del hombre. Permiten, sin embargo, una “partición de bienes en la desigualdad de las propiedades privadas”, fruto del trabajo humano y del comercio. Siguiendo estas huellas, Adam Smith valoraría la moneda como producto de un mercado libre en un país al final sereno después de las sangrientas guerras civiles, de un país que además iba ganando espacios más amplios en América por las guerras de mitad del siglo XVIII contra España y Francia.

Factor esencial, aunque solamente intermedio y beneficiario, nunca unidad de reserva, el billete permite entonces sobrepasar las limitaciones espacio-temporales del trueque y tener un ahorro respecto a la vigilancia y a los costes de transferencia de los metales.

Esta perspectiva mantiene que:

1. el capital no goza de autonomía en relación con la economía real;
2. el papel del príncipe es únicamente invocado como *tertium*, para garantizar el peso y la pureza en el caso de acuñación metálica;
3. visto que los metales no pueden alejarse del banco que los acuña, ni exportarse para compensar el déficit, al estado o al príncipe le compete delimitar los espacio dentro de las cuales valdrá la soberanía de la emisión, garantizando su valor,

³¹ Hobbes (1948).

³² De Vattel (2016).

³³ Locke (1968), vol. III, p. 43.

aunque fuera encomendada a entidades privadas la producción de instrumentos monetarios. Por otro lado, ya que el billete es metáfora del valor metálico, su valor no puede sino ser determinado por el mercado. Si se produjera una excedencia, se devaluaría poniendo en peligro las actividades de los bancos y de los empresarios, puesto que los detentores de los billetes pedirían el reembolso en metálico de la suma correspondiente. Por lo tanto, según A. Smith, la producción de moneda debe ser reglamentada por el mercado, se parece a un estanque de agua en la cual el *in-flow* y el *out-flow* de agua debe mantener el mismo nivel. Si la demanda de crédito y financiación superara el ahorro y las reservas –lo que ocurría con las letras de cambio entre empresarios y comerciantes– la economía se vería amenazada al subir los intereses sobre los préstamos. Al final, la crisis crearía la devaluación del billete o una circulación no-gobernada³⁴. Smith hacía referencia al sistema de Law y a su quiebra en Francia³⁵.

Resumiendo, se trata de una teoría cuantitativa y muy liberal, anclada en el mercado que evalúa los billetes según su valor nominal, a condición de que su producción sea garantizada por la confianza en el emisor y que la oferta sea constantemente inferior a la demanda. El Estado limita, entonces, sus competencias políticas cual marco general dentro del cual actúan las dinámicas propias del mercado. Solo puede intervenir con la recaudación fiscal, es decir fuera de la relación entre oferta y demanda propia del mercado autorreglamentado.

La aparición del dinero como mercancía es en Latinoamérica paralela a la moneda como signo. Sin embargo, –como es típico del modo de producción feudal– durante la colonia el metal se atesoraba y se exportaba, las relaciones laborales eran obligadas, los sueldos no se correspondían en efectivo y las transacciones, muy a menudo, hacían referencia a unidades virtuales o de cuenta. Según Ruggiero Romano, lo que prevalecía era una “economía natural” (Alfonse Dopsch) fundada en el trueque y en el trabajo repartido. Él calculó que, durante el siglo XVIII, la producción de la Casa de la Moneda no sobrepasaba los 6 pesos per cápita en Nueva Castilla, entre 5 y 7 en Nueva España, calculados en relación con la población colonial de esos Reinos donde se hallaba la mayor producción de plata³⁶.

Sintéticamente, según todavía nos enseña K. Polanyi, la economía no estaba separada en aquel entonces de la sociedad ni de la política y la invención del mercado autorreglamentado estaba lejos de manifestarse.

En esta conceptualización se refleja una cuestión histórico-social muy relevante, o sea la yuxtaposición e integración de las dos repúblicas vigiladas por jerarquías simbólicas y materiales, encarnadas en la autoridad política colonial o de antiguo régimen. El comercio era administrado básicamente por la autoridad en vez de responder a las dinámicas de demanda y oferta típicas del mercado. Faltaba, pues, el mercado y también la moneda. Asimismo, raramente los particulares suministraban

³⁴ Smith (1998), Book III, chapters III-IV.

³⁵ Giacomini (2001).

³⁶ Romano (2007), en particular, cap. VI y Dopsch (1967).

metal para la acuñación, pues la mayor parte se exportaba como quinto real o se atesoraba. La acumulación se hallaba concentrada- según M. Carmagnani- en el comercio administrado y en los diferenciales entre precios europeos y americanos³⁷.

Como se ha expuesto anteriormente, los circuitos monetarios se fundamentaban en la política y las relaciones productivas eran moduladas según las jerarquías sociales y étnicas. Nótese: en regiones del imperio, la transformación del tributo en especies en tributo monetario fue impuesta por voluntad política del soberano, en los años Treinta del siglo XVIII³⁸. Una concordancia aun con la perspectiva de K. Polanyi y en rotundo contraste con la naturaleza formal de la economía clásica.

Tratando de sintetizar cuestiones todavía no suficientemente investigadas, digamos que en la etapa de transición a la república, el abastecimiento de monedas siguió un viejo modelo bancario que, de hecho, ya se había abandonado en Inglaterra: la acuñación era prerrogativa de bancos privados que utilizaban el *know-how* de la City, a la que se dirigían para dejar sus propios depósitos así como para pedir préstamos exteriores o para cobrar créditos y letras de cambio³⁹.

Quedándonos en los espacios definidos por las fronteras internas, el mercado financiero y monetario integraban sociedades socio-étnicas todavía muy estratificadas, en las cuales la igualdad estaba sancionada por la norma de constituciones formales.

Repetidas guerras estallaron entre mitad y finales del siglo XIX inmediatamente después de las revoluciones liberales. En cuanto a las fronteras externas, desde México y Centro América hasta Brasil y Argentina, las tensiones constituían el producto último de la mencionada regionalización colonial. Los conflictos entre los intereses de los viejos centros administrativos y del comercio, y partidos y periferias, se manifestaban en las guerras de la Federación centroamericana de El Salvador contra Guatemala, como también en la guerra entre Buenos Aires y los estados del Litoral de 1859-1861, en la tríplice Alianza, al igual que en la Guerra del Pacífico (1879-1884) hasta la Guerra del Chaco de 1932-1935. Entre 1864 y 1870, la cuenca del Plata era la llave de la comunicación comercial, como lo era el sistema fluvial para Paraguay, por un lado, para el Mato Grosso brasileño, Montevideo y Buenos Aires, por el otro. Y el territorio de Atacama, sustraído a Bolivia, constituyó para Chile el motor de su desarrollo. La Guerra del Chaco puso en marcha en Bolivia un proceso de nacionalización que culminaría más tarde en el populismo del MNR. Esto para confirmar nuestra tesis, o sea que la construcción del estado fue, por supuesto, antecedente a la "condición de

³⁷ Carmagnani (1981), en particular cap. 1.

³⁸ Sobre las tareas político-institucionales hacia a la creación del mercado, véase por ej. Pompejano (2009), en particular cap. 10.

³⁹ La cuestión de la circulación metálica y vicaria parece más investigada relativamente a la colonia. Véanse por ej. los estudios sobre el ejercicio del crédito y los papeles de los escribanos de Chile desarrollados por Carmagnani, además del citado Romano (2007). En cuanto a las repúblicas, destacan los estudios sobre el crédito y los flujos financieros del exterior, en especial de la City, más que sobre operaciones de acuñación, de la cobertura de los billetes y constitución y licencia de los bancos. Un clásico: Marichal (1988). Importantes y muy sugerentes los ensayos de Carmagnani, Hernández Chávez, Romano, (coordinadores) (1999), vol. 1 y 2. Durante la época del populismo y del nacionalismo se fueron constituyéndose bancos centrales: un recorrido en Ortiz Batalla (1994). Fergusson, (2009) y Giannini (2004), ya citados, brindan una perspectiva general.

nación plena⁴⁰ dentro de unas repúblicas cuyos confines exteriores eran, de hecho, funcionales a las fronteras sociales interiores, donde los intereses sociales entraban en disputa o convergían para conseguir el dominio.

Por lo que se refiere a la frontera interior, la llamada ciudadanía diferencial del segundo liberalismo se manifestaba, por ejemplo, a través del goce del derecho electoral según censo y etnia, más según el *jus sanguinis* que el *jus soli*, incluso en países de alta inmigración como el Brasil de la Constitución de 1891⁴¹. Los derechos electorales eran hasta negados a los “territorios” –como si fueran todavía colonias, aun internas– según acontecía, por ejemplo, en la Patagonia argentina, y tampoco se les reconocía derecho electoral alguno a los naturales. Fronteras internas, pues, no solamente sociales y étnicas, sino también de género: las mujeres eran excluidas del derecho electoral exceptuando al Brasil de la Constitución de 1934. A veces se hallaban excluidos hasta los inmigrantes de segunda generación según la gran parte de las constituciones decimonónicas⁴².

6. Y la maldición del populismo

El conjunto de estas reflexiones nos interroga sobre la naturaleza ya no revolucionaria del estado nacional más allá del 1848 europeo⁴³. Por tanto, en la medida en que el desarrollo del capitalismo estaba limitado por los confines geográficos y sociales del estado nacional, se impuso la búsqueda de espacios compensativos hacia el exterior; hacia el interior, las medidas políticas de integración subalterna y muy a menudo autoritarias debían de servir para vestir de alguna manera la desnudez de la sociedad ante la economía. La última etapa de este proceso de larga duración la encarnaría ya no el imperialismo, fase suprema del capitalismo, sino más bien –permítanme el simplismo de la síntesis– el capitalismo como fase suprema del imperialismo. Es decir, la internacionalización entre la edad del imperialismo decimonónico y el dirigismo estatal de los años Treinta del siglo XX, es bien diferente de la actual globalización. Lo cual representó la desaparición progresiva de los confines, por las cuales los estados nacionales ciertamente combatieron a menudo a través de largas guerras durante el siglo XIX.

Circunscribiendo ulteriormente el enfoque, lo que distingue nuestros días del pasado es que ya no son ni el Estado y ni siquiera la política los que pilotan la congregación social; tampoco se les exige satisfacer la demanda social. Más bien, mantenemos confirmamos que es el mercado el que se encarga de satisfacer las demandas *diferenciales* procedentes de ciudadanos formalmente *iguales*. Hasta que la hegemonía del bloque histórico no logre extenderse a sectores diferentes

⁴⁰ John Lynch y Nelson Martínez Díaz han explicitado la lógica de las guerras externas en Latinoamérica desde la Independencia. Cfr. Lynch (1988) y Martínez Díaz (1988), ambos en Lucena Samoral (coord.) (1988), vol. III. La cita de Lynch a p. 169. Cuanto a la *ratio* interna del federalismo cfr. Carmagnani (coord.) (1993).

⁴¹ Losano, *I diritti fondamentali nelle costituzioni brasiliane del X secolo*, mimeografiado, y más tarde publicado en Fernández, De Asis, Anziátegui (eds.) (2009).

⁴² Portillo Vades (2016).

⁴³ Cfr. Hermet, cit.

sociales, reconoceremos como populismo la movilización por la cual se pide cubrir las demandas sociales insatisfechas, acumuladas o aplazadas, más bien que una ideología que sustente un módulo institucional. A estas alturas, de la *plebe* sale el *populus* cual “potencial actor histórico” que reclama la satisfacción de sus demandas equivalentes (*populares*) y contesta la presumida naturaleza universal (*democrática*) de un poder realmente clasista⁴⁴.

En las ciencias sociales, esta perspectiva nos avisa contra la percepción teleológica de las ambigüedades sociopolíticas. Es, a la vez, una lectura diferente de la funcionalista, típica de la politología norteamericana, que no logra evaluar el conflicto sino en un marco que acaba identificando democracia y mercado como categorías hipostáticas y meta-históricas⁴⁵.

La revisión de Laclau del populismo llama entonces a investigar como esencial la íntima conexión entre igualdad liberal formal y desigualdad substancial, entre lo particular y lo universal. Cuando los canales políticos agotan sus propias funciones de representación, lo que se pone en tela de juicio son los mismos códigos de convivencia. Cuando la fragmentación de la sociedad y el individualismo emergen en los ciclos de crisis, es ahí cuando la movilización social manifiesta la falta de hegemonía y las dificultades de gobernar a la sociedad. Un desafío al poder y a las instituciones. En unas palabras, las movilizaciones sociales pueden identificarse extrínsecamente, en referencia a sistemas ideal-típicos o, al revés, por una perspectiva relativista e histórica.

Por lo que se refiere a la disponibilidad de moneda, las advertencias de los economistas liberales –Smith en particular, citado anteriormente en relación con el ahorro– ya habían agotado su tiempo debido a la revolución keynesiana. Al manifestarse la Crisis de 1929, el economista británico mostraba una sensibilidad muy política cuando solicitaba desvincular las inversiones del ahorro y de la tasa de interés, como también superar la “barbarie del gold-standard”. Una solicitud muy política que, de todas formas, no se refería a la naturaleza sólo funcional de la moneda respecto a la economía real. Cuando Keynes avisaba sobre las amenazas de las rentas financieras y de la moneda, estaba tratando de prevenir las catastróficas y amenazadoras dinámicas críticas propias del capitalismo, además de contrarrestar la relativa decadencia del Reino Unido⁴⁶.

La lucha que se libró desde los años Ochenta del siglo XX, identificó cual terrible enemigo la inflación surgida en Latinoamérica durante el populismo. De ahí que el enemigo principal fuera identificado en el nacionalismo populista y en sus políticas proteccionistas y de bienestar, en el marco de un modelo de estado corporativo que sobrevivió a la derrota del fascismo.

⁴⁴ Laclau, cit., p. 4.

⁴⁵ Cfr. por ej. en Dahl (2007), la propuesta politológica muy enraizada en la realidad política estadounidense. Según una visión más dinámica, tiempos e impactos del ajuste neoliberal pueden más bien debilitar la transición de la dictadura y amenazar la consolidación la democrática- escribía L. Paramio en plena etapa del neoliberalismo, a mediados de los Noventa. Cfr. Alcántara, Paramio (eds.) (1994).

⁴⁶ Cfr. la biografía de J.M. Keynes por Skildesky (1989), vol. 2.

Hoy en día, la igualdad parece haber triunfado rotundamente: la apertura de las economías y los ajustes persiguen equilibrios en el balance fiscal interno, a la vez que se solicitan flujos internacionales de recursos para la inversión. Se confía en la exportación para producir recursos persiguiendo la demanda de bienes primarios por encima de los efectos que esta opción pueda producir en el desarrollo interno, según nos avisa la CEPAL en contradicción con el FMI.

Sin embargo, llevada hasta sus extremos, la liberalización produjo efectos paradójicos. Tomemos como ejemplo el de la dolarización directa e indirecta. Como es bien sabido, ya desde 1971, el dólar no está vinculado al oro y, sin embargo, sigue siendo la moneda con la que se denominan y evalúan las transacciones visibles e invisibles. Ha cambiado sustancialmente lo referido a la producción de moneda, así como la destinación final de los instrumentos financieros a la economía real⁴⁷. Frente a tasas de inflación de hasta cuatro cifras durante los Ochenta, algunos gobiernos latinoamericanos decretaron la adopción de un signo externo (Ecuador, por ejemplo), o la paridad del cambio 1:1 del peso con el dólar (Argentina). Esto produjo la desaparición de las soberanías nacionales y de la autonomía de la política económica durante los Noventa y hasta 2001. Si los confines nacionales parecieron desvanecientes en cambio, se hicieron más marcadas las fronteras sociales internas y los agentes económicos pobres y marginales, hasta las capas medias, estaban obligados a manejar dinero depreciado (el sucre ecuatoriano) para comprar productos valorados a precios internacionales en dólares (en el caso argentino). De ahí la gran manifestación popular en Quito en 2000 y el hambre “en el granero del mundo” y el cacerolazo en 2001 en Argentina⁴⁸.

Hay que subrayar cómo el giro político entre los dos siglos –desde la primera presidencia de Chávez (1999) y la elección de Ignacio Lula da Silva (2002) – reconsideró el liberismo, y los índices de *performance* macroeconómicas parecieron exitosas desde 2002 hasta 2012, si bien la crisis de 2007 había interrumpido su ciclo virtuoso entre 2008 y 2009. A pesar de estas *performances*, en Latinoamérica la pobreza era alarmante (200 millones de personas), el índice Gini se quedaba en 0.60, los precios internacionales en caída en los tiempos más recientes, el mercado interno pobre de demanda solvente.

Una vez mermadas drásticamente las mansiones de la política y del estado nacional, hubo también recortes en los gastos sociales y se redujeron el desarrollo del mercado interno y la diversificación de la producción y de la oferta. Se enfrentaban a las necesidades más básicas los núcleos familiares después de que el gasto social sufrió un recorte. Y cuando éste aumentó debido a la llamada *pink tide* latinoamericana, constituyó un pretexto político útil para asustar a los electores ante una renacida inflación, por desgaste de recursos y abastecimientos insuficientes, por *impeachment* judiciales muy instrumentales. Por otro lado, los contextos socio-productivos mudaron hasta el punto que el postfordismo, el desempleo y el trabajo

⁴⁷ Pompejano, *Divergenze americane...*, cit.

⁴⁸ Sobre los paradojos políticos y sociales del neoliberalismo cfr. Paramio (ed.) (2006). Pompejano (2006).

informal obligaron a actualizar categorías de análisis ya inadecuadas. En general, el llamado complejo de Caín evoca la necesidad de dinámicas nuevas de solidaridad entre individuos ya aislados de la red de integración comunitaria.

7. Conclusiones

Los jalones de las fronteras sociales internas como de la *accountability* internacional, evocan igualmente nuevos valores y códigos de convivencia. En el ciclo neoliberal y global, las guerras ya no se combaten con las armas, sino con el balance⁴⁹. Lo paradójico es que la crisis económica y política coinciden hasta el punto que las mayores ganancias producidas por la globalización neoliberal se acompañan a crisis de las relaciones políticas que, a su vez, reaccionan activando obstáculos al crecimiento. Si tras el desarrollo histórico necesitamos abrir las ventanas de la economía –escribió R. Rodrik– ¿acaso no será mejor poner mosquiteras?⁵⁰

Referencias bibliográficas

- Bobbio Norberto (1963). *Locke e il diritto naturale*. Torino: Giappichelli.
- Bobbio Norberto (1980). "Il giusnaturalismo". En L. Firpo (a cura di) *Storia delle idee economiche, politiche e sociali*, Torino: UTET, vol. 4, tomo 1, pp. 491-558.
- Bonanate Luigi (2011). *Undici Settembre: dieci anni dopo*. Milano: Bruno Mondadori.
- Briggs Asa (1961). "The Welfare-State in Historical Perspective". *European Journal of Sociology*, 11.
- Carmagnani Marcello (1981). *L'America Latina dal '500 a oggi*, Milano: Feltrinelli.
- Carmagnani Marcello (1991). "L'asse coloniale messicano". En M. Ganci, R. Romano (a cura di), *Governare il mondo. L'impero spagnolo dal XV al XIX secolo*, Palermo: Società di Storia Patria, 217-226.
- Carmagnani Marcello (coord.) (1993). *Federalismo latinoamericano: México, Brasil, Argentina*. México: Fideicomiso de Historia.
- Carmagnani Marcello, Hernández Chávez Alicia, Romano Ruggiero (coordinadores) (1999). *Para una historia de América*. México: Fideicomiso Historia de las Américas.
- Dahl Robert (2007). *Sulla democrazia*. Roma-Bari: Laterza.
- De Grauwe Paul (2010). "The Banking Crisis: Causes, Consequences and Remedies". En Leila Simona Talani (ed.) *The Global Crash*, New York: Palgrave MacMillan.
- De Vattel Emer (2016). *Le droit de gens*. Washington: Carnegie Institution.
- Dopsch Alfons (1967). *Economia naturale ed economia monetaria*. Firenze: Sansoni.
- Elliot John (2006). *Empires of the Atlantic World: Britain and Spain in America 1492-1830*. New Haven: Yale University Press.
- Fergusson Niall (2009). *Ascesa e declino del denaro*. Milano: Mondadori.
- Fernández Eusebio, De Asis Rafael, Anziátegui Francisco Javier (eds.) (2009). *Historia de los derechos fundamentales. Siglo XX*. Madrid: Dykinson.
- Freud Sigmund (2010). *Il disagio della civiltà e altri saggi*. Milano: Bollati Boringhieri.
- Galli Carlo (2008). *Lo sguardo di Giano: saggi su Carl Schmitt*. Bologna: il Mulino.

⁴⁹ Bonanate (2011), p. 23.

⁵⁰ D. Rodrik, cit.

- Germani Gino (1971). *Sociologia della modernizzazione: l'esperienza dell'America Latina*. Bari: Laterza.
- Giacomin Alberto (2001). *La moneta secondo Adam Smith: merce o segno?*. Venezia: Ca' Foscari.
- Giannini Curzio (2004). *L'età delle banche centrali*. Bologna: Il Mulino.
- Goubert Pierre (1976). *L'ancien regime*. Vol. II, Milano: Jaca Book.
- Haddad Gerard (2017). *Le complexe de Caïn: terrorisme, haine de l'autre et rivalité fraternelle*, Paris.
- Held David (1999). *Democrazia e ordine globale. Dallo stato moderno al governo cosmopolitico*. Trieste: Asterios.
- Hennessy Alistair (1978). *The Frontier in Latin American History*. Albuquerque: University of New Mexico.
- Hermet Guy (1997). *Nazione e nazionalismi in Europa*. Bologna: Il Mulino.
- Hirschmann Albert O. (1988). *Come complicare l'economia*. Bologna: il Mulino.
- Hobbes Thomas (1948). *Sul cittadino*. Torino: UTET.
- Kantorowicz Ernst (1989). *I due corpi del re. L'idea di regalità nella teologia politica medievale*. Torino: Einaudi.
- Kelsen Hans (2009). *Diritto e pace nelle relazioni internazionali*. Milano: Giuffrè.
- Laclau Ernesto (2008). *La ragione populista*. Roma-Bari: Laterza.
- Locke John (1968). *Due trattati sul governi*. Torino: UTET.
- Lynch John (1988). *La formación de los Estados nuevos*, en M. Lucena Samoral (coord.), *Historia de Iberoamérica*, Tomo III, Madrid: Catedra.
- Marichal Carlos (1988). *Historia de la deuda externa de América Latina*. Madrid: Alianza.
- Martínez Díaz Nelson (1988). "Federalismo". En M. Lucena Samoral (coord.), *Historia de Iberoamérica*, Tomo III, Madrid: Catedra.
- Mousnier Roland (1972). Les concepts d'ordre, d'états, de fidélité et de monarchie absolue en France, del fin du XV siècle à la fin du XVIIIe, *Revue Historique*, CCXLVII, n°2, 289-312.
- Mura Virgilio (2005). "Bobbio interprete di Locke e del giusnaturalismo moderno". *Contributi*, No. 4.
- O'Donnell Guillermo (1979). *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in south American politics*. Berkeley: University of California.
- Ortiz Batalla Javier (1994). *Los bancos centrales en América Latina*. Buenos Aires: Universidad San Andrés.
- Paramio Ludolfo (ed.) (2006). *Reformas económicas y consolidación democrática 1980-2006*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Piketty Thomas (2014). *Il capitale nel XXI secolo*. Milano: Bompiani.
- Polanyi Karl (1974). *La grande trasformazione*. Torino: Einaudi.
- Pompejano Daniele (2006). *América Latina contemporanea tra democrazie e mercato*. Roma: Carocci.
- Pompejano Daniele (2009). *Popoyá-Petapa. Historia de un poblado maya siglos XVI-XIX*. Guatemala: Editorial San Carlos.
- Pompejano Daniele (2017). *Divergenze americane nella Grande Recessione*. Milano: Bruno Mondadori.

- Portillo Vades José Ma. (2016). *Historia mínima del constitucionalismo latinoamericano*. México: El Colegio de México.
- Przeworski Adam (1995). *Democracy and Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reinhart Carmen, Kenneth Rogoff (2009). *This Time Is Different. Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University Press.
- Revelli Marco (2017). *Populismo 2.0*. Torino: Einaudi.
- Rodrik Dani (2011). *La globalizzazione intelligente*. Roma-Bari: Laterza.
- Roll Eric (1967). *Storia del pensiero económico*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Romano Ruggiero (2007). *América Latina. Elementi e meccanismi del sistema economico coloniale (XVI-XVIII)*. Torino: UTET.
- Schmitt Carl (1993). *Terra e mare*. Milano: Adelphi.
- Schmitt Carl (2003). *Il nomos della terra internazionale dello jus publicum aeropaeum*. Milano: Adelphi.
- Skildesky Robert (1989). *John Maynard Keynes*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Smith Adam (1998). *An Inquiry In to The Nature and causes of The Wealth of Nations*. Milano: Cofide.
- Stoetzer Otto Carlos (1982). *Las raíces escolásticas de la emancipación de la América española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Toye John, Toye Richard (2004). *The UN and the Global Political Economy*. Bloomington: Indiana University Press.
- Vangelista Chiara (2001). *Confini e frontiere. Conflitti e alleanze inter-etniche in America Meridionale Sec. XVIII*. Torino: il Segnalibro.
- Vivanti Corrado (2007). *Le guerre di religione nel Cinquecento*. Roma-Bari: Laterza.
- Zagrebelsky Gustavo (2008). *Contro l'etica della verità*. Milán: Rizzoli.

La redefinición del concepto frontera en el contexto europeo

Enrique López Lara, José Miranda Bonilla

1. Introducción

1.1 Los territorios ante la Globalización, la Sociedad del Conocimiento y las TICs.

Las fronteras, como contenedores y producto de relaciones de poder, se ven afectadas por los cambios de paradigmas que se suceden a la largo de la Historia. Es decir, se ven sometidas a procesos de cambios que llevan a su redefinición conceptual, que ha de precisarse en cada etapa.

Los paradigmas imperantes a principios del siglo XXI, la Globalización, la Sociedad del Conocimiento y las TICs, transforman, entre otras, las relaciones económicas, dinámicas territoriales, condicionamientos geopolíticos, conformación de redes... generando incertidumbres (Figura 1).

Estas transformaciones afectan a las fronteras, según circunstancias y posicionamiento geográfico, bien porque se diluyen sus efectos de límite, barrera o contenedor (desfronterización) bien porque se potencien (refronterización). Lo que, obviamente, replantean sus funciones, lógicas y necesidades (Barajas y Solís, 2013).

Los territorios en transformación ante la globalización, LAS T.I.C.s y la sociedad del conocimiento

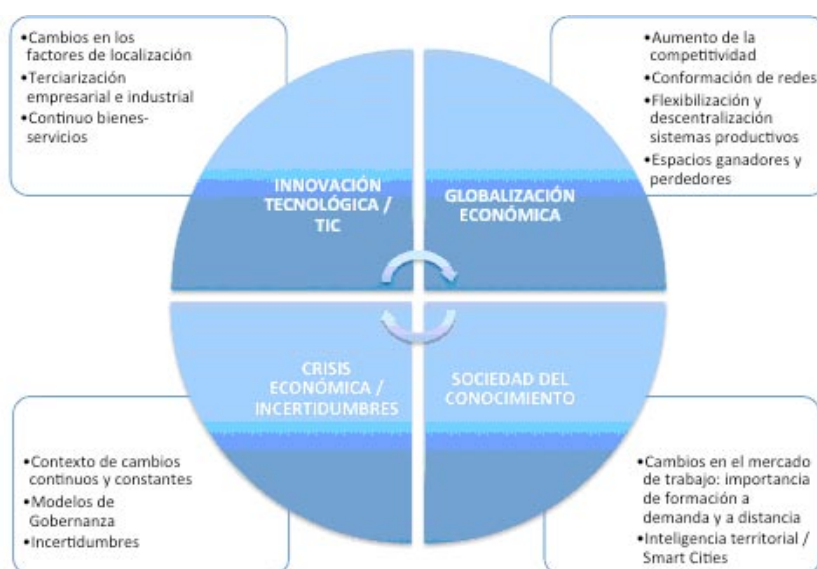


Figura 1 - fuente: elaboración propia

Desde las perspectivas social y territorial, cada vez es más nítido que existe una brecha en las expectativas y realidades de desarrollo entre las sociedades y los territorios con mayor desarrollo, por ejemplo, en servicios avanzados e innovadores, y los que no los poseen o, si los poseen, en menor proporción (López Lara, 2015).

La Sociedad del Conocimiento se sustenta en la formación avanzada de los recursos humanos, en la innovación y en los intercambios. Los límites y las fronteras se transforman y hacen permeables, muchas veces virtuales, entre países y territorios. La nueva fórmula pasa por generar y aumentar información y conocimiento (Taylor, 2007).

Lo que no parece consecuente es que esta nueva Sociedad del Conocimiento, que representa una ventana de oportunidades para los países y las sociedades atrasadas y subdesarrolladas, vaya aumentando y perpetúe el escalón cada vez mayor entre ganadores, los territorios y sociedades que pueden y quieren adaptarse a estas nuevas realidades, y perdedores, los que no pueden o no llegan a adaptarse.

El valor estratégico de los servicios en la construcción del territorio está directamente relacionado con la dinámica que están desarrollando en la economía y su reflejo en la evolución de las sociedades. Según Rifkin (2000 y 2011) el desplazamiento de la *propiedad* al *acceso* también producirá enormes cambios en la forma en la que nos gobernaremos en el siglo XXI. Es muy probable que un mundo estructurado en torno a las relaciones de acceso produzca un tipo muy diferente de ser humano. Es decir, un tipo diferente de sociedad y un tipo diferente de uso, organización, compartimentación y/o fronterización del territorio.

Las sociedades y sus territorios ven fraguar nuevas fronteras, en principio, económicas, que se superponen a las tradicionales político-administrativas, que se trazan en razón a los principios de la Sociedad del Conocimiento, relacionada con los servicios avanzados, fuertemente impregnados de tecnología y su posicionamiento dentro del proceso de Globalización (Blatter, 2004).

Describir, caracterizar y comprender el funcionamiento de estos procesos de re-fronterización y de des-fronterización que suceden a principios del siglo XXI y que lleva a nuevos escenarios transfronterizos, es un ejercicio pragmático y reflexivo que en el caso de Europa se aborda en este artículo.

1.2 Las enseñanzas de la Historia: las fronteras se mueven y transforman.

Desde mediados del siglo XX, tras la IIª Guerra Mundial y la reconstrucción europea, en especial con el nacimiento y configuración de la Comunidad Económica Europea (1957), Unión Europea desde 1992, ha acaecido y está en desarrollo una compleja y completa transformación de las fronteras en Europa (Barón Crespo, 2014), tanto en sus propios dibujos de sus límites territoriales como en su conceptualización, contenidos, funciones y objetivos.

En la Figura 2 se muestran los límites fronterizos de Europa en tres cortes diacrónicos (1914, 1949 y 2014). En esta composición gráfica se observan los cambios fronterizos acaecidos según las condiciones políticas y económicas de cada momento histórico.

En lo que interesa a este ponencia, es significativa la comparación entre los mapas de 1949 (con la Guerra Fría, tras la IIª Guerra Mundial) y de 2014 (tras el derrumbe de la URSS). Es de notar la aparición y desaparición de fronteras por cuestiones de índole geopolítica.

Evolución fronteras europeas siglos XX y XXI

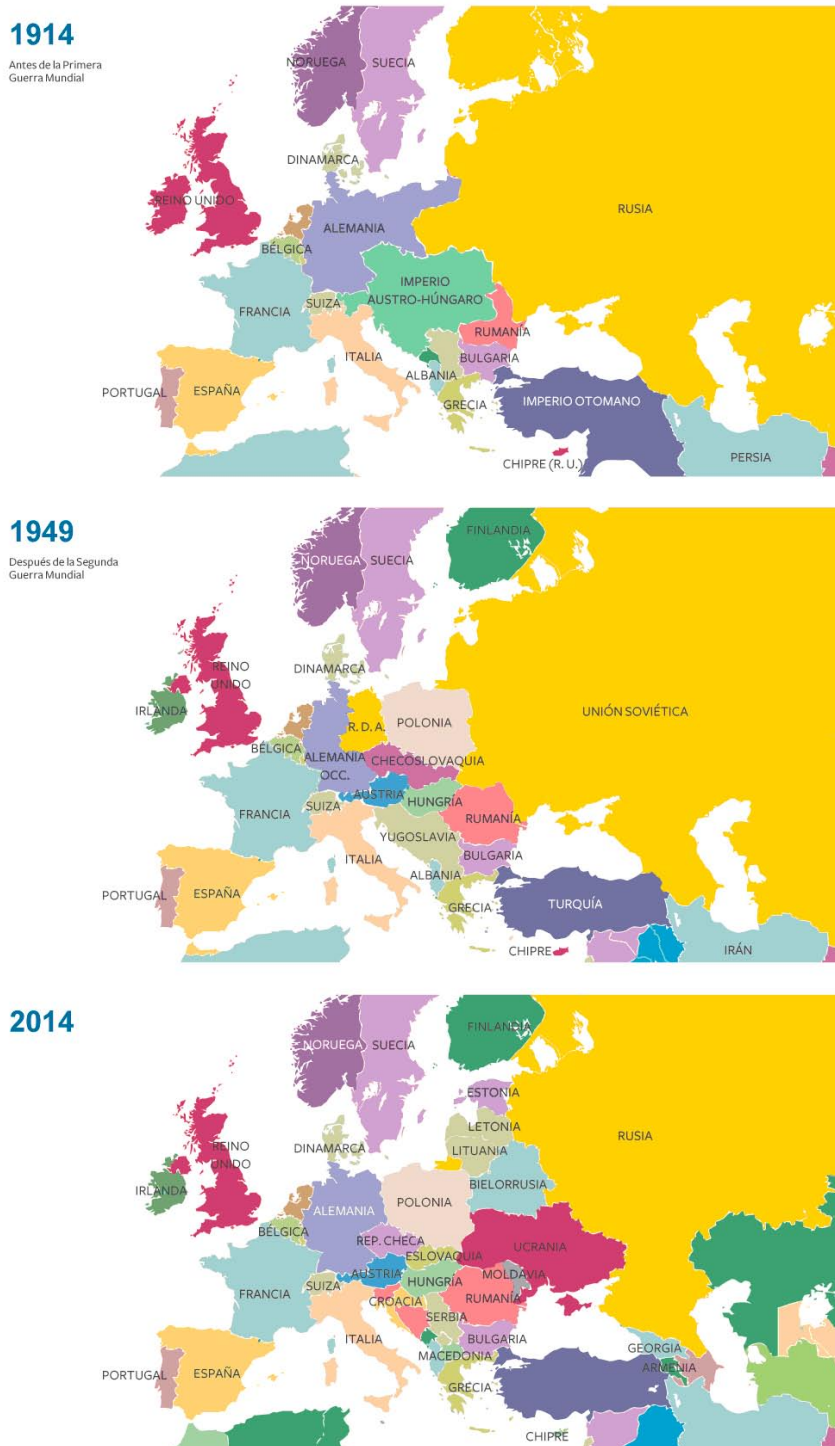


Figura 2 - fuente: Barón Crespo, 2014

Son los casos de la República Federal de Alemania / República Democrática de Alemania y su unificación tras la Caída del Muro de Berlín en 1989; la escisión de Checoslovaquia en República Checa y Eslovaquia; el hundimiento de la URSS, con la vuelta a escena de Rusia y la independencia de países antes aquí integrados, tales con los bálticos (Estonia, Lituania, Letonia), los del Cáucaso (Armenia, Georgia, Azerbaiyán) más los centroeuropeos (Bielorrusia, Moldavia y Ucrania), los procedentes de la desintegración de Yugoslavia (Macedonia, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Serbia, Eslovenia...), etc.

A esta realidad física de los límites fronterizos ha de sumarse la no menos relevante y trascendente influencia producto del proceso de integración económica europea iniciado con el Tratado de Roma de 1957, en especial, por las consecuencias derivadas de su puesta en marcha y desarrollo (ya evolutivo, ya involutivo), que se analiza en los siguientes apartados.

1.3 Configuración económica y conformación territorial de la Unión Europea.

El proceso de integración económica europea, sin duda uno de los más maduros y de mayor recorrido del mundo, ha supuesto una paulatina armonización de los marcos macroeconómicos de los distintos países implicados y una puesta en común de distintas aspectos normativos para la libre circulación de personas y mercancías en pos de la puesta en escena de un Mercado Común Único.

Desde el punto de vista territorial ha habido avances de calado hacia la configuración de una nueva estructuración del Espacio Europeo, con la asunción de políticas que tienden a equilibrar territorios (política regional), con medidas favorecedoras para la vertebración y mejora de los espacios internos transfronterizos ciertamente deslavazados y desestructurados (Interreg).

De la misma forma, se camina hacia la convergencia de distintos ámbitos y sectores, entre los que hay que destacar el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y el Espacio Europeo de Investigación (EEI), que pretenden que las transformaciones europeas se basen en la Sociedad del Conocimiento.

Ello ha repercutido en la elaboración de estrategias territoriales de ordenación transnacional, la configuración de una red de infraestructuras y de transporte común, superando la tradicional organización estatal normalmente de carácter centralista, tendiendo grandes ejes de vertebración del espacio europeo comunitario que unan las teselas del mosaico europeo preexistente.

Se trata de un proceso evolutivo no exento de vaivenes y contradicciones. Pero el proceso lleva camino recorrido que ha repercutido en lo que aquí concierne, las fronteras. Y los efectos han sido diferentes según se trate de las fronteras internas de los países integrados (28) o de las que este bloque de países mantienen con países externos, bien de la propia Europa o bien del resto del mundo (África y Asia, en especial).

Las fronteras internas tienden a deslavazarse, esto es, a desdibujarse al ir tomando medidas de uso común entre los países de la Unión Europea en los ámbitos económico y normativo, lo que pudiera llamarse como proceso de desfronterización.

Incluso surgen unidades de gobernanza bilateral (eurorregiones) que elaboran políticas de cohesión y vertebración regionales en estos espacios interfronterizos. Muy diferente de lo que ocurre con las fronteras externas de este espacio común, que tienden a reforzarse bien por defensa de los intereses internos bien prevención ante las situaciones externas, dándose lo que puede denominarse un proceso de refronterización.

En resumen, por una parte se descafeinan las fronteras y por otro, se potencian. Y ambos efectos en un mismo espacio. Una política fronteriza interna (hacia dentro) diferenciada de una política fronteriza externa (hacia fuera).

2. Las fronteras internas de Europa

2.1 Reconfiguración y realidades de las fronteras internas: visión hacia “dentro”.

La Unión Europea, en su proceso de integración, ha ido avanzando en la toma de medidas tendentes a crear un espacio y un mercado común, donde queden eliminadas las trabas y las dificultades tanto económicas, territoriales, sociales como políticas, fundamentalmente para facilitar el desarrollo de actividades comerciales.

Una de las medidas relevantes ha sido la asunción de una política de infraestructuras y de transportes cuyo objetivo se basa en transformar el mosaico de carreteras, ferrocarriles y aeropuertos existente en cada uno de los países en una red relacionada que supere la visión local y que integre los distintos mercados. Esta red se tiende con un conjunto de proyectos que pretende mejorar los enlaces, eliminando las debilidades o carencias y posibilitando la multimodalidad en el transporte, mejorando las características técnicas y la interoperabilidad.

El diseño de las infraestructuras responde a una dualidad interrelacionada entre una red básica y otra red global. La red básica se conforma con trozos de la red global y su sentido es establecer enlaces rápidos y eficaces. Su horizonte de realización es el año 2030. La red global prevé que las conexiones entre las distintas regiones de la Unión Europea sean óptimas para asegurar su desarrollo (Figura 3). El año 2050 marca la fecha de su ultimación (Comisión Europea, 2015).

Esta Política de Infraestructuras y Transporte se integra dentro de la Política Regional. La Política Regional ha desarrollado en la Unión Europea un conjunto de medidas basadas en que los países con más recursos deben ser solidarios con los que menos tienen.

Uno de los programas de la Política Regional es Interreg, en realidad llamada *Cooperación Territorial Europea*, un instrumento del desarrollo regional cuyo objetivo es intensificar la cooperación institucional transfronteriza entre regiones internas y externas a las fronteras de la Unión Europea.

Asimismo, los acuerdos de Schengen han favorecido la movilidad interna de la población en la Unión Europea, con la libre circulación de personas, como veremos en el siguiente apartado.

Todo lo anterior ha repercutido en una nueva consideración y en el deslazamiento de las fronteras internas entre los países que se integran en la Unión Europea.

RED transeuropea de transporte

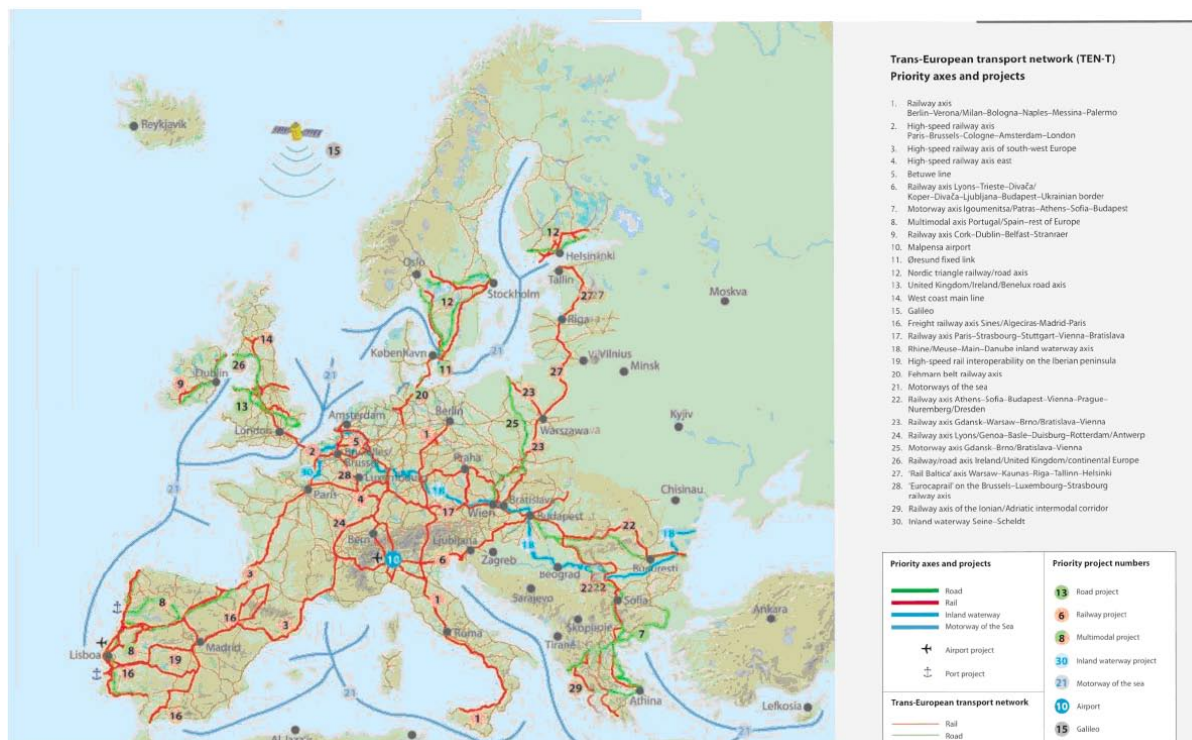


Figura 3 - fuente: Comisión Europea, 2015

2.2 La región transfronteriza Alentejo – Algarve – Andalucía (AAA) como modelo de gestión de frontera interna.

La puesta en marcha de la Política Regional y, en especial, del Programa Interreg está dando buenos frutos. En este último caso, traemos como ejemplo en el caso de la frontera sur entre España y Portugal, el ámbito de actuación de cooperación transfronteriza peninsular que supera ya los treinta años de funcionamiento tras el ingreso de los dos países en la Unión Europea en 1986.

Tras el desarrollo de un amplio programa de cooperación transfronteriza al calor de Interreg I (1990-1993) –donde destacó la construcción del Puente Ayamonte-Vila Real de Santo António--, Interreg II (1994-1999) –donde, entre otros, se realizó un estudio de la viabilidad de conexión ferroviaria Sevilla-Faro-- e Interreg III (2000-2006) –es de reseñar el proyecto de accesibilidad marítima y de atraque con la rehabilitación de ambas márgenes del río Guadiana-- y del programa Operativo POCTEP (2007-2013) en el año 2010 se ha constituido la Eurorregión Alentejo – Algarve – Andalucía (conocida por sus siglas AAA), una iniciativa prometedora (Figura 4).

La “Eurorregión” es la marca y sistemática que utiliza la Unión Europea para que territorios vecinos de países diferentes incentiven y establezcan cooperación

transfronteriza. En suma, un método de cooperación estratégicamente desarrollado y orientado, que se formaliza como instrumento de gobernanza, con capacidad de iniciativa y gestión de fondos, en intereses comunes.

la eurorregión Alentejo-Agarve-Andalucía

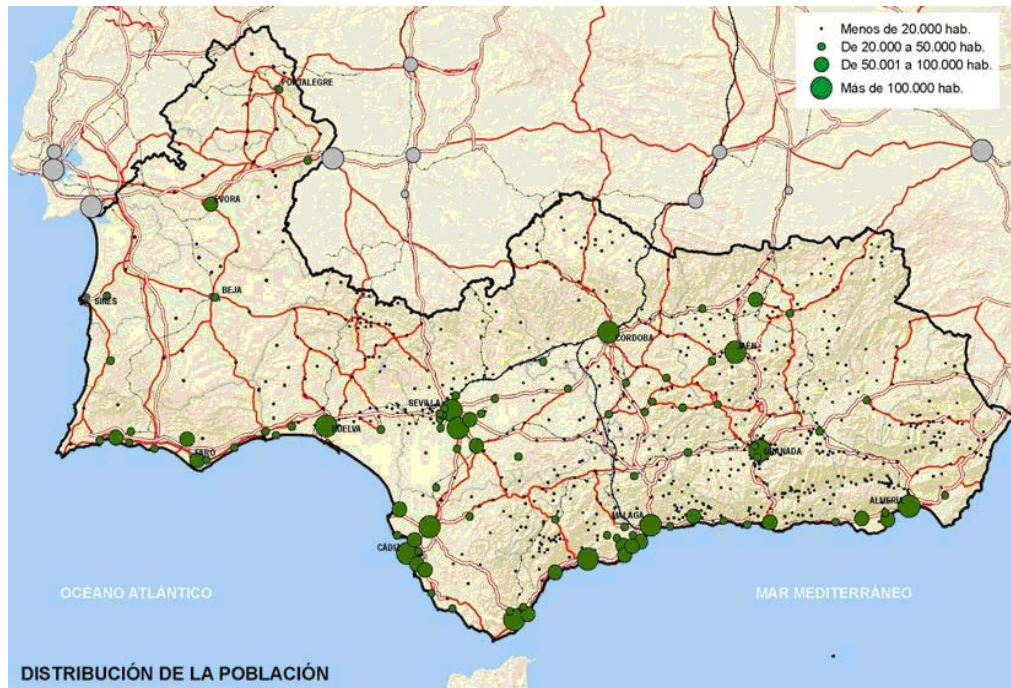


Figura 4 - fuente: (PACT-A3) Plan de Acción de Cooperación Transfronteriza AAA

La Eurorregión AAA, como otras, en el contexto internacional actual, marcado por una alta contingencia y riesgos, debe analizarse desde una visión realista de las relaciones peninsulares no teñida de falsas expectativas (PACT-A3).

No es fácil predecir aunque es de esperar que la hipótesis probable es que la Eurorregión AAA desarrolle una gobernanza multinivel de la relación peninsular fronteriza. En este contexto, la creación y la paulatina construcción de esta Eurorregión del suroeste peninsular es un objetivo a medio y largo plazo, si bien ahora es el momento de tomar iniciativas y decisiones (Varela, 2010).

En el mundo abierto y competitivo actual, la creación de una nueva entidad territorial, con responsabilidades y competencias, se presenta como un enfoque muy atractivo para la agregación de recursos, la cohesión territorial, los beneficios compartidos de las economías de escala y la proyección de las economías regionales en mercados más amplios.

Sin duda, a los efectos aquí perseguidos, la Eurorregión AAA es un ejemplo de deslavazamiento del efecto límite o borde de una frontera, un camino de “desfronterización” que va paulatinamente enlazando ambos territorios y haciendo invisible la cicatriz territorial, paisajística, social y económica existente.

2.3 Actuales retos: Brexit, populismo proteccionista y crecimiento del euroescepticismo.

El proceso de integración económica europeo no está exento de problemas y contradicciones que lo hacen avanzar y retroceder. Dentro de los distintos países y regiones existen movimientos que no están conformes con la integración económica y sus derivadas políticas, comúnmente llamados movimientos euroescépticos, muchos de ellos teñidos de populismo proteccionista.

En el año 2016 hubo un acontecimiento en el escenario no previsto: el proceso de desvinculación de Gran Bretaña de la Unión Europea (recordemos que se integró en el año 1975, desarrollándose con algunas peculiaridades propias que le ha hecho no participar en el euro ni en algunos aspectos, entre otros, de los acuerdos de Schengen). Es comúnmente conocido como Brexit. A través un referéndum, Gran Bretaña decidió por un 52 % a favor iniciar un proceso para salir del proceso de integración económica europeo.

Ello conlleva a que se desarrolle en la actualidad un proceso de negociación que posee sus peculiaridades para que en el transcurso de dos años Gran Bretaña deje de pertenecer a la Unión Europea (se pase de 28 a 27 países). Una situación no prevista y ante la que no se estaba preparado.

Podemos asistir de forma llamativa a un fenómeno parecido al del mito del manto de Penélope: que se estaba continuamente tejiendo y destejiendo. Porque el Brexit no es el único gesto o realidad: en Francia, con el crecimiento del Partido Frente Nacional de Marine Le Pen, en Hungría con el crecimiento del frente nacionalista, etc. Se dan síntomas en la dirección de populismo proteccionistas del estado – nación.

Es más, a nivel mundial, hay otras señales que alertan: la vuelta al proteccionismo económico de las políticas del nuevo presidente de EEUU, Donald Trump, deshaciendo o renegociando algunos acuerdos de integración (Asia Pacífico, Nafta...), con la política de construcción del Muro en la frontera con México, etc...

3. Las fronteras externas de Europa

3.1 Gestión y potencialidades de las fronteras externas: visión hacia “afuera”.

El camino conducente a la toma de decisiones políticas comunes en fronteras exteriores se trazó con la firma del *Acuerdo de Schengen*, del año 1985 que da lugar a una geografía sin fronteras que abarca la mayor parte de los países de la Unión Europea (Figura 5).

Desde entonces, la gestión de las fronteras externas ha experimentado una serie de cambios entre los que cabe destacar el Sistema de Información de Schengen, el Sistema de Información de Visados y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Comisión Europea, 2015)

El incremento de los flujos migratorios externos hacia distintos países de la Unión Europea trae como consecuencia una serie de incertidumbres y riesgos, al conformar un espacio común y único sin controles fronterizos internos, que necesita una política común en materia de gestión de las fronteras exteriores (Comisión Europea, 2015) .

Precisamente es en esta política de fronteras exteriores donde la Unión Europea encuentra un mayor número de dificultades y acumula visiones enfrentadas entre los distintos países según sea el color del gobierno que en cada periodo va dirigiendo cada uno de ellos. Tanto que incluso el proceso de integración económica pueda encontrar en este tema el principal escollo que lleve a su final o reconversión como tal institución.

3.2 El caso de España – Marruecos: ejemplo de gestión de frontera externa.

Tal y como tuvimos ocasión de exponer (López Lara, 2008; López Lara y Miranda Bonilla, 2015; Miranda Bonilla y López Lara, 2016) las relaciones transfronterizas entre Andalucía y las regiones del norte de Marruecos, separadas por el estratégico Estrecho de Gibraltar, se encuentran en una situación de encrucijada en cuanto a su evolución futura, moviéndose entre conformarse como un “espacio fronterizo conflictivo” o como un “espacio transnacional” (El Houdaigui, 2005), es decir, entre una zona conflictiva (refronterización) o entre una zona integrada interdependiente y competitiva (desfronterización).

Espacio Schengen

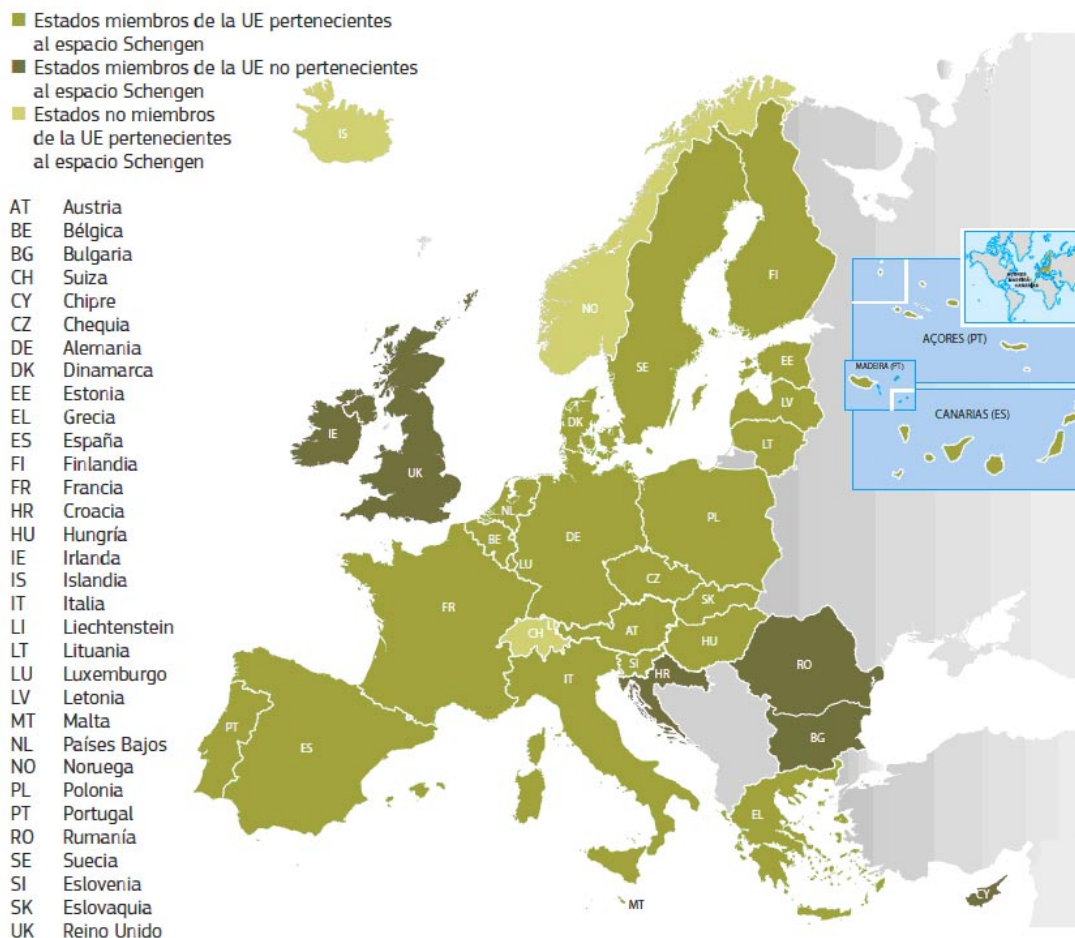


Figura 5 - fuente: Comisión Europea, 2011

Esta frontera, la zona transfronteriza del Estrecho de Gibraltar es algo más que una frontera al uso, ya que une al fenómeno de la frontera desde el punto de vista geográfico y socio-económico, su carácter de encrucijada geopolítica (norte/sur), cultural (cristianismo/islam), económica (Europa/África).

Como tuvimos ocasión de escribir, las relaciones económicas y comerciales, los problemas del Estrecho de Gibraltar (contaminación, narcotráfico, inmigración ilegal, terrorismo islámico...) contextualizan el día a día de Andalucía y del norte de Marruecos (López Lara, 2007). Una de las posibles soluciones para tratar estos problemas de forma conjunta es conformar una región transfronteriza (López Lara y Miranda Bonilla, 2015). Debe de unirse a lo comentado que se trata de una de las fronteras más visibles del planeta, que experimenta las diferencias de renta o el escalón económico más grande del mundo entre países vecinos geográficamente hablando.

No en balde representa una de las mayores puertas de entradas de las migraciones internacionales procedentes de África y del Oriente asiático. Un cruce de esencias, en este caso ya no geográficas, sino de gestión, del qué querer ser, del qué querer aplicar. Lo que se deduce hasta ahora es un proceso de refronterización, de muy distinto signo al que acontece en las fronteras de España con Portugal o Francia.

3.3 Actuales retos: nuevas migraciones, refugiados y terrorismo.

La Unión Europea vive en la actualidad un momento convulso y confuso. De una parte está en juego su propia conformación como entidad con el Brexit, una primera escisión o involución en el proceso de integración económica. A los efectos que aquí interesan, de otra parte, están los desacuerdos y faltas de consenso en cuanto a las políticas y medidas a considerar y poner en efecto en relación a los inmigrantes, refugiados y asilados políticos.

Se han sucedido una serie de acontecimientos que señalan unas posturas diferenciadas, cuando no enfrentadas, en relación a la gestión de los flujos de inmigrantes ilegales. Como muestra, baste señalar los vaivenes y contradicciones que tuvo el caso del buque "Aquarius", fletado por una ONG para salvar a inmigrantes procedentes de las costas africanas y de Siria que cruzan el Mediterráneo, que tras ser rechazado por las autoridades italianas y chipriotas, fue recibido en el puerto de Barcelona como política activa del Gobierno socialista de España, recién estrenado tras una moción de censura al Partido Popular. El mismo Gobierno que, en escasos días, realizó una acción contrapuesta a la anterior, al devolver a Marruecos una serie de inmigrantes africanos que saltaron la valla fronteriza de Ceuta de manera violenta.

Polonia y Hungría presentan serias desavenencias en relación al número de refugiados a acoger y en cuanto a las gestiones a realizar con los inmigrantes, poniendo en duda el acatamiento del fallo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que les obliga a acoger la cuota de refugiados asignada desde Bruselas.

Sin olvidar los problemas derivados de la latente amenaza terrorista del integrismo islámico, que pone en tensión a las fronteras, tanto internas como externas, y que

bloquea el mismo proceso iniciado en Schengen, señalando un claro retroceso en la política interna de fronteras.

4. Conclusiones: nuevos tiempos, nuevas formas de definir y gestionar las fronteras

Resulta incuestionable que se han producido en los últimos tres decenios cambios cualitativos y cuantitativos en el concepto de fronteras en Europa. Hasta mediados del siglo XX, las fronteras funcionaban como espacios de delimitación política y administrativa de los estados, que detentaban la soberanía de la economía y de la cultura, asegurando la defensa militar.

Las fronteras se habían ido, hasta entonces, transformando y modificando como resultado de guerras entre estados o como consecuencia del surgimiento y desarrollo de instituciones internacionales. La actual reconfiguración de los espacios fronterizos está asociada a nuevas funciones y objetivos, que no siempre responden a acciones desarrolladas por estos estados e instituciones supranacionales y que están sometidos a presiones externas globales, como por ejemplo, los procesos de inmigración (Sassen, 2015).

En la actualidad el concepto de frontera se ve influenciado y condicionado por la pérdida de soberanía del estado, que ya no es el único encargado de la seguridad, de la economía y de la cultura del país en consideración.

Algunas fronteras se van diluyendo al perder peso el efecto “barrera” o límite de los aspectos económicos, culturales y de seguridad. Por ello, en la literatura científica empiezan a aflorar estudios que desarrollan nuevos enfoques que se centran en muchos casos en la integración transnacional que da lugar a espacios de actuación económica, política y cultural, dando lugar a nuevas proposiciones institucionales en las fronteras (Mansvelt y Hortelano, 2016). Es el caso de las fronteras internas de la Unión Europea. En otros casos, como los que representan fronteras externas de la Unión Europea, las condiciones de contexto son bien diferentes, creándose un haz de situaciones que implican un futuro lleno de incertidumbre y desafíos.

Es necesario, en estos momentos, análisis y prospectivas sobre la realidad de estos espacios transfronterizos que eviten tanto visiones extremadamente edulcoradas de los beneficios de la interacción económica, política y cultural como visiones contrarias basadas en el miedo y en la falta de expectativas.

Referencias Bibliográficas

Barajas, María del Rosio, Solís Marlene (Coord.) (2013). *Fronteras comparadas: desarrollo, trabajo y migración. México-Estados Unidos/Marruecos-Unión Europea*. Primera edición. Tijuana, B.C., México: El Colegio de la Frontera Norte; México, D.F.: Juan Pablos Editor.

Barón Crespo Enrique (2014). “Evolución de las fronteras en Europa. El mapa cambiante del viejo continente en los últimos cien años”. *El País*. Consultado en: https://elpais.com/internacional/2014/03/22/actualidad/1395517593_915093.html

Blatter Joachim (2004). "From "spaces of place" to "spaces of flows"? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America". *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 530–548.

El Houdaigui Rachid (2005). "Le détroit de Gibraltar: d'une frontière conflictuelle à un espace transnational?". En: F. Izquierdo y T. Desrues, *Actas Primer Congreso del Foro de Investigadores del Mundo Árabe y Musulmán (FIMAM)*, Barcelona: Bellaterra, p. 9.

López Lara Enrique (2008). "Cooperación y desarrollo territorial en el espacio fronterizo del norte de Marruecos". *Estudios Fronterizos*, IX/17, 43 - 71.

López Lara Enrique (2015). "El valor estratégico de los servicios en la construcción del territorio". *El papel de los servicios en la construcción del territorio: redes y actores: VII Congreso de geografía de los servicios*. Alicante, Vol. 1, 201-222.

López Lara Enrique, Miranda Bonilla José (2015). "La región transfronteriza del Estrecho de Gibraltar (Andalucía - Norte de Marruecos): contextos, condicionamientos y potencialidades; perspectivas de futuro". En: Barajas María del Rosio et al. *Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa*. Tijuana (México):El Colegio de la Frontera Norte/ CIAD. 156-189.

Mansvelt Jan Hortelano Luis Alfonso (2016). "La apertura de la frontera: ¿nuevas identidades fronterizas?". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 72, 271-284.

Miranda Bonilla José López Lara, E. (2016). "Evolución y actualidad de las políticas de la Unión Europea en el Magreb". En: Enrique José Varela Álvarez y Celso Cancela Outeda. *Las fronteras ante sus espejos. Relatos transfronterizos sobre Europa, América, Asia y el Magreb*. Santiago de Compostela, España: Ed. Andavira. 53-65.

Rifkin Jeremy (2000). *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*. Barcelona: Ed. Paidós.

Rifkin Jeremy (2011). *La Tercera Revolución Industrial*. Barcelona: Ed. Paidós.

Sassen Saskia (2015). *Expulsiones. Brutalidad y Complejidad en la Economía Global*. Argentina: Katz Editores.

Taylor Hazel (2007). "Tacit knowledge: conceptualizations and operationalizations". *International Journal of Knowledge Management*, Vol. 3, 60-73.

Varela Enrique José (2010). *Gestión pública y gobernanza local en perspectiva comparada. Las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el Norte de Portugal*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/10715/1/T31557.pdf>

Sitiografía

Comisión Europa (2011). El espacio Schengen. Una Europa sin fronteras. <https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/avramopoulos>

Comisión Europea (2014). Red Transeuropea de Transportes Europea. https://ec.europa.eu/info/topics/transport_es

Comisión Europea (2015). Política de Exterior y Seguridad. https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_es

PACT-A3 (2011). Plan de Acción de Cooperación Transfronteriza Alentejo – Algarve - Andalucía http://www.pact-a3.org/cooperacion_transfronteriza.php

América Latina: Una, ninguna, cien mil.... Integraciones regionales y sus fronteras internas en el nuevo milenio

Tiziana Bertaccini

1. ¿Hacia una América Latina?

En las décadas de 1980 y 1990, América Latina vivió dos grandes procesos de transformación en forma simultánea: las transiciones democráticas y el ingreso en la era de la globalización, que determinaron por un lado, un ajuste de las relaciones estado-economía-sociedad y, por otro lado, una diversificación en las relaciones internacionales donde se abrieron perspectivas inéditas. (Van Klaveren 2012). América Latina presentaba un rostro nuevo: el modelo económico estatal había sido suplantado por la participación en la economía global, se habían modificado los sistemas políticos-institucionales, mientras se delineaba una nueva interacción entre la esfera política y la social, al mismo tiempo que se iban generando nuevas formas de “hacer política”.

Desde la década del 90 reaparecieron formas populistas en distintas modalidades, antes como neo-populismos neoliberales y, a partir de finales del siglo, como formas neo-estadales. De tal forma, la necesidad de una “nueva política” empezó a ser reivindicada, expresándose también en el ámbito internacional: por un lado, se manifestó en una dimensión política supra-nacional que buscaba interactuar tanto al interior como al exterior de la región y, por otro lado, en múltiples formas de integraciones regionales.¹

Con la llegada al poder en el Cono Sur de las llamadas “nuevas izquierdas” han prosperado inéditas formas de integración regional y sub-regional, que se han alejado del enfoque eminentemente económico del regionalismo abierto de los años 1990,² para adquirir específicamente una dimensión más de tipo político (Bertaccini 2017). Eso en concordancia con la visión de estos gobiernos que planteaban el regreso del predominio de la política sobre la economía y un relanzamiento del papel del Estado, como impulsor de un nuevo modelo de desarrollo interno enfocado en una visión “post-neoliberal”, así como motor de la inserción de los países en la globalización.

Tiziana Bertaccini, University of Turin, tiziana.bertaccini@unito.it

¹ Así, por ejemplo los partidos políticos han empezado a trascender las fronteras de los confines nacionales y a intervenir en cuestiones ajenas, el crecimiento de los flujos migratorios han transformado la arena internacional en un espacio de movilización de los electores.

² En 1992 nació el MERCOSUR, en 1994 se firmó el Tratado de Libre Comercio y, en 1997 la Comunidad Andina se transformó en la Comunidad Andina de Naciones. Para un resumen de los procesos de integraciones regionales ver: Gil, Paiking (2013); Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2015).

A su vez, los nuevos organismos sub-regionales sirvieron también para promover el multilateralismo, que ha sido una respuesta a los cambios en el sistema internacional y al temor de un unilateralismo estadounidense, el cual se expresó en la idea de una geopolítica multipolar. En efecto, las inéditas formas de integración regional en Sudamérica compartieron la retórica fundamentada en la necesidad de construir un mundo multipolar formado sobre la base de la igualdad entre los Estados. Si bien estas integraciones acabaron por doblarse a los sueños de sus gobernantes y a sus deseos de liderazgo en la región y en el mundo. Así, el modelo venezolano buscaba fortalecer el posicionamiento de su país en la economía internacional y el Brasil usó la integración regional al fin de alcanzar sus objetivos globales, manteniendo una política exterior que jugaba en el ámbito regional para obtener el liderazgo necesario, a fin de alcanzar el *status de potencia* en el ajedrez mundial.³ (Malamud, Rodríguez, 2014:63-87)

El proceso de construcción de un sentido político de las integraciones regionales, que empezó con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de la república en Venezuela, por un lado, se expresó a lo largo del nuevo siglo como un intento de modernización de algunas formas existentes de integración como el Mercosur⁴ y, por otro lado, en experimentos inéditos de sub-regionalismos, como la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) o la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR). Pese a sus diferencias, un aspecto común de estos regionalismos fue el de desarrollarse alrededor de ejes ideológicos muy precisos, con el objetivo de exportar sus modelos políticos y sociales hacia el sistema internacional latinoamericano y reforzar la soberanía nacional.

Paradójicamente, se trató de regionalismos que reivindicaban la soberanía nacional, un principio que -junto al de la autodeterminación- ha sido históricamente el fundamento de las políticas exteriores de los países latinoamericanos, y el antiimperialismo.

Si recorremos el camino del proceso de formación de la Unión Suramericana, la cual pretendía ser el nuevo modelo de integración para el siglo XXI⁵ o si observamos los fundamentos ideológicos del Mercosur, encontraremos una reafirmación incesante de la soberanía nacional. La integración regional en esta acepción política, que incluye también el principio de incrementar la inclusión social, se configuró más como una herramienta que como un fin en sí mismo.

Uno de las componentes del nacionalismo ha sido sin duda el nacionalismo económico, que en América Latina se ha vuelto una reivindicación típica de las izquierdas. En efecto, a pesar de la multiplicidad de las formas de integración presentes, en la

³ Otras investigaciones comparten esta visión subrayando que los procesos de integración regional han sido una fuente de legitimación de la presencia en la sociedad internacional, (Giacalone 2009).

⁴ El Pacto de Buenos Aires fue estipulado entre los presidentes Lula da Silva y Kirchner que en 2003 preveía un MERCOSUR renovado y con capacidad de rechazar el poder unilateral de los estados a favor de un orden multilateral fundado en la igualdad de los estados. (Consenso de Buenos Aires 16 de octubre de 2003).

⁵ *Declaración de Cochabamba Colocando la Piedra Fundamental para la Unión Suramericana*, 10 de diciembre de 2006.

región nunca se ha eliminado del todo el proteccionismo, que ha generado repetidos conflictos comerciales. Un ejemplo es el caso entre Brasil y Argentina, pese a la prioridad concedida por parte de la política exterior *kirchnerista* al Mercosur y a su relación con el gigante sureño; sin duda, este aspecto ha constituido un obstáculo en el avance de una integración más profunda.

El segundo rasgo es el antiimperialismo, aspecto estrictamente relacionado con la soberanía y también elemento constitutivo del nacionalismo. El uso del ideal bolivariano decimonónico de “Nuestra América”, que ha constituido la medula de la construcción ideológica de estas integraciones políticas, ha cruzado bajo varias fisionomías todo el siglo XX, el se cual abrió con la evocación del *Espíritu Americano* del Ariel y se cerró con el proyecto continental del *Socialismo del Siglo XXI* de Chávez. Estas integraciones políticas fuertemente ideologizadas se han construido, si bien con diferentes matices, en oposición “al otro”, considerado un enemigo externo y percibido como una amenaza para la región. (Caballero Santos 2014: 841-865)

La bien conocida narrativa populista antiimperialista de Chávez ha sido compartida por los países participantes en un *bloque panlatino*, en su versión más fundamentalista por los países del ALBA y en forma más relativista por los países amigos satélites, como Brasil y Argentina, cimentándose en una geopolítica multipolar construida a partir de su oposición a la hegemonía unipolar estadounidense. El discurso más fundamentalista ha tenido inevitablemente repercusiones también al interior de los mismos procesos de integración donde no han faltado contrastes y fragmentaciones, muchas veces alimentadas por las inventivas de Chávez en contra de Colombia, acusada de ser un aliado del Pentágono y esto en oposición al eje Caracas-Brasilia-Buenos Aires.

En el centro-norte del sub-continente existe “otra” América Latina. En México y en Centro América, con excepción de Nicaragua de Ortega que gravitaba en el ALBA, las integraciones regionales no habían adquirido una connotación política e ideologizada, más bien seguían fundamentándose esencialmente en factores comerciales. El otro gigante de América Latina, México, que acababa de vivir la primera alternancia política en 2000 a favor del Partido Acción Nacional (PAN), hace tiempo había perdido su estatus de líder en la región, proyectando todo su potencial hacia los vecinos del norte, particularmente a través del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN) (Rouquié, Ramos 2015:448-449). En términos de la política exterior con el Cono Sur, el primer gobierno panista había dejado un saldo negativo. El presidente Felipe Calderón (2006-2012), resuelto a reforzar los vínculos con la región, decidió impulsar la creación de una nueva organización hemisférica, heredera del Grupo de Rio, que como su antecesora fuera un mecanismo eminentemente político, el cual desembocó en el nacimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La idea de crear un órgano hemisférico surgió a raíz de la experiencia demostrada por el Grupo de Rio, de su capacidad negociadora en los foros internacionales. En 2008, las tensiones en la frontera entre Colombia y Ecuador estimularon la preocupación del presidente Calderón sobre las consecuencias nefastas que los roces entre estados causaban al progreso de la región, llevándolo a solicitar a sus homólogos hallar puntos de encuentro.

Frente a un escenario geopolítico que parecía dibujar una división regional de dos América Latinas y caracterizado por una superposición entre un desmesurado número de integraciones regionales, la CELAC⁶ nació como mecanismo de “síntesis” para alcanzar una voluntad política común que, en medio de tanta fragmentación, pudiese proyectar a la región en el mundo,⁷ es decir, por medio de la construcción de un organismo hemisférico sin la presencia de Estados Unidos.

Sin embargo, desde los primeros pasos de la CELAC se manifestaron visiones políticas opuestas y a veces irreconciliables, haciéndose manifiesta la difícil convivencia con el sistema hemisférico interamericano. Si por el denominado bloque *panlatino*, la lógica política detrás del nacimiento de la CELAC había sido remplazar a la OEA; para otros países, los dos eran sistemas compatibles y también complementarios.

La fragmentación de la región en múltiples formas de integración y su reflejo al interior de la CELAC acabó por disminuir su potencial de instrumento político de resolución de controversias. Si bien en algunos casos ha sido fructífero el papel mediador de los diversos esquemas de integración, por otro lado muchas veces los intentos de solucionar conflictos han generado contraposiciones entre UNASUR, MERCOSUR, CELAC, en particular con la OEA, por la presencia en su interior de los Estados Unidos. Así ha ocurrido con las tensiones en la frontera Colombia–Venezuela, desde la crisis venezolana, que ha demostrado la ineficiencia de los procesos de integración (fundamentados en la postura ideológica), hasta la más recién desintegración de UNASUR.

2. Conflictos fronterizos en la integraciones regionales

En 2014 el director de Casa Patria Grande, Néstor Carlos Kirchner afirmaba: “Es en nuestras fronteras donde se ve la verdadera integración regional. Es en nuestras fronteras donde nosotros nos sentimos partes iguales dentro la diversidad.”⁸

Cuando se inauguró la Casa Patria Grande, en 2011, la presidenta Cristina Fernández Kirchner, acompañada por sus homólogos José Mujica y Fernando Lugo, afirmaba que América del Sur había alcanzado un grado de unidad como nunca en aquel entonces. Sin embargo, a pesar de los prometedores discursos oficiales, si dirigimos la mirada hacia las fronteras internas, la realidad aparece bastante distinta. Las integraciones regionales siguen cruzadas en su interior por conflictos entre las fronteras que han permanecido como un constante motivo de tensiones.⁹

⁶ La CELAC nació en la Cumbre de Caracas en 2011, como mecanismo representativo de la concertación política, cooperación e integración de los Estados. *Declaración de Caracas*, www.walk.sela.org

⁷ *Papel de México en la integración de América Latina y el Caribe: Creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*, Secretaría de Relaciones Exteriores, s.f., <https://ser.gob.mx>

⁸ La casa es un organismo de la Secretaría General de la Presidencia, según interpretaciones oficiales, creado *ad hoc* para continuar los trabajos del ex presidente al frente de UNASUR y para afianzar una mayor integración de los pueblos latinoamericanos.

⁹ Para una cronología de los conflictos, ver: (Serrano Monteavaro 2011: 7-13).

Una parte de la literatura muestra de manera alarmante la persistencia del conflicto interestatal y la continuidad de la querrela en el mismo cauce político.¹⁰ Esta perspectiva pone en evidencia que a pesar de no haber generado guerras abiertas, los conflictos interestatales más graves de los últimos treinta años del siglo XX se han dado por disputas territoriales o fronterizas.¹¹ Al contrario, otros estudios han disminuido la importancia de este enfoque alarmante, señalando que en 1990, al finalizar la Guerra Fría, solo 3,000 Km de límites fronterizos eran impugnados y que con las disputas por las reivindicaciones territoriales (a las cuales se asocian frecuentemente), se calcula alrededor de 600,000 Km², tan solo un 3% de la superficie de América Latina (Cairo, Lois 2014: 52).

Una mirada historiográfica de larga duración entre los siglos XIX y XX nos muestra que los litigios fronterizos se han sucedido de manera casi interrumpida¹² (García Pérez 2005) y que en el siglo pasado, entre 1945 y 1999, las disputas limítrofes interestatales han representado un tercio de los conflictos, caracterizándose por ser más prolongados y con un fuerte impacto sobre la estabilidad regional (Sánchez de Rojas Díaz 2015: p.14).

Muchos de los conflictos irresueltos son legados del siglo XIX, como en el caso de la reivindicación de la salida al mar en territorio chileno por parte de Bolivia que remonta a la Guerra del Pacífico, o aquella disputa entre Bolivia y Brasil por la Isla Suárez en la cuenca del Amazonas (Tratado de Ayacucho en 1867); o el conflicto territorial entre Guatemala y Belice (Tratado anglo-guatemalteco de 1859); o las controversias entre Chile y Argentina por las fronteras patagónicas (Tratado de 1881), por citar algunos.

Sin embargo, otros conflictos han aparecido en el último tercio del siglo XX, y varias de estas disputas entre los dos últimos siglos han sido militarizadas (Domínguez, Mares 2004: 376-380). Algunas evaluaciones evidencian que en términos cuantitativos el mayor número de disputas fronterizas, y las más violentas se han situado en el Cono Sur. Si tomamos como ejemplo la zona de integración de UNASUR, que desde su nacimiento ha tenido el objetivo de alcanzar la paz y de generar un espacio de confianza entre los estados miembros, vemos que a lo largo del siglo XXI han permanecido en su interior muchos diferendos: Uruguay-Brasil, Bolivia-Chile-Perú, Perú-Chile, Ecuador-Colombia, Colombia-Venezuela, Venezuela-Guyana, Venezuela-Trinidad y Tobago, Surinam-Guyana; en todos los casos se ha tratado de tensiones territoriales o marítimas y zonas fronterizas "calientes".

No habría que olvidar que otra área fuertemente conflictiva ha sido Centroamérica. Aquí, como en la cuenca caribeña, la amenaza de una confrontación militarizada

¹⁰ Nos referimos a la visión de un grupo de trabajo de investigadores que aplicaron una perspectiva comparada entre casos, tomando aquellos donde las querrelas siguen vivas o se han resuelto en los primeros años del siglo XXI. (Domínguez, Mares 2004)

¹¹ Guerra entre Salvador y Honduras (1969); Argentina y Reino Unido (1982); Ecuador y Perú (1995); diferendos entre Argentina y Chile (1978); relaciones tensas entre Chile y Perú y Bolivia a finales de los años setenta; enfrentamiento entre Colombia y Venezuela (1987).

¹² Esta periodización sugiere que en términos relativos alcanzaron mayor intensidad entre 1875-1910 y 1851-1874 y que en la etapa más reciente han sido más escasos.

augmentó desde los años de 1990 del siglo pasado. Nicaragua ha tenido diferendos con Colombia, Guatemala, El Salvador y Honduras. Este último con El Salvador y Guatemala; y Guatemala con Belice. A lo largo del presente siglo algunos enfrentamientos han persistido (Guatemala-Belice, Costa Rica-Nicaragua y Honduras-Nicaragua) y otros han evolucionado, como el de Honduras y El Salvador o de Nicaragua y El Salvador, y otros se han reanudado como entre Nicaragua y Honduras; todos estos conflictos parecen no haber tenido relación con la política democrática de los países involucrados.¹³

A pesar de los acuerdos comerciales preferenciales y también de los regionalismos, las zonas fronterizas son constantemente expuestas a conflictos. En efecto, se puede constatar que la interdependencia comercial, muchas veces limitada por un exceso de defensa de la soberanía nacional, hasta ahora no ha podido resolver los riesgos de conflictos, y tampoco lo ha podido lograr la pertenencia a una misma integración regional. Por ejemplo, al interior del MERCOSUR recordamos el conocido *conflicto de las papeleras* entre Uruguay y Argentina por la instalación de una planta papelera en la rivera del río fronterizo (Uruguay), que llevó a un escalamiento de la tensión, incluyendo la preocupación por un posible incidente armado. Además de afectar las relaciones diplomáticas entre miembros del MERCOSUR, el principal paso fronterizo para el tráfico de personas y mercadería quedó bloqueado durante tres años, con los consecuentes efectos negativos sobre las economías.¹⁴

Las aún escasas investigaciones que ponen en correlación las integraciones regionales y los estudios relativos a zonas de fronteras, consideran a la integración regional como un factor primario para la cooperación transfronteriza. Sin embargo, evidencian que las disputas políticas han sido muchas veces causa de impedimento al comercio transfronterizo y a la integración económica, como ha ocurrido en la triple frontera Perú, Bolivia y Chile o entre Colombia (Norte de Santander) y Venezuela (Táchira). (Koff 2008: 126,128). Lo que queda claro es que el nacionalismo territorial no ha desaparecido y las disputas fronterizas siguen siendo una ocasión para reafirmar la soberanía nacional. (Cario, Louis 2014: 61)

Hace algunos años en algunos estudios se expresaba que la globalización no había tenido un impacto notable sobre el conflicto territorial, ello a causa de la permanencia de los aspectos simbólicos del territorio; mientras que otras investigaciones rechazaban las tesis de "desterritorialización", debida a la globalización y, al contrario, planteaban un proceso continuo de territorialización: "Las fronteras siguen siendo dispositivos de control de entrada a los territorios estatales, lo que continua mostrando su importancia en la imaginación geopolítica moderna, y siguen siendo objeto de disputas por aspectos a menudo simbólicos", subrayando la paradoja de que la globalización, por un lado, desterritorializa los procesos políticos y sociales y, por otro lado, permite que estos sean más visibles.¹⁵

¹³ Esta conclusión según los autores coincide con el resultado de otras investigaciones. (Domínguez, Mares 2004: 383).

¹⁴ El conflicto papelera Botnia empezó cuando Uruguay violó tratado del río Uruguay al no comunicar a Argentina la instalación de la fabrica finlandesa. (Gallego Díaz 2011)

¹⁵ Nos referimos a los estudios de Kahler (2006) y Newman (2006) por el resumen del debate ver (Cairo Carou, María Louis 2014).

Sin duda, han subsistido reclamos territoriales en contra del “enemigo exterior”, como en caso de las islas Malvinas, por parte de Argentina, o de la Guyana, por parte de Venezuela, que considera este diferendo una herencia colonial. Sin embargo, la reivindicación de la soberanía territorial no ocurre solo en retrimiento de un supuesto “enemigo exterior”, sino también con países unidos en regionalismos. Por ejemplo, en el caso de Bolivia mientras progresaban los pasos hacia una profundización de la integración, se iba reavivando la reivindicación de acceso al mar en territorio chileno. Si bien este conflicto nunca se resolvió y a partir década de los noventa se han suscitado acciones por parte de los gobiernos bolivianos, es con la reforma constitucional del gobierno de Morales en 2009 que la reclamación marítima pasa a ser parte de la Carta Magna: el Estado declara su derecho “irrenunciable e imprescriptible” sobre este territorio y el “ejercicio pleno de su soberanía” se convierte en un “objetivo permanente e irrenunciable” (Constitución Política del Estado 2009)¹⁶. La nueva Constitución dedica un capítulo completo al tema de las fronteras, donde se puntualiza que el Estado establece una política permanente de desarrollo, pero también una política “estratégica” hacia las fronteras (Constitución Política del Estado 2009)¹⁷. La Constitución dispone que las zonas de seguridad fronterizas deban de estar bajo un régimen de seguridad especial y que las Fuerzas Armadas tengan como “deber fundamental” su “defensa, seguridad y control” (Constitución Política del Estado 2009)¹⁸.

Mientras se invocaba el sueño bolivariano y la unidad latinoamericana, y mientras se gestaba el regionalismo alternativo de la Alianza Bolivariana para las Américas, el propio Chávez preveía un fortalecimiento de la presencia del estado en las zonas de integración fronteriza; de tal forma que sucesivamente, en el Plan de la Patria (2013-2019), junto con la ampliación del poder militar para la defensa de la patria y a una nueva doctrina militar bolivariana, se incrementó la actividad cívico-militar en las fronteras para la defensa del territorio nacional.

En el caso de la frontera Venezuela-Colombia, pese a las políticas de redefinición de zonas fronterizas actuadas por la Comunidad Andina, a una legislación favorable por parte de la Colombia y a la creación de Zonas de Integración Fronterizas (ZIP) (continuada aún después del retiro de Venezuela del CAN), su desarrollo se ha visto detenido por los conflictos entre los gobiernos. (Ramírez 2008: 140, 149). A lo largo de la crisis venezolana se dio una verdadera militarización de las entidades fronterizas de Táchira, Zulia y Apure, ya afectadas por el estado de excepción en víspera de las elecciones de 2015, en cuanto había una correlación de fuerzas políticas a nivel municipal que desfavorecía el oficialismo. Todo esto ocurrió paralelamente a la creación de la llamada “Misión Nueva Frontera de la Paz” por parte de Venezuela, que tuvo como objetivo refundar un nuevo espacio fronterizo, al mismo tiempo se enviaban contingentes de militares y se aceptaba la mediación de países alineados como Argentina, Brasil y Ecuador.

¹⁶ Cap. IV, art. 267-268.

¹⁷ Art. 264.

¹⁸ Art. 262 y 264.

En el caso de Brasil, país promotor de la Unión Suramericana, la defensa de los 15,535 Km de fronteras terrestres, ha sido una preocupación constante. Desde su primer periodo de gobierno, el presidente Lula atendió a las áreas de fronteras, y en particular a la Amazonia, hecho que se relaciona con la búsqueda de su liderazgo en la región. (Londoño Niño 2015: 47). El presidente Lula sostenía la necesidad de contar con Fuerzas Armadas más equipadas y más adiestradas. En 2007, mientras se avanzaba hacia la conclusión de UNASUR, Lula anunció un plan estratégico para el siguiente año, mismo que preveía un aumento del presupuesto militar de un 50% y una reorganización de las defensas fronterizas, debido a que: "las fronteras terrestres, las aguas jurisdiccionales y el espacio aéreo de las dimensiones de un país como Brasil demandan Fuerzas Armadas muy bien equipadas y adiestradas para la defensa de los intereses nacionales". (Jorge Marirrodiga 2007).

En 2008, por primera vez fue emitido en Brasil el documento de carácter estratégico, *La Estrategia Nacional de Defensa*, donde se planteaban los lineamientos generales en materia de defensa. No se trataba solo de modernizar el aparato defensivo, sino de llevar a cabo una transformación acorde a la posición que iba adquiriendo el país en el concierto internacional (Estrategia Nacional de Defensa, 2008). La estrategia nacional de defensa estaba concebida como inseparable de la estrategia nacional de desarrollo, ambas dirigidas a construir la nación: "*En ambas, se despierta para la nacionalidad y se construye la Nación*". (Estrategia Nacional de Defensa 2008: 8) El proyecto de reforzar la defensa habría de favorecer el desarrollo centrado en el principio de independencia nacional: la EDN era concebida como "*el vínculo entre el concepto y la política de independencia nacional, por un lado, y las Fuerzas Armadas para resguardar esa independencia, por el otro.*" (Estrategia Nacional de Defensa 2008: 9).

En las directrices del documento se precisaba la idea de concentrar la presencia de unidades del Ejército, de la Marina y de la Fuerza Aérea en las fronteras terrestres y de agua, con tarea de vigilancia. Se daba prioridad a la región amazónica, que en gran parte constituye territorios de frontera, donde el Brasil se declaraba "*vigilante en la reafirmación incondicional de su soberanía*". (Estrategia Nacional de Defensa 2008: 14)

El año siguiente el gobierno adquirió a Israel aviones no tripulados, que permitían fotografiar y filmar personas y objetos también de noche, para vigilar las fronteras de Argentina y Paraguay y la Amazonia (Arias 2009). Sucesivamente, en 2012, el gobierno de Dilma Rousseuf publicó el Libro Blanco de la Defensa Nacional (LBDF), donde se detallaba la creación del Sistema Integrado de Vigilancia de Fronteras (SIFRON) y se incorporaba la capacidad nuclear de Brasil: un mensaje para igualarse a las naciones más poderosas del mundo. (Libro Blanco de la Defensa Nacional 2012).

Hay que subrayar que a lo largo de la primera década del presente siglo, en buena parte de la región el gasto en defensa ha aumentado de manera considerable, indicando un acentuado militarismo. (Pere Ortega, Juan Sebastián Gómez, 2010).

En términos generales se encuentra que las zonas fronterizas en Latinoamérica presentan procesos contradictorios, ya que muchas veces la presencia del estado es débil y se convierten en territorios a merced de redes criminales internacionales. En

efecto, uno de los principales problemas de las fronteras del siglo XXI está relacionado con la presencia del narcotráfico que también genera tensiones entre los gobiernos. Muchas fronteras son altamente permeables y se han convertido en “zonas calientes” como las zonas fronterizas interandinas, la triple frontera entre Brasil, Paraguay y Argentina, o la frontera entre Brasil y Paraguay, lugares donde vertiginosamente han aumentado las tasas de homicidio (Carneri 2017). Recién la ciudad de Pedro Juan Caballero en el departamento de Amambay (Paraguay) empieza a conocerse como “la capital narco”, líder en la producción de mariguana y corredor de cocaína y de armamento. (Pérez Laureano 2017). Debido a la emergencia de un narcotráfico que no conoce confines, muchas veces los gobiernos han puesto en marcha operativos militarizando o cerrando fronteras. Para tomar solo uno entre los cientos de ejemplos que hoy se multiplican, se puede mencionar la llamada “Operación Centinela” de 2012, cuando Venezuela desplegó soldados en sus fronteras, encontrando así una enésima justificación para vigorizar la narrativa antiimperialista en contra de Colombia. Hoy en día, la misma motivación de control de fronteras centrada en el combate al narcotráfico sigue reavivando el complejo e irresuelto conflicto entre Colombia y Venezuela. Así, Diosdado Cabello, acusa Colombia de desproteger sus fronteras favoreciendo el control de estas zonas por parte de grupos de paramilitares y bandas criminales, razón por la cual Venezuela estaría

[...] obligada a mover tropas a su frontera porque Venezuela resguarda sus fronteras, no es como Colombia que no le para a la frontera, ellos tienen desprotegida toda la frontera [...]“convirtiéndose así en un “territorio para que los paramilitares manden y los grupos Bacrim (bandas criminales) hagan y deshagan con el pueblo de Colombia.(EFE 2018)

En enero de 2017, al finalizar su mandato el secretario de UNASUR Ernesto Samper Pizano, reconoció que los problemas de la integración se han ido desplazando hacia las fronteras y subrayó la paradoja de una región que se abre hacia afuera mientras permanece cerrada a su interior. (Samper Pizano 2017).

3. Crisis de las integraciones regionales y refrontalización

Parecen haber transcurrido muchos años desde aquel cercano 2015, cuando las cumbres de la CELAC y de las Américas reunieron a los 33 países de América Latina, en un prometedor escenario para la integración latinoamericana. Dos años más tarde, en 2017, la V cumbre de la CELAC, celebrada en Punta Cana, a tan solo 5 días de la toma de posesión de Trump, ha sido desertada por la mayoría de los presidentes (Jiménez 2017) y cerró con una genérica referencia en contra del proteccionismo, sin incluir en su declaración final una mención explícita en contra de las políticas, y de las amenazas, del neo-electo presidente estadounidense. (Declaración Política de Punta Caña: 2017)

Hoy en día el desmoronamiento del eje atlántico del bloque *panlatino*, que había empezado entre 2015-2016 con la llegada de los gobiernos Macri en Argentina y Temer en Brasil, parece estar llegando a su fin con la lenta agonía de UNASUR y del ALBA, que marcan el ocaso del sueño del socialismo del siglo XXI y el inicio de una nueva geopolítica de la integración latinoamericana.

América Latina está sujeta a dos cambios: uno en el escenario internacional, marcado por el soberanismo del vecino del norte, y el otro en el escenario interno, con el ocaso de los gobiernos de izquierda. Cuando en el “otro occidente” se empezaba a cuestionar los procesos de integración regional bajo el impulso de los populismos proteccionistas y nacionalistas, en América latina la llegada de los primeros gobiernos conservadores, o de centro-derecha, dieron inicio a un cambio en la políticas exteriores, con el propósito de permitir una mayor apertura de la región y para revitalizar las integraciones regionales, alejándolas de las connotaciones ideológicas que las habían caracterizado en los años anteriores, reorientándolas hacia un mayor pragmatismo, flexibilidad y realismo. (Bertaccini 2017: pp. 52-54). Así desde el principio, los gobiernos de Macri y de Temer se alejaron del eje venezolano, poniendo su atención en la Alianza del Pacífico, considerada como el posible nuevo modelo de integración, y en un MERCOSUR renovado que parecía regresar a la lógica prevalentemente económica de los años de 1990, que hoy busca finalmente concluir el acuerdo con la Unión Europea. La sanción de suspender a Venezuela como parte del mercado suramericano, ello a causa del incumplimiento del protocolo de adhesión, ha sido una decisión antes impensable. La novedad que podría determinar un cambio significativo en el panorama de la integración latinoamericana, y un mejoramiento de los términos de intercambio interregional todavía muy deficitarios, es el acercamiento que ha empezado a vislumbrarse entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur.

Después de Argentina y de Brasil, la política ha proseguido su giro hacia la derecha; Pedro Pablo Kuczynsky en Perú y Lenin Moreno en Ecuador, y en el considerable ciclo electoral de 2017-2018 con la llegada de Sebastián Piñera en Chile y de Iván Duque en Colombia. Solo México, con la victoria de Manuel Andrés López Obrador, se sitúa en una tendencia contraria a la región.

Sin duda la crisis venezolana ha acelerado las dificultades de la CELAC, y de los regionalismos presentes en su interior, sin bien hay que evidenciar que hace años la Comunidad latinoamericana estaba dividida a causa de posiciones contrastantes acerca de la administración de Maduro; en último, el éxodo masivo venezolano ha intervenido como potente efecto detonador. Después de meses de parálisis por la falta de consenso sobre la elección del nuevo secretario general de la Unión Suramericana, el realineamiento político iniciado en 2015 ha desembocado en la decisión de la mayoría de los países de UNASUR¹⁹, entre el cual el mismo país fundador, de suspender su participación en el organismo. Atrás de la motivación oficial de presionar el gobierno de Maduro, se encuentra una postura ideológica diversa de los gobiernos que poco a poco han ido remplazando las izquierdas latinoamericanas.

Al final de agosto de 2018, Lenin Moreno ha anunciado su retiro del bloque bolivariano del ALBA, condenando al gobierno de Venezuela y tomando distancia del apoyo que le ofreció su predecesor, también esto a causa de la crisis desatada por el flujo migratorio proveniente desde Venezuela. (España Sara 2018)

¹⁹ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú.

El sueño de la unidad latinoamericana y de la ciudadanía suramericana, alrededor del cual Unasur esperaba aunar los distintos procesos subregionales²⁰, se ha quebrantado frente a la crisis venezolana y al flujo migratorio que nos muestra, una vez más, la existencia de “cien mil” Américas Latinas donde hasta migrantes de los “países hermanos” son percibidos como invasores. La migración venezolana es vista como amenaza a la seguridad del estado y se asiste a un escalamiento de la refrontización, que a bien ver nunca ha dejado de existir, y la militarización de algunas zonas fronterizas.

Desde los inicios de 2018 Ecuador ha recibido aproximadamente 547,000 venezolanos, con una afluencia diaria de 2,700-3,000 personas que ha ido aumentando en la primera semana del mes de agosto, cuando ingresaron cerca de 30,000 venezolanos (ACNUR 2018). El 8 de agosto el gobierno ecuatoriano ha declarado el estado de emergencia y puesto restricciones a la entrada en el país, si bien se estima que solo el 20% de ciudadanos venezolanos se quedan en Ecuador, los demás continúan su viaje hacia Chile y Perú. Pocos días después de esta masiva afluencia, ingresaron también en un solo día a Perú 5,100 personas, adoptándose la misma medida, y alegando la motivación de la seguridad ciudadana, se empezó a exigir el pasaporte para poder ingresar al país, requisito ya adoptado en el presente año por Colombia y Chile.

También en América Latina han aparecido retóricas xenófobas en el discurso político y en la sociedad. El gobierno de Brasil, en plena campaña electoral, no ha descartado la posibilidad de cerrar sus fronteras con Venezuela frente a la presión de algunos políticos locales del estado fronterizo de Roraima donde se han dado episodios xenófobos.²¹ El discurso anti emigrante se ha vuelto un tema electoral y la gobernadora del estado de Roraima ha publicado decretos restrictivos de entrada. Algunos días después, en medio de encendidas polémicas, la respuesta del presidente Temer ha sido desplegar tropas en aquella frontera.

También el gobierno argentino ha anunciado un plan de medidas de control de emigrantes, reforzando el proceso de expulsión, (Obarrio 2018). A lo largo de 2018 para enfrentar “los desafíos del siglo XXI” el presidente Macri ha ampliado las funciones de las Fuerzas Armadas, que después de la dictadura habían sido apartadas de la seguridad interior, y que hoy pueden intervenir ante cualquier “agresión de origen externo en defensa de la soberanía, la integridad territorial y la independencia política”.²² El control y la vigilancia de las fronteras, que también durante los gobiernos de Cristina Fernández habían involucrado el uso de las Fuerzas Armadas, siguen incluidos entre

²⁰ La vocación integracionista de Unasur tenía como objetivo final llegar a formar el ciudadano suramericano del siglo XXI asegurando la libre movilidad de las personas y un “pasaporte suramericano” al estilo de la Unión Europea. (Samper Pizano 2015).

²¹ Nos referimos al pueblo de Pacaraima, de alrededor de 12,000 habitantes, en el estado fronterizo de Roraima donde en el mes de agosto de 2018 ha sido atacado un campamento de inmigrantes sin techo y otros expulsados. No se trató de un episodio único sino el último de meses de fricciones con los 60.000 venezolanos que han cruzado la frontera. (Avendaño 2018).

²² El Decreto 683/2018 sustituye el art. 1 del decreto n. 727/06 eliminando la precedente restricción de agresiones externas perpetradas por fuerzas armadas perteneciente a otros estados.

los objetivos estratégicos. La política nacional de fronteras es considerada necesaria en la lucha en contra del narcotráfico, objetivo declarado prioritario, por lo cual se ha instituido Operativos Conjuntos de Fronteras (OCAF). Frente al despliegue de militares en la localidad fronteriza de la Quiaca y a las consiguientes acusaciones de Evo Morales que Argentina ha militarizado la frontera con Bolivia, el gobierno Macri ha contestado simplemente que no hay base militar, no hay regimiento, sino ha comenzado el "Operativo de Integración del Norte", que colabora con "fronteras protegidas", desplegando militares en las provincias de Salta (localidad San Antonio de los Cobres) y de Misiones (puerto Iguazú).

4. Conclusiones

Como es bien sabido, América Latina sigue siendo una región fragmentada y con escaso grado de integración a su interior, ello a pesar de, y a causa de su alto número de integraciones regionales.

Ni el hecho de compartir historias e identidades culturales ni la interdependencia comercial han sido elementos suficientes para avanzar hacia un proceso de integración más efectivo.

Se trata de un problema en gran parte político. Los novedosos experimentos de regionalismos del siglo XXI, tales como el ALBA, UNASUR, la CELAC y el MERCOSUR renovado, han tenido una visión instrumental de la integración, más orientada a objetivos políticos e ideológicos (donde prevalece el interés nacional y la defensa de la soberanía), que como una finalidad en sí misma.

La voluntad política necesaria para el avance de los procesos de integración regional o sub-regional, cuando ha existido, no ha sido condición suficiente en cuanto se ha expresado en una cantidad de proyectos que han acabado por ser contrastantes entre ellos, faltando siempre una visión compartida. El mismo concepto de democracia, que ha encontrado un punto de encuentro con los gobiernos de las izquierdas en la promoción de la democracia participativa y de los derechos sociales, ha sido diferente en América Latina.

Las efervescencias de los regionalismos "políticos" del siglo XXI se han fundamentado sobre bases ideológicas que, como manifiesta la actual coyuntura, han debilitado su continuidad ante el cambio de gobiernos en la región, hasta delinear la posibilidad de una futura desaparición de algunos de ellos, como en el caso de UNASUR. Estos procesos se han desarrollado junto a un reforzamiento de la soberanía nacional que sumada a la estructural debilidad interna institucional que caracteriza la región, no ha derivado en el desarrollo de una fortaleza institucional supranacional, con instituciones comunes capaces de tomar decisiones vinculantes, sin la cual es imposible lograr un mayor grado de integración. Al contrario, los regionalismos han seguido fundamentándose prevalentemente en la *praxi* intergubernamental.

Las fronteras son un espejo del estado de los regionalismos y también de las relaciones entre estados donde se pueden evaluar las políticas exteriores de

los gobiernos. Si la conectividad fronteriza ha sido identificada como un factor determinante para avanzar en el proceso de integración, y si en las fronteras se pueden medir el dialogo y el nivel de confianza entre estados, en América Latina a pesar de los avances en algunas regiones transfronterizas, lo que parece prevalecer es la dinámica del conflicto, animado tanto de viejas rivalidades irresueltas cuanto de nuevas urgencias, tal cual es el narcotráfico y las migraciones. En las fronteras se ha manifestado la paradoja de una política exterior por parte de los gobiernos latinoamericanos que por un lado se votaron al multilateralismo y a la integración regional y por el otro no han superado una concepción defensiva de las fronteras, las cuales no cesan de ser entendidas como límite o factor de separación, prevaleciendo como un espacio de reivindicación de la soberanía nacional.

Resolver los conflictos fronterizos es un paso necesario a los procesos de integración por las repercusiones económicas y también por las políticas. La problemática puede resumirse con una afirmación reciente del Comisario Europeo, Johannes Hans, a propósito de la posible entrada de los Balcanes Occidentales a la Unión: “o exportamos estabilidad como Unión Europea o importamos inestabilidad”. (Cavallone 2018). Después de la lección de Croacia, en disputa con Eslovenia por su frontera marítima, muchos estados europeos han rechazado el ingreso de estados que no hayan resuelto sus disputas fronterizas por la inestabilidad que pueden traer al interior de la UE.

En fin, podemos concluir recordando, como dijo Michel Foucher, que el contexto democrático es condición imprescindible para superar el carácter de frente contenido en cada frontera. Mientras nuevas sombras se asoman en la región, y el Ministro Exterior de Brasil Araujo promete luchar en contra del *globalismo* entendido como una versión cultural de la globalización, desde las cenizas de UNASUR ha nacido PROSUR, la enésima nueva forma de integración, que quiere ser pragmática y alejada de cualquiera ideologización, y que promete cumplir con la eternamente incumplida promesa de transformar América Latina en una región más integrada.

Referencias bibliográficas

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2015). "La integración regional en América Latina: nuevos y viejos esquemas. Incertidumbres de futuro". *Documento de Trabajo*, Cooperación Española, noviembre, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/Documento%20de%20trabajo%207.pdf>.

Arias Juan (2009). "Lula se vuelca en la defensa de las fronteras de Brasil". *El País*, 29 de julio, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: https://elpais.com/internacional/2009/07/29/actualidad/1248818403_850215.html

Avenidaño Tom (2018). "La retórica xenófoba agudiza la crisis migratoria venezolana en Brasil". *El País*, 22 agosto, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/08/21/actualidad/1534881891_146822.html

Bertaccini Tiziana (2017). "Las integraciones políticas latinoamericanas del siglo XXI". *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, Vol 1, no.1, 33-60 consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <https://iris.unito.it/retrieve/handle/2318/1640832/340983/Articulo%20Integraciones%20politicas%20XXI.pdf>

Caballero Santos Sergio (2014). "La identidad en el MERCOSUR: regionalismo y nacionalismo". *Foro Internacional*, vol. 54, no.4 (218), 841-865.

Cairo Carou Heriberto, Louis María (2014), "Geografía política de las disputas de fronteras: cambios y continuidades en los discursos geopolíticos en América Latina (1990-2013)". *Cuadernos de Geografía-Revista Colombiana de Geografía*, Vol. XXIII, No. 2, 45-67.

Carneri Santi (2017). "Los narcos brasileños también matan en Paraguay". *El País*, 4 de diciembre, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/12/04/actualidad/1512392876_473995.html

Domínguez Jorge, Mares David, Orozco Manuel, Scott Palmer David, Rojas Aravena Francisco, Serbin Andrés (2004) "Disputas fronterizas en América Latina". *Foro Internacional*, Vol.44, No. 3(177), 357-391.

EFE (2018) "Cabello acusa Colombia de desproteger su frontera con Venezuela". *El Universal*, 19 de julio, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <http://www.eluniversal.com/politica/15374/cabello-acusa-a-colombia-de-desproteger-su-frontera-con-venezuela>

España Sara (2018) "Ecuador anuncia su salida del ALBA para presionar a Venezuela por el éxodo masivo de ciudadanos". *El País*, 24 de agosto, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/08/24/america/1535066311_810891.html

Gallego Díaz (2011). "Uruguay activó la alarma prebélica con Argentina por el conflicto de las Papeleras". *El País*, 12 de octubre, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: https://elpais.com/internacional/2011/10/12/actualidad/1318444573_870229.html.

García Pérez Juan (2005). "Conflictos territoriales y luchas fronterizas en América Latina durante los siglos XIX y XX". *Norba. Revista de Historia*, vol. 18, 215-241, disponible en : <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2274196.pdf>

Giacalone Rita (2009) "Identidad y motivaciones políticas en la integración suramericana". *Cuadernos Latinoamericanos*, No. 35, 56-57.

Gil Luciana, Paiking Damián (2013). "Mapa de Integración Regional en América Latina-Procesos e instituciones". *Nueva Sociedad*, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <http://www.ba.unibo.it/risorse/files/Gillnt.RegionalenAL.pdf>

Jiménez Carmen (2017) "La Celac pasa de puntilla ante los desafíos que plantea Trump". *La Vanguardia*, 26 enero, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20170126/413701598015/la-celac-pasa-de-puntillas-ante-los-desafios-que-plantea-trump.html>.

Koff Harlan (2008). "La política fronteriza comparada y las estructuras del poder". *Estudios Políticos*, No.32, 119-134.

Londoño Niño, Edgard Andrés (2015): "Política externa para la integración fronteriza a partir del caso de la Triple frontera Brasil, Colombia, Perú en los gobiernos de Lula, Uribe y García (2006-2011). *Análisis Políticos*, Vol.28, No.83, 44-56.

Malamud Andrés, Rodríguez Julio C. (2014) "A caballo entre la región y el mundo: el dualismo creciente de la política exterior brasileña". *Desarrollo Económico*, Vol.54, No. 212, 63-87, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/16058/1/ICS_AMalamud_ACaballo_ARI.pdf.

Marirrodriga Jorge (2007) "Brasil se rearma y refuerza la defensa de sus fronteras". *El País*, 26 de noviembre, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: https://elpais.com/diario/2007/11/26/internacional/1196031603_850215.html.

Obarrio Mariano (2018). "Macri lanza un plan para reforzar el control de inmigrantes". *La Nación*, 19 de agosto, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2163790-macri-lanza-plan-reforzar-control-inmigrantes>.

Pere Ortega, Juan Sebastián Gómez (2010) *Militarismo en América Latina*. Barcelona: Justicia i Pau, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: http://www.centredelas.org/images/stories/adjunts/663_Militarismo%20en%20America%20Latina_cas.pdf

Pérez Laureano (2017) "Pedro Juan Caballero, la ciudad paraguaya que se convirtió en la capital narco de Sudamérica". *Infobae*, 19 de marzo, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2017/03/19/pedro-juan-caballero-la-ciudad-paraguaya-que-se-convirtio-en-la-capital-narco-de-sudamerica>

Ramírez Socorro(2008) "Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances". *Estudios Políticos*, N.32, 135-169, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/110/11002019.pdf>

Rouquié Alain, Ramos Gabriel (2015) "México y el TLCAN veinte años después". *Foro Internacional*, Vol.55, No.2 (220), 433-453.

Samper Pizano Ernesto (2015). "El nuevo ciudadano del siglo XXI". *El País*, 15 mayo.

Samper Pizano Ernesto (2017) "Discurso de rendición de Cuentas del Secretario General de UNASUR: Volver a lo Nuestro", 31 enero, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <http://www.unasursg.org/es/node/1064>.

Sánchez de Rojas Díaz Emilio (2015). "El retorno de la geopolítica en América Latina: los problemas fronterizos Colombia-Venezuela y otros temas". *Documento Análisis ieee.es*, 44/2015, 1-17.

Serrano Monteavaro Miguel Ángel (2011). "Los conflictos fronterizos en Iberoamérica y la integración en materia de seguridad y defensa II". *Documento Análisis ieee.es*, n. 33/11, 1-13.

Van Klaveren Alberto (2012), "América Latina en un nuevo mundo". *Revista CIDOB d'Afers Internacionales*, No.100, diciembre, 131-150.

Sitografía

"Discurso de rendición de Cuentas del Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper Pizano: "Volver a lo Nuestro", 31 gennaio 2017, consultable in www.unasur.org

ACNUR 2018. ACNUR aumenta su respuesta tras la declaratoria de emergencia de Ecuador, 10 de agosto de 2018, <http://www.Acnur.org>, consultado el 3 de octubre de 2018.

Consenso de Buenos Aires, 16 de octubre de 2003, consultado el 17 de junio de 2018, disponible en: www.redesur.org/el-consenso.

Constitución Política del Estado de Bolivia (2009) http://www.oas.org/dil/esp/Constitución_Bolivia.pdf consultado el 17 de septiembre de 2018

Declaración de Caracas, 3 diciembre 2011, www.walk.sela.org

Declaración de Cochabamba Colocando la Piedra Fundamental para la Unión Suramericana, 10 de diciembre de 2006, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3337/3206>

Declaración Política de Punta Caña, 25 de enero de 2017, www.sela.org

Estrategia Nacional de Defensa (2008), Ministerio de Defensa, <http://www.defesa.gov.br> consultado el 11 septiembre 2018.

Libro Blanco de la Defensa Nacional (2012), Ministerio de Defensa, <http://www.defesa.gov.br>, consultado el 11 septiembre 2018.

Papel de México en la integración de América Latina y el Caribe: Creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Secretaría de Relaciones Exteriores, s.f.<https://ser.gob.mx>

La integración económica de México con Norteamérica y el pacífico: entre riesgos y oportunidades

María del Rosío Barajas Escamilla

Introducción

El objetivo de este artículo es abordar y discutir la participación y los esfuerzos de México en un nuevo *regionalismo* que le permita diversificar su nivel de integración económica con el propósito de disminuir su dependencia económica con Estados Unidos, país al que destina más del 70 por ciento de sus exportaciones. A lo anterior se ha sumado la incertidumbre derivada del proceso de renegociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), el cual inició pocos meses después de que Donald Trump tomara posesión como presidente de Estados Unidos en enero de 2017, y concluyó a principios de octubre de 2018, cuando el documento fue enviado para su discusión a los órganos legislativos de México, Estados Unidos y Canadá.

Sin duda, el inicio del siglo XXI parecía marcar la tendencia de un modelo de integración económica entre países basada en la conformación de bloques económicos bastante bien identificados, destacando los casos de la Unión Europea (UE), el TLCAN, el Mercado Común de América del Sur (Mercosur), el ASEAN y otros pequeños bloques comerciales. Los niveles de integración en cada caso han sido diferentes, pero en su totalidad se distinguían por abrazar el multilateralismo. Sin embargo, la segunda década del siglo indica una nueva tendencia que apunta hacia el crecimiento del bilateralismo o, una perspectiva aislacionista, debido a la necesidad desde un punto de vista del proteccionismo, a un regreso a las economías menos abiertas.

El avance de México hacia su integración al Trans-Pacific Partnership (TPP),¹ si bien en un primer momento estuvo motivada por la participación de Estados Unidos dentro del tratado, también representaba una opción para este país de diversificar su economía y enfrentar desde ahí a un importante competidor en el mercado estadounidense: China.

Sin duda, la salida de Estados Unidos del TPP le generó a México un gran dilema, recibiendo una fuerte presión de dicho país para abandonar también ésta asociación. Sin embargo, México ha logrado mantenerse en dicho acuerdo. Ante esta decisión, en el presente artículo se argumenta sobre la importancia de la permanencia de México en el TPP como un medio no sólo para diversificar su economía, sino para generar mayores encadenamientos productivos a partir de su participación en cadenas globales de valor. Por otro lado, México puede fortalecer su posición geopolítica frente

a Estados Unidos y buscar un mayor acercamiento con China con el fin de empujar procesos de cooperación que consoliden su modelo de desarrollo industrial. Sin duda, México tiene mucho que aprender de otros países que se encuentran dentro del TPP, como Corea, Singapur y Japón, entre otros.

El presente artículo se organiza en cinco apartados: el primero corresponde a la discusión de los elementos conceptuales alrededor del regionalismo abierto, el multilateralismo vs. bilateralismo; en el segundo se describe brevemente la incorporación de los países de América del Norte, Centroamérica y América del Sur en diversos procesos de integración regional, incluyendo el TLCAN y el TTP; en el tercer apartado se aborda la discusión relativa a la participación de México en el TTP como parte de un nuevo proyecto de integración regional: en el cuarto apartado se analiza brevemente los desafíos que enfrentará México después de la renegociación del TLCAN como su principal proyecto de integración regional, y finalmente en el quinto apartado se presentan las conclusiones del trabajo.

1. Regionalismo abierto vs acuerdos bilaterales

La globalización y el desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) han generado un cambio en la organización del comercio mundial. Además, este desarrollo ha motivado que los países busquen elevar sus niveles de competitividad a través de signar acuerdos de integración regional, los cuales les permiten obtener reglas preferenciales para el comercio internacional; este mecanismo es promovido desde las grandes cadenas productivas.

Entre los esquemas de integración regional más importantes se encuentran la UE, el TLCAN, la alianza Asia-Pacífico, el Mercosur, entre otros. Con este tipo de acuerdos, el capital asegura el acceso a grandes mercados, así como la eliminación de más del 90 por ciento de aranceles en productos industriales.

Sin embargo, la integración regional ha sido cuestionada por las poblaciones de los países más desarrollados, generando descontento debido a fenómenos como la migración internacional, la relocalización industrial y agrícola, y hasta por el rescate financiero de países de menor desarrollo, como Grecia y Turquía, en el caso de la Unión Europea.

Antes de continuar con esta discusión, es importante referirnos a los diversos significados del regionalismo. El concepto comprende diversas dimensiones, las cuales no siempre son comprendidas o incorporadas en la visión de quienes la construyen: regionalización, conciencia regional e identidad, cooperación regional inter-estatal (multi-nivel), integración regional promovida por el Estado y cohesión regional (Malamud, A. (2013). Lo más importante es poder hacer compatibles dichas dimensiones en un marco multi-nivel.

La regionalización se refiere en primera instancia a la interdependencia socio-económica que resulta de la integración de mercados formales e informales. Bajo estos esquemas de identidad regional se construyen diversos aspectos de la cultura

de los países que integran la región. Otro elemento importante, es la disposición a la cooperación inter-estatal (multi-nivel), la cual se ejerce de manera voluntaria.

La integración y la cohesión regional son promovidas por el Estado. Sin embargo, un tema de suma sensibilidad ha sido que dicha cohesión implique un cierto grado de transferencia de soberanía e implique costos de transacción, los cuales suelen ser altos si no se cumplen las reglas de integración. Sin embargo, la globalización es una fuerza que permea a todas las regiones, de tal forma que ante una fuerte competencia en el mercado global, los Estados-Nación buscan asociarse regionalmente para incursionar en el comercio internacional e intervenir en redes globales de producción, como acertadamente Dicken (2011) lo ha señalado.

Algunos autores consideran que el único caso de éxito de un proceso de integración regional es el de la UE, y ello con sus variantes (Malamud, A. (2013). Sin embargo, la reciente salida de Gran Bretaña de este acuerdo comercial, incorpora un elemento de incertidumbre al nuevo regionalismo.

Para profundizar sobre el tema del nuevo regionalismo, es necesario analizar la diferencia existente entre una integración de tipo geográfico y aquella conocida como integración estratégica. Waldkirch (2004) señala que el tamaño del comercio se determina por la necesidad de inversión de los países en cuestión, lo cual indica que es mejor relacionarse con socios que tienen mayor comercio aun cuando éstos no estén cercanos geográficamente.

Bajo una nueva perspectiva de integración regional, la evidencia empírica muestra que los países emergentes no deberían solamente buscar atraer Inversión Extranjera Directa (IED) a través de estos esquemas de integración económica, sino también acceder al cambio tecnológico por medio de la derrama tecnológica (*technological spillovers*). Un dato interesante de la Organización Mundial del Comercio (OMC) es que desde que inicia el nuevo regionalismo, hacia la década de 1990, la IED en los países en desarrollo ha crecido 30 por ciento, en comparación con el 20 por ciento que creció en la década de 1980. A pesar de ello, es poco lo que se ha expandido el desarrollo tecnológico (CEPAL, 2018).

Lo cierto es que los países emergentes presentan serias dificultades para atraer IED y eso obstaculiza el acceso a recursos, retrasando el avance hacia la integración regional. A través de un análisis empírico, Waldkirch (2004) y Warleigh-Lack, A. (2006), concluyen que para que un proceso de integración regional sea exitoso, es necesario que la fuente de IED mayoritaria provenga de los países miembros, pero en ambos sentidos. Y como se verá más adelante, la falta de correspondencia representa uno de los elementos que no se dan ni en el TLCAN ni en el TTP.

De acuerdo con Balassa (1961), las principales etapas de la integración en el mundo son cuatro: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica. Actualmente, sólo la Unión Europea ha logrado pasar hasta la última etapa, cuando se decide lograr la unión monetaria a través del Euro, incluso cuando Reino Unido fue el único grupo de países que, siendo miembro de la Unión Europea,

no se sumó a la zona Euro, pero se benefició igualmente de ello. En 2017, después de una apretada votación, Reino Unido decidió salir de la UE, lo cual está ocasionando múltiples complicaciones no sólo para el resto de los miembros de la UE, sino para ellos mismos.

Como se analiza en el apartado siguiente, un país emergente como México ha incursionado particularmente en esquemas de libre comercio con múltiples países. Sin embargo, el mayor comercio de México dentro del TLCAN (más de 70%) sigue siendo con Estados Unidos y en menor medida con Canadá. De tal forma que la entrada de México al TPP podría constituir una oportunidad para que dicho país diversifique su comercio y busque una menor dependencia con el gigante del norte. Así como deseable es que su proceso de diversificación económica se dé también con los países de Centroamérica y América del Sur, con quienes comparte además del idioma y la cultura.

2. La participación de México y los países de América Latina en diversos procesos de integración regional

Sin duda el proceso de globalización económica se ha caracterizado por la proliferación de acuerdos regionales de comercio e integración económica, aun cuando suceden fenómenos como el Brexit, que ejemplifica el abandono de un proceso de integración de los más significativos ocurridos en el siglo XX: la Unión Europea. Lo cierto es que la mayor parte de los países de renta media han optado por esta estrategia tanto para atraer inversión extranjera directa a sus países como para propiciar mayores encadenamientos productivos con redes globales de producción.

El cuadro 1 muestra los principales esquemas de integración económica en Norteamérica y Latinoamérica, los cuales se analizan para situar la importancia que por un lado tuvo el TLCAN, y por el otro, la relevancia que hoy presenta la negociación del TPP no sólo para México, sino también para la región de influencia. A pesar de que en 1969 fue cuando se produjo el primer acuerdo de tipo regional en Sudamérica (El Pacto de la Comunidad Andina²), fue hasta la última década del siglo XX cuando estos esquemas de integración empezaron a proliferar y de alguna manera a competir entre sí, y a generar el inter-regionalismo (Gardini, G.L. y Malumad, A., 2018).

La creación en 1991 del Mercado Común del Sur (Mercosur) fue el primer acuerdo de importancia firmado en América Latina; en él participaron países como Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. A este acuerdo se sumaron otros países en calidad de “asociados”, representando un mercado considerable de poco más de 303 millones de personas. La década de 1990 fue importante para la consolidación de este esquema regional, el cual empezó a mostrar su agotamiento hacia la primera década del siglo XXI.

² Con la participación de países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y otros países asociados.

Principales esquemas de integración económica en Norteamérica, Centroamérica y América del Sur

Esquema de integración	Año	Países	Población total
CAN –Comunidad Andina	1969	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú; países asociados: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay	106 574 750
Sica – Sistema de Integración Centroamericana	1991	Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana	56 251 241
Mercosur – Mercado Común del Sur	1991	Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela; países asociados: Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Colombia, Guyana y Surinam	303 441 670
TLCAN-Tratado de Libre Comercio de América del Norte	1993	México, Estados Unidos y Canadá	484 287 818
Unasur – Union of Naciones Sudamericanas	2008	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela y Chile	418 449 608
CELAC – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	2011	Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Federación de San Cristóbal y Nieves, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Mancomunidad de Dominica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela	622,196,181
TPP – Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica	2015	Estados Unidos, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Brunei, Singapur, Vietnam, Canadá, México, Perú y Chile.	816 940 967
TIPAT/-CPTPP Tratado de Integración Progresista de Asociación Transpacífico	2018	Japón, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Brunei, Singapur, Vietnam, Canadá, México, Perú y Chile.	495,000 000

Cuadro 1 - fuente: Elaboración propia con base en los acuerdos regionales

En 1991, los países de Centroamérica y América del Sur deciden crear su propio proyecto de integración, el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), el cual incluyó a los países del área como Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, mismos que en conjunto representaban un mercado de 56 millones de personas. A pesar de su poco peso en la región, el SICA logra firmar en 2015 un acuerdo importante con la Unión Europea³, donde se destaca la importancia de la integración regional a través del SICA, se valora la cooperación bilateral y regional europea para el fortalecimiento de este esfuerzo integracionista y se destacan lo que se denomina como los cinco pilares de la integración regional: seguridad democrática, gestión integral de riesgos y desastres y el cambio climático, integración social, integración económica y el fortalecimiento de la institucionalidad regional. Lo anterior vino acompañado con un apoyo económico de la UE para trabajar alrededor de los objetivos trazados.

Por otro lado, México estuvo muy cerca de integrarse al proyecto regional del Mercosur. Sin embargo, bajo la presión de Estados Unidos, el país inició en 1992 negociaciones con este último país para conformar un acuerdo mucho mayor, que en

³ Cumbre de los estados miembros del Sistema de Integración Centroamericana y la Unión Europea. Bruselas, junio 11, 2015.

términos de mercado abarcaba a poco más de 484 millones de personas, considerando la inclusión de Canadá. Hacia finales de 1993 se concretó la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN). Antes de abordar el análisis sobre la importancia de dicho tratado para México, se revisan de manera breve otros esquemas de integración importantes para el continente americano, lo cual muestra la tendencia creciente de la región a buscar la integración regional como alternativa en primera instancia para su crecimiento económico, derivando luego en esfuerzos por avanzar en una integración más amplia (Bertaccini, 2018).

En la primera década del siglo XXI, resurge una nueva oleada de acuerdos de integración regional, que sólo pueden verse como reacomodos del gran capital en la búsqueda de nuevos mercados. En este mismo contexto, China surge como nueva potencia económica, no sólo por el tamaño de su mercado, sino por sus capacidades productivas, debido a la emergencia de un largo proceso de reestructuración en donde el desarrollo tecnológico y la innovación se hicieron presentes.

Por otro lado, en 2008 surge la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) con la participación mayoritaria de los países del cono sur, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela y Chile⁴. Este esquema de integración pretende ser más bien político, tomando la experiencia de la Unión Europea⁵ la cual se ha considerado como uno de los esquemas de integración más exitosos en las últimas décadas (Börzel, T., & Risse, T., 2009). Dicho esquema tendría que haberse planteado como un nuevo modelo de integración regional tanto económica como política, ya que cuenta con las propiedades necesarias para ello. Sin embargo, el modelo mencionado buscó integrarse como una confederación de países de más de 400 millones de habitantes, caracterizándose con ser el primer productor y exportador de alimentos del mundo; posee el 30 por ciento de la principal fuente de agua dulce en el mundo; cuenta con reservas petroleras para más de 100 años y plantea convertirse en el mayor conservador del medio ambiente (Foro La Nación, consultada nov. 04, 2018). Desafortunadamente, tampoco la Unasur ha logrado consolidarse como una etapa más en los esquemas de integración regional propuestos por Balassa (1961). Los conflictos de los últimos años con Venezuela han sido algunos de los obstáculos para el avance de esta unión de países (Weiffen, B., 2017).

En 2011, los países pertenecientes al SICA, al Mercosur y al TLCAN, en particular México⁶ buscaron crear un mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política, lo que los llevó a crear la Comunidad de países Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), que incluye a 33 países. Se planteaba como un esquema gradual de integración de la región respetando la diversidad política, económica, social y cultural de sus más de

⁴ UNASUR es definido por algunos autores como “una organización inter-gubernamental que no cuenta con instituciones supra-nacionales, pero con suficiente flexibilidad para operar en un espacio interregional” (Nolte, D. Y Comini, Núm. 2016, P.545).

⁵ De hecho, espacios de integración regional como CELAC, UNASUR, o el MERCOSUR se vieron en este nuevo siglo, como espacios para generar esfuerzos de coordinación y sinergias multi-escalares como parte de un desarrollo territorial mayor (CEPAL, 2015).

⁶ En razón de su alta dependencia económica con Estados Unidos.

622 millones de personas que integran dichos países. En esta comunidad se incorporan a países como México y otros⁷. En la práctica dicho mecanismo no ha podido jugar el papel que se propuso detentar, y ello ha estado dado por las diferencias entre los distintos esquemas de integración regional a la que dichos países pertenecen.

Un estudio interesante sobre los alcances y posibilidades de los esquemas de integración regional en América Latina para convertirse en proyectos no solo económicos, sino también políticos, puede encontrarse en Bertaccini, T. (2018).

En el caso particular de México, después de la década de 1990, este ha sido uno de los países que más acuerdos regionales ha firmado. Además de los ya mencionados, se encuentran los Tratados de Libre Comercio (TLC) con Costa Rica en 1995; con Nicaragua en 1998; con Chile en 1999; con la Unión Europea y con los países del llamado Triángulo del Norte en el año 2000 (El Salvador, Guatemala y Honduras); con la Asociación Europea de Libre Comercio y con Uruguay en 2001; firmó también un Acuerdo de Fortalecimiento de la Asociación Económica con Japón en 2005, y con Perú en 2012. A pesar de esta multiplicidad de acuerdos, poco logró modificar su dependencia en particular con el mercado norteamericano.

Así mismo, entre 2000 y 2010, México firmó los Acuerdos de Complementación Económica en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con Uruguay en 1999, con Argentina en 2001, con Brasil en 2000, con Bolivia en 2010, otro en 2003 en el marco del Mercosur para el sector automotriz y un Protocolo de Resolución de Controversias con Brasil en ese mismo año. De alguna forma, los acuerdos con Brasil en el sector automotriz no pueden verse separados del papel que México ha venido jugando en el sector a nivel global, particularmente desde su participación en la red global del automóvil, que le ha permitido por un lado su acceso al mercado de los Estados Unidos, y por el otro al mercado latinoamericano.

Finalmente, en 2015 surge el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por su nombre en inglés⁸), el cual se plantea como un proyecto impulsado por Estados Unidos bajo un esquema de regionalismo abierto. En este proyecto de integración regional se incorporan, además de Estados Unidos, México y Canadá, países del sudeste asiático como Singapur y Malasia y otros como Japón, Australia, Nueva Zelanda, Brunei, Vietnam, Canadá, Perú y Chile (González, 2015 y Zaccato, C., 2018). En conjunto, mediante dicho esquema de integración se plantea crear un mercado de más de 800 millones de personas.

Bajo el gobierno de Barak Obama, el TPP se impulsó como una vía para confrontar a China y crearle un contrapeso, en virtud del creciente déficit que Estados Unidos venía acumulando con dicho país. Sin embargo, en 2017 el acuerdo sufrió una fuerte

⁷ Estos otros países son Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá; países del Caribe como Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Cuba, Haití, República Dominicana, Jamaica y Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Federación de San Cristóbal y Nieves, Granada y San Vicente, y las Granadinas; también participan países del límite de Centroamérica hasta Sudamérica como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁸ Trans-Pacific Partnership.

pérdida dada la postura opuesta del presidente Donald Trump, quien al entrar en vigor su gobierno, decidió retirarse, afectando severamente al acuerdo.

Lo anterior lleva a que en 2017⁹, los países miembros del TTP, propongan un cambio en la denominación del acuerdo, pero manteniendo la mayor parte de las cláusulas del TTP. De esta forma surge el Tratado de Integración Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT/CPTPP), el cual recupera en esencia lo establecido en el TTP, integrando en su primer capítulo el texto original del TTP, aunque se suspenden 22 de las reglas previamente establecidas, agregando algunos acuerdos paralelos con países como Vietnam en materia del sub-sector de prendas de vestir.

Antes de analizar con mayor detalle el papel del TPP y el nuevo CPTPP en la diversificación del mercado para México, resulta importante reflexionar sobre el momento por el que atraviesa México a partir de la renegociación del TLCAN.

3. El TPP/CPTPP como nuevo proyecto de integración regional para México: incursión y diversificación de mercados

Como se mencionó previamente, bajo la administración del expresidente de Estados Unidos, Barak Obama, su mayor interés al participar en el TPP era crear un gran bloque económico con sus aliados en Asia y de esta forma generar un contrapeso a su mayor competidor en el mercado global, China, país con quién mantiene un creciente déficit comercial.

Para los países de América Latina, los procesos de integración regional han sido estratégicos en la búsqueda de nuevos mercados y para insertarse en la economía global. Para México el TPP representa una posibilidad real de diversificación de su comercio en momentos en que el TLCAN se ha modificado. Inicialmente, la participación de México en el TPP tuvo la intención de tomar ventaja de la entrada de su principal socio comercial, Estados Unidos, quien sigue en la búsqueda de nuevos mercados.

Es importante señalar que México se ha empeñado para ser aceptado como parte de este esfuerzo integracionista, realizando diversas concesiones en el ámbito comercial, de derechos de propiedad intelectual y laboral. Del mismo modo, otros intereses se hacen presentes. Por ejemplo, la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, también en busca de nuevos espacios para atraer la IED, hace un llamado a los países del pacífico para encontrar una convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur. Por su parte, países asiáticos como Japón, Corea, Malasia y Singapur, se distinguen por lo su alto grado de participación en las redes globales de producción, y México aspira a incorporarse a esas redes, pero ello tendría que estar acompañado por una política de desarrollo industrial que propicie los encadenamientos productivos. Bajo el nuevo gobierno hay algunas propuestas en ese sentido, más habría que esperar cual pueda ser su instrumentación para que el país pueda incorporarse en segmentos productivos de mayor valor agregado (Barajas, 2017).

⁹ Entre nov. 2017 y ene. 2018, los 11 países miembros del nuevo acuerdo CPTPP (por sus siglas en inglés), alcanzan un consenso en cuanto al nuevo instrumento jurídico del Tratado, el cual es suscrito el 08 de marzo de 2018 en Santiago de Chile.

En esta idea de México de mantener y expandir su plataforma exportadora, el TPP ofrece una oportunidad para mejorar la formación de los trabajadores, particularmente de nivel medio y medio superior, en la medida en que se han signado compromisos en materia laboral que favorecen una mejora sustancial de los salarios, así como para desarrollar mayor y mejor infraestructura y la logística de los países. Sin embargo, una de las primeras medidas del gobierno del presidente D. Trump fue el anuncio del abandono de las negociaciones de dicho tratado, argumentando que buscaría generar acuerdos bilaterales, en lugar de multilaterales, ello con el objetivo de buscar mejores condiciones de negociación para Estados Unidos (Merino, G. E., 2018).

Cabe destacar que, en primera instancia, la salida de Estados Unidos del TPP generó un revés para los planes de México en torno de la diversificación y la expansión de su plataforma exportadora. Sin embargo, posteriormente se dio cuenta de que su posición geopolítica se fortalecía, pues, debido a su cercanía geográfica con China y con los países miembros del TPP, el mismo se convertía también en un instrumento de presión para Estados Unidos, país que ha considerado la posibilidad de regresar a la mesa de las negociaciones de este acuerdo.

En 1993, México es invitado a participar en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por su nombre en inglés)¹⁰, comprometiéndose a impulsar la creación de una zona de libre comercio entre 21 economías. Sin embargo, esta participación es más bien discursiva, y no es sino hasta 2007 que México es invitado formalmente por Australia a ser parte de la ampliación de la ronda de negociación que daría origen al TPP, inicialmente compuesta por Australia, Estados Unidos, Perú y Vietnam. En ese momento México declina la invitación dada la presión del sector privado mexicano, el cual, frente a una mayor apertura de sus mercados o una mayor competencia con Estados Unidos, veía amenazados sus intereses.

Fue hasta 2012 que México se incorporó formalmente a la negociación del TPP, cuando ya muchas de las disposiciones importantes habían sido negociadas. El atractivo seguía siendo poder incursionar en los mercados de exportación de bienes, servicios y capitales de los distintos países que integran la región Asia-Pacífico (De la Mora, 2016). En 2015 se concluyen las negociaciones con México, y se formaliza su ingreso al acuerdo el 4 de febrero de 2016.

Como se mencionó antes, el TPP es un acuerdo comercial cuyo propósito es desarrollar objetivos estratégicos que impacten más allá de lo comercial. En principio, el acuerdo planteaba apoyar la creación y la retención de empleos en cada uno de los países miembros y a la vez mejorar la innovación, la productividad y la competitividad de las economías de dichos países. Se parte de la premisa de que, al lograr dichos objetivos, los niveles de vida de la población de los países miembros tendrán la posibilidad de elevarse. También a través del comercio se espera reducir la pobreza de los países de la región, promover la transparencia y el buen gobierno, así como ampliar la protección del trabajo y del medio ambiente. Cabe señalar que estos también fueron propósitos del TLCAN, pero el solo incremento del comercio demostró

¹⁰ Asia-Pacific Economic Cooperation.

ser insuficiente para modificar las condiciones de vida de la población, en tanto no se tomen medidas para mejorar el capital territorial en las regiones de mayor atraso del país, expresado en una mejor formación del capital humano, impulso a procesos de aprendizaje tecnológico y organizacional y formación de redes de cooperación entre universidad e industria (Barajas, 2015).

Como se mencionó en el apartado anterior, una de las primeras medidas adoptadas por el gobierno del presidente estadounidense D. Trump en 2017 fue anunciar su deseo de salirse del TTP, argumentando que los esquemas de libre comercio eran la causa de la pérdida de empleos en el sector industrial de los Estados Unidos. Esta medida representó un duro golpe para el TTP, que había sido fuertemente impulsado bajo el gobierno de B. Obama, y en especial representó un dilema para México. Sin embargo y como ya se explicó antes, los países de la región integrantes de este acuerdo encontraron en el Tratado de Integración Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT/CPTPP), un medio para adaptarse a las nuevas circunstancias y continuar con el proyecto integracionista con los países del pacífico. De tal forma que el penúltimo día de gobierno del presidente Peña Nieto, 29 de noviembre de 2018, y a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el gobierno mexicano expide el DECRETO que promulga dicho tratado, estableciéndose como fecha de inicio del mismo, el 30 de diciembre de 2018.

Para efectos prácticos, se debe evaluar el significado del peso económico que se pierde o se gana si Estados Unidos permanece o si se excluye del acuerdo. El cuadro 2, muestra algunos datos significativos que pueden ayudar en dicha evaluación. El PIB de la región del TPP sin Estados Unidos se reduce a una tercera parte y el comercio cae casi a la mitad, lo mismo que el tamaño del mercado y la IED, por lo cual su salida representa un problema real para el esfuerzo integracionista y replantea el esfuerzo de confrontar a China en materia económica.

Países bloque TPP con E. U. (2015) y sin E. U. (2017)

Indicador	2015 Con EE.UU.	2016 Sin EE.U.U	Diferencia
Producto Interno Bruto	27,428 MMD	10,205 MMD	17223
Comercio	8,744 MMD	4,827 MMD	3917
Población	812 millones	495 millones	317
IED recibida	593 MMD	224 MMD	369

Cuadro 2 - fuente: Elaborado con base a datos del portal Gob.mx, CPTPP 2018. Recuperado de <https://www.gob.mx/tpp>

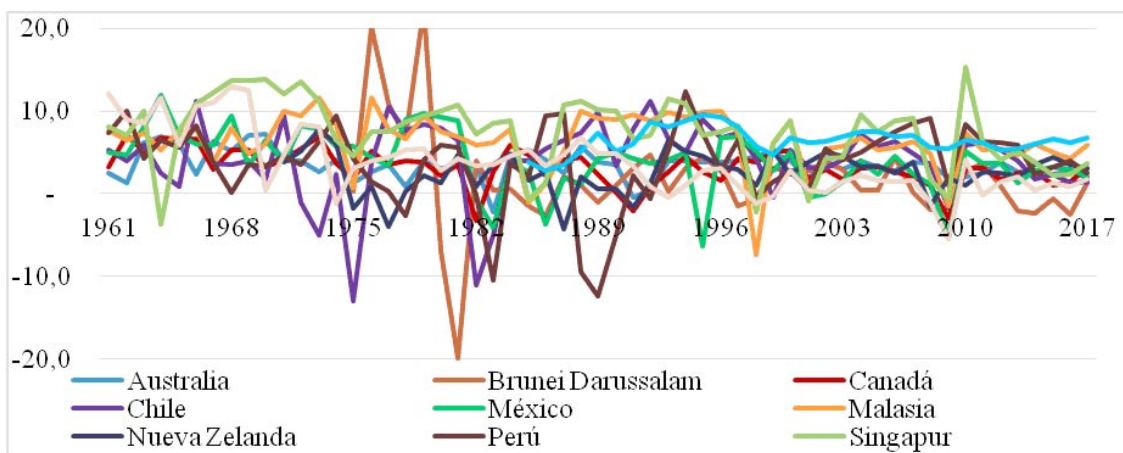
Una vez que Estados Unidos decidió abandonar el proyecto a punto de iniciar, los principales pronósticos apuntaban a la inviabilidad del mismo sin su participación. Sin embargo, la inversión de esfuerzos y los acuerdos establecidos se impusieron frente al escenario adverso y los países decidieron seguir impulsando este esquema de integración (así surge el CPTPP). Por su parte, China visualizó la posibilidad de propiciar

un acercamiento con los países emergentes y de esta forma contrarrestar el peso de Estados Unidos en la región.

Resulta interesante analizar de forma comparada cuál es la fortaleza en la creación de valor de las economías que integran el TPP/CPTPP. La Gráfica 1 muestra el crecimiento del PIB durante el período 1960-2017, para ubicar la importancia económica y comercial del grupo en este nuevo pacto regional con los países del Pacífico.

Entre los 11 países que integran el TPP/CPTPP, Singapur y Malasia se distinguen por haber experimentado un mayor crecimiento de su PIB, los cuales son conocidos como parte del milagro del sudeste asiático. A estos países les siguen Japón, Canadá y Vietnam; en tanto mientras que México podría estar en la media del crecimiento del PIB dentro de la región. Mientras tanto, Perú se aprecia como una fuerza emergente desde la década de 1960, que se consolidó en los años de 1990, y presentó una desaceleración en los años posteriores, igual que Chile.

Tasa de crecimiento del PIB en países integrantes del TPP, 1960-2017



Gráfica 1 - fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2018)

En tanto, Australia experimentó un crecimiento en 1989 para luego de ahí caer en intervalos. Llama la atención que, en 2010, el PIB de todos los países se desplomó de manera estrepitosa, excepto en el caso de Vietnam, país que desde la década de 1990 mantuvo un crecimiento sostenido, aún y cuando en el año 2000 presentó una ligera caída, la cual se repitió en los años posteriores. Es interesante que después de la crisis económica global de 2010, países como Singapur, Perú y Malasia volviesen a observar un crecimiento sobresaliente de su PIB, lo cual se asocia a que estas economías cuentan con cierta fortaleza en su desarrollo industrial. En tanto en el caso de Brunei, entre 1975 y 1980 tuvo un crecimiento sin igual, el cual se perdió en los siguientes años, y del que ya no logró recuperarse.

En el conjunto de estos países, el desempeño de México ha sido bastante paradójico, ya que presenta un crecimiento sostenido del PIB entre 1960 y 1980, pero sufre una caída muy pronunciada en 1982, para recuperarse en 1984 y volver a presentar pérdidas en el PIB en 1986, 1996 y 2010. México se integra al TLCAN en 1994,

pero el impacto de la crisis en el comercio internacional también le afecta, y mantiene el promedio de crecimiento de los países del grupo analizado.

Vale la pena revisar también el caso de Japón, ya que presenta un crecimiento muy importante de su PIB entre 1960 y 1990, sin duda todavía como parte del impulso de la inyección de recursos para la reconstrucción de su país, impulso que pierde fuerza en los años siguientes al caer a los últimos lugares del grupo en relación con el crecimiento del PIB.

Con el objeto de ubicar la relevancia del comercio internacional de México entre los integrantes del TPP/CPTPP, es importante revisar los datos del Cuadro 3, en donde se menciona que en 2015 sus exportaciones con los otros países no rebasaban el dos por ciento, aunque las importaciones sí se mantuvieron en crecimiento, tratándose de bienes intermedios incorporados a la producción de bienes bajo el control de cadenas globales de valor, y tasados varias veces por su carácter de bien intermedio.

Entre los incentivos que tuvo México para integrarse a este acuerdo comercial fue sin duda la posibilidad de beneficiarse de la llamada “regla de acumulación” a través de su participación en cadenas regionales y globales de valor (CGV), en sectores como el electrónico, el automotriz y por desarrollar nuevos sectores como el aeroespacial y el agroalimentario (De la Mora, 2016).

Exportaciones a países miembros del TPP y a E. U.

Exportaciones de México a países miembros del TTP. (Miles de dólares)			
	2015	2016	2017
Estados Unidos	309,194,660	302,862,761	327,375,073
Vietnam	168,287	1,041,049	292,195
Singapur	522,515	850,583	905,043
Perú	1,650,827	1,403,973	1,510,916
Nueva Zelanda	105,622	93,532	113,075
Malaysia	122,179	448,016	710,593
Japón	3,016,449	3,778,854	4,050,238
Chile	1,861,347	1,745,009	1,804,031
Canadá	10,544,104	10,432,270	11,376,542
Australia	1,050,367	835,886	1,189,996
Brunei	1,817	1,903	5,405

Cuadro 3 - fuente: Elaboración con base en Trade statistics for international business development yearly trade (2015,2016 y 2017). 1) Considerando que Estados Unidos se incorporara nuevamente al acuerdo

Los principales destinos de las exportaciones mexicanas son hacia Estados Unidos, Canadá y China, seguidos de Brasil, Colombia, Alemania, España y Japón. Y, en cuanto a sus importaciones, ver Cuadro 4, de nuevo Estados Unidos tiene el primer lugar, seguido de China, Japón, Corea del Sur, Alemania, Canadá, Malasia y Taiwán (Secretaría de Economía, 2015). Es decir, además de los Estados Unidos, sólo Japón cuenta como un país de exportación para México, lo cual obliga a este último país a identificar ciertos nichos productivos que le permitan la deseada diversificación de

mercados. Con fuente de Trade Map, Pro-México¹¹ estima que, en 2016, los miembros del CPTPP representaba el 10 % del comercio para México-

Importaciones de México con países miembros del TTP, 2015-2017.

Importaciones de México a países miembros del TTP. (Miles de dólares)			
	2015	2016	2017
Estados Unidos	187,301,416	179,909,108	194,959,416
Vietnam	3,691,606	4,013,064	4,615,833
Singapur	1,328,253	1,278,854	1,405,914
Perú	681,324	556,304	513,579
Nueva Zelanda	348,514	364,162	358,269
Malaysia	7,463,152	8,161,213	7,887,447
Japón	17,368,173	17,751,107	18,184,835
Chile	1,480,409	1,335,449	1,536,647
Canadá	9,947,932	9,631,526	9,787,760
Australia	598,795	527,266	344,245
Brunei	11	10	52

Cuadro 4 - fuente: con base a ITC, Trade statics for international business development yearly trade data periodo 2015,2016 y 2017.

En relación con los países de América Latina, México mantiene relaciones comerciales con dos países integrantes del TPP/CPTPP como destino de exportaciones, destacando los casos de Chile y Perú en tercer y quinto lugar dentro de los países de la región. Y como importadores sólo aparece en segundo lugar Chile (Secretaría de Economía, 2015). Lo anterior significa que también en Latinoamérica, México tendría que intensificar su comercio con los países de la región e integrantes del TPP, por lo menos para superar las exportaciones que realiza hacia Brasil y Colombia.

En términos de IED, durante el período de 1999-2017, el 47 por ciento de dicha inversión provenía de Estados Unidos, en tanto que de Canadá sólo el 6 por ciento, lo cual muestra que hasta ahora no hay otra inversión que sea mas representativa y la dependencia de México con el país del norte sigue siendo muy alta (CEPAL, 2018). Esta situación se complica aún más cuando se observa a dónde va dicha inversión: 49 por ciento al sector manufacturero; 15 por ciento al sector de servicios financieros; 7 por ciento al comercio y 4 por ciento a la minería (Secretaría de Economía, 2017). México tendría que realizar un gran esfuerzo para tomar mayor ventaja de su acuerdo trilateral con Estados Unidos y buscar atraer mayor inversión productiva de la región del TPP/CPTPP y fortalecerse a partir de su incorporación a redes globales de producción (Dussel Peters, E. (2017).

Para concluir este análisis, es importante ubicar el sector donde se localizan las principales exportaciones que van tanto al mercado estadounidense, como a la región del CPTPP. De acuerdo a datos del BANXICO¹², para el periodo 2016-2017, la

¹¹ GobMx (2018). CPTPP. Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/306371/CPTPP_BLOQUE--TPP-_versi_n_actualizada_.pdf.

¹² Y Referido en GobMx (2018). CPTPP. Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/306371/CPTPP_BLOQUE--TPP-_versi_n_actualizada_.pdf.

rama automotriz es sin duda una de las más representativas para las exportaciones mexicanas, destacando los automóviles, las autopartes y los vehículos de transporte, seguidos de equipos electrónicos como computadoras, televisores, celulares y otros; incluso los tractores y los asientos son representativos de este comercio.

La pregunta que surge es: ¿qué capacidad y a qué velocidad puede México diversificar su producción o aumentar su especialización en las ramas en las que ha venido concentrando sus esfuerzos productivos? De hecho, se advierte una sensible pérdida de competitividad en dos actividades de exportación: televisores y aceites crudos derivados del petróleo.

La misma fuente, nos muestra los principales productos que México importa tanto de los países miembros del CPTPP, destacando por orden de importancia los circuitos electrónicos integrados, las autopartes y automóviles, los teléfonos celulares, transistores y semiconductores y aceites derivados de petróleo. Sin duda, el propósito de la entrada de México al CPTPP tendría que ser reducir las importaciones de estos países e incrementar las exportaciones.

Sin lugar a duda, no basta con que México se incorpore a otros esquemas de integración, si dicha medida no se acompaña con una estrategia de desarrollo industrial diversificada y de mayor articulación productiva. Las ventajas que México tiene en su especialización productiva, son en segmentos productivos de bajo valor. La nueva estrategia tendría que considerar la incorporación de México a segmentos de mayor valor agregado, lo cual requiere una revisión de sus esquemas de innovación, investigación y desarrollo y la formación de recursos humanos de mayor calidad. Es decir, abrir opciones de integración regional, y no mejorar sus capacidades productivas, equivale, por un lado, a repetir la historia escrita con Estados Unidos y, por el otro, a mantener el comercio marginal con otros integrantes del TPP y perder con ello la oportunidad de acceder a mercados de mayor capacidad adquisitiva y con productos diferenciados. La política industrial del nuevo gobierno de México, encabezada por Andrés Manuel López Obrador, plantea, por un lado, profundizar la integración económica con los países del TLCAN/USMEC y por el otro mejorar el nivel de integración nacional de empresas pequeñas y medianas vinculadas a redes globales de producción (AMLO, Proyecto de Nación 2018-2024), lo cual si se logra implementar puede representar un giro en el modelo de industrialización del país.

4. Los desafíos para México derivados de la renegociación del TLCAN

Como se ha mostrado, México ha experimentado un protagonismo muy fuerte en los procesos de integración regional debido a que cambió del modelo de industrialización por sustitución de importaciones al modelo de industrialización para la exportación. Sin embargo, los datos duros muestran que México no sólo ha acrecentado su interdependencia asimétrica¹³ con Estados Unidos, sino que a pesar de una fuerte

¹³ De acuerdo con Keohane, R. y Nye J., (1989), el concepto se refiere al desarrollo de una interdependencia entre países de carácter económico cuyos costos de transacción siempre van a ser mayores para una parte que para el otro, así como diferenciados los efectos de vulnerabilidad y sensibilidad.

actividad integracionista, sus esfuerzos de diversificación comercial y productiva no han rendido frutos, no se diga la ampliación de dicha integración a otras áreas.

De ahí lo complejo y delicado que ha sido para México la renegociación del TLCAN, aunado a una belicosa posición del presidente Trump, quién no ha escatimado en calificativos agresivos e insultantes hacia México. Lo cierto es que México cuenta con un marco integracionista que en determinado momento le permitiría, si así lo decidiera, voltear sus ojos hacia otros países, posiblemente en una integración sectorial que beneficiara en mayor medida al país.

Lo cierto es que, a partir de la firma del TLCAN hacia finales de 1993, la relación económica entre México y Estados Unidos se incrementó de manera importante. Su nivel de interdependencia económica se traduce en que la mayor parte de sus exportaciones van al mercado estadounidense, que como ya se comentó antes se componen en gran medida de bienes intermedios, que para su fabricación requieren a su vez de otra cantidad considerable de insumos que se importan de otros países, dada la incapacidad de México de producir bienes con un mayor nivel de valor agregado.

México a diferencia de otros países de la región, cuenta con una ubicación geográfica que le otorga un conjunto de ventajas comparativas,¹⁴ lo cual le ha permitido desde la segunda mitad de los años de 1960 relocalizar en su territorio segmentos productivos bajo un esquema de cadenas globales de producción, ello a través de una amplia plataforma de exportación, donde destaca la elaboración de productos eléctricos, electrónicos y automotrices. A pesar de que la IED ha provenido fundamentalmente de empresas exportadoras estadounidenses, también se hicieron presentes capitales de países asiáticos como Corea, Japón y China, operando bajo el mismo esquema (Carrillo J., 2007).

Después de la crisis económica de 2008-2010, se puso en evidencia la fuerte dependencia de México sobre el ciclo económico de Estados Unidos, ello a pesar de que el gobierno mexicano había signado desde muchos años atrás un sinnúmero de acuerdos comerciales, particularmente con Europa, Latinoamérica y recientemente con países del pacífico.

Desde principios de 2017, México ha tenido que lidiar con una compleja y desventajosa renegociación dentro del TLCAN, como consecuencia del “cumplimiento” de un compromiso de campaña de Donald Trump, presidente electo de Estados Unidos, para reabrir la renegociación de este acuerdo. La agresividad del gobierno estadounidense, que ha planteado de manera sistemática el regreso a un esquema de proteccionismo económico, generó fuerte incertidumbre sobre el futuro del acuerdo, y ello afectó desde entonces la estabilidad del peso mexicano frente al dólar estadounidense.

A finales de octubre de 2018, concluyó la renegociación del TLCAN, el cual más bien se caracterizó por las negociaciones bilaterales México-Estados Unidos y Canadá-Estados Unidos, amenazando el avance hacia el multilateralismo y favoreciendo el

¹⁴ Tal como su localización geográfica estratégica cercana a uno de los mayores mercados del mundo, abundante mano de obra y bajos salarios.

regreso al bilateralismo. Al nuevo acuerdo se le ha nombrado USMEC; su negociación concluye con una serie de acuerdos que pueden modificar la posición de México en el comercio global: se incrementa el porcentaje de contenido regional en la zona (de 62 a 75%, efectivo a partir de 2025); se aumenta el empleo industrial de salarios altos (16 dólares la hora) mediante una fórmula para determinar en qué segmentos de la cadena productiva del sector automotriz se deben concentrar dichos salarios; se queda sin resolver el problema del transporte transfronterizo; se imponen aranceles a las exportaciones desde México del aluminio y el acero. Por otro lado, se logra la re-incorporación al tratado del Capítulo XIX del antiguo TLCAN, gracias al acuerdo que logro Canadá con los Estados Unidos; se fortalecen las normas laborales para los trabajadores de la industria y se establece un acuerdo donde México se compromete a no seguir abusando de su política de bajos salarios y aumentar los salarios mínimos en el país. Este último acuerdo no fue resultado de una negociación propia del tratado, sino del contexto político-electoral que se vivió en 2018, mediante la elección presidencial. Recientemente se ha informado que a partir de 2019, el salario mínimo en México pasa de \$88.36 pesos diarios (\$4.35 dólares) a \$102 pesos (\$5.02 dólares), y en la zona fronteriza del norte este aumento es aún mayor, con lo cual se espera una recuperación paulatina del salario en México (El Diario, 17 Diciembre, 2018).

Sin duda, México enfrenta el reto de sostener los altos niveles de IED, y a la vez mejorar el proceso de articulación productiva entre las pequeñas y las medianas empresas y entre las redes globales de producción.

5. Conclusiones

Como expresión del nuevo regionalismo, México se beneficiaría más de mantenerse dentro de una perspectiva de acuerdos regionales que bilaterales, dada su baja capacidad de negociación. Sin embargo, su alta dependencia de países como Estados Unidos, obliga a este país a diversificarse y seguir buscando nuevas fuentes de IED.

Sin embargo, después de casi 40 años de apertura comercial y de 22 años del TLCAN, es claro que para que realmente México se posicione mejor en el mercado global, requiere no solamente atraer IED sino también desarrollar los famosos “spillovers” que le permitan mejorar sus posiciones en la cadena global de producción.

México cuenta con una larga historia de participación en diversos procesos de integración regional, particularmente con países de América Latina y Centroamérica. Sin embargo, poco esfuerzo ha realizado este país para profundizar su integración con dichos países, a pesar de significar el acceso a amplios mercados. México ha preferido seguir la ruta que lo conecta con Norteamérica, particularmente con los Estados Unidos. Actualmente México exporta a los Estados Unidos más del 70% de sus manufacturas, las cuales a su vez tienen un alto contenido de piezas y componentes provenientes del mismo país. Sin duda su fuerte dependencia del vecino del norte, hoy le presenta un serio dilema, cuando los términos de la renegociación del TLCAN no le son totalmente favorables.

En tanto, el comercio con los países integrantes del TTP es también bastante reducido, y, sin embargo, su participación en este esquema de integración económica parece estratégica, particularmente después de la salida de los Estados Unidos de dicho acuerdo. Por cuestiones de geo-política, a México le conviene buscar acercarse a los países de la cuenca del pacífico, donde no solo participan países del sudeste asiático, sino también de América del sur. Es decir, a México le conviene mantenerse en un regionalismo abierto, participando en varios esquemas de integración regional, que es la garantía para la diversificación de sus mercados.

Los cambios políticos del momento en México son ideales para plantearse un nuevo modelo integral de desarrollo industrial que tenga en el horizonte la incorporación de nuevos segmentos productivos de valor, que ya no estén basados en la mano de obra barata. La participación de México en segmentos productivos de bajo valor, condenan al país a mantener un comercio internacional deficitario con la mayor parte de los países que conforman el TPP. Por lo que la implementación de la nueva política del gobierno de AMLO, resulta imprescindible para modificar la participación de México en nuevos segmentos de las cadenas globales de valor.

En un proceso de diversificación, la región del Pacífico es estratégica para México, y aunque en la renegociación del USMEC se planteó que México no puede signar acuerdos comerciales con China,¹⁵ siempre están las reglas de la OMC, y por el propio interés de las cadenas de valor, la relación económica entre México y China es creciente.

De hecho, es más relevante que México mejore su comercio con los países miembros del TPP y que genere un mayor acercamiento con China, ya que en el escenario geo-político se protegería mejor frente a Estados Unidos, un socio que en este momento le es adverso (mercado vs. geografía-vecindad).

El gobierno mexicano debe focalizar adecuadamente su estrategia comercial y de atracción de IED y de inversión propia, ya que para relacionarse mejor con los países miembros del TPP, es necesario optimizar los términos de su intercambio.

¹⁵ Se espera que sea rechazada dicha cláusula en la revisión que el Congreso mexicano haga del acuerdo.

Referencias bibliográficas

AMLO, Proyecto de Nación 2018-2024), <https://lopezobrador.org.mx/temas/proyecto-de-nacion-2018-2024/>, Consultado el 01 de noviembre de 2018.

Balassa, B. (1961). *The Theory of Economic Integration: An Introduction*. Greenwood Press.

Barajas, M.R. (2017), "Procesos de integración y cooperación de las diversas organizaciones y actores en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos", en Barajas, M., Wong-González y N. Oddone, *Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa*, Editorial El Colef, CIAD y JP, p.171-198.

Banco Mundial (2017). Recuperado de <http://data.worldbank.org/products/wdi>.

Bertaccini, Tiziana (2018), *Entre fronteras: construyendo una agenda comparada global*. En: Barajas, R., Varela, E. y Wong P. (coords) "Procesos de construcción de espacios políticos transnacionales en América Latina". editorial/AM Editores/CIAD/El Colegio de la Frontera Norte, p. 177-196.

Börzel, T., & Risse, T. (2009). *The Rise of (Inter-) Regionalism: The EU as a Model of Regional Integration*.

Carrillo, J., (2007), *La industria maquiladora en México: ¿evolución o agotamiento?* en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 57, núm. 8, agosto, 2007, pp. 668-68.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. (LC/PUB.2018/13-P). Santiago, 2018.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Cooperación Alemana. (2018). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015. Pactos para la igualdad territorial*. (LC/W.671), Santiago, 2018.

Cumbre de los estados miembros del Sistema de Integración Centroamericana y la Unión Europea. Bruselas, junio 11, 2015. <https://www.consilium.europa.eu/media/23766/comunicado-conjunto-cumbre-sica-ue.pdf>. Consultado el 20 de octubre de 2018.

De la Mora, L. M. (2016). *El Tratado de Asociación Transpacífico: ¿una puerta en Asia-Pacífico?*, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 108, 195-210.

Dicken, P. 2011. *Global Shift, Mapping the Changing Contours of the World Economy*, 6th edition, The Guilford Press. Duran.

Dussel Peters, E. (2017). *Efectos del TPP en la economía de México: Impacto general y en las cadenas de valor de autopartes-automotriz, hilo-textil-confección y calzado*. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la Republica.

El portal único del gobierno. (2018). *Tratado de Asociación Transpacífico*. México. Recuperado de <https://www.gob.mx/tpp>

Foro La Nación. Recuperado de <https://www.nacion.com/opinion/foros/>

Gardini, G. L., & Malamud, A. (2018). *Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique—With a Transatlantic Focus*, *Atlantic Future*, 38, 3-23.

GobMx (2018). *CPTPP. Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico*. Gob.mx. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/306371/CPTPP_BLOQUE-TPP-_versi_n_actualizada_.pdf.

- González, A. (2015, 10 de octubre). El acuerdo del Pacífico abre la brecha entre las economías latinoamericanas. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/economia/2015/10/10/actualidad/1444491975_586062.html
- Granados Quiroz, U. (2014). México y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): oportunidades y retos. *México y la Cuenca del Pacífico*, 3(6), 55-76.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1989). *Power and interdependence*. 2a ed., Glenview, Ill., Little Brown.
- Malamud, A. (2013). Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences. *EUI Working Papers RSCAS*, 1-12.
- Merino, G. E. (2018). Los tratados comerciales y las luchas globales en la era Trump. *Realidad Económica*, (313), 9-0.
- Nolte, D., & Comini, N. M. (2016). UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. *Contexto internacional*, 38(2), 545-565.
- Secretaría de Economía (2015). Posición de México en el mundo. *Gob.mx*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/43882/MEX_Ficha_resumen.pdf
- Secretaría de Economía (2017). Informe estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México (enero-diciembre de 2017). Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/302802/Informe_Congreso-2017-4T.PDF
- Trade Statistics for International Business Development, yearly trade, (2015,2016 y 2017).
- Waldkirch, A. (2004). The New Regionalism': Integration as a Commitment Device for Developing Countries. *Oregon State University*, 1-32.
- Warleigh-Lack, A. (2006). Towards a conceptual framework for regionalisation: Bridging 'new regionalism' and 'integration theory'. *Review of International Political Economy*, 13(5), 750-771.
- Weiffen, B. (2017). Institutional Overlap and Responses to Political Crises in South America. In *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*, Palgrave Macmillan, London, 173-197.
- Zaccato, C. (2018). El TPP-11: Oportunidades y desafíos para el regionalismo sudamericano.

Fronteras que se abren fronteras que se cierran. Reflejos de las incertidumbres del proceso integracionista centroamericano*

Dario Conato

1. Introducción

Los siete Estados en los que está dividido el istmo centroamericano, es decir Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, cubren una superficie total de 522 mil kilómetros cuadrados: un área correspondiente a la suma de los estados mexicanos de Chihuahua, Sinaloa, Nuevo León y Coahuila, o equivalente a una extensión un poco mayor que la de España y algo menor que la de que Francia. En un espacio tan pequeño hay una fragmentación política y una intensidad de litigios interestatales que no tiene comparación con el resto de América Latina. Un estudio del CeSPI sobre fronteras centroamericanas señala que “todos los ciudadanos centroamericanos viven de una u otra forma una condición de ‘familiaridad’ con la frontera, puesto que ningún punto del istmo tiene una distancia de la frontera más cercana superior a los 250 kilómetros. Más del 15% de los municipios centroamericanos son fronterizos *strictu senso*, lo cual corresponde a cuatro millones de habitantes” (Conato, 2009: 109-110).

En Centroamérica se desarrollan alrededor de 4,214 kilómetros de fronteras terrestres y fluviales. Sin considerar las “fronteras externas” (las de Guatemala y Belice con México, la de Panamá con Colombia), ni las fronteras marítimas, las fronteras internas que separan dos países centroamericanos tienen una longitud de 2,950 Km. Si se considera una franja fronteriza de 20 km por cada lado de cada frontera, las fronteras terrestres corresponden a una superficie fronteriza total (como suma de las franjas fronterizas) de aproximadamente 120,000 Km², una extensión casi igual a la del país más grande, Nicaragua, el cual mide 129,000 Km². Si consideráramos también las franjas fronterizas que corresponden a los 1,264 Km lineales que separan los países centroamericanos de México y de Colombia, tendríamos un virtual “país centroamericano de franjas fronterizas” más extenso que un cualquier estado del Istmo.

Dario Conato, Centro Studi di Politica Internazionale - CeSPI, dario.conato@cespi.it

* En abril de 2018 estalló en Nicaragua la protesta popular contra el gobierno Ortega-Murillo, a la cual el régimen reaccionó con una represión que dejó más de 350 muertos, miles de heridos y encarcelados: decenas de miles de nicaragüenses migraron hacia Costa Rica debido a persecución y amenazas y pidieron asilo político en ese país. Este ensayo fue redactado antes de aquella época, por esta razón no toma en cuenta los importantes flujos migratorios surgidos a partir de mediados del 2018 ni los reflejos regionales de dicha crisis. El autor sugiere al respecto la lectura de su artículo de abril de 2019 “Il Nicaragua alla ricerca di una via d’uscita dalla crisi politica e sociale”.

2. El Sistema de la Integración Centroamericana: un marco potencial, una realidad todavía frágil

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), organismo multilateral que tiene la mirada puesta en la experiencia de la Unión Europea, difiere en muchos aspectos, siendo el principal el siguiente: a diferencia de lo que sucede en la UE, las decisiones tomadas a nivel del SICA no son obligatorias para los países miembros; en otras palabras no hay ninguna cesión de soberanía de los países hacia el SICA, la que sin embargo es una condición indispensable para avanzar hacia una plena integración (Caldentey del Pozo y Romero Rodríguez, 2010: 451; Ramos, 2011). No se prevén sanciones para aquellos países que no respeten los acuerdos regionales, simplemente porque el SICA no es un organismo supranacional sino que más bien sigue siendo un sistema intergubernamental.

Un factor que contribuye a la falta de solidez en el proceso SICA - así como en todos los procesos de integración regional y sub-regional en América Latina y el Caribe - es el carácter presidencialista de todos los países de la región: dicha característica favorece una fuerte personalización de las iniciativas (la llamada "diplomacia presidencial") y a menudo incide en la continuidad de los procesos en el caso de cambios en el color político de un gobierno.

A la par de decisiones con un impacto simbólico importante como la creación del Parlamento Centroamericano, entre los estados se mantienen tensiones que a menudo se traducen en apelaciones ante la Corte Internacional de La Haya, la Organización de Estados Americanos u otras oficinas internacionales. Un espacio de libre circulación sin pasaporte (pero con controles en las fronteras) existe únicamente entre Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua desde 2005 bajo el Convenio de Creación de la Visa Única Centroamericana para la Libre Movilidad de Extranjeros entre Las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

3. Tránsitos, intercambios, tráfico

Los conflictos y diferendos entre los países centroamericanos se dan fundamentalmente entre los Estados, en contextos en los cuales las poblaciones de las zonas transfronterizas mantienen entre ellas lazos étnicos, culturales, familiares y económicos. Sin embargo, hay que evitar la tentación de convertir el dualismo entre conflictualidad "macro" y convivencia "micro" en una enésima, abstracta versión de la contraposición entre sociedad política y sociedad civil. Parece más bien la persistencia de una visión de fronteras como baluarte de las "soberanías", el cual ha llegado a influir también en la manera de pensar de los que viven en las fronteras. Al independizarse de España, las Provincias Unidas de Centroamérica intentaron "crear la identidad nacional que permitiera la entrada de Centroamérica al concierto occidental de naciones. Que permitiera dar el salto del sentimiento de aldea al de Estado y de este al de nación" (Taracena 1995: 46). En realidad, junto con el proyecto de una República Centroamericana fracasó, en la primera mitad del siglo XIX, también la ilusión de poder definir una "nacionalidad centroamericana". Después de algunos años de

intentos federalistas, las provincias de la época colonial prefirieron transformarse en Estados. “Cada Estado tendió a encerrarse en su territorio, revalorizando el papel de las fronteras. Cada territorio se convirtió en sí en un conjunto social, en la medida que, a pesar de sus diversidades intrínsecas, encontró la razón de ser en sus propias relaciones económicas, sociales y políticas. Ello condujo a la reafirmación de las élites dominantes locales, cuyas acciones políticas tendieron a buscar una legitimación interna y externa, creando, a su vez, sus propias comunidades políticas, la cuales persiguieron el objetivo de consolidar los respectivos Estados”: una condición que el istmo centroamericano sigue viviendo en la segunda década del siglo XXI.

A diferencia de lo que pasó en Europa, donde las naciones determinan sus fronteras, en Centroamérica primero surgieron las fronteras – en época colonial – y a partir de las fronteras se fueron definiendo los pueblos. La percepción de las fronteras como marca de identidad y su rol de válvula de escape frente a las crisis internas se ha mantenido y hasta consolidado, una vez finalizados los conflictos internos de los años setenta y ochenta. Los conflictos territoriales entre los Estados (entre Honduras y El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, entre Guatemala y Belice, sólo para mencionar los “volcanes más activos”), a los que se añaden las medidas e intentos de persecución del narcotráfico, las migraciones ilegales, el peligro de infiltración terrorista hacia los Estados Unidos, a través del corredor mesoamericano, alimentan un nuevo énfasis basado en la “securitización” de los procesos fronterizos, esto es, la aplicación indiscriminada de procedimientos y medidas dictadas por exigencias de seguridad nacional y regional a la movilidad humana transfronteriza.

Muchos tráficos de dimensión regional y hasta continental cruzan las fronteras. El desplazamiento forzado debido a la violencia – del que poco se habla fuera del contexto regional - está hoy entre los primeros puntos de la agenda social centroamericana. Terminadas las guerras civiles de los años setenta y ochenta, los grandes movimientos de personas a lo largo del istmo se ven determinados también por nuevas formas de violencia ligadas a las diversas modalidades del crimen organizado. Según datos oficiales, el Triángulo Norte de Centroamérica (Honduras, El Salvador y Guatemala, países plagados por las organizaciones criminales conocidas como Maras) es, entre las regiones sin guerras, la más violenta del mundo. En 2014, el entonces representante adjunto de ACNUR en Centroamérica, Cuba y México señalaba que “ante la magnitud y la complejidad de esta nueva dinámica de desplazamiento, la respuesta institucional es poco efectiva y la capacidad de protección es limitada. A nivel de los movimientos transfronterizos, sólo una pequeña proporción de las personas necesitadas de protección es reconocida como refugiada o se beneficia de alguna forma de protección complementaria. En lo doméstico, los mecanismos de protección de víctimas de la violencia son insuficientes y la figura del desplazamiento interno no aparece en el marco normativo de los países de América Central” (Samaniego 2014: 1). Se trata de víctimas de extorsiones, familias de mareros asesinados por un grupo opuesto, vecinos a las que las organizaciones criminales les dan 48 horas para abandonar sus casas y propiedades de las que los bandos se quieren adueñar, jóvenes que intentan salir de las pandillas, decisión a la que corresponde inevitablemente una condena a muerte.

En 2016, ACNUR y la Organización de Estados Americanos señalaban el aumento de personas que estaban huyendo de la violencia en el triángulo Norte de Centroamérica (Honduras, Guatemala, El Salvador), en gran parte como “resultado de los crecientes niveles de violencia causada por actores no estatales, muchos de ellos vinculados con actividades delictivas (principalmente las maras, pandillas y cárteles de la droga), además de los problemas económicos. En 2014 y 2015, decenas de miles de mujeres, hombres y niños del Triángulo Norte solicitaron asilo en los Estados Unidos de América, y miles más han huido a México, Canadá, Belice, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. (...) Si bien la pobreza, la exclusión social y la reunificación familiar permanecen como factores que impulsan la migración, todas las partes interesadas de la región reconocen crecientemente que la persecución, la inseguridad y la violencia son causas originarias de desplazamiento” (ACNUR 2016).

Ni ACNUR, ni las demás agencias de las Naciones Unidas ni ONGs especializadas como Amnistía Internacional tienen datos ciertos sobre los desplazamientos intra-centroamericanos. ACNUR está llevando a cabo una agenda de sensibilización con los gobiernos nacionales y el SICA para encarar este tema de manera estratégica. Por el momento, gran parte de los desplazados “internos” e “intra-regionales” son reacios a identificarse como tales, por temor a ser devueltos a sus lugares de origen. Por otra parte, en zonas de fronteras crecen barrios o caseríos de desplazados que no se relacionan con facilidad con las familias autóctonas, y a veces son vistos como posibles factores de atracción del crimen organizado. Esto se vuelve más complicado cuando los desplazados-reasentados proceden de otro país. En síntesis, la falta de políticas centroamericanas integradas para los desplazados nacionales e intra-regionales repercute en la seguridad (real o percibida) de los territorios fronterizos. Asimismo, en los puestos de Migración de las fronteras centroamericanas no hay un suficiente conocimiento del problema y sobre todo de las posibles respuestas legales y de asistencia social que se les podría brindar a las víctimas.

Los flujos de desplazados internos e intra-regionales se mezclan con fenómenos migratorios antiguos y nuevos. Las fronteras internas centroamericanas son eslabones clave para las organizaciones criminales que se dedican tanto al tráfico de migrantes como a la trata de menores, jóvenes y mujeres. A su vez, las organizaciones que se dedican al tráfico y trata de personas se cruzan con las que se dedican al tráfico de drogas y armas, las fronteras se convierten en espacios de interacción, coordinación y a veces conflicto entre ellas. Los intereses de las organizaciones criminales penetran los muros de las oficinas gubernamentales y municipales en las zonas fronterizas, como muestran múltiples encuestas judiciales y condenas que tienen como protagonistas alcaldes y funcionarios públicos: la Organización de Estados Americanos señala que “en muchos casos las organizaciones delictivas no actúan aisladamente, sino que establecen vínculos con otras formas de delincuencia organizada tales como el tráfico de armas y de drogas. Asimismo, logran crear redes de complicidades que actúan a menor o mayor escala como polleros, taxistas, empresarios, funcionarios públicos, agentes de seguridad y en algunos casos la propia sociedad civil que participa con su aquiescencia silenciosa” (Ezeta 2006).

La respuesta principal de los estados centroamericanos ante la situación que acabamos de describir es el aumento de controles fronterizos, el cual golpea de manera particularmente grave a los ciudadanos y ciudadanas que se mueven para fines perfectamente legales, a la vez que los tráficos ilícitos pueden seguir aprovechando de los centenares de así llamados “pasos ciegos” a lo largo de extensiones de fronteras en las cuales los controles son prácticamente ausentes.

Por centenares de pasos ciegos no transita solamente el comercio ilegal o bienes ilícitos, sino que también los migrantes irregulares buscan caminos “alternativos”. En realidad, como ciudadanos centroamericanos deberían poder pasar sin mayores problemas por los puntos fronterizos “oficiales”, sin embargo, muchas personas que llevan el proyecto de cruzar la frontera entre México y los Estados Unidos sin la documentación correspondiente prefieren evitar los controles en las fronteras internas de Centroamérica por miedo a detenciones y obstáculos de tipo legal. Efectivamente, en los puestos fronterizos a menudo se les pregunta a los ciudadanos centroamericanos hacia dónde se dirigen, cuál es la dirección del hotel o del amigo o pariente que los van a hospedar, las razones de viaje... aun cuando un ciudadano nicaragüense u hondureño tendría todo el derecho de ir a El Salvador o a Guatemala con solo enseñar su propio documento nacional de identidad, sin necesidad de justificar su desplazamiento. En la realidad entre los países de acuerdo conocido como CA4 (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) los controles a los ciudadanos de dichos países deberían ser “al azar”, sin embargo, los criterios para la selección y el control no quedan claros por lo que los agentes y funcionarios controlan a todos, lo cual entre otras cosas crea largas filas, a veces de horas. Hay que considerar también que muchos puestos fronterizos trabajan con horarios acotados, del tipo 8 am – 4 pm, lo cual seguramente no facilita el tránsito vecinal.

A partir de la búsqueda de “camino alternativos”, surge alrededor del migrante centroamericano una economía fronteriza en la cual se mueven muchos actores: el acompañante por veredas, el que lo lleva a cruzar la fronteras por pasos ciegos; el taxista que se ofrece para llevar al migrante hasta un punto de la carretera donde supuestamente evitaría controles migratorios fuera de los puestos fronterizos; funcionarios corruptos, a disposición para omitir controles, sin contar los servicios de hospedaje y alimentación. Denuncias y testimonios indican que a lo largo de estos procesos se dan violaciones de derechos humanos de toda índole.

La globalización está cambiando en la naturaleza de los flujos migratorios que cruzan por Centroamérica. “las dinámicas socioeconómicas que conectan hoy zonas y poblaciones antes distantes se han corporeizado en una creciente cantidad de migrantes de África, Asia, Haití y Cuba que atraviesan los países del istmo en una caravana que parece no tener final” (Rocha 2016). La política de los gobiernos centroamericanos hacia estos nuevos flujos que viajan de sur o del este hacia el Norte no son unívocas: un ejemplo de actitud “dura” en la línea asumida desde mediados del 2015 por Nicaragua, la del llamado “muro de Contención”: en el discurso gubernamental las fronteras terrestres del país constituyen “un muro de contención que da más y mejores condiciones para que los hermanos del Triángulo del Norte

libren esa batalla (contra el narcotráfico y crimen organizado) de forma más exitosa¹. Los efectos de la política del “Muro de contención” de flujos del Sur hacia el norte tiene un impacto represivo inmediato en los flujos de personas a través del istmo. Un informe del Ejército de Nicaragua daba cuenta en 2016 de la detención en el departamento sureño de Rivas, en el mes de junio, de 486 africanos, 69 asiáticos, 94 haitianos y 25 cubanos. Fenómenos similares se dan en los demás países del istmo, con una tendencia a subestimar en los informes oficiales el número de personas que solicitan asilo y generando por consecuencia una “invisibilización” del fenómeno. La detención y expulsión de migrantes hacia los países de procedencia inmediata es vista con buenos ojos por el gobierno estadounidense, como parte de una política de “externalización de fronteras” similar a la que está aplicando la Unión Europea con Libia y los países africanos de la franja del Sahel.

4. Soberanía nacional: ¿un valor absoluto?

Hay algo que llama la atención por lo que respecta los modelos de integración hacia los cuales Centroamérica tiene puesta su mirada. Es innegable que la Unión Europea constituya una referencia estratégica para el proceso de la Integración Centroamericana: lo demuestra el interés creciente hacia la experiencia de la Unión Europea, la asistencia técnica que la Unión brinda a los gobiernos centroamericanos y al SICA en temas como la justicia, la unión aduanera, la persecución del crimen, la prevención de la violencia desde los gobiernos locales, la cohesión social, la misma gestión de fronteras a través del programa SEFRO². En 2010 el entonces secretario general del SICA proponía el objetivo de “compartir soberanías de una manera más amplia y congruente con las necesidades actuales”, señalando a la vez que el marco jurídico e institucional de la integración centroamericana se ha “restringido a acciones de carácter intergubernamental” (Alemán 2010). La experiencia del tratado de Schengen (el que está siendo cuestionado por corrientes anti-europeistas en muchos países de la misma UE) no es una referencia para las políticas públicas regionales en Centroamérica. El continuo énfasis en el concepto de “soberanía nacional” y la persistencia de una lógica intergubernamental dentro del SICA – en lugar de un enfoque supranacional – se traduce en la existencia de fronteras físicas artificiales entre los países centroamericanos, líneas que marcan la soberanía de cada uno y que se administran sobre la base de relaciones bilaterales.

El problema de las fronteras centroamericanas estriba en la falta de voluntad – más allá de la retórica – de dar pasos efectivos en la dirección de una verdadera cesión de soberanía, esto es, pasar de una dimensión intergubernamental a una dimensión regional. Desde esta perspectiva, para que un proceso de integración que no sea únicamente económico-comercial necesita de instancias que trasciendan el interés nacional y en las que prime el interés comunitario.

¹ Así el presidente nicaragüense Daniel Ortega según *El Nuevo Diario* del 13 de agosto de 2016 (*Nicaragua es un “Muro de contención”, dice Ortega*), durante el acto de conmemoración del 36 aniversario de la Fuerza Naval del Ejército de Nicaragua.

² Para mayor información puede consultar: https://ec.europa.eu/europeaid/projects/programa-regional-de-seguridad-fronteriza-en-america-central-sefro_en

Es común comparar el proceso de la integración centroamericana con el modelo de la Unión Europea, al que en Centroamérica se mira con mucho interés, como se ha dicho. En realidad, las características políticas, sociales, culturales, económicas, geográficas del istmo centroamericano son bien distintas a las de Europa en los años cincuenta, cuando el proceso de integración tuvo su inicio. En efecto, la Unión Europea, con todas sus dificultades, avances, logros, parálisis y hasta retrocesos (de los cuales el Brexit es el episodio más evidente), es producto de un largo proceso de acercamiento entre países marcados por contraposiciones de toda naturaleza que duraron siglos y hasta milenios... y decenas de lenguas diferentes. En nada se parece Centroamérica a la Europa pre-Unión, de este punto de vista, más bien, la actual situación centroamericana se parece mucho más a la de varios estados nacionales europeos antes de su respectiva unificación. Como es el caso de Italia, dividida hasta la segunda mitad del siglo XIX entre siete Estados con múltiples fronteras internas y un largo historial de conflictos entre ellos con una diferencia importante: en el Siglo XIX la distancia lingüística entre el idioma siciliano y el idioma lombardo, o entre el sardo y el véneto, era realmente abismal (en muchos casos con imposibilidad de comprensión mutua), nada que ver con las casi imperceptibles diferencias de acento en el castellano centroamericano.

Ahora bien, desde esta perspectiva el mantenimiento de las fronteras internas y su “espesor variable” que depende de los conflictos intra-regionales y también del grado de presiones que, según las circunstancias, puedan proceder de México o los Estados Unidos, es reflejo y producto de la fragilidad del proceso de integración regional, a la vez que responde a la necesidad de mostrar capacidad en el uso de la fuerza durante disputas con los países vecinos, sin necesidad de emprender acciones violentas. Fue así en el caso de las tensiones entre Nicaragua y Costa Rica en el área del Río San Juan, en las recurrentes tensiones entre Honduras y El Salvador, a lo largo de la frontera indefinida entre Guatemala y Belice, la que todavía se conoce como “línea de adyacencia” al no haberse resuelto un diferendo territorial histórico. Cuando las cosas se ponen tensas, cada Estado desplaza sus efectivos a lo largo de las fronteras, se enseñan armas y equipamiento, los trámites migratorios se vuelven más lentos, complicados, con horarios restringidos. En unos días se vuelve a la situación anterior, hasta el próximo pretexto.

5. ¿Securitización o cesión de soberanía?

Después de las esperanzas de la década de los Noventa, cuando llegaron a conclusión los conflictos internos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, vino una nueva huleada de securitización de las fronteras internas, en primer lugar contra el crimen organizado, pero sin olvidar las tensiones persistentes entre los países del istmo. “Lejos de ser puertas para la integración y el crecimiento, las fronteras continuarán siendo el cuello de botella de la región, lo cual encaja perfectamente con la visión de seguridad y defensa, es decir entre menos infraestructura, menos caminos y más control haya, menos riesgos o peligros generarán las amenazas al Estado, lo cual las cifras demuestran claramente es una visión totalmente fallida, no importa el blindaje

que se haga, los actores transnacionales encontrarán siempre nuevas formas de comerciar los bienes y servicios ilícitos a través de las fronteras” (Segura y Matul 2014: 208). Es de preguntarse entonces si no sería el momento de cambiar el paradigma de seguridad, impulsando un control coordinado de las fronteras externas y liberando el tránsito interno entre los países centroamericanos.

Hay que reconocer que los controles fronterizos no son hoy en día el principal baluarte contra el crimen organizado en sus diferentes formas (narcos, traficantes de seres humanos, contrabandistas, maras...), se trata de fenómenos que cada vez menos se paran por medio de controles fronterizos, y contra los cuales hay que recurrir a instrumentos que la tecnología y los modernos métodos de investigación ponen a disposición.

Por otra parte, el despliegue de fuerzas militares y de policías a lo largo de las fronteras, lejos de intimidar al país “contrincante”, tiene el seguro efecto de entorpecer los flujos económicos y humanos “legales”. Son muy escasos también los resultados en términos de freno a los flujos migratorios irregulares: el resultado más visible es el de miles de migrantes de toda nacionalidad que pasan por caminos y veredas con altos riesgos, o, cuando esto no sea posible, quedan atrapados por semanas y hasta meses a lo largo de su trayecto centroamericano hacia el norte (como fue el caso de miles de cubanos, venezolanos, haitianos y hasta africanos, parados en condiciones inhumanas en las fronteras entre Panamá y Costa Rica, entre Costa Rica y Nicaragua, etc.). De hecho, todo parece traducirse en mayores costos de transacción para los ciudadanos centroamericanos y extranjeros que se mueven en condiciones legales y el empeoramiento de las condiciones en las que se desplazan los migrantes ilegales: “mayores pérdidas humanas, mayor organización de los grupos criminales (coyotes), y mayores incentivos para dar dádivas a los funcionarios fronterizos” para seguir en el negocio (Segura y Matul 2014: 209). La transformación de las fronteras internas en “muros inteligentes” es una ilusión muy cara, que deprime el comercio y la integración y no incide de manera radical en los fenómenos criminales.

La geografía centroamericana proporciona muchas oportunidades para convertir las actuales fronteras en espacios de cooperación para el desarrollo ecoturístico, la explotación de su riqueza cultural, la construcción de proyectos conjuntos de desarrollo local, laboratorios de experiencias a compartir servicios entre países, escenarios de políticas empresariales locales transfronterizas, administración compartida de recursos naturales. Para alcanzar estos niveles de integración sería indispensable cambiar la concepción misma de las fronteras internas, las fronteras terrestres y marítimas externas, la cooperación interestatal en la lucha a los tráficos ilícitos y al crimen organizado.

6. Ablandamiento de las fronteras internas para una verdadera integración regional

Si el objetivo es una integración física y política real, el ablandamiento de las fronteras internas parece en este contexto un paso inevitable que implica repensar el poder y sus justificaciones, construir una nueva identidad centroamericana, comenzar a ceder un poco de “soberanía” en aras de un nivel superior de integración.

Esto es el reto más difícil, un cambio muy profundo en una cultura política en la que el impulso unionista no ha logrado pasar de la retórica a una práctica realmente transformadora.

Lo que está pasando en estos años en la misma Unión Europea muestra como la integración transnacional es un proceso difícil, que en todo momento puede verse obstaculizado y hasta paralizado por el surgimiento de opciones anti-unionistas que a menudo se autodefinen como “soberanistas”.³ El Acuerdo de Schengen es sin duda alguna uno de las iniciativas más concretas y ambiciosas en el proceso de integración europea. La puesta en marcha del acuerdo de Schengen, con el cual 22 países europeos (22 de la UE y 4 externos a la misma), decidieron suprimir los controles en sus fronteras internas, implica una fuerte cooperación de los países que se adhieren a dicho acuerdo en el combate contra el crimen organizado y el terrorismo compartiendo informaciones e implementando medidas como la “persecución transfronteriza”, la cual permite que la policía de un país del “espacio Schengen” pueda perseguir a un sospechoso en el territorio de otro país, en caso de flagrante delito. En los años recientes, en varias ocasiones países del “espacio Schengen” han reintroducido por breves periodos los controles en las fronteras internas por razones de seguridad o para controlar flujos migratorios.

La construcción de un espacio de libre circulación de las personas puede ser el punto final de un proceso de acercamiento entre los Estados, el que en el caso europeo ha significado la reducción de ciertos niveles de “soberanía nacional” en aras de una “soberanía regional compartida”, esto es: asumir la responsabilidad de controlar la frontera exterior del espacio en nombre de los otros Estados Schengen y de expedir visados uniformes para estancias de corta duración, los llamados “visados Schengen”⁴; cooperar de manera eficiente con los otros Estados Schengen con el fin de mantener un nivel de seguridad elevado una vez suprimidos los controles en las fronteras interiores; aplicar el conjunto de normas Schengen, como las normas sobre controles en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, la expedición de visados, la cooperación policial y la protección de datos personales; conectarse al Sistema compartido de Información.

7. Reflexión final

En un contexto como el centroamericano no debería ser difícil, desde un punto de vista técnico-logístico, la creación de un espacio interno de libre circulación con características como las que acabamos de recordar. Por otra parte, la reducción de las barreras fronterizas internas no contradiría ni anularía los esfuerzos de coordinación de

³ En muchos países europeos la reivindicación de la “soberanía nacional” (presentada como una vuelta a una verdadera independencia) es parte del discurso político de partidos y organizaciones de derecha, abiertamente nacionalistas y xenófobas: es el caso de partidos de gobierno de los países del llamado “grupo de Visegrad” (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia) – los que aun siendo miembros de la UE proponen e impulsan políticas de cierre de las fronteras externas y control creciente de las fronteras internas) o de importantes partidos de países fundadores de la UE tales como el *Front National* en Francia o la *Lega* en Italia. En dichos países el término “soberanista” es sinónimo de “nacionalista-xenófobo”. Distinto es el caso de España, donde el término “soberanismo” se asocia a un abanico de posturas políticas que van desde el “autonomismo marcado” hasta el “independentismo”, aplicado a las reivindicaciones de algunas Comunidades autónomas.

⁴ Para mayor información puede consultar: <https://www.schengenvisainfo.com/es/>

políticas migratorias y gestión integrada de fronteras que los países centroamericanos están realizando, pudiéndose orientar los ahorros hacia un fortalecimiento de la colaboración intra-regional para el control conjunto de las fronteras externas del bloque, las que son bastante limitadas en su versión terrestre y más extensas a lo largo del Océano Pacífico y el Mar Caribe.

Más que obstáculos de carácter técnico o relacionado con la seguridad, la conformación de un verdadero espacio centroamericano de libre circulación interna depende de una voluntad política real de los países del istmo de crear una soberanía compartida de carácter supranacional. La recurrencia de medidas, de endurecimiento en los controles fronterizos internos – temporales pero continuas, y por ende casi permanentes – indica que sigue prevaleciendo una opción en favor del mantenimiento de las fronteras, las que siempre pueden ser utilizadas como instrumento de presión recíproca en ocasión de las frecuentes tensiones entre los países centroamericanos.

Referencias bibliográficas

- ACNUR (2016). *Llamado a la acción. Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica - Propuesta para una respuesta regional – Documento Conceptual*, Texto preparatorio de la Mesa Redonda de Alto Nivel, San José, Costa Rica, 6 y 7 de julio.
- Alemán Juan (2010). "Prólogo de la Secretaría General del SICA", en Pedro Caldentey del Pozo y José Juan Romero Rodríguez (Eds.), *El SICA y la UE: La integración regional en una perspectiva comparada*, Colección de estudios centroamericanos N° 1. San Salvador: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, 12.
- Caldentey del Pozo Pedro y Romero José (Eds.) (2010). *El Sica y la Ue: La integración regional en una perspectiva comparada*, Colección de estudios centroamericanos N° 1. San Salvador: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.
- Cerqueira María (2013). *La Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea frente a la dinámica global*. Lorgroño: Sinídice Editorial.
- Conato Dario. (2009). "Fronteras de tierra y de mar: de áreas conflictivas a espacios de colaboración e integración centroamericana", en Rhi-Sausi José Luis y Conato Dario (coord.), *Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma: Proyecto IILA-CeSPI Fronteras Abiertas.
- Ezeta Fernanda (2006). *La Trata de Personas. Aspectos básicos*, Organización de Estados Americanos, Organización Internacional para las Migraciones, Comisión Interamericana Mujeres, Instituto Nacional de las Mujeres México, Instituto Nacional de Migración México.
- Parlamento Europeo (2017). *Relazione sulle relazioni politiche dell'UE con l'America Latina*. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0268+0+DOC+XML+V0//IT>
- Prado Antonio y Carneiro Ricardo (2016). *Desarrollo e Integración en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40896/1/S1421004_es.pdf
- Ramos Rigoberto (2011). "La supranacionalidad en la Unión Europea. Comparación con el proceso centro americano de integración", en *La Revista de Derecho*, 32/1, 5-27.
- Rocha José (2016). "Miles de migrantes africanos en nuestras fronteras", en *Revista Envío*, 414.
- Samaniego José (2014). *Desplazamiento Forzado en el "Triángulo Norte de América Central": Desafíos en materia de protección*, Ponencia para el Taller Expertos Grupos Criminales y Nuevas Formas de Desplazamiento en América Latina organizado por Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", School of Advanced Studies - University of London, San Salvador, 22-23 Mayo.
- Segura Luis & Matul Daniel (2014). "Seguridad, aduanas y migración: hacia la construcción regional de la Gestión Integrada de Fronteras en Centroamérica (GIF)", en Willy Soto Acosta (edit.), *Política Regional e Integración Regional comparada en América Latina*. San José de Costa Rica: FLACSO, 195-212.
- Taracena Arturo. (1995). *Nación y República en Centroamérica (1821-1865)*, en *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica*. San José de Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

La fragmentación del Estado entre nuevas y viejas fronteras: el caso centroamericano

Cecilia Gosso

1. Introducción

En este documento se presenta una reflexión que abarca tres puntos de vista de las fronteras, límites y *limes* (materiales e inmateriales). El primero es sobre las fronteras entre la guerra y la paz, un espacio delimitado da las políticas de reconciliación luego de la guerra civil en El Salvador y las transiciones hacia un régimen liberal democrático. En el post-guerra vemos otras fronteras. Una internas a el Estado nación con el accionar de actores no estatales que disputan el control del territorio entre ellos y a el Estado. Y por último las fronteras externas al Estado, en el que los migrantes salvadoreños y centroamericano cruzan en busca de mejores oportunidades de vida, a causa del desplazamiento forzoso interno, de violencia, de la persecución, por factores estructurales, exclusión, marginación y pobreza. La violencia en sus diferentes dimensiones es el elemento constante en éstas fronteras.

2. Las fronteras de la guerra y de la paz: la violencia

Las guerras centroamericanas terminaron en los años 90's y se inauguraban la integración de los países del istmo. La guerra ya no era posible en un mundo globalizado. A solamente 4 minutos del fin del año 1991, en la sede de Naciones Unidas de Nueva York, las negociaciones de paz entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) con un acuerdo político, ponían fin a la guerra civil. Y el 16 de enero de 1992 en el Castillo de Chapultepec, en México, ante la presencia de la comunidad internacional, las dos partes firmaban los acuerdos alcanzados. El abrazo entre el presidente de la República de El Salvador Alfredo Cristiani del partido Alianza Republicana Nacionalista - ARENA y el comandante guerrillero Schafik Handal, jefe de la delegación del FMLN, sellaba con una imagen los cambios de paradigmas: los enemigos se habían reconciliado. Los actores armados enfrentados por más de 12 años, gobierno/Fuerza Armada y guerrilla, con la mediación de Naciones Unidas, habían logrado el cese de la hostilidad y habían definido los mecanismos a aplicar que permitían iniciar el proceso de democratización del país centroamericano. Iniciaba la transición de la guerra a la paz, proceso que hasta hoy es llevado a ejemplo por la Comunidad Internacional, como modelo de éxito de mediación de conflictos.

El inicio de la guerra civil salvadoreña (1980-1992) marcó la ruptura que anulaba la posibilidad de recomponer un cuadro institucional capaz de reformar y modernizar el Estado. El autoritarismo (Alvarenga P. 1996), con *la matanza* en

el 1932 de casi mil indígenas y campesinos (Gould J., Lauria Santiago A. 2005), inauguraba la continuidad de alternancia de gobiernos cívico-militares hasta 1992. Para la transición hacia la democracia se tuvo que esperar el fin de la Guerra Fría y los cambios en las relaciones internacionales, además del *impasse* militar interno de los dos ejércitos.

El conflicto, apoyado financieramente y militarmente por parte del gobierno de los Estados Unidos, concluyó con aproximadamente 75.000 muertos y 8.000 desaparecidos, un millón de desplazados, la mayor parte población civil. Terminó sin ganadores ni perdedores, abriendo un escenario complejo en que el acuerdo político constituía el momento 'de fundación' de un ordenamiento democrático y la fase de reconfiguración de las relaciones de poder con múltiples transiciones en la sociedad y en la política y de los actores protagonistas.

El espíritu de la negociación pretendía sustituir con reglas democráticas, la cultura de violencia basada en la impunidad, debida a un sistema social y económico profundamente injusto. Los Acuerdos de Paz lograron pactar amplias reformas en la administración de la justicia, la depuración y reducción de la Fuerza Armada y la transición del FMLN desde el ejército guerrillero al partido político legalmente reconocido.

Los temas que originaron el conflicto, el profundo desequilibrio social y económico, la tenencia de la tierra, fueron abordados muy superficialmente, dejando al sistema democrático-liberal de la paz resolverlos.

Con el intento de sanar heridas del pasado de guerra y para la reconciliación nacional, las partes negociadoras acordaron la constitución de dos comisiones integradas por expertos independientes: la Comisión ad hoc, para individualizar a los responsables de la Fuerza Armada de graves violaciones a los derechos humanos y separarlo de la institución; la Comisión de la Verdad (CV), con el mandato de "investigar graves hechos de violencia ocurrido desde el 1980, cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad" (N.U. 1993:2). El informe de la Comisión, dado a conocer públicamente en la sede de Naciones Unidas de New York el 15 de marzo del 1993, presentaba una síntesis de las prácticas de la violencia, abordaba casos ejemplares e individualizaba a los responsables. Las recomendaciones, que las partes se habían comprometido a cumplir en el acto de la constitución de la Comisión, indicaban las necesidades que los tribunales nacionales dieran curso a procesos judiciales abriendo investigaciones y que emprendieran el curso de la justicia constitucional reformada.

La Comisión recibió más de 22.000 denuncias de los sobrevivientes de graves violaciones y concluía atribuyendo las responsabilidades en un 85% a las Fuerzas Armadas, 10% a estructuras irregulares definidas escuadrones de la muerte y el 5% FMLN (N.U. 1993:41). Los testimonios que la Comisión recogió representaban un implícito reconocimiento a las víctimas de las verdades ocultadas, negadas y a la total impunidad, una forma de reparación de los daños en el marco de la justicia transicional. El Informe fue un instrumento de memoria y de olvido al mismo tiempo,

por un lado nombraba personas, indicaba responsabilidad, identificaba patrones de la violencia, por el otro no tenía alguna atribución vinculante en la aplicación de las recomendaciones fuera de la voluntad política de las dos partes firmantes de los Acuerdos. La retórica del humanitarismo contribuía a de-politizar a la víctima para que asumiera una ética de víctima común como estudiante, campesino, cura, etc. La interpretación apuntaba a descifrar la guerra como fratricida, con buena dosis de irracionalidad. Pero no obstante por primera vez se presentaban las políticas del Estado en un contexto institucional, mencionando por escrito las verdades silenciadas y conocidas en la experiencia de las atrocidades sufridas.

“El mayor acierto que tuvo la Comisión fue poder confirmar y publicar algo que todos sabíamos, pero que nunca se había podido decir” (Asociación Pro-Búsqueda de niñas y niños desaparecidos 2001).

El sentido del “nunca más” se disponía a ser de soporte a la memoria y para que los hechos se dieran a conocer a las generaciones futuras.

A los 5 días de la presentación del informe CV “De la locura a la esperanza”, el Presidente de la República Alfredo Cristiani promovió apresuradamente y sorpresivamente la Ley de Amnistía para la Consolidación de la Paz (Asamblea Legislativa ES 1993). El Decreto presidencial n. 486, aprobado da la Asamblea Legislativa, concedía:

(...) amnistía amplia, absoluta e incondicional a favor de todas las personas que en cualquier forma hayan participado en la comisión de delitos políticos, comunes conexos con éstos y en delitos comunes cometidos por un número de personas que no baje de veinte antes del primero de enero de mil novecientos noventa y dos, ya sea que contra dichas personas se hubiere dictado sentencia, se haya iniciado o no procedimiento por los mismos delitos, concediéndose esta gracia a todas las personas que hayan participado como autores inmediatos, mediatos o cómplices en los hechos delictivos antes referidos. (...) (Asamblea Legislativa ES 1994 - Art.1).

Justificado como un acto necesario para la reconciliación nacional, de hecho anulaba todas las responsabilidades de los señalados en el Informe, extendiendo a todos los actores involucrados en el conflicto la total impunidad por los crímenes cometidos. La amnistía fue un acto autoritario del Estado, se auto amnistiaba e incluía al FMLN, excluía a las víctimas y ponía serios obstáculos a la posible reconciliación. Las elites se disponían a transformar el capital político adquirido en la guerra y con la paz en la contienda electoral de las primeras elecciones democráticas de 1994. Sin vencedores ni vencidos, permitió la interpretación de paralelismo entre las partes, basado en el uso de la violencia con fines políticos.

La amnistía permitía competir en el ámbito de la política a los actores sin tener el peso de un pasado incómodo. Las organizaciones de defensa de los derechos humanos, los familiares de las víctimas, los sobrevivientes que por todo el conflicto denunciaron los abusos del Estado, y por esto perseguidas, en la paz vieron frustradas sus expectativas de poder tener justicia y que fueran reconocidos públicamente los hechos. Las prioridades no eran definir responsabilidades, ni conocer lo mecanismos que las instituciones habían empleado en el conflicto (Sprenkels R. 2005:82-83).

3. Las transiciones, las violencias y los actores

Algunos autores han considerado los Acuerdos de Paz de 1992 como un 'pacto transicional' (Montobbio M. 1999; Colomer J. M. 1991:1283-1302; Torres Rivas E. y Aguilera G. 2002), que buscaban reglamentar por lo menos cuatro procesos de transformación política, considerados el corazón de la transición salvadoreña: el pasaje desde el autoritarismo a la democracia; de la guerra a la paz; del militarismo y la desmilitarización de la sociedad; de la economía de guerra a las reglas del mercado neoliberal. Es posible distinguir los cuatro procesos de transformación política solamente en la dimensión analítica: los diversos aspectos se influenciaron recíprocamente con repercusiones ya sea sobre el proceso de desarme o sobre la desmovilización de los ex-guerrilleros y su inserción en la vida civil.

Los excombatientes, los lisiados de guerra, y sus familias, tuvieron que enfrentar diferentes obstáculos a su reinserción en la vida civil. Después de largos tiempos pasados en el ejército o en la guerrilla tenían que convertir o adaptar sus competencias profesionales en el nuevo mercado de trabajo. El gobierno promovió algunos programas de apoyo a la reinserción como acceso a parcelas de tierra, formación técnica, etc., pero insuficientes, y hasta los excombatientes (de ambos ejércitos) reclaman y denuncian el abandono por parte del Estado y de los gobiernos.

El peso de la cultura política, marcada por el largo ciclo de un Estado autoritario, por su burocracia e intereses particulares de un reducido grupo de poder (Córdova Macías R.; Cruz M. 2011:72-85), fue influenciada también por la reelaboración de las narrativas públicas post Guerra Fría. En El Salvador, como a nivel global, se abrió espacio al nuevo discurso que invoca la necesidad de reparar errores del pasado y que los enemigos de ayer puedan superar los conflictos y reconciliarse. Este paradigma lleva consigo un amplio rechazo del pasado, y de asumir responsabilidades (Flores M. 2001:386-387).

En el año 1994, un documento poco conocido señalaba que la violencia política estaba atravesando un proceso de 'mutación y atomización' (N.U 1994:17-28) orientándose al reforzamiento de las actividades promovidas y patrocinadas por el crimen organizado, y por la criminalidad común. El informe indicaba que los órganos judiciales y municipales se estaban transformando en estructuras dirigidas, sustentadas, cubiertas y toleradas por miembros de la institución armada y estaban reorientando sus acciones hacia actividades ilícitas. Desde 1995, algunos organismos de defensa de los derechos humanos y sectores de la Iglesia Católica, denunciaron el reaparecer de grupos armados dedicados a 'limpieza social' (Payne D. 1999; Stanley W. 1996:11), en conexión con la recién constituida Policía Nacional Civil (PNC) y el crimen organizado. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), individualiza para medir las tasas de la violencia diferentes indicadores: tráfico de drogas, número de homicidios, actividades de *maras* y pandillas, violencia doméstica y contra mujeres y niños, tráfico de armas, secuestros, trata de personas, lavado de dinero y corrupción (UNODC 2007:49-76).

En 1990, dos años antes del fin de la guerra civil, se registraban 45 homicidios por 100.000 habitantes, en 1992 hubo una disminución producto del cese del conflicto armado, y a partir de 1996 un incesante aumento. La tasa de homicidios por 100 mil habitantes de 2005 a 2011 registró las siguientes tasas: 63.0 en 2005; 64.7 en 2006; 57.3 en 2007; 51.9 en el 2008; 71.2 en 2009; 64.8 en 2010; y 70.1 para el año 2011 (Fundaungo 2013:3). Según el estudio de Fundaungo, más de la mitad de las personas asesinadas entre 2009 y 2012 tenían entre 15 y 34 años; en torno al 80 por ciento de las víctimas eran varones; el 70 por ciento de los asesinatos fueron efectuados con armas de fuego; y casi el 40 por ciento tuvo lugar en espacios públicos (Fundaungo 2013:14-15).

Algunos autores identifican el ‘fracaso institucional’ para explicar el aumento de la violencia y sus transformaciones desde los Acuerdos de Paz (Cruz J. M. 2003:19-59). Según ellos las instituciones no transparentes, no eficientes y no responsables favorecen las condiciones de reproducción de violencia. Los actores del régimen autoritario habrían creado instituciones débiles para evitar cuentas del pasado y mantener sus privilegios, amenazando desde 1992 la construcción de un sistema democrático.

Cardenal Izquierdo demuestra que el proceso de transición política ha modificado la espacialidad de la violencia (Cardenal Izquierdo A. S. 2008:67-90), debido al constante aumento de la migración tanto hacia Estados Unidos como de las zonas rurales hacia la capital, y hacia otros países centroamericanos, modificando sustancialmente la composición demográfica del país. Desde la mitad de los años noventa, la violencia fue abordada por los diferentes gobiernos de ARENA y del FMLN como un problema de orden público y sus políticas de “combate” de las pandillas dirigida a la recuperación del control del territorio en la zonas de alta concentración delictiva, detención masiva, y operativos combinados de la Policía Nacional Civil y el Ejército (Crisis Group 2017:2). Medidas que han registrado escasos resultados en la disminución del delito, que han contribuido a alimentar un clima de continua emergencia en el intento de lograr legitimación con medidas cada más represivas (Huhn S., Oettler A., Peetz P. 2006).

Algunos estudios precursores (Cruz J. M 2001, 2004, 2006, 2007; PNUD 2000) señalan, entre las principales causas del fenómeno de las pandillas en El Salvador, la influencia de la disgregación familiar, la violencia intra-familiar, la relación entre segregación urbana, disfuncionalidad social y la dinámica de la violencia, la migración hacia el exterior y la deportación desde Estados Unidos hacia El Salvador.

El aumento de las desigualdades económicas y sociales y el poco interés en analizar sus orígenes, como también la individualización de procesos de violencia estructural y simbólica son aspectos insuficientemente adoptados en las iniciativas de contraste a la violencia (Savenije W.; Andrade-Eekhoff, K. 2003:193-204).

La aplicación acelerada de la privatización en la esfera económica la venta de los bancos estatales, la creación de nuevas zonas francas, las concesiones a nuevos asentamientos de *maquilas*, la dolarización de la economía, la reducción de la intervención estatal en las políticas sociales, caracterizaron la transición liderada

por los gobiernos de ARENA, de orientación neoliberal y conservadora. La también progresiva privatización de la seguridad ha permitido la constitución de empresas escasamente controladas, reglamentadas y altamente remunerativas que ofrecen sus servicios con amplio acceso a dispositivos tecnológicos y armamentos avanzados.

Los diversos planes de seguridad pública de 'combate' a la delincuencia, al crimen organizado, a las *maras*, con medidas restrictivas y punitivas han producido efectos perversos, reforzando las técnicas evasivas, aumentando la confrontación y disminuyendo la confianza de los ciudadanos en el Estado, alimentando el sentido de 'hacerse justicia con sus propias manos'. Además las políticas conocidas como 'Mano Dura' y 'Súper Mano Dura' (1999-2009) (Internatonal Crisis Group 2017:17-18), contribuyeron a generalizar la violencia y reforzar las organizaciones contra las que combatían, como revelan diferentes estudios (Wolf S. 2017). En la post-guerra las acciones del crimen organizado, de las *maras*, y en general la violencia social, han justificado y ocultado las formas de violencia ejercida por el Estado.

4. La violencia y los cambios políticos

Los ciclos históricos de la violencia en El Salvador permiten individualizar algunos elementos de las transformaciones y transiciones de los principales actores y la re-configuraciones de la violencia y de la política multi-factorial. Las elecciones del año 2009 marcaron la discontinuidad, 'el cambio' después de 20 años de gobiernos del partido conservador ARENA, por primera vez en la historia del país un candidato de la izquierda, Mauricio Funes, ganaba la presidencia de la República. El primer gobierno del FMLN (2009-2014) se caracterizó por tres cambios de ministros de Justicia y Seguridad, señal de grandes dificultades en definir las políticas a implementar. Y por el nombramiento de un militar como Ministro de esta cartera de Estado en el 2011, una decisión violatoria de los Acuerdos de Paz, que con la creación de la Policía Nacional Civil (PNC), aseguraban la separación de las funciones de Seguridad Pública (asuntos internos – cuerpos civiles) de las de Defensa (asuntos externos – cuerpos militares).

Durante el primer año de la Presidencia Funes hubo un incremento del 253% de efectivos militares participando en tareas de seguridad pública, hecho sin precedentes en la post-guerra. También se dieron ingresos de miembros de la Fuerza Armada en la dirección de la PNC y en los Servicios de Inteligencia del Estado (Aguilar J. 2014:89-109), aumentando la influencia de su doctrina en las instituciones. Entre el 2009 y el 2012 se registró el aumento del presupuesto destinado a la Defensa Nacional de 20,4 millones de dólares, y los números de efectivos en un 40%, en pleno contraste con los Acuerdos de Paz que establecían la reducción de fondos y efectivos al sector militar (Aguilar J. 2014:xxx-89-109). Durante el primer período del gobierno Funes hubo algunas tentativas de reforma y depuración de la PNC, así como del personal asignado a los centros penales, sin que se diera seguimiento a lo planteado (Aguilar J. 2014:82).

Por lo que se recordará la administración Funes es la 'tregua', diálogo y negociación con y entre las dos pandillas más grandes del país, Mara Salvatrucha – MS y Barrio 18, liderada por el General Munguía Payes, Ministro de Justicia y Seguridad Pública,

conducida en formas no transparente y controversiales (Cruz J.M. 2018; El Faro especial Tregua; Aguilar J. 2014:162-153). El gobierno negoció la baja de asesinatos otorgando beneficios materiales como tratamientos en los centros de detención, traslados a cárceles de menor rigor, etc., legitimando de hecho las pandillas como actor político. Una operación que permitía acumular capital político a las *gangs*, sin disminuir sus acciones otros graves delitos como las extorsiones, secuestros, etc. Finalmente, se produjo una decidida remilitarización de la seguridad pública.

5. La violencia entre (in)justicia e impunidad

Según fuentes oficiales (PNC 2014), entre 1993 y 2013, 73.000 personas fueron asesinadas en El Salvador, cifra que se acerca al estimado de las víctimas de la guerra civil. Hubo una reducción en el período de 'tregua entre *pandillas*' entre 2009 y 2013, donde se pasó de 71,2% a 39,7% de asesinatos por 100.000 habitantes, un fenómeno inédito (Aguilar J. 2014:xxxvii). Todavía esta cifra es poco menos de seis veces superior a la media mundial y cuatro veces el parámetro establecido por la Organización Mundial de la Salud – OMS para considerar la violencia una epidemia (OMS 2003). La reducción de los homicidios no ha incidido en los fenómenos de desapariciones, agresiones sexuales, lesiones, amenazas, violencia intra-familiar y las extorsiones, que golpean a la población más vulnerable.

Un estudio de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas - UCA (Aguilar J. 2014:38-58), sobre la administración de justicia demuestra cómo un exiguo número de los procedimientos judiciales abiertos por la Fiscalía General en el año 2009 ha tenido un seguimiento, y la mayoría han sido cerrados sin identificar a los responsables del hecho violento (Fiscalía de la República 2014). De los procedimientos penales en la sede judicial entre 2009 y 2013, solamente el 15% han sido cerrados con sentencia definitiva de condena o de absolución.

Por otro lado la Fuerza Armada, luego de la depuración y disminución de sus efectivos y de los Acuerdos de Paz, ha incrementado constantemente el apoyo de la población a su institución, tanto por su corte nacionalista de defensores de la patria como por el progresivo deterioro de la eficacia de la PNC en el combate al crimen y por su corrupción interna (Silva Ávalos H. 2014). A final del año 2013, la población adulta privada de la libertad registraba la tasa de 557 por 100.000 habitantes (Dirección General de Centros Penales 2014), colocando el país en el primer lugar de América Latina por número de reclusos, con un sistema penitenciario que supera tres veces su capacidad de reclusión (World Prison Brief <http://www.prisonstudies.org/country/el-salvador>; Carranza E. 2012:34; Aguilar J. 2014:112-139; Wacquant L. 2009). Datos que revelan la práctica de encarcelamiento como medida preventiva al delito y como respuesta al aumento de la delincuencia, consecuencias de las políticas de criminalización, pero sin dar curso a la justicia. En repetidas ocasiones la Procuraduría de los Derechos Humanos de El Salvador y Organismos Internacionales han señalado cómo éstas políticas han favorecido la reorganización de los reclusos, de las pandillas y *maras* en particular, al interior de los centros penales, transformándose éstos en centros operativos de los actos ilícitos, con la colaboración del personal de custodia.

La debilidad del sistema de justicia ha operado en el pasado y en el presente como importante factor para perpetuar la impunidad y favoreciendo las actividades ilícitas y criminales en el país.

El partido FMLN volvió a ganar la presidencia en las elecciones del 2014 con el ex comandante guerrillero Salvador Sánchez Cerén, y el control de los tres poderes (Presidencia, Presidencia Legislativa y Ejecutivo). Todavía la victoria fue en la segunda vuelta y por solo 6.000 votos, obligando el nuevo gobierno a operar políticas de alianzas en la Asamblea Legislativa para gobernar.

6. Legitimidad y democratización

El ascenso del gobierno militar en 1932 con la tarea de organizar el Estado conforme a los intereses de la oligarquía agraria moldeó el autoritarismo como cultura política (Alvarenga P. 1996). Luego, la organización de la acción colectiva de los años sesenta y setenta modificó profundamente el sistema, poniéndolo en crisis, pero sin sustituirlo. Influyeron factores político-económicos internacionales y regionales y otros como la influencia del Concilio Vaticano II y la Teología de la Liberación en toda América Latina. Los mismos instrumentos del poder militarista y autoritario permitieron construir la acción de protesta colectiva organizada, tomando prácticas y repertorios conocidos. Así la violencia ejercida por las masas se enmarcó como autodefensa y se asumió como necesaria para enfrentar la represión estatal contra la reivindicación de espacios de libertad y derechos (Almeida P. 2011).

El movimiento guerrillero FMLN aprendió de aquellas experiencias, capitalizando las prácticas de las masas para constituir su base, indispensable durante toda la guerra. Tanto el régimen como la guerrilla, utilizaron en la conducción de la guerra prácticas profundamente influenciadas por la cultura militarista (Bourgeois P. 2001:5–34; 2002: 221–231).

El Estado autoritario y militarista desde inicios del siglo XX se perpetuó sin aperturas relevantes hacia un régimen pluripartidario del 1992. Ni los grandes cambios internacionales de los años sesenta influyeron en el ordenamiento interno y la Guerra Fría reconfirmó la legitimidad del régimen.

Fue solamente con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 que se introdujeron reglas liberales democráticas que transformaron el Estado, sin todavía eliminar los rasgos autoritarios, que sólo una práctica democrática audaz y continua podrá modificar. Un estudio sobre cultura política salvadoreña (Córdoba Macías R., Cruz J. M., Saligson M. 2012) argumenta cómo ésta ha sido influenciada por la violencia, y al mismo tiempo cómo la violencia incide sobre la calidad de la democracia misma. Un círculo vicioso en que la violencia trae costos para la sociedad en términos económicos y también costos políticos disminuyendo legitimidad al gobierno de turno y el consiguiente abandono de la participación ciudadana.

El apoyo al sistema político desde los Acuerdos ha registrado un constante descenso.

(...) con una media del 59.5 en el 2004; del 55.4 en el 2006 y del 51.8 en el 2008 (...) aumentando a 58.7 en el 2010 (estadísticamente significativo), para disminuir sucesivamente a 56.7 en el 2012 (Aguilar J. 2014: p.xxxii).

Podemos observar como el consenso en el período entre 2004 y 2008 disminuyó en la medida que la frustración ciudadana aumentaba por el continuo deterioro de las condiciones socio-económicas y el incremento de la violencia y de la inseguridad. El voto que otorgó la presidencia al FMLN en el 2009 debió mucho a estos factores y a las necesidades de un cambio. Pero ya en el 2012 prevaleció la frustración de las expectativas de cambios, engendradas en las elecciones de 2009. Un sondeo del año 2012 muestra la disminución significativa de la confianza en el gobierno nacional (58.2), comparado con los datos de 2010 (67.6), mientras que hay un leve aumento en la confianza hacia los gobiernos municipales (60.9) en comparación con el año 2010 (59.2).

Los procesos de democratización, luego de transiciones políticas y de pasados autoritarios, son constantemente amenazados por la violencia criminal, la corrupción, las desigualdades socio-económicas que disminuyen el consenso ciudadano a los regímenes instaurados y al mismo tiempo deslegitiman el sistema político (Cruz J. M. 2000:136). La violencia y la inseguridad no son los únicos factores pero juegan un rol fundamental en la desestabilización de los procesos democráticos debilitando la legitimidad de los nuevos sistemas en forma constante y progresiva en El Salvador y en los países de Centro América de la post guerra. La falta de un sistema re-distributivo, la fragilidad del sistema fiscal, la corrupción, el desempleo, el trabajo informal, son algunos de los factores que han construido y sustentado la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones.

Los gobiernos del FMLN han promovido programas de políticas sociales para compensar el creciente desequilibrio socio-económico en favor de los sectores de la población más vulnerable, pero han sido poco eficaces para cumplir con las obligaciones de los derechos económicos y sociales para una vida digna como en controlar y gobernar la violencia.

Una editorial de la Universidad centroamericana – UCA sostenía en 2015:

De este modo, 23 años después, está claro que fue ingenuo pensar que el fin de la guerra traería la paz social al país, cuando una buena parte de las causas que originaron el conflicto quedaron intactas y cuando las heridas de la guerra se quisieron borrar por decreto. (...). Hay que recordar y celebrar los Acuerdos de Paz, pero no podemos hablar de paz cuando la violencia es el principal problema del pueblo salvadoreño (...) falta mucho para alcanzar la paz.

7. Fronteras internas en disputas

El barrio Las Palmas de San Salvador surge en un lugar muy especial de la ciudad. Está ubicado en el medio de la colonia San Benito, sede de Embajadas y residencias de clase medio-alta, y a pocas cuadras de la Zona Rosa, lugar de locales de vida nocturna de la clase acomodada, y sede de unos de los Hoteles de 5 estrellas de una cadena

internacional. En Las Palmas viven alrededor de 1,500 familias de escasos recursos, aproximadamente 10.000 habitantes, que según el PNUD el 50,3% sufre de carencias esenciales (PNUD 2010:91). Desde los años '90 ha sido considerada una zona de alta peligrosidad, una comunidad pobre y habitada por delincuentes. El axioma pobreza y delincuencia se convierte en una etiqueta que se extendió a todas las colonias marginales de San Salvador, de El Salvador. La pandilla 'Barrio 18' domina en la Las Palmas y mantiene bajo su control la entera comunidad. Aunque solo una minoría es parte de la pandilla, el estigma incluye a todos sus habitantes. Vivir en un determinado territorio dominado por una pandilla, y atravesar el espacio controlado por una pandilla de signo contrario es un serio peligro y conlleva la alta probabilidad de ser atacado por ser identificado como un posible enemigo. Por otro lado, la sociedad en su conjunto ve a los habitantes de estos barrios como sospechosos de ser pandilleros o de apoyarlos. A diario los salvadoreños cruzan estas fronteras internas poniendo en riesgo su vida. Su movilidad cotidiana, su sobrevivencia depende de éste continuo pasar de un territorio controlado por diferentes actores para ir al trabajo, a la escuela, etc.

El territorio nacional es fragmentado en clúster de poderes diferentes en competición entre sí para el control de los recursos. Concurren actores armados no estatales (ilegales: gangs, crimen organizado) y actores armados legales (Estado: PNC, Fuerzas Armadas). Los alto niveles de corrupción y de prácticas ilegales que hace uso las fuerza estatales son índice de fragilidad y de mecanismos de reproducción de violencia, de los mismos crímenes que combaten (Silva Avalos E. 2014). El barrio constituye fronteras internas controladas por actores políticos que negocian poder con el Estado.

8. Las fronteras y la migración centroamericana

El fenómeno migratorio de los salvadoreños hacia el exterior tiene una larga historia desde el siglo pasado, como nos recuerda el poeta salvadoreño Roque Dalton en el *Poema de Amor* (Dalton R. 1983:511):

Los que ampliaron el Canal de Panamá (...)
Los que repararon la flota del Pacífico
en la base de California
los que se pudrieron en las cárceles de Guatemala,
México, Honduras, Nicaragua,
por ladrones, por contrabandistas, por estafadores,
por hambrientos (...)
los que fueron cosidos a balazos al cruzar la frontera (...)
los eternos indocumentados (...), los hacedetodos (...)

En el periodo de la gran represión 1970/1980 y de la guerra civil el éxodo se intensificó y en especial modo hacia Estados Unidos y México. Luego de los Acuerdos se esperaba un regreso de los exiliados y de los migrantes que todavía no se verificó, más bien se incrementó la migración paulatinamente hacia el presente en que sigue y contabiliza aproximadamente un tercio de la población total que vive al exterior. Estamos en presencia de un Estado expulsor que no supo y no puede garantizar el

ejercicio de los derechos a sus ciudadanos de vivir en su propio país y que depende de las remesas de sus ciudadanos al exterior. En el 2015 las remesas representaron el 16.5 del producto interno bruto – PIB (Maldonado R. 2016:2).

La decisión de migrar conlleva diferentes consecuencias entre estas el continuo incógnito material e inmaterial diario. La persona entra en un espacio-tiempo totalmente suspendido jurídicamente y de facto, sin la posibilidad de ejercer sus elementales y básicos derechos. Las identidades se van moldeando a diario, se transforman, así como los sueños y las comunidades imaginadas de destino (Anderson B. 1994). México es un país estratégico para los migrantes de El Salvador, Guatemala y Honduras, donde pueden llegar hacia sus fronteras con el documento de identificación de sus países de origen. Los 965 kilómetros que dividen México de Guatemala han sido históricamente definidos como una frontera ‘porosa’ por el fuerte intercambio económico, cultural y social.

Al ingresar a México el migrante centroamericano inicia la construcción de su ilegalidad y a no ser considerado merecedor de derechos. El migrante, que ya en su país no ejercía sus derechos es despojado oficialmente al entrar en la jurisdicción de otro Estado, siendo culpable de haber violado las leyes migratorias. Es el responsable de un delito y perseguido por el Estado y sus agentes. La violencia, en sus diferentes dimensiones – estructural, simbólica, cotidiana - acompaña todo el proceso migratorio desde el país de origen, en el viaje durante el tránsito y en el lugar de destino deseado (Estados Unidos) o temporáneo (México). En el tránsito cruzan territorios en disputa entre diferentes cárteles, bandas, y autoridades federales y estatales. Las actividades ilícitas de estos actores operan también como oferta de oportunidades de trabajo, protección y servicios a quienes no disponen de otras alternativas.

Los centroamericanos del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras, El Salvador), en general son migrantes ‘forzados’ víctimas de desplazamiento en sus países de origen. Muchos tuvieron que abandonar sus casas en un lapso de pocas horas y moverse a otro lugar luego de una ‘orden’ de una pandilla o del crimen organizado, por no pagar una cuota de extorción, no haber apoyado a la pandilla en algo que se le había pedido, etc... La búsqueda de donde reubicarse es sumamente frustrante: un otro lugar provisional bajo la influencia de otro “mando” de otra *mara*, un otro lugar marginal y marginado. En El Salvador la *mara* mantiene una presencia en 247 municipios sobre un total de 262 (U.N. 2018:4), una continua producción y reproducción de la violencia. Por su lado el gobierno de El Salvador ha negado que haya un fenómeno de desplazamiento forzoso interno, denunciado por organismos para la protección de los derechos humanos nacionales e internacionales y por la relatora especial de derechos humanos de los desplazados interno de Naciones Unidas en el 2017 (U.N.2018), por no admitir la incapacidad de control del territorio nacional.

Los salvadoreños siguen abandonando su país hacia el norte, hacia Estados Unidos, a pesar de las crecientes dificultades en llegar al destino deseado. En particular México cada vez más participa y define el control del fenómeno migratorio hacia el norte con políticas más restrictivas.

Los gobiernos del Triángulo Norte de Centroamérica han promovido campañas informativas para disuadir las migraciones, bajo la presión del gobierno estadounidense. Como por ejemplo el Gobierno de El Salvador en el 2014, durante la llamada 'crisis humanitaria' de los niños no acompañados detenidos en la frontera entre México y Estados Unidos (CIDH 2015). La campaña mediática pretendía 'concientizar' a los familiares de los menores sobre los riesgos a los cuales sometían al utilizar las rutas clandestinas para lograr la deseada reunión familiar y al mismo tiempo los acusaban de ser responsables de los daños eventuales. Por otro lado, desde mediados de los años '90 la administración norteamericana ha aplicado cada vez más políticas punitivas de 'tolerancia cero' hacia los migrantes, activando las deportaciones (remoción) de 'ilegales' hacia sus países de origen, alcanzando los números más elevados durante los dos mandatos del presidente Obama. Los resultados no han sido eficaces para detener el flujo de migrantes ni para disminuir las cifras de delitos menores como pretendían las administraciones norteamericanas. Permaneciendo las condiciones de violencia estructural, escasez económica, e impunidad en los países de origen, y una demanda de trabajo informal 'mano de obra flexible' en el país del norte, difícilmente se podrá perfilar una disminución de migración centroamericana. Las políticas migratorias aplicadas en los últimos 20 años por parte del gobierno de Estados Unidos han aumentado la vulnerabilidad del migrante, especialmente de los niños y de las mujeres. A la vez, han permitido a actores no estatales armados, al crimen organizado y redes conectadas de aumentar sus ingentes ingresos. La condición de vulnerabilidad y de fragilización se adquiere desde el país de origen y se mantiene en el tránsito hasta llegar al destino. Es relacionada a los diferentes abusos y tratamientos a los cual son sometidos los migrantes. En primer lugar los Estados de tránsito y de destino que les otorgan a un diferente trato de un nacional: es un extranjero, lo cual tiene que ver con relaciones de poder y de naturaleza estructural y cultural (Bustamante J. 2002:39). La vulnerabilidad así se construye a partir de una articulación de sistemas de opresión y dominación.

Las políticas migratorias norteamericanas, articuladas con las permanentes causas de migración en los países de origen, han favorecido el crecimiento de las *maras* o pandillas en El Salvador y su expansión que tuvieron sus orígenes en las calles de Los Ángeles en los años 70's/80's. Los salvadoreños huían de la guerra, de la represión, del reclutamiento forzoso del ejército. Los hijos de esta generación nacieron y crecieron en el exterior sin conocer su país de origen. Los padres se partían el día con 2 o 3 trabajos para mantenerse y enviar remesas a la familia. Los jóvenes crecieron en barrios de migrantes, con dificultades de inserción en el sistema escolar y en disputa de territorio con los migrantes instalados, con la mafia mexicana y las *gangs* locales. La formación de agrupaciones juveniles respondía a las necesidades de construcción de identidad, a través de disputa de territorio como parte de la sobrevivencia en el nuevo contexto donde vivían. El fenómeno de las pandillas o *gangs* tiene una larga historia en Estados Unidos que involucra variables de clase, de género y de raza. Las políticas de deportaciones por parte de la administración norteamericana de los años '90 por delitos menores y las políticas públicas salvadoreñas de 'mano dura' y 'súper

mano dura' se encargaron de favorecer el crecimiento y estructuración de las pandillas salvadoreñas (Woolf S. 2017).

En Estados Unidos la pandilla salvadoreña Mara Salvatrucha, es clasificada como 'terroristas', considerada da la Administración unos de los peores enemigos y soporte al discurso y las políticas anti-migrantes. La construcción narrativa tiene sus raíces desde mediados de los años 90' (disturbios de Los Ángeles) y con la presidencia Trump se ha vuelto más evidente.

Los menores no acompañados que viajan hacia Estados Unidos para reunirse con sus padres huyen de sus países por la violencia, por el reclutamiento forzoso de las pandillas y al llegar en Norteamérica van a incurrir en problemas similares en los suburbios de las grandes ciudades del norte. El abandono, la exclusión, la competencia con los otros grupos étnicos/raciales, y la soledad los empuja a tener que aliarse. Más bien no se trata de grupos de crimen organizado poderoso, pero de un mecanismo mucho más poderoso provocado por la misma exclusión social y por la organización social en Estados Unidos.

Los deportados después de muchos años de vivir en Estados Unidos, son separados de sus familias, de sus puntos de referencia incurriendo en el desarraigo. La adaptación en su propio país de origen puede ser tan difícil como el desplazamiento a otro país, si no más, por el estigma que llevan consigo. Algunos han vivido 20/30 años en Estados Unidos, muchos llegaron muy pequeños, otros nunca estuvieron y en sus países de origen ni hablan español. Los familiares generalmente no lo reciben bien, ya que socialmente son considerados 'fracasados', una carga a los pobres ingresos del hogar, y además interrumpen el envío de remesas que recibían y muy difícilmente podrán encontrar un trabajo y con una remuneración adecuada. El migrante retornado sufre de choque cultural y lingüístico que provoca desequilibrio emocional.

El capitalismo neoliberal por un lado valoriza la movilidad con políticas migratorias, y por el otro aplica políticas de control para reducir la excedencia de movilidad. Las políticas restrictivas han creado contradicciones irreversibles, alimentando los ciclos de violencia, ilegalidad y discriminación. Un proceso de creación de la ilegalidad desde la legalidad, desde el Estado (De Genova N. 2002).

Se normalizan los procesos de violencia y la criminalización del migrante con la construcción de la figura de trasgresor. La falta de derechos se vuelve una condición normal del 'otro', el que es diferente del ciudadano del país, el que es el 'invasor', el que es 'maleante', que 'nos roba el trabajo', que no es un ser humano. El discurso público divide los buenos de los malos, sin ver cómo la estructura binaria esconde la evidencia de la construcción pública del 'alien'.

Las concesiones por parte de Estados Unidos – designación especial de la Secretaria de Seguridad Nacional del Estatus de Protección Temporal - TPS (en inglés) y de Deferred Action for Childhood Arrivals – DACA - ponen en evidencia la precariedad en que han quedado los migrantes por muchos años sin que se tomaran decisiones respecto a su posible 'participación' en la sociedad. El TPS fue promovido para apoyar

los países de Centroamérica luego de desastres naturales como huracán y terremoto, situaciones de guerra, persecución o violencia. Pero en todas las décadas de las guerras civiles la administración norteamericana nunca reconoció el refugio político a ningún ciudadano de éstos países, siendo involucrada directamente en los conflictos apoyados sus regímenes autoritarios. El DACA fue una medida del presidente Obama al final de su mandato para proteger a los hijos de migrantes que han llegado en tierna edad antes del 1991. La concesión y renovación de TPS por parte de la Administración norteamericana es negociada bilateralmente con cada país, lo que constituye un poderoso instrumento de presión política hacia los gobiernos centroamericanos.

La privatización del sistema carcelario norteamericano ha resultado ser altamente lucrativo en el contexto de las políticas de más detenciones: el ciclo continuo de personas que llenan las cárceles hace que las empresas funcionen a pleno ritmo (Wacquant L. 2009). A la vez, el incremento de la empresa penitenciaria no solo aumenta la ganancia económica, sino que permite construir la figura pública del criminal 'alien' y sobre esto el consenso/legitimidad como medida que favorece la seguridad interna. Se construye la ilegalidad y el criminal público focalizando la atención sobre algún delito execrable como los cometidos por la pandilla Mara Salvatrucha – MS, en Long Island (New York), y equiparando todo 'extranjero', todo migrante como el 'asesino' (El Faro noviembre 2017).

La 'tolerancia cero' es propuesta por los gobiernos como política de prevención del delito. La eficacia de reducción el delito es dudosa, más bien los indicadores señalan lo contrario. Además, acarrea costos políticos como el debilitamiento de la imagen policial e institucional y vulnera más los sectores populares alimentando la desconfianza. El objetivo de prevención de este modelo conlleva elementos de discriminación racial y de clase: la 'intolerancia selectiva' (Wacquant L.2005).

9. Reflexión final

Las acciones violentas de actores armados no estatales (post-conflicto)- las *maras*, el crimen organizado - debilitan cada vez más la legitimidad del Estado. Las fronteras internas son patrulladas por fuerzas militares con atribuciones constitucionales de preservar los límites externos. El uso del ejército revierte las reformas pactadas luego de los ciclos de las guerras centroamericanas, y evidencia la fragmentación de los poderes en el territorio nacional y regional; pone serios interrogantes a los derechos de la ciudadanía y a la debida protección del Estado nacional. Los procesos de globalización no han creado un mundo sin fronteras, más bien han multiplicado límites, fronteras, *borders*. La transformación del Estado-nación y su crisis han redefinido los conceptos de ciudadanía y soberanía (Mezzadra S., Neilson B. 2008).

Referencias bibliográficas

- Anderson Benedict (1991). *Comunità immaginate. Origini e diffusione dei nazionalismi*, trad. it. Manifesto libri, Roma.
- Almeida Paul (2011). *Olas de movilización popular: Movimientos sociales en El Salvador, 1995-2010*, El Salvador: UCA Editores
- Alvarenga, Patricia (1996). *Cultura y ética de la violencia: El Salvador 1880-1932*, Educa, San José – Costa Rica.
- Agencia de Prensa Salvadoreña APS (2018). "El Salvador tiene la tasa más alta de presos en América Latina y la segunda en el mundo", 11/05/2018 (<https://aps.com.sv/el-salvador-tiene-la-tasa-mas-alta-de-presos-en-america-latina-y-la-segunda-del-mundo/>)
- Aguilar Jannette (2014). *La situación de la seguridad y la justicia, 2009-2014: entre expectativa de cambio, mano dura militar y tregua pandillera*, Instituto de Opinión Pública - IUDOP – Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", Septiembre San Salvador.
- Asamblea Legislativa de El Salvador (1993). "Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz", Decreto n. 486 de fecha 20 de marzo 1993 y publicado el 22 de marzo 1993.
- Asociación Pro-Búsqueda de niñas y niños desaparecidos (2001). *El día más esperado*, UCA Editores, San Salvador, El Salvador, 2001.
- Bourgois Philip (2001). "The Power of Violence in War and in Peace: Post-Cold War Lesson", *Ethnography*, Vol 2(1): 5–34.
- Bourgois Philip (2002). "Response to Leigh Binford". *Ethnography*, Vol 3(2): 221–231.
- Bustamante Jorge (2002). "Immigrant vulnerability as a Subject of Human Right". *International Migration Review* 36:333-354.
- Cardenal Izquierdo & Ana Sofía (2008). "Son las guerras civiles responsables del crimen en Centroamérica?". *CIDOB d'Afer Internacionals*, n. 81, 67-90.
- Carranza Elías (2012). "Situación penitenciaria en América Latina y Caribe ¿Qué hacer?". *Anuario de derechos Humanos* 2012 n. 8, 31-66.
- Colomer Joseph (1991). "Transitions by Agreement: Modelling the Spanish Way", *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 4, pp. 1283-1302, Dec.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA (2015). *Refugiados y migrantes en Estados Unidos. Familias y niños no acompañados*, Washington DC.
- Córdoba Ricardo, Cruz José y Saligson Michell (2012). *Cultura política de la Democracia en El Salvador y en las Américas*, USAID, Lapop- Barometro de América de las Américas- Vanderbilt University, Fundaungo.
- Córdoba Ricardo & Cruz José (2011). *Cultura política de la democracia en El Salvador*. Fundaungo, San Salvador, El Salvador, 72-85.
- Córdoba Ricardo & Seligson Mitchell (2001). *Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización*. América Central, San Salvador: FLACSO-Programa El Salvador, 14.
- Cruz José (2000). "Violencia, democracia y cultura política", *Nueva Sociedad*, n.167, NUSO, 136.

Cruz José (2003). "Violencia y democratización en Centroamérica: el impacto del crimen en la legitimidad de los regímenes de posguerra". *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, 19-59.

Cruz José (2001, 2004, 2006, 2007). *Maras y pandillas en Centroamérica*, Vol. I, UCA Editores, Managua; Vol. II, III, IV, UCA Editores, San Salvador.

Cruz José (2009). "Democratization Under Assault: Criminal Violence in Post-Transition Central America". Prepared for delivery at the 2009 Annual Meeting of *The American Political Science Association*, September 3-6, 1-49, Vanderbilt University.

Cruz José (2018). "The Politics of Negotiating with Gangs. The Case of El Salvador". *Bulletin of Latin America Research* – SLAS, J. Willey and Son.

Dirección General de Centros Penales - DGCP (2014). Datos estadísticos 2013-2014"

El Faro, diario digital:

- "Vivir en la marginalidad", <https://elfaro.net/es/201609/fotos/19100/Vivir-en-una-marginal.htm>, 11 Septiembre 2016.
- "Todo sobre la tregua", <http://www.especiales.elfaro.net/es/todosobrelatregua/>
- "Trump atiza el fantasma de la Mara Salvatrucha para justificar sus políticas migratorias", <https://elfaro.net/es/201705/internacionales/20407/Trump-atiza-el-fantasma-de-la-Mara-Salvatrucha-para-justificar-sus-pol%C3%ADticas-migratorias.htm>, 24 Mayo 2017.
- "Trump arremete contra los migrantes salvadoreños", <https://elfaro.net/es/201707/internacionales/20699/Trump-arremete-contra-los-migrantes-salvadore%C3%B1os.htm>, 28 de Julio 2017.
- "La UCA sienta en el banquillo de la CIDH al Estado salvadoreño", https://elfaro.net/es/201709/el_salvador/20830/La-UCA-sienta-en-el-banquillo-de-la-CIDH-al-Estado-salvadore%C3%B1o-por-las-ejecuciones-extrajudiciales.htm, 1 septiembre 2017.
- "La Mara Salvatrucha derrota a Trump en Long Island", <https://elfaro.net/es/201711/salanegra/20865/La-Mara-Salvatrucha-derrota-a-Trump-en-Long-Island.htm>, 13 Noviembre 2017.
- "La ONU pide al Gobierno que derogue su plan emblema de seguridad", https://elfaro.net/es/201711/el_salvador/21168/La-ONU-pide-al-Gobierno-que-derogue-su-plan-emblema-de-seguridad.htm, 17 noviembre 2017.

Dalton Roque (1983). *Poesía escogida*. Editorial Universitaria Centroamericana EDUCA, San José.

De Genova Nicolas (2002). "Migrant "illegality" and deportability in everyday life. *Annual review of anthropology*, 31(1).

Fiscalía de la Republica (2014). *Memoria de Labores 2013*, San Salvador.

Flores Marcello (2001). (a cura) *Storia, verità, giustizia*, Bruno Mondadori, 386-387.

Fundaungo (2013). *Atlas de la violencia en El Salvador (2009-2012)*, Fundaungo, noviembre, San Salvador.

Gobierno de la Republica de El Salvador – Asamblea Legislativa (1993). *Ley de amnistía general para la consolidación de la paz*, Decreto n. 486, 20/03/1993, www.asamblea.gob.sv.

- Gould Jeffrey & Lauria Santiago (2005). *Rebelión en la oscuridad*. Museo de la Palabra y la Imagen, San Salvador, El Salvador.
- Huhn Sebastian; Oettler, Anika; Peetz, Peter (2006). "Construyendo Inseguridades Aproximaciones a la violencia en Centroamérica desde el análisis del discurso", *GIGA Research Programme: Dynamics of Violence and Security Cooperation*, n° 34 November 2006, (online www.giga-hamburg.de/workingpapers).
- Instituto Universitario de Opinión Pública – IUDOP (2014), *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014*, San Salvador, septiembre 2014.
- International Crisis Group (2017). "Política y violencia perpetua en El Salvador", *Report n. 84* – 19 diciembre 2017.
- Mezzadra Sandro & Neilson Brett (2013). *Border as a Method, or, the Multiplication of Labor*. Duke University Press.
- Maldonado René (2016). *Migración internacional, remesas e inclusión financiera en caso de El Salvador*. Centro de Estudio Monetarios Latinoamericanos CEMLA – México.
- Montobbio Manuel (1999). *La metamorfosis de pulgarcito*. Icaria Editorial, Madrid.
- Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud - OMS (2003). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Washington.
- Payne Douglas (1996). "El Salvador, re-emergence of 'social cleansing' death squads", *Question and Answer series*, INC Resource Information Center, Immigration and naturalization Services.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) San Salvador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador, Ministerio de Economía (MINEC) (2010). *Mapa de la pobreza urbana y exclusión social El salvador - Volumen 2 - El Salvador*.
- Policía Nacional Civil – PNC (2014). "Reporte de Homicidios 2009-2013"; "Datos estadísticos 2014".
- Savenije Wim; Andrade-Eekhoff, Katharine (2003). *Conviviendo en la orilla: violencia y exclusión social en el área metropolitana de San Salvador*, FLACSO Programa El Salvador, San Salvador, El Salvador, 193-204.
- Silva Héctor (2014). *Infiltrados. Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013)*. UCA Editores, San Salvador.
- Sprenkels Ralf (2005). *The Price of Peace. The Human Rights Movement in Post-war El Salvador*, Cuadernos del Cedla, n. 19.
- Stanley William (1996). "Protectors or Perpetrators? The Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police", *Washington Office on Latin America and Hemisphere Initiatives*, Cambridge, MA, Washington, D.C., 11.
- Torres Edelberto & Aguilera Gabriel (2002). *Del autoritarismo a la paz*. FLACSO Guatemala.
- U.N. Comisión de la Verdad – CV (1993). *De la locura a la esperanza: la guerra de 12 años en El Salvador*, Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador, in Revista ECA 533, marzo 1993, ano XLVIII, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".
- U.N. Report of the Joint Group for the Investigation of Illegal Armed Groups with Political Motivation in El Salvador (1994). English Translation (San Salvador: 28 July 1994), 17-28.

(Cortesía CIDAI-UCA).

U.N. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2000). *Violencia en una sociedad en transición*, PNUD El Salvador, San Salvador.

U.N. United Nation Office on Drugs and Crime – UNODC (2007). *Crimen y desarrollo en Centro America*, marzo.

U.N. United Nation Office on Drugs and Crime – UNODC (2007). *Anual Report*.

U.N. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos acerca de su visita a El Salvador (2018)*, Asamblea General - Consejo de Derechos Humanos 38º periodo - A/HRC/38/39/Add.1.

Wacquant Loic (2009). *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Duke University Press.

Wolf Sonja (2017). *Mano Dura: The Politics of Gang Control in El Salvador*. Austin, TX: University of Texas Press, <http://utpress.utexas.edu/index.php/books/wolf-mano-dura>.

Wood Elisabeth (2000). *Forging Democracy from Below: Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*, Cambridge University Press.

World Prison Brief, <http://www.prisonstudies.org/country/el-salvador>

Orizzonti di realizzazione e spazi indigeni della frontiera sud messicana

Piero Gorza

1. Valli complessi quanto permeabili

En la autopista Interstate 5, la gran arteria que recorre California, en algún punto entre San Diego y Los Angeles: de pronto se observan señales avisando de la presencia de peatones que cruzan la autopista. ¿Quién podría estar tan loco o tan desesperado como para intentar atravesar ocho carriles con un tráfico tan denso y a tan alta velocidad? Difícilmente es obra del azar que el aviso se encuentre antes y después de un punto de control en las carreteras en dirección al norte, el último obstáculo para quienes intenten entrar en Estados Unidos ilegalmente desde el sur. ¿Es esto, como reza la frase, un mundo sin fronteras? A pesar de los MacDonal y los Blockbuster Video que, al parecer, están en todas partes, resulta aventurado afirmarlo. Algunas fronteras sólo se pueden cruzar con grandes dificultades, o no se pueden cruzar; otras existen en las mentes de las personas; otras son decididamente visibles en el exterior, y están señaladas por la presencia de gorras y uniformes. (Hannerz, Congreso de la Associação Brasileira de Antropologia em Salvador, abril de 1996)

La Frontiera Sud messicana non è una frontiera qualsiasi: separa il Messico dal Centro America e non solo due Paesi tra loro, ma due aree e grappoli di storie. Anche ad un osservatore distratto questa striscia diviene cruciale in relazione ad altra. Si tratta di un'ineludibile eco che rimanda alla Frontiera Nord, che assume altrettanta o forse ancora più rilevanza, proprio perché traccia una linea di demarcazione non solo tra il Messico e gli Stati Uniti, ma tra questi ultimi e l'America Latina. Sono solchi che costruiscono storia tra aree contigue, dove popoli e culture sfumano e s'intrecciano al di là dei confini, dove ciò che da una parte divide dall'altra attrae. Luoghi ideali per micro e macro-strategie economiche ed esistenziali che scommettono sui differenziali che tale linea potenzia. La soglia indica un ostacolo, un filtro, uno sbarramento, un disgiungersi di percorsi ma, nello stesso tempo, un luogo in cui la differenza diventa valore, discrimina e ad un tempo attrae. Rende sfruttabile lo scarto. Tutto ciò si traduce in opportunità del desiderio e del profitto oppure in frustrazione e marginalità. Le sfaccettature del rito di passaggio si modellano in funzione delle reti relazionali. Si può varcare il limite o rimanere, a seconda del ruolo e a seconda degli stessi mutamenti della linea di soglia (Hannerz 1997: 7-39; La Cecla 1996: 110-111).

"Limite", "confine" e "frontiera" non sono sinonimi, ma declinano dinamiche di una vicinanza che allontana e che include spazi di sovrapposizione (Talcott 1990). È un margine da cui è possibile interrogare le regole dei relativi sistemi ed è, al

contempo, indicazione metodologica per distinti percorsi disciplinari, per cui a partire dall'eccezione si ricostruisce la norma: "rinchiudere il fuori" (Blanchot 1969; Foucault 1961,1963: capp. I, II; Agamben 1995: 19-35).

"Stare di fronte" è condizione delicata e pericolosa, e prevede l'esistenza di terre di nessuno, buchi normativi e geografici, con apertura al "malinteso", all'anomia, ai giochi inquietanti e spregiudicati di chi si trova a scommettere sul margine. Il confine, dunque, si dispiega e si ritorce tra comunicazione e sbarramento, tra legalità e illegalità. Lungo i tracciati che solcano terre si moltiplicano le frontiere, con comunità liminari che, sovente e in modo cruento, ripongono in gioco chi stabilisce la legge, chi governa i corpi e chi marca gli spazi. All'interno di questa "area di flussi" diventa intricato separare le attività criminose da quelle della legalità imprenditoriale, mentre Stato e "cartelli" si disputano il controllo del territorio e congiurano per stabilire le norme della convivenza politica e civile (Bauman 2005: 80-81).

Ogni frontiera si costruisce e si ripiega in relazione ad altre e, nel nostro caso, la frontiera settentrionale e quella meridionale del Messico trovano una loro continuità e significazione nel loro essere speculari e, nel contempo, ognuna di queste è una linea e una fascia di interazioni dove le pieghe si trasformano in orizzonte e nicchia, in muro o in varco. E, nel nostro percorso, lo sguardo è rivolto a Mezzogiorno.

2. Frontiere sfrangiate del Sud-est messicano e strumenti per descriverle

L'attenzione è rivolta alle comunità indigene, radicate nel Sud-est messicano, nello stato del Chiapas, in prossimità della frontiera con il Guatemala. La Panamericana rende questa zona strategica per le comunicazioni intra-continentali e soprattutto per quelle tra il Centro America e il Messico¹. Lungo quest'asse si muovono merci e flussi di popolazioni, quelli che poi, dopo lunghe traversie, approdano ai confini settentrionali con gli Stati Uniti.

Come abbiamo già accennato, la frontiera fra il Messico e il Guatemala non è una semplice frontiera tra due stati, ma rimanda alle relazioni tra il Centro America e il Messico, le cui implicazioni si ritrovano più a Nord quando ci si approssima agli Stati Uniti d'America. Ci troviamo di fronte a evidenti somiglianze e ad altrettanto forti discontinuità. Per un verso è assonante il modo in cui vengono trattati i migranti, ridotti a scarto e a "selvaggina di passo". Inoltre, anche qui la storia evenemenziale documenta come, in tempi post-coloniali e dunque in epoca abbastanza recente, la frontiera tra gli stati abbia rotto un *continuum*. Per altro verso, la presenza indigena è numericamente significativa e marca culturalmente l'area. Infine questi territori non sono stati travolti da una violenza irrefrenabile e cruenta, come invece vi è

¹ La Panamericana, che attraversa la Depresión Central, Los Altos per avviarsi verso la città di Comitán con confine alla Mesilla, non è il solo asse viario: un altro corre lungo la costa del Pacifico e da Salinas Cruz arriva fino Tapachula e, infine, vi è l'antico percorso fluviale maya lungo l'Usumacinta e il Río de la Pasión che penetra nel Petén guatemalteco, affiancato da una strada asfaltata che attraversa la Selva Lacandona e corre parallela ai confini. Vi era anche una obsoleta linea ferroviaria che dal confine del Guatemala procedeva attraversando tutta la Federazione fino ad approdare alla frontiera con gli Stati Uniti. Da Tuxtla Gutiérrez e San Cristóbal de Las Casas si diramano altre due strade verso lo stato di Tabasco.

triste documentazione a Settentrione e, ad onor del vero, in ogni altro angolo della Repubblica: le città dello Chiapas non si sono trasformate in campo di battaglia tra Stato e crimine organizzato.

Tutti questi elementi hanno congiurato nello spostare per lo più, e strategicamente, le attività illegali e i conflitti dallo spazio visibile del contesto urbano a quello rurale, ossia in quell'ambito in cui risiedono le popolazioni indigene. Questa diversa ricostituzione degli spazi di flusso, che per molti versi è nuova -o perlomeno si è esternata in modo chiaro negli ultimi dieci anni del 2000- ha potuto definirsi all'interno di una situazione storicamente costituitasi. A lato delle tensioni che si creano lungo la linea del confine internazionale, ed oggi anche in relazione a questa, se ne definiscono altre, interne, su base etnica e culturale, che separano le comunità native, gli *ejidos*, i *pueblos*, dalla società meticcica, *ladina* e inurbata. Il moltiplicarsi delle frontiere e l'intreccio sociale e politico che ne deriva modella le dinamiche sociali e ne contrassegna la specificità. Potremmo asserire che siamo di fronte a un'agentività che s'intreccia con un *habitus* di lunga durata che si riconfigura per la prossimità al confine. Per riuscire a ricostruire le dinamiche e i varchi che hanno permesso di coniugare tradizione, imprenditorialità e attività illegali è necessario a un tempo far riferimento alle caratteristiche giuridiche e storiche della campagna indigena, nel senso di costruzione sociale del territorio, e a una contingenza che si è aperta a un agire individuale e collettivo in grado di inserirsi nelle pieghe e nelle logiche sociali a livello statale, nazionale e internazionale.

In questo contesto le relazioni tra *habitus* e *agency* possono rendere conto di una tensione che potrebbe, anche con altra ottica, più storica, divenire intellegibile grazie ai concetti, proposti da Reinhart Koselleck, di "spazio della tradizione" e "orizzonti di attesa" (Koselleck 1993). Sono strumenti della ricerca sociale che hanno avuto grande diffusione in campo antropologico e sociologico - forse anche alla luce di riletture della tradizione fenomenologica ed ermeneutica e degli studi cognitivisti - e che hanno cercato di risolvere l'irrigidimento categoriale proposto dallo strutturalismo attraverso un "ritorno al soggetto". È un'articolata tradizione di riflessioni metodologiche che passa attraverso gli studi di Anthony Giddens, Charles Taylor, Pierre Bourdieu, Bonnie McElhinny, Laura M. Ahearn, fino ad avvicinarci a studiosi dell'area maya come Dennis Tedlock, i cui lavori restituiscono dinamicità a etno-teorie capaci di porre l'accento sulla soggettività e sulla responsabilità nell'azione sociale. Per altro verso, le ricerche antropologiche sul Chiapas indigeno - e soprattutto quelle di orientamento culturalista degli anni Sessanta (Progetto Harvard) - hanno a lungo proposto un'immagine delle comunità indigene ancorate al passato e connotate da conservatorismo comunitario, con particolare attenzione al permanere di cosmovisioni precoloniali. Se ancora oggi possiamo accertare che il passato continua a essere vivo e significativo nel presente, tuttavia altre e ineludibili informazioni, provenienti da ricerche sul territorio, documentano una dinamicità che obbliga a profondi ripensamenti. La tensione tra tempi (presente e passato) e spazi (frontiera/frontiere) rende interessante il rimando a un'antropologia dell'attore sociale e alle *performances* che vengono messe in atto. Per aggiungere altra complessità al nostro tema, è opportuno ricordare il libro di Fredrik Barth, *Ethnic Groups and Boundaries*, pubblicato nel 1969, che diede un apporto

fondamentale agli studi antropologici sul confine e sulla sua costruzione sociale, evidenziando come anche l'etnicità e le distinzioni di appartenenza siano risultato di flussi e dell'azione dei soggetti che operano in prossimità del margine. L'esterno e non l'interno spiega spesso discontinuità, cambiamenti e assunzioni di nuovi vesti adeguate all'agire. Già nel 1947 Nadel ragionava su confine e posizionamento del sé:

[...]. Incontreremo gruppi che, sebbene siano vicini stretti e possedano quasi la stessa lingua e la stessa cultura, non si considerano come facenti parte della stessa tribù; e incontreremo anche tribù che rivendicano questa unità indipendentemente dalla loro differenziazione culturale interna [...]. L'idea [dell'appartenenza] tribale, perciò, è radicata in una *teoria* della diversità culturale, la quale ignora o scarta le variazioni esistenti come se non esistessero, e ignora e sottovaluta le uniformità al di là dei confini che essa stessa si è data (Nadel 1947: 13).

Per usare a prestito le parole di Ugo Fabietti, vi è una relazione dinamica tra rappresentazioni del territorio, memoria storica e immaginazione sociale (Fabietti 1985: 177-186; 1987: 23), questione centrale nelle pagine che seguono, in cui si cercherà di ricostruire le pieghe del mondo indigeno nello stato del Chiapas, nel mezzo di un coacervo di frontiere.

3. Le frontiere storiche del Chiapas indigeno

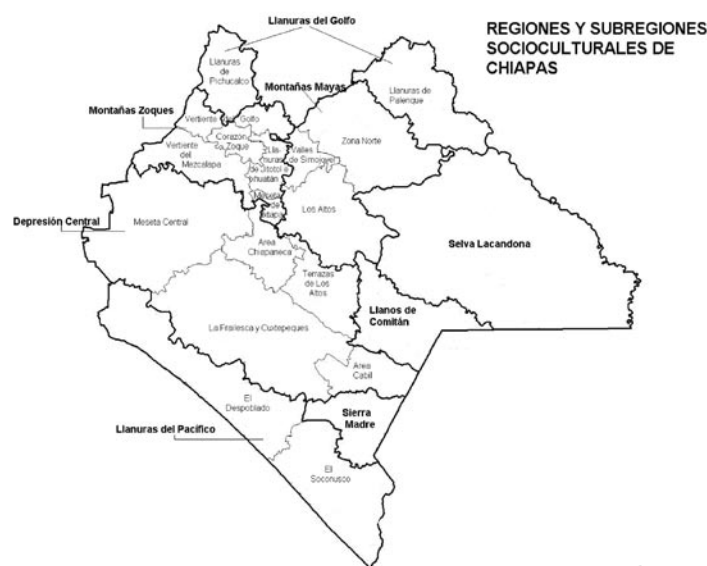


Fig. 1: *Regiones de Chiapas (Viqueira)**

Avvicinando la lente al nostro campo di ricerca possiamo constatare che, per un verso, lo stato del Chiapas si trova in posizione strategica per la vicinanza al confine e per le sue vie di comunicazione (seppur molte asfaltate solo dopo il 1994), mentre, per altro verso, rimane una delle aree più povere della nazione, con territori difficilmente accessibili (Los Altos e la Selva) popolati da indigeni che sono sopravvissuti in una condizione di segregazione razziale e, di fatto, lontani dal controllo dello Stato. Tuttavia la marginalità economica e sociale e, di conseguenza, le dinamiche interetniche, si differenziano notevolmente nelle regioni che lo costituiscono. Il Chiapas è uno degli

* Le figure 1 e 3 e i grafici 1, 2, 3 sono elaborazioni gentilmente fornite da Juan Pedro Viqueira.

stati che annovera maggiore presenza indigena: su 5.217.908 abitanti, 1.141.499 sono di origine amerindiana² e su 118 municipi, 47 sono catalogati come *pueblos indígenas*, con una popolazione maya che supera il 40% del totale. Negli anni '90 la presenza di persone che si autodefinivano di discendenza precolombiana rappresentava circa il 26% del totale della popolazione censita, percentuale che troviamo leggermente incrementata nel presente, con un 28%. Si tratta perlopiù di gruppi etnici che parlano lingue maya: tzeltal, tzotzil, chol, tojolabal e il zoque (quest'ultima non rientra nella famiglia delle lingue mayensi, ma mixe-zoque).

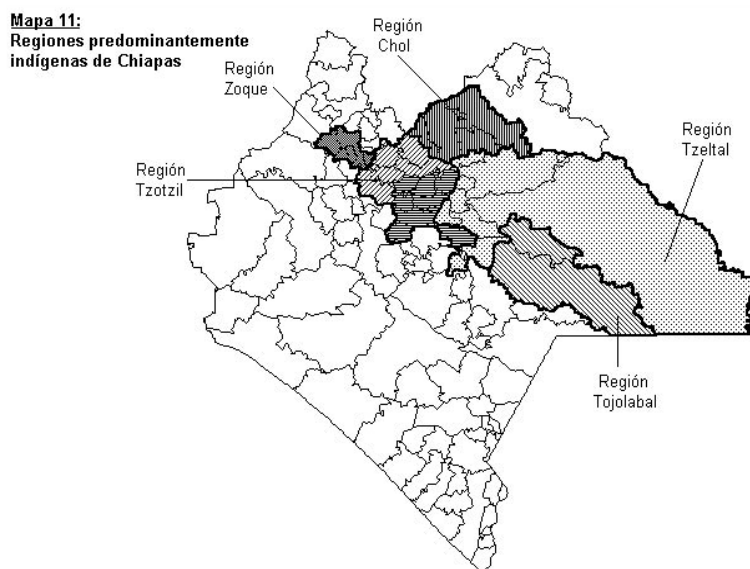


Fig 2: Inegi, 11, 2015*

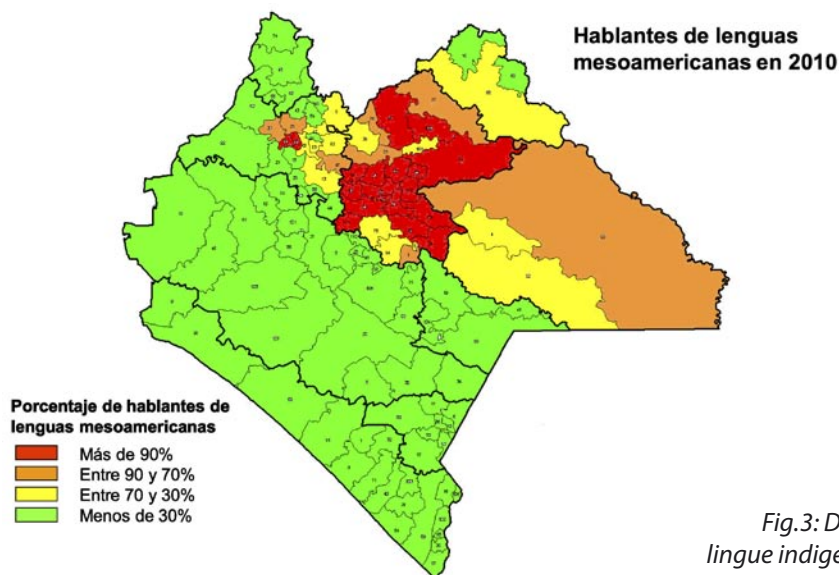
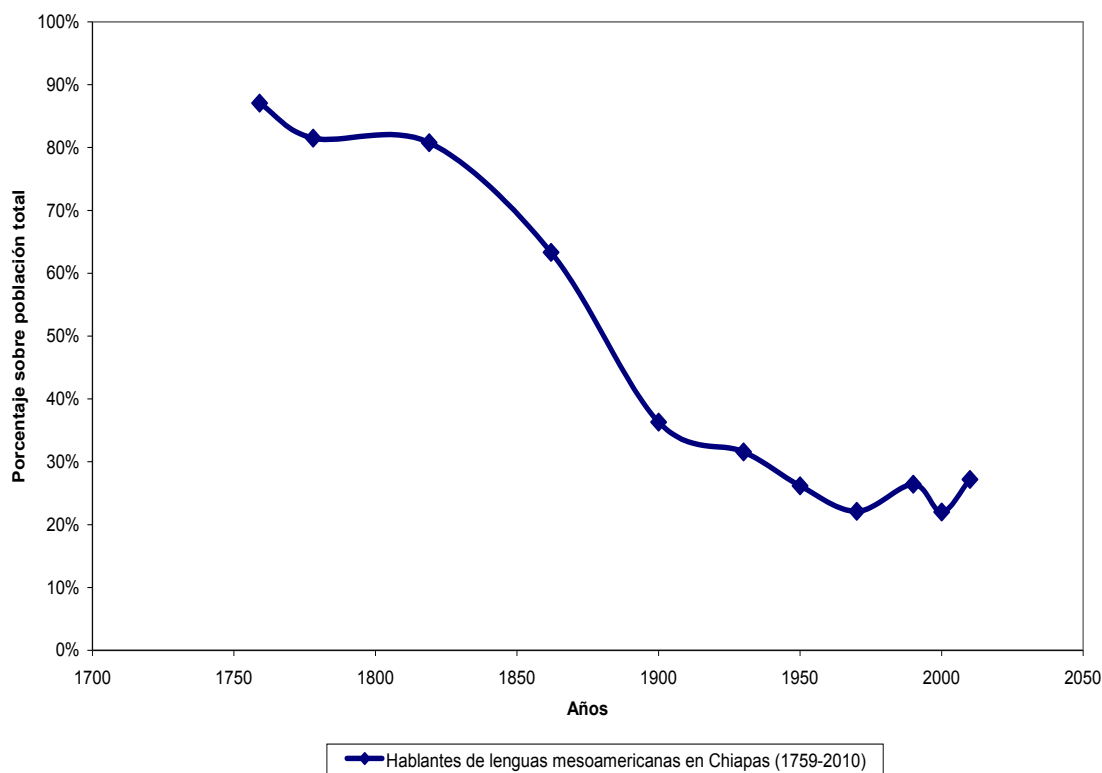


Fig.3: Diffusione delle lingue indigene in Chiapas

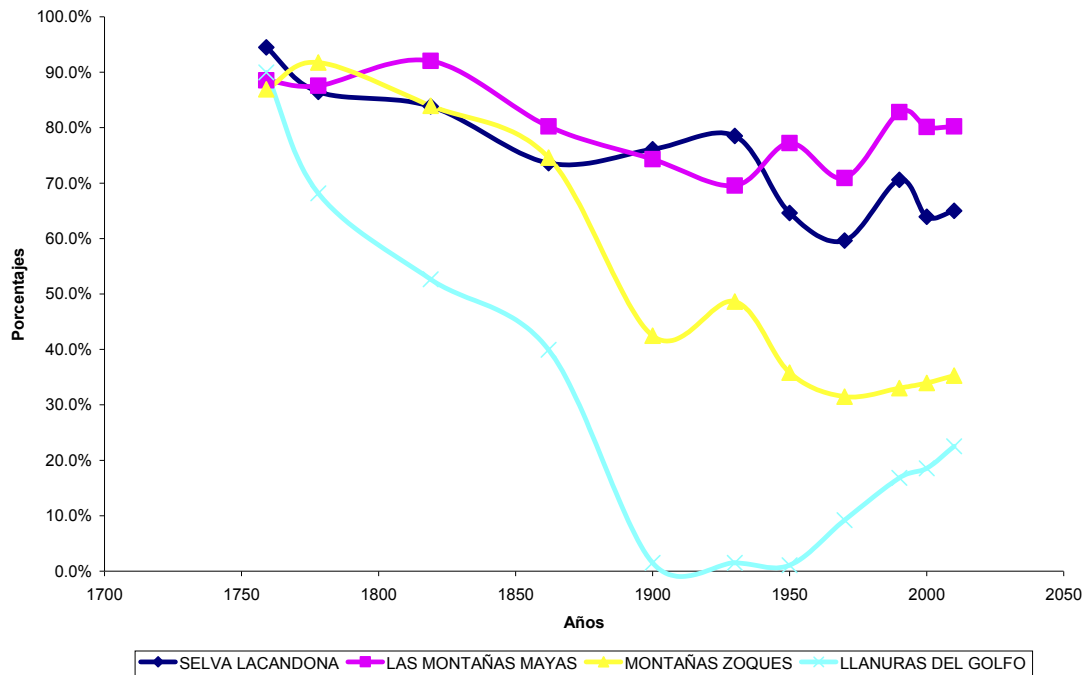
² Fin dagli anni Trenta del passato secolo un'estesa letteratura antropologica e giuridica s'è cimentata nell'intento di definire chi potesse rientrare nella categoria di indigeno e tuttavia il dibattito è aperto e gli equivoci continuano a permanere (Cfr. Gorza 2011:53-87; 180-193). Nel presente caso si accettano le indicazioni e i criteri che sono stati scelti dall'INEGI e che trovano corrispondenza nel lessico giuridico delle costituzioni statali messicane. Rispetto all'espressione "amerindiano", diversi e riconosciuti storici e antropologi (tra gli altri Ruggero Romano, Serge Gruzinsky e Carlo Severi) hanno utilizzato questa forma di categorizzazione.

Prima di procedere nell'analisi del contesto locale, è importante ricordare due aspetti: a) i Maya sono presenti in altri stati della federazione e sono distribuiti lungo tutto il confine della frontiera Sud del Messico (Tabasco, Quintana Roo) e, anche al di là di questa, in Guatemala, Belize e Honduras. È una realtà transfrontaliera in cui i confini politici hanno spezzato un *continuum* che è durato fino all'affermazione degli stati liberali; b) Oaxaca e Yucatán annoverano sicuramente percentuali più alte di persone che parlano lingue indigene, ma in nessuna altra area come in Chiapas troviamo una concentrazione territoriale così significativa e un monolinguisimo che si è conservato così a lungo, seppure si debba subito sottolineare che questo non è avvenuto in tutte le regioni dell'entità. Queste considerazioni introducono un problema che gli studiosi di demografia storica e di etnostoria, in particolare Juan Pedro Viqueira, hanno cercato di comprendere. Abbiamo detto che in alcune zone la presenza indigena si è mantenuta nel tempo, mentre in altre i processi di meticciamento l'hanno quasi cancellata (Viqueira 2002: 261-285; 2011: 221-270). In alcuni casi, alla catastrofe demografica causata dalla Conquista segue una costante riduzione numerica dei nativi, fino a far pensare nel XX secolo a una loro definitiva scomparsa. A livello statale gli indios nel XIX secolo costituivano ancora una maggioranza, ma già a metà del XX erano ridotti al 33%. Ciò che è accaduto nella selva e nelle terre alte delle Montañas Mayas è, invece, di segno diverso: le barriere etniche sono rimaste storicamente significative, con una presenza che non ha subito tracolli e che è rimasta perlopiù stabile con percentuali che vanno da oltre il 70% a più del 90%.

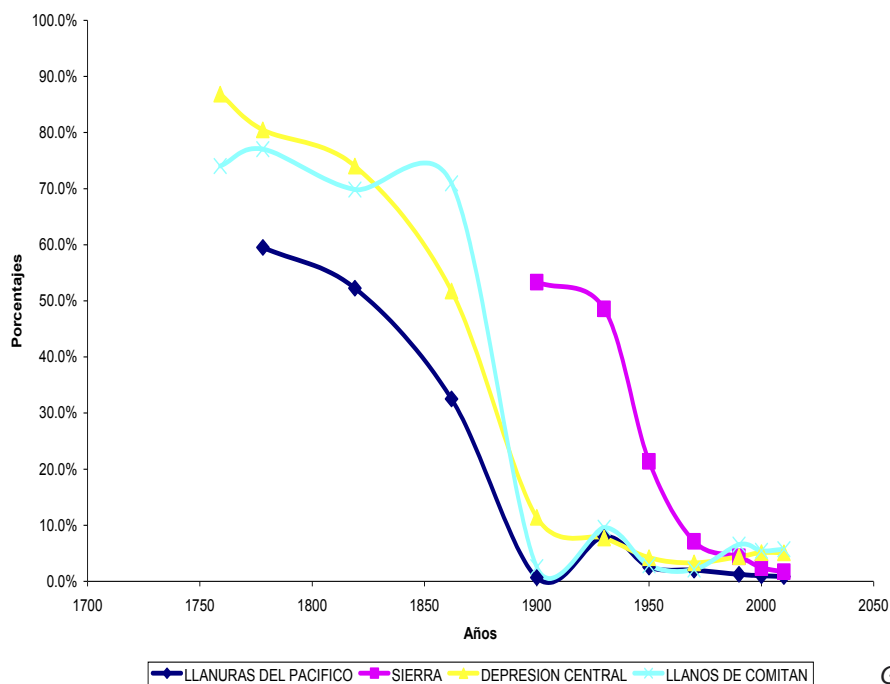
Hablantes de lenguas mesoamericanas en Chiapas (1759-2010)



Porcentaje de hablantes de lenguas mesoamericanas (1759-2010)



Porcentaje de hablantes de lenguas mesoamericanas (1759-2010)



Graph: 1, 2, 3 (Viqueira)

I grafici sopra riportati sono esemplificativi di questo andamento demografico ed esigono una spiegazione. Il Soconusco è sicuramente stato uno dei poli dello sviluppo, prima per le sue terre fertili, poi per la diffusione delle colture del caffè. Alla mancanza di manodopera i grandi produttori hanno sopperito importando braccia stagionali dalle terre più marginali e poi, in tempi più prossimi, dal Guatemala. Nella

Depresión Central, durante la Conquista, i Chiapaneca si erano schierati dalla parte degli spagnoli e l'opzione favorì il diluirsi delle frontiere della pelle. Sulle montagne zoque l'integrazione economica e culturale ha contribuito all'abbandono delle lingue native. Un copione differente si è affermato nel Valle di Comitán con la formazione di *haciendas*, che si sono appropriate delle terre indie e hanno ridotto i Tojolabales in *baldíos*, obbligati a risiedere nelle proprietà padronali in stato di semi-schiavitù. Infine abbiamo i due casi eccezionali di Los Altos e della Selva. Nel primo, la povertà dei suoli e la mancanza di risorse naturali produssero nei primi secoli della Colonia un controllo indiretto delle popolazioni indigene. L'ubicazione di Ciudad Real nella valle di Jovel favorì la crescita di una classe dominante spagnola parassitaria, che si specializzò nel controllo dell'unica risorsa: la popolazione indigena. In modo traumatico le autorità dell'Alcaldía Mayor e i domenicani portarono a termine l'opera di *reducciones* e la formazione di insediamenti accentrati, con deportazione della popolazione da una zona all'altra e con l'abbandono delle precedenti forme di radicamento sul territorio. Poi i tributi riscossi in denaro hanno obbligato gli *indios* a offrirsi come lavoratori stagionali nelle *fincas*. La pressione costante dall'esterno più che la resistenza, che peraltro s'è ciclicamente verificata, ha contribuito a creare segregazione congiunta a sfruttamento economico. La ferocia delle relazioni diseguali ha reso endemiche le frontiere etniche. Dal tempo delle *repúblicas de Indios* fino alla formazione dei *municipios libres*, nelle comunità si godette di un'autonomia nell'esercizio del potere locale interno con la conservazione di tradizioni preispaniche che, pur ibridate, hanno attirato l'attenzione di generazioni di antropologi. Nella Selva, invece, l'isolamento e poi le migrazioni di *tzotziles*, *tzeltales*, *choles* e *tojolabales* nel XX secolo hanno risposto alla necessità di dare soluzione alla mancanza di terra e al bisogno di allentare le tensioni sociali causate dalla crescita demografica. Proprio nel profondo delle *cañadas* è maturata quella *koiné* ribelle sfociata nella ribellione indigena del 1994. In queste due ultime regioni - a parte il XIX secolo in cui l'affermarsi dello Stato liberale s'è tradotto nel saccheggio delle terre indigene e nella penetrazione dei *ladinos* nelle comunità - la crescita demografica e il mantenimento delle parlate maya hanno caratterizzato un'anomalia nel quadro del Messico indigeno. Dalla decade del Settanta a quella del Novanta del passato secolo è cresciuta una conflittualità che ha portato a un progressivo riconoscimento dei diritti indigeni, a un recupero delle terre e ha trasformato le forme dell'autonomia nelle comunità, anche in relazione ai nuovi orizzonti di speranza e a un nuovo e forse più equo ruolo del nativo nella società. Le frontiere non sono scomparse, si sono solo modificate.

4. Comunità e società

La moltiplicazione della differenza pare il risultato dell'interazione fra spazi globali e spazi locali all'interno di logiche sistematiche e di vortici a volte caotici: i modi della vita del borgo selvaggio si coniugano con quelli del villaggio globale. Da un punto di vista metodologico, l'autenticità si trasforma in categoria equivoca in cui radici eteroclitiche e indigene subiscono dislocazioni costanti, confondendo le regole del gioco. La decomposizione del tempo e la sincronia dello spazio tecnologico modificano,

al centro come alla periferia, la percezione del senso comune e le modalità in cui si propone la tradizione. Non sempre le ricerche etnografiche e sociologiche hanno rilevato gli elementi di fluidità tra questi poli e questi modi di costruire relazioni e norme. Alla fine dell'Ottocento, Ferdinand Tönnies disquisiva sulle differenze tra *Gemeinschaft* e *Gesellschaft*, tra comunità e società, individuando in esse distinte logiche di funzionamento e distinte caratteristiche di legittimazione. La comprensione del senso della comunità non si doveva cercare in procedure esterne, bensì si dava nella tradizione; al contrario, nella società il senso era il risultato di accordi e di complessi sistemi di norme in continuo adeguamento (Tönnies 1979: 45-51). Ricalcando analoga dicotomia, Lewis Henry Morgan spiegava la differenza di contesti a partire dai sistemi di parentela classificatori e descrittivi. I primi scommettono sulle relazioni di consanguineità e affinità piuttosto che sul potere civile. I secondi si sviluppano in presenza di regole societarie formali in grado di arbitrare la convivenza [Morgan 1871; 1970]. Riprendendo le distinzioni tra società sistemiche e società progressive di Lewis Morgan, Claude Lévi-Strauss approda alla distinzione tra società fredde e calde, rispettivamente funzionanti con regole meccaniche e termodinamiche (Lévi-Strauss 1964).

Da una prospettiva diversa, superando in parte gli schematismi dicotomici precedentemente esposti e con maggiore attenzione agli aspetti dinamici del sociale, si collocano le riflessioni di Robert Redfield sul *continuum folk urbano*. Con procedura etnografica, esse prendono atto che tanto più ci si avvicina alla città tanto più si diluiscono i modi della vita etnici e, per converso, la società perde coerenza procedendo verso il mondo comunitario, con la possibilità di leggere nello spazio le aree incontaminate dalla storia, relazionate al loro proporzionale isolamento (Redfield 1941). Dalla società si poteva dunque procedere verso la comunità riscoprendo norme e visioni antiche, oscillando tra i due poli che Ferdinand Tönnies aveva così ben evidenziato (Tönnies 1979: 45-128). Sia gli studi di Alfonso Villa Rojas sui Maya dello Yucatán che quelli di Gonzalo Aguirre Beltrán o di Ricardo Pozas sul Chiapas hanno subito il fascino delle antiche radici, così profonde da oscurare i processi di trasformazione cui erano sottoposte (Villa Rojas 1939; Aguirre Beltrán 1953: XV; Pozas 1959): credenze, forme di insediamento e meccanismi di rappresentazione politica avevano le proprie origini nelle culture precedenti alla Conquista. La lettura delle comunità di Los Altos come di "zone di rifugio", in cui l'etnicità e il passato si sono conservate, ricalca nei lavori di Aguirre Beltrán, di fatto, questa impostazione. Con il progetto dell'Università di Harvard (1957) si inaugurò un decennio di studi culturalisti che ostinatamente ha trascurato le dinamiche di cambiamento sociale. Evon Vogt, William Holland e lo stesso Gary Gossen avvalorarono questa lettura, spiegando con ottica antiquaria dinamiche sociali, concezioni della salute e della malattia e codificazioni della comunicazione orale presso gli Tzotziles del Chiapas (Vogt 1969; Holland 1989; Gossen 1989). Anche la splendida etnografia di Calixta Guiteras Holmes, *Los peligros del alma* (1965), ricercò affannosamente gli elementi di persistenza. In modo analogo gli storici più fedeli a schemi dicotomici hanno interpretato le dinamiche coloniali, liberali e contemporanee alla luce della sola categoria della resistenza indigena, omettendo gli spazi grigi di

mediazione e d'integrazione interetnica che hanno costruito l'America (García de León 1985: 2). Senza togliere nulla a questi lavori, che hanno scandagliato in profondità le terre indigene del Sud-est messicano e apportato conoscenze fondamentali sulla vita quotidiana e sull'immaginario delle popolazioni locali, è tuttavia doveroso rammentare che essi hanno avallato anche errori interpretativi che la ricerca storica di questi ultimi anni ha cercato di correggere (Viqueira 2002 a). Se già abbiamo accennato ai lavori di Juan Pedro Viqueira, è opportuno prendere in considerazione due altri lavori che possono orientare il nostro discorso. In un interessante saggio, dall'intrigante titolo *La Comunidad Revolucionaria Intitucional: La subversión del gobierno indígena en Los Altos de Chiapas*, Jan Rus ricostruisce come sia maturato negli anni 1936-40 un cambiamento al vertice delle comunità indigene, con giovani che hanno sostituito gli anziani grazie a un'alleanza corporativa tra il governo centrale (Partido de la Revolución Mexicana, oggi PRI) e le comunità stesse. Le implicazioni di tale strategia hanno permesso al cosiddetto partito-Stato di godere per decenni di un appoggio elettorale plebiscitario (Rus 1995: 237-250) e per altro verso, come documenta Olivia Pineda (1993), hanno consentito ai maestri bilingue di monopolizzare la carica di presidente municipale, godendo di appoggi clientelari selettivi. Questi due studi sottolineano due facce di una dinamica di lunga durata: a) l'arroccamento delle comunità è stato in Los Altos de Chiapas il risultato di una coazione segregante, operata dall'esterno in modo sistematico e b) le comunità indigene hanno dimostrato dinamicità e *agency* allorché si sono aperti orizzonti di speranza.

5. Conclusioni. 1994-2017: note su altre frontiere

In Chiapas il 1994, in concomitanza dell'entrata in vigore del NAFTA, racconta di un'increspatura del tempo storico e dell'affermarsi di uno stato d'eccezione che ha drasticamente mutato, almeno dal punto di vista indigeno, le frontiere interetniche e, potremmo dire, gli angoli prospettici a partire dai quali i soggetti sociali si posizionano. Per quanto evento inaspettato, la ribellione indigena è il punto d'arrivo di un ventennio di conflittualità e di rivendicazioni che hanno permesso alle popolazioni autoctone un significativo recupero di terre (Viqueira Ruz 1995). Il primo dato interessante della ribellione è che, pur avendo una dimensione locale, ha occupato uno spazio mediatico mondiale. Poi le trattative di pace hanno portato ai cosiddetti "Accordi di San Andrés", mai ratificati dal governo, che postulavano un'autonomia politica, giuridica e culturale nei territori indigeni. Il fallimento delle trattative ha aperto la strada a una guerra di bassa intensità che ha presupposto militarizzazione, forti investimenti governativi per dividere le comunità e la costruzione di infrastrutture viarie nelle zone di conflitto.

Peraltroverso, il 1994 ha inaugurato una stagione contrassegnata dal riconoscimento delle popolazioni indigene da parte delle accademie, di diverse fondazioni, delle ONG, di organismi internazionali: uno spazio che ha permesso l'accrescimento dell'autostima e una presenza attiva nella vita economica e sociale delle diverse regioni del Chiapas. Si moltiplicano non solo le pubblicazioni sugli *indios*, ma la produzione locale di questi ultimi nei diversi ambiti culturali (dalla pittura, alla narrativa, alla saggistica e alla fotografia) trova accoglienza istituzionale e finanziamenti internazionali (Gorza

2015). In un decennio incominciano a funzionare due università (la Universidad de Tierra e la Universidad Intercultural) attente ai bisogni e alla formazione dei giovani che provengono dalle comunità. Altri indicatori sembrano suffragare l'ipotesi di una "primavera indigena": la popolazione continua a crescere, si rileva un sensibile incremento della scolarizzazione (dal 2001 al 2005 raddoppiano i centri educativi, Bermúdez Nuñez 2009), incominciano a ritornare alle comunità indigeni diplomati e laureati (Ortelli 2015: 47-100) e soprattutto si ampliano in modo esponenziale mente locale e orientamento per le strategie esistenziali. Un'altra geografia, un altro mondo, altre frontiere, altri muri.

Nonostante la ribellione zapatista non sia riuscita a uscire dalle terre marginali del Chiapas, permangono ampi territori sotto amministrazione ribelle, municipi autonomi che rifiutano qualsiasi aiuto dallo Stato, centri di coordinamento, all'inizio chiamati *Aguas Calientes*, poi *Caracoles*, *Juntas de Buen Gobierno*. A lato di questi vi sono quelli schierati a lato del governo, ma non più compatti, perché il multipartitismo si è diffuso anche nelle lande indigene in contemporanea alla crisi di *governance* del PRI (Viqueira Sonnleitner 2000; Sonnleitner 2012). Anche da parte del governo statale vi è un cambiamento di strategia e provvedimenti legislativi inseriscono nella Costituzione diritti indigeni (1999, 2009, 2014) e un riconoscimento di statuti di autonomia, senza peraltro ratificare i cosiddetti Accordi di San Andrés.

È una geografia a macchia di leopardo, dove l'assenza dello Stato (o per usare termini del PNUD di uno "Stato con buchi") viene colmata in parte con le politiche clientelari dei partiti o con normative che risultano spesso improvvisate e poco efficaci. La fotografia che emerge è sicuramente mossa. Mai come negli ultimi diciassette anni le politiche clientelari hanno prodotto una cascata di denaro nelle comunità, denaro che è stato reinvestito in attività legali e illegali. Di nuovo troviamo conferme delle analisi di Jan Rus, per cui le strutture di potere tradizionale, che fungono da snodo tra comunità e Stato, sono uno spazio di trasformazione che risente dei processi storici locali e globali (Rus 1995). Valga come esempio la creazione di "*las ciudades rurales sustentables*": un progetto, nato nel 2007 con il finanziamento della Banca Mondiale, delle Nazioni Unite, dei governi statali e federali e con la consulenza dell'università, che ha significato la costruzione di quasi 500 abitazioni nuove su 950 ristrutturata. Solo nel municipio di Santiago el Pinar sono stati edificati 115 case, un centro per la produzione e commercializzazione del caffè, una scuola elementare, un parco bimbi, spazi commerciali... con un investimento di 394 milioni di pesos (Mingüer Cestelos 2016: 122-147; Quinto Informe de Gobierno 2011: 89). Spesso non si menziona che la popolazione è stata costretta ad abbandonare gli insediamenti dispersi per formare questi centri sostenibili e accentrati. Nel 2011 l'opera faraonica è stata inaugurata alla presenza del Presidente della Repubblica ma, ben presto, gli indigeni sono tornati alle vecchie residenze rurali, e nel 2015 lo scenario è quello di una città fantasma, dove vivono meno di 20 famiglie in case ormai diroccate e scarsamente utilizzabili (Gómez Gómez, Montoya Gómez 2016: 20-32). Non è un caso isolato, ma è parte di un sistema corporativo ed inefficiente, che però ha permesso una consistente circolazione di denaro, che ha prima incrementato le migrazioni, poi ha trasformato alcuni migranti

in trafficanti che hanno cominciato a lavorare in proprio alle spalle di altri sfortunati: i migranti centroamericani.

Di sicuro hanno congiurato a favore di questo fenomeno le politiche migratorie messicane del nuovo millennio, caratterizzate da un crescente controllo militare delle frontiere, essendo queste divenute un tassello di una politica sulla sicurezza dello stato. Il crescente flusso di migranti (300.000 transiti all'anno con punte di 400.000), bande giovanili, criminalità, hanno spinto anche il governo degli Stati Uniti a premere sul suo omologo meridionale per un intervento efficace su una zona che per molti decenni era risultata "zona di rifugio" per esuli e migranti (Touissaint Garzón 2017: 15-52; Castillo 2017: 53-82). Il territorio indigeno è così risultato strategico per superare i molteplici sbarramenti: un sistema viario efficiente che dalla frontiera permette di accedere a Tabasco, un'area sottratta al controllo dello Stato, un sistema clientelare che ha favorito l'emergere di un ceto imprenditoriale in cambio di appoggio politico. Con un certo sconcerto degli antropologi, l'indio ottuso e ostinato nel rifiutare il progresso ha scoperto i vantaggi della prossimità del confine, specializzandosi nella tratta di esseri umani, nella prostituzione, nel traffico di armi e droga. Non è avvenuta la penetrazione dei cartelli nelle campagne indigene, ma sono stati gli stessi indigeni a costituirsi come agenti dell'illegalità, forti del potere comunitario e protetti da una storica autonomia. Per non offrire un'immagine distorta e semplicistica bisogna ribadire che il Chiapas indigeno non è solo questo: sono migliorate le condizioni di vita, le terre zapatiste hanno portato avanti un progetto etico ed egualitario con un ruolo importante giocato dalle donne, rimangono le comunità, i riti sciamanici e concezioni della persona che ci parlano di un diverso modo di relazionare soggetto a mondo. Però, di fatto, ancora una volta le logiche comunitarie ed anche le frontiere etniche sono risultate funzionali a un'agentività indigena in contesti nazionali e internazionali. Seppure di segno diverso e opposto, lo zapatismo e il narco-indianismo dimostrano una stessa propensione. L'etnologo, che s'aggira in comunità così frammentate e complesse, oltre a doversi muovere con estrema cautela, si trova a lavorare con categorie che debbono essere rimesse in discussione.



Fig.4, 5, 6: Santiago el Pinar; casa Chamula; Oventic (Gorza 2015)

Tre immagini si propongono all'occhio del visitante: in Santiago el Pinar il disastro di una città cadente e abbandonata; dall'altra un'edilizia assolutamente nuova, con case a più piani, balconi, vetri oscurati, colonne tornite, che racconta di una tormenta sociale ancora tutta da documentare, che ostenta ricchezza e un cattivo gusto importato da terra straniera, frutto di denaro proveniente da rimesse e da attività illegali; ed infine i *caracoles* zapatisti, con i murales e il sogno di "un mundo en que quepan muchos mundos".

Bibliografia

- Agamben Giorgio (1995). *Homo sacer*. Torino: Einaudi.
- Aguirre Beltrán Gonzalo (1952). *El gobierno indígena en México y el proceso de aculturación*. In: "América.Indígena", XII, 4.
- Aguirre Beltrán Gonzalo (1953). *Obra antropológica*. México: FCE, voll. XV.
- Ahearn M. Laura (2001). *Language and Agency*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University.
- Barth Fredrik (1969). *Pathan Identity and its Maintenance*. In Barth Frederik (eds.). *Ethnic Groups and Boundaries*. Boston: Little, Brown and Co.
- Bauman Zygmunt (2005). *Vite di scarto*. Bari: Laterza.
- Blanchot Maurice (1977). *L'infinito intrattenimento*. Torino: Einaudi.
- Bourdieu Pierre (1972). *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Genève- Paris: Droz.
- Castillo Manuel Ángel (2017). *Movilidad transfronteriza entre Chiapas y Guatemala: políticas migratorias y de seguridad en el contexto actual*. "Entre diversidades": 8, pp. 53-82.
- Donzelli Aurora, Fasulo Alessandra (eds) (2007). *Agency e linguaggio. Etnoteorie della soggettività e della responsabilità nell'azione sociale*. Roma: Meltemi.
- Duranti Alessandro (1994). *From Grammar to Politics: Linguistic Anthropology in a Western Samoan Village*. Berkeley: University of California Press.
- Duranti Alessandro, Goodwin Charles (Eds) (1992). *Rethinking Context: Language as an Interactive Phenomenon*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fabietti Ugo (1997). *Etnografia della frontiera*, Roma: Meltemi.
- Fabietti Ugo (2005). *La costruzione dei confini in antropologia. Pratiche e rappresentazioni*. In S. Salvatici (eds), *Confini. Costruzioni, attraversamenti, rappresentazioni*. Soveria Mannelli: Rubbettino, pp. 177-186.
- Foucault Michel (1963 1. ed 1961). *Histoire de la folie à l'âge classique*. Milano: Rizzoli.
- Garcia de León Antonio (1985). *Resistencia y utopía*. México: Ediciones Era.
- Giddens Anthony (1992). *Central Problems in Social Theory: Actions, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Gobierno del Estado (2011). *Quinto Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de Chiapas: Tuxtla Gutiérrez*.

- Gómez Gómez Eduardo, Montoya Gómez Guillermo (2016). *Notas y perspectivas sobre la Ciudad Rural Sustentable "Santiago El Pinar". Una experiencia en Chiapas, Sureste de México*, Gaia Scientia Edição Especial Cultura, Sociedade & Ambiente. Volume 10(1), pp. 20-32.
- Gorza Piero (2011). *Politiche dell'identità nell'"altro Occidente"*. Bologna: Il Mulino.
- Gorza Piero (2015). *Dipingere le parole: linguaggi poetici in terra maya*. Perugia: CSA "C.A."
- Gossen Gary (1979). *Los Chamulas en el mundo del sol*. México: Instituto Nacional Indigenista.
- Guiteras Holmes Calixta (1965). *Los peligros del alma*. México: FCE.
- Hannerz Ulf (1997). *Fluxos: Fronteiras, híbridos: palavras-chave da antropologia transnacional*. In "Mana", vol.3, n.1, pp. 7-39.
- Holland William(1989). *Medicina Maya en los Altos de Chiapas*. México: Instituto Nacional Indigenista.
- Koselleck Reinhart (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Ed. Paidós Ibérica.
- La Cecla Franco (1996). *Perdersi. L'uomo senza ambiente*. Roma-Bari: Laterza.
- Mc Elhinny Bonnie (1998). *Genealogies of Gender Theory: Practice Theory and Feminism in Sociocultural and Linguistic Anthropology*. In "Social Analysis", 42 (3), pp. 164-189.
- Mingüer Cestelos, Beatriz Corina (octubre 2016). *Los límites de la sustentabilidad de las ciudades rurales sustentables: el caso de Chiapas*. In: "Sociedad y Ambiente". n. 11, pp. 122-147.
- Nadel Siegfried Frederick (1947). *The Nuba*. Oxford: Oxford University Press.
- Pineda L. Olivia (1993). *Caciques culturales. (El caso de los maestros bilingües en los Altos de Chiapas)*. México: Altres Costa.
- Pozas Ricardo (1959). *Chamula, un pueblo Indio de Los Altos de Chiapas*. México: Instituto Nacional Indigenista.
- Prescott John Robert Victor (1990). *Political Frontiers and Boundaries*. London: Unwin Hyman.
- Rus Jan (1995). *La comunidad revolucionaria institucional*. In Ruz Mario H., Viqueira Juan Pedro (eds). *Chiapas. Los rumbos de otra historia*. México: Unam –Ciesas –Cemca, pp. 250-277.
- Sonnleitner Willibald (2012). *Elecciones chiapanecas: del regimen posrevolucionario al desorden democrático*. México: El Colegio de México.
- Taylor Charles (1985). *Introduction e What Is Human Agency?*. In Taylor Charles (eds). *Human Agency and Language: Philosophical Papers*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-14.
- Tedlock Dennis, Mannheim Bruce (eds). (1995). *The Dialogic Emergence of Culture*. Urbana: University of Illinois Press.
- Tönnies Ferdinand (1979). *Comunità e società*. Milano: Edizioni di comunità.
- Toussaint Mónica, Garzón Marisol (enero junio 2017). *El Proyecto Mesoamérica: éxito o fracaso? Límites de la cooperación de México hacia Centroamérica*. In "Entre Diversidades" 8, pp. 15-53.
- Villa Rojas Alfonso (1939). *Notas sobre la etnografía de los mayas de Quintana Roo*. In "Revista Mexicana de Estudios Antropológicos", 3, pp. 227-241.

Viqueira Juan Pedro (2002), *Encrucijadas Chiapanecas*. México: El Colegio de México, pp. 261-285.

Viqueira Juan Pedro (2011). *Indios y ladinos, arraigados y migrantes en Chiapas: Una historia demográfica de larga duración*. In: Roth Seneff Andrew (eds). *Caras y máscaras del México étnico. La participación indígena en las formaciones del Estado Mexicano*, Zamora: El Colegio de Michoacán, Vol. II, pp. 221-270.

Viqueira Juan Pedro Ruz Mario Humberto (eds) (1995). *Chiapas. Los rumbos de otra historia*. México: Unam –Ciesas –Cemca.

Viqueira Juan Pedro Sonnleitner Willibald (eds) (2000). *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en Los Altos de Chiapas (1991-1998)*, México: El Colegio de Michoacán.

Vogt Evon. Z. (1969). *Zinacantecos*. México: Instituto Nacional Indigenista.

Multiplication and degradation of African “transit” borders on the migratory route towards Europe

Sebastiano Ceschi

1. Theoretical and material transformations of borders and the role of migrations

The theoretical complexity of the concept of border has increased significantly in the past decades, due to new scientific approaches which involve several disciplines (geopolitics, human geography, political science, sociology, anthropology, philosophy, cultural studies), focusing systematically on forms and dynamics with which national-territorial borders interact with the social and cultural ones (Brambilla 2014). Starting from the 1990s, in fact, studies on boundaries and frontiers, known as border studies, have transcended the strict field of political sciences, shifting from a viewpoint which considered borders as territorial division lines and sovereignty markers to a perspective which includes and articulates symbolic and identity factors, as well as socio-cultural and relational practices (Lamont, Molnàr 2002; Rumford 2006).

Within this perspective, borders are considered as complex social institutions characterized by the tension between border rigidity and border-crossing policies, by selective (asymmetric) mechanisms of inclusion and jointly of exclusion (Mezzadra, Nielsen 2014), as processes continuously redefining social spaces and spatial differentiations¹. The concept of border as an inelaborate line of spatial separation, therefore, has been progressively replaced by the more favored concept of bordering, construed as a continual and dynamic rearrangement process of numerous forms of borders clearly influenced by variables such as social class, gender, age, education and census, the ethno-cultural background (Anderson 1996; Van Houtum et al. 2002, 2005). More recently, the shift in focus from the formal and institutional level of borders to the level of experiences, of social and cultural practices, of both institutional and popular representations and imaginations - which contribute to defining the multidimensional reality of borders - have led to the development of other concepts, such as the concept of borderscape (Brambilla 2015; Lemberg-Pedersen 2017; Scott, Brambilla et al. 2017). This construct is conceived and applied by several scholars to identify the “*multifaceted socio-geographic landscapes of power*” (Lemberg-Pedersen 2017: 33), which characterize social, political and cultural territories of the border, marked by the compresence of practices, representations and discursive outputs deriving from

Sebastiano Ceschi, Centro Studi di Politica Internazionale - CeSPI, sebastiano.ceschi@cespi.it

¹ Ethnographic and socio-anthropological studies applied on the border between Mexico and the US have particularly contributed to shift the focus on existing disjunctures between geopolitical theories on borders and the concrete forms in which they are inhabited, perceived and crossed by actors *on the ground* (Álvarez 1995, Kearney 1995, Vila 2000).

many different and often divergent actors (both institutional and non-institutional, of differing territorial scale). This approach, applied precisely to further understand the contested nature of the Euro-Mediterranean border area and the role carried out by the social and political imagination of the various parties involved (naturally including EU Neighborhood policy), intends to identify *“the interactions between hegemonic and counter-hegemonic configurations of Mediterranean borderscapes”* and *“the tensions between institutional and non formal modes of agency”* (Brambilla 2017: 4).

Frontiers, borders², are therefore multidimensional, multiscalar, “ubiquitous” and “polisemic” realities (Balibar 2004), continuously shaped and reshaped by empirical phenomena, political projects, cultural outputs and social practices.

They are key social-geographical processes not only from the perspective of economic policies, but also for mobility, citizenship, identity and cosmopolitanism policies (Bauder, 2011): presently, to study borders, their functions, their functioning and their effects means to consider far-reaching global, regional and local dynamics. It represents a significant opportunity to understand the shifting scenarios of the contemporary world (McCall 2013; Brambilla 2014; Ceschi, Conato 2017).

In the establishment of this critical scenario, the specific role of the migratory factor must be acknowledged, as well as the exploration of the dialectical and ambivalent relation between mobility, migration and borders: *“migration challenges borders, but it is still regulated by borders. It may overcome some borders, but it does not in itself prevent the creation of other borders that recreate divisions along other lines* (Riccio, Brambilla 2010: 7-8). In this sense, analysing migration contributes to the identification of the main exclusion mechanisms active within European nation-states and the tension between border-crossing policies and policies of border reinforcement, which represent one of the key terrains of global governance (Mezzadra, Neilson 2014). On the other hand, transnational migration itself causes/ reveals processes of border externalization, with borders being relocated in distant territories governed by third countries and projected outside European nation-states and their areas of sovereignty.

Rather than disappearing, as forewarn in the 1990s when the demise of borders was being hastily discussed (Kinnvall, Svensson 2015) due to the advent of a globalised world of transnational connections, flows and phenomena (Hannerz 1996; Appadurai 1996), borders appear to transform in a complex and even contradictory manner, in conformity with the flows that cross them. Undoubtedly, there have been cases

² Although traditionally interpretive distinctions may be retraced between the concept of borders being geopolitical lines of territorial division and frontiers being zones of contact and/or sociocultural hybridism (see, for example, Anzaldúa 1987), the new perspectives built around bordering processes and borderscapes have dismantled and re-elaborated these concepts in a composite manner, tendentially including both of them within multidimensional dynamics. In this sense, we agree upon the view that “it became apparent that all ‘types’ (borders, boundaries, frontiers and so on) inevitably fold into one another” (Vaughan-Williams 2009, 1, cited by Cooper 2015). Thus, the terms “border”, “frontier”, “boundary”, in the present contribution, are constructed as essentially interchangeable.

of elimination or loosening of internal regional boundaries - of which the case of the Schengen area within the EU is assuredly the most advanced³, compared to the unfinished processes in African, South American and Asian areas⁴ - however, at the same time, the multiplication of borders is being witnessed, both outside and inside the nation-states:

“whereas, on one hand, borders are projected to the outside and stretch their shadow hundreds of miles further from the geographical lines that delineate an area such Europe (or the US or Australia), on the other hand, multiple borders, checkpoints and sophisticated devices for surveillance and ‘security’ are being employed in the ‘inside’ of nation-states” (Friese, Mezzadra 2010: 304).

In fact, new immaterial borders and control mechanisms have been appearing within the states (Riccio, Brambilla 2010; Mezzadra, Nielson 2014). These new boundaries are more subtle, less tangible, and operate within the ethnic, cultural, social and religious domain, determining who owns the right to remain and who doesn't. In this sense, the selective function of the external border, which, through control mechanisms filters and impedes access to categories of individuals deemed dangerous via “a socio-technical device of risk identification centered on an apparatus of surveillance technology”⁵ (Campesi 2012: 25) is adjoined to another function, namely the spread of forms of bordering within the territorial limits of state sovereignty. The border disengages itself from its external perimeter and is imported within spaces under state jurisdiction, highlighting the different degrees of access to rights and citizenship, producing stratified spaces characterized by “differentiated and hierarchized sets of rights and sovereignty – within and beyond Europe” (Lapi, 2015: 1). Within every state reality, the “border generalization” (Campesi 2012), the spread of multiple and different borders, produces social categorizations - such as the “illegal persons” one - and differentiated citizenship systems which keep marginalizing many migrants already on the territory from society, forcing them to a limited or nonexistent opportunity to access rights, subjecting them to a differentiated inclusion system, chiefly in regards to the labour market (De Genova 2002; 2005; Tsianos, Karakayali 2010; Fassin 2011; Dines, Rigo 2015).

³ However, the Schengen area has been revealing all its fragility in facing the “refugee crisis” which in the last years has affected Europe, showing how migration currently represents one of the main factors provoking political tension between the states and different parts of European societies. The recent flows of asylum seekers have greatly affected the European geopolitical area, challenging the internal and external management system of EU borders, leading to the temporary suspension of the Schengen Treaty as well as the reintroduction of border controls on behalf of at least 6 Member States (Celata, Coletti 2017) and the increase, particularly in 2015, of walls built at EU borders or inside the Schengen area (Benedicto, Brunet 2019).

⁴ As is well known, several areas of the planet are characterized by economic zones of so-called “free trade” of goods and capitals (Mercosur and Sica in the Americas; Ecowas, EAC, SADC and other regional African realities; Asean Economic Community–AEC in Asia), while enforcing the free movement of people appears decidedly more problematic. Currently, a continental process is underway, supported by the African Union through the Free Movement Protocol (recently ratified by 44 countries out of 55), aimed at undertaking a plan of action to guarantee all African citizens an “African passport” and freedom of movement.

⁵ Own translation.

On the other hand, the occurrence of incidents of the external borders’ so-called “externalization” seemingly represents a global tendency, since processes of bordering and migration tackling extend concentrically far beyond the geographical line which delimits macro-areas such as Europe, United States or Australia. In particular, the process of outsourcing migration control, initiated in the early 2000s, has led to the relocation of Southern European borders toward the African countries of departure or transit of the migratory flows. The contribution hereinafter will focus specifically on the process of projection of the European border on the African continent, which has made the Southern European borders a de facto African reality, by now part of the political and social scenario of the continent, which all those who undertake international mobility trajectories are compelled to face.

2. Effects on African borders and the Euro-African border

Authors such as Boswel & Geddes (2011), Feldman (2012) and others, have highlighted the process whereby, during the first decade of the 2000s up to the Arab Springs, Europe and its member states set up a multiple system of barriers around the European area, as well as a forceful apparatus of migration flow repression and control. Over time, the European Union has implemented a strategy of law enforcement, military and technological cooperation, aimed at involving authorities in the African countries, with a view to develop the external dimension of internal security, or rather “*the external governance of internal security*” (Lavenez, Wichmann 2009), where one of the most notable aspects is the increasing involvement of military forces engaged in police-like operations at the borders. The political upheavals and conflicts following the Arab revolutions provoked the crisis of the previous geopolitical balance of border surveillance and mobility tackling (Campesi 2011; Gaibazzi, Dünwald et al. 2017; Pinelli, Ciabarrì 2017; Campesi 2018), with Europe’s consequent effort to re-establish a regime of agreements and collaborations with African countries capable of guaranteeing the reinstatement of an extended system of migration containment and immediately plugging the gaps created with the downfall of the previous regimes⁶. As is well known, Italy was particularly active on this front, with its former Interior Minister, Marco Minniti, concluding agreements with various Tuareg populations in South Libya to control the Southern border and deploying a military contingent in Niger to arrest the migratory flow transiting through the country. This substantiated two tendencies, moreover already noted: the involvement of the military and of differing private, non-institutional actors in the management of international mobility.

As argued in a recent publication:

“The European border has travelled southward, bringing with it a crowd of civilians, militaries and experts as well as specific interests and demands, funds and technological equipment, hopes and worldviews. The Border has appeared in a multitude of places, forms and uniforms, in bilateral agreements and NGO programs, in consulates and migrant camps, in joint police operations and activist campaigns” (Gaibazzi, Bellagamba et al. 2017: 4).

⁶ As demonstrated by the agreements with Turkey at the end of 2015 to close the so-called “Balkan route” and the resumption of cooperation with Libya following the establishment of the internationally-recognized government headed by Fayez Al-Serraj in March 2016.

This theoretical and political approach to current migration and border-related issues argues that *"border control reterritorializes geographic spaces according to the mobility of the people through them"* (Lemberg-Pedersen 2017: 30), conceiving borders not so much as the territorial limit between states, but as a set of governance practices employed anywhere migrants could be, whether real or potential. The intended objective is to construct a remote control system to regulate, monitor and contain migrants or refugees before they attempt to reach Europe, in order to prevent, dissuade or strongly deter the crossing of the Mediterranean and the subsequent asylum application.

Explicit requests and asymmetrical expectations in regards to migration restriction policies funded by the EU designated the African states to take on the responsibility of managing irregular migration crossing their territories. These countries are asked to carry out a role of border guardianship and to impose new rules to the traditional and historical forms of regional and Inter-African mobility, assuming European priorities and actions concerning African borders as their own. In this sense, Gaibazzi, Bellagamba et al., suggest using the expression *EurAfrican border* to fully identify the *"asymmetric relational nature of border-making between Europe and Africa and shed light on the encounters that make and unmake the African edges of Europe"* (2017: 12).

It has undoubtedly been a long process, rooted in nineteenth-century imperialism and in the lengthy history of reactions and adjustments of African populations to the colonial borders defined by European powers. However, even though externalization processes of the European border build upon stratified mobility patterns, as well as institutional, social and ethnic structures which historically operate in border areas, the current impact of these processes on recipient countries and African borders is indisputable. In point of fact, policies to control migratory flows in African countries where migrants depart or transit appear to have converted the Southern European migratory border into an African question, an African reality (Gaibazzi, Dünwald et al. 2017), transmuting half of Africa into "transit areas". Without going into exhaustive details regarding the specific literature on the theme of transit, it will suffice here to indicate the criticism of the concept voiced by authors such as Düvell (Düvell 2012; Collyer, Düvell et al. 2012) and more recently by Philips y Missbach (2017), who consider this category, by now abundantly adopted by institutions and policies, to be unclear, ambiguous and arbitrary. Is the definition of "transit" country or area related to the actual duration of the migrant's stay, or does it eminently refer to the migrant's intentions? Or does it derive from the country's geographical location and its migratory inclination? Differently, these critical approaches define a transit area as a contradictory zone created by externalization policies and by an extremely selective regime of mobility control, funded by Global North. They consider the status of "transit country" a political construction employed to produce mechanisms of migratory flow management.

As undeniably proven by the Mexican case, transit borders (between Mexico and Guatemala, Mexico and Belize, Honduras and Guatemala, or those along the African

migratory route towards Libya), tend to transform into “hot” and conflictual areas: transit zones redefine themselves based on migration containment processes, migrants moving within these areas are defined as being “in” or “of” transit, and transformed into “illegal” persons⁷. The effects of categorization and criminalization of areas and actors under the labels of “transit” and “illegal” migration are particularly evident at African borders, crossed by migrants headed north, toward Libya and later towards Italy.

On the migratory route leading to Libya through Mali, Niger, Algeria, Chad, Sudan, which further south involves Eritrea, Ethiopia, Somalia, Nigeria, Ivory Coast, Burkina Faso, Guinea, Senegal, Gambia⁸, travel hundreds of thousands of people driven to reach Europe in what has been assuredly defined as the most severe refugee crisis since World War Two⁹. These migrants cross the borders in a context marked not only by conflicts and repression, which have become chronic in Libya, Egypt, Darfur and South Sudan, but also by a hostile social, political and institutional stance, as well as, according to some, a system controlling and jointly producing illegality and illegal mobility, which has a strong impact on border conceptualization and practice (Andersson 2014).

Observing African transit borders, what appears to emerge is that the two processes of externalisation and internal proliferation of borders (and of the actors operating around them) act in parallel.

3. Borders and border areas on African migratory routes.

During the past year, the author of the present contribution carried out several field surveys in Italian reception facilities involving migrants arrived in Italy during 2016 and 2017¹⁰. The surveys were aimed at exploring motives and manners of departure, migratory itineraries and planning approaches, the relationship with the reception facility system, and integration prospects in Italy and Europe. The research represented an inestimable observatory to inquire into the new African migrations, even in regards to migratory spatial trajectories and the issue of borders. According to accounts collected among African migrants, people travel towards north with the primary objective of leaving their previous life context behind, in addition to the more or less explicit intention of experiencing possibilities and conditions of reception, income producing and labour, in the host countries. This appears to be the case of Mali, Niger, Ethiopia and Sudan. It is also still the seemingly inconceivable case of Libya, albeit residually. As has been already observed, migrations through Africa are carried out by means of various stopovers which, in fact, are planned during the

⁷ The deliberate reference is to the title of Dauvergne’s work: *Making people Illegal* (2009).

⁸ These are the countries from which the majority of new arrivals from Africa depart.

⁹ Approximately 700.000 migrants have arrived in Italy through the so-called “Central Mediterranean route”, from 2013 to April 2018: 170.000 persons in 2014, 153.000 in 2015, 181.000 in 2016, 119.000 in 2017 and 20.322 in 2018. For an accurate and constantly updated report of arrivals by sea in Italy and on the amount of persons hosted in the Italian recipient system, see: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>

¹⁰ These research projects were commissioned by WB and UNHCR. The former has yet to be published, while the latter has been recently released. See: UNHCR 2018.

journey (Gabrielli 2012; Kuschminder, de Bresser et al. 2015). Recent data indicate that, with the exception of particularly focused diasporas, such as the Eritrean case, a little more than 1/3 of Sub-Saharan migrants had a European destination in mind before leaving their site of residence (UNHCR 2018). Namely, while arrival in Europe for some migrants represents the principal and deliberate objective of their mobility from the outset, for others European destinations are more the outcome of the journey, rather than the initial objective. Therefore, the existing conditions of the countries crossed by migrants are often responsible for driving them further, or for creating the conditions for the continuation of their course towards North, due to the presence of mobility attractors, such as smuggling organizations, transport services and access to essential information. In summary: the very characteristics of “transit areas” (both push and pull) lead migrants to stop in these countries without settling there, continuing the journey towards the only gateway still (half) open in order to reach Europe. As it were, the self-same transit areas, socially and politically, produce the migrant in transit towards Europe. This appears to be a direct consequence of migration policies reinforcing border control and criminalization of those who attempt to cross it.

Thus, we are facing an *“escalatory self-reinforcing dynamic in which the reinforcements of control causes a response of flows, resulting in the enforcement of new control mechanisms”* (Gabrielli 2012: 13). The concrete effect of this is the unequivocal deterioration of Inter-African mobility conditions, in terms of travel modes, security, physical integrity, social status and legal guarantees for migrants. The well-known and researched case of Mexican borders has unequivocally proven how militarization, while increasing border selectivity, does so to the detriment of the rule of law, by increasing conditions of illegality and the emergence of actors committed to human trafficking and violence. In fact, as underlined by Alonso Meneses (2002) researching the Mexican-American border, as well as others scholars of the Euro-African one (Gabrielli 2012, 2016; Andersson 2014; Gaibazzi, Dünwald et al. 2017), the outcome of provisions of migration control externalization has been not only and not so much a decrease of migratory flows, but rather an increase in the human costs of migrating (more violence towards migrants, a higher rate of deaths, a surge of arbitrary and degrading treatments etc.), as well as an increase in the amount of the actors involved, often non-institutional and entirely unlawful parties. The overall result is a general degradation of rights, an increase in violations of international legislation and convention pertaining to human rights, and, more generally, the intensification of the migrant’s state of incertitude and hazard exposure, being subjected to arbitrary treatment by the most disparate actors along the migratory route.

Thus we are witnessing, in Central America as well as North Africa and Sahel, to the establishment and development of a control strategy of territorial mobility which employs violence as a means to deter illegal migration (Gabrielli 2012). *“The infernal production line of the illegality industry”* (Andersson 2014: 3), namely the array of discourses, representations, political and institutional practices, technologies, which have made mobility both a privilege and a stigma, is not merely repressive. Contradictorily, it is also *productive*, in that it produces what it intends to eliminate:

the illegality of migrants, and, more relevant to our theme, the dangerousness and pervasiveness of borders.

Sub-Saharan migrants interviewed during the aforementioned surveys, maintained the following about African “transit” borders:

At the borders you are usually asked for money, dresses, mobile phone, they take everything you have, sometimes even food. If you have nothing they beat you or they send you back. At borders, first they tell you that migration is forbidden, but then they steal you all you have and let you pass.

At borders you have to pay the police otherwise they beat you. Sometimes we collect some money to help each other pass the border. There are women who travel. It is more difficult for them...

Women have problems. At borders soldiers rape them before letting them pass. In Libya they are kept as sex slaves for some time before they can continue their journey.

These horrific personal accounts, together with many others gathered over the past years by public authorities, international organizations, NGOs and third sector actors, have explicitly denounced the legality short-circuit produced by the relation between irregular migrants and African borders at this time, which fails to spare even the numerous unaccompanied minors who travel on the same routes of migrating adults (Save the Children 2017). However, a more systematic and extensive comparison of data (which has been possible to achieve in a research for UNHCR, though solely taking into account Eritreans, Sudanese and Guineans), has revealed an additional aspect of this relation. Within an experience of mobility marked by various forms of violence¹¹, accounts concerning sites where these were suffered or witnessed indicated the moment of border crossing only in a limited amount of cases. The majority of risks or episodes of violence occurred along the route, in transit cities or in the different settlement arrangements (refugee camps, unofficial encampments, foyers and co-nationals’ abodes, etc.) (UNHCR 2018).

Therefore, not only the border site can become perilous and degrading, but the entire migratory route. Correspondingly, the perpetrators of the various forms of violence are only to a lesser extent “governing authorities or security forces” (31%), while more frequently they are “gangs or groups of thugs” (58%), “trip organisers” (40%), “unknown persons” (37%) and lastly the “host community” (23%). Even though the disastrous Libyan situation greatly affects this outcome, other transit countries also witness non-institutional actors being the perpetrators of violent acts, demonstrating the common tendency of entire fractions of territories becoming hostile and/or exploiters in regards to the migrants’ passing¹².

¹¹ Among migrants interviewed for the UNHCR survey (2018), 3 out of 4 claimed to have suffered/witnessed violence during the journey, of which the overwhelming majority occurred in Libya and concerned “physical violence, torture and abuse” in 92% of the cases, food and water deprivation in 60% of the cases, forced labour in 39% of the cases.

¹² In comparison to other transit countries, Libya presents a probability three times higher to suffer violence at the hands of criminal gangs, unknown persons (39% against 26%), and *smugglers/traffickers* (44% against 15%), while the opposite proportion is to be found in regards to security authorities, police, and local authorities (11% against 46%).

The concept of “arterial border” was developed by Wendy Vogt (2016; 2017), who described a Mexican state area where checkpoints, controls, assaults, exploitation and violence proliferate, and where modes of outsourcing violence to deter irregular mobility are employed. The concept may be also applied to the EurAfrican border, in that even there the entire territory transforms into a border reality or region. Control is exerted not only along the geopolitical boundaries, but in all the different sites where migrants converge and stop for some time, whether for a “technical stop” or a more prolonged stay. In Niger, for example, the mayor of Agadez, in a recent interview, complained about the pejoration of the city’s economic situation due to the increase in controls and the subsequent decrease of irregular migratory flows, from which Agadez had considerably benefited for many years, as is the case of Gao, in Mali, and Tamanrasset, in Algeria. This way, areas of migrant convergence, ghettos and unofficial camps, like the big “transit cities”, are subjected to new border functions, as demonstrated by the attempt described by Dünwald (2017) to transform Bamako, the capital of Mali, into a border area. However, as also reported in relation to the Mexican arterial border¹³, this form of “border induced mobility” engendered by control externalization and border militarization has achieved a second paradoxical effect: it has made areas of migratory passage susceptible to such a high risk of apprehension, gratuitous violence and deportations, to induce the relocation of flows along remoter, longer, riskier and less controlled routes. Thus, in the name of a perverse, recursive, self-sustaining mechanism, the main controls solicited and funded by the EU in traditional transit areas have forced to convolute travel trajectories and extend irregular crossing to other areas, assuredly and increasingly empowering the spiral of security reinforcement and migration tackling.

In this way, traits of border areas have spread even further, taking over portions of territory previously extraneous to these dynamics. Thus, not only borders undergo migration repression policies, but the entire transit area, which becomes a “border region” or rather a border state. A state comprised of multiple and heterogeneous borders, sometimes consistent and well-defined, sometimes blurred and undefined, together immovable and movable, simultaneously imaginary, ubiquitous, uninhabited and localized, tangible, militarized; borders stretching and deforming out of all proportion, making a border zone “*anything from bounded spaces such as fenced enclaves and consulates to unbounded ones like deserts and seas*” (Gaibazzi, Bellagamba et al. 2017: 15).

¹³ According to the author, the “arterial border” is also a place of solidarity and mutual aid. Undoubtedly, at least in theory, border areas can also be places characterized by new opportunities (access to information, strategic services and persons for the migrant), human aid, solidarity, and a renewed array of choices for those inhabiting or crossing the border. However, situations described by migrants on the current trans-Saharan routes reveal an extremely limited and often perverse agency scope: as in the case of what we might call “purpose couples”, in which the female migrant finds an “occasional” partner to whom she entrusts her protection during the journey (in the best case); or (in the worst case) when a woman (strictly Nigerian, according to migrants from Francophone countries) is used as a trading commodity with custom officers and traffickers, in order to pay the transit and border crossing “in kind”.

4. What fate awaits the rights of the cross-border migrant?

In conclusion, there is no getting away from the issue of the border’s biopolitical character, its relation with rights and the integrity of those crossing it, its agency on migrants’ bodies and minds. According to accounts reported by young migrants, African borders and transit areas are currently dangerous zones, comprised of material, social and legal incertitude, violence and abuse, where migrants are at the mercy of border soldiers and guards, as well as persons who engage with the latter rather obscure relations: smugglers, traffickers, the local population, criminal gangs and groups of differing nature, who share the effort of deterring and exploiting migrants with state actors. Currently, borders - regardless of whether they are considered areas or lines - represent a place of vicious and brutal humanity, where there is no existing legislation except for the law of the strongest, where rules of human coexistence are erased, where rights and statuses of human beings are denied to migrants. A place of dehumanisation.

This tendency, that makes borders an area where human and political rights collapse, on one hand re-proposes insights of the field of border studies inspired by theories on the state of exception¹⁴, where borders are considered “as an ‘exceptional territory’ located on the margins of the juridical system” (Campesi 2012: 19), places of juridical and political incertitude steeped in violence and oppression, where individuals are exposed to the arbitrary will of public force and suspension of sovereign state guarantees. On the other hand, this tendency may be examined within a back-and-forth process of control practices and techniques which bounce between the center and the periphery, a process already highlighted by postcolonial thought. This field of studies, aware of the importance of taking into account the margins and the historical and contemporary realities of former colonies to fully understand the deployment of Western power agency, has made a considerable effort to emphasize the need to include the relation with “the others”, through a finally decentered perspective, in the process of building European identity and history (Said 1993; Chakrabarty 2000). Peripheries - in this case African - have been socio-political places and contexts where colonial and postcolonial power have implemented governmental mechanisms and practices exported from the European area and later re-imported into the “center”, as the well-known case of concentration camps appears to demonstrate (Mezzadra, Rahola 2003).

This process has moreover been corroborated by more recent studies in African contexts (Comaroff, Comaroff 2012), which define Africa and its borders “an encapsulation of the vectors and polarities of late capitalist modernity as a whole” (Coplan 2017: 288). If the entire history of current migration policies and establishment of the EurAfrican border is, in this sense, a clear demonstration of the

¹⁴ The obvious reference are the works of Italian philosopher Giorgio Agamben (1995; 2003), who re-proposed the centrality of the exception paradigm as a means to govern contemporary societies. For a critique of the “exceptionalist” interpretation of contemporary societies, see Guareschi, Rahola 2011.

exportation dynamic from Europe to the African “peripheries”, are we supposed to expect - to follow the postcolonial insights - also the opposite trajectory, namely the re-importation of the experience occurred on the margins, into the heart of Europe?

It is untroublesome at the moment to acknowledge that the conditions of the border, as an area where rights collapse as opposed to being the juridical forefront of the state receiving the migratory flow, where international law is first and foremost enforced, does not only concern remote countries burdened by conflicts, political turmoil and an uncertain rule of law, but may also spread to Western countries with a more solid democratic tradition and practice. Among the Balkan and Eastern European states, as well as some of the EU member states, the disarranged exercise of national interests and sovereignty in regards to protecting state borders is producing increasingly systematic violations of asylum rights and is subjecting the Schengen area to considerable tensions. Crossing points and border zones, both inside and outside the area adhering to the Treaty, are increasingly subjected to provisions and controls which contradict and repeal the free movement system between adhering states or reinforce borders with non-adhering states, recreating a landscape comprised of internal barriers within European states and the premise of border “barbarization” and arbitrary treatment towards migrants. Even though these repressive mobility provisions selectively target particular phenotypic traits and national origins, as in the case of the controls at the Brenner Pass or at the Ventimiglia border between Italy and France, they can transform common perception and border management practices even within the European area, subsequently jeopardizing lawfulness, rights and respect for the person crossing a border.

An intricate and contradictory game is clearly being played between borders and migration, along territorial boundaries as well as through ethnic, identity-related and citizenship exclusion mechanisms. To examine borders means not only to acknowledge political tensions and the human tragedy of mobility, but also to intercept sociopolitical and cultural dynamics in order to face increasingly wide and global contradictions: those between people’s freedom of movement and state repression policies, between popular globalization and the world’s rigid regionalization, those between inclusion and hybridism processes and processes of exclusion and closure.

At the moment, one can only hope that border dehumanization and the deterioration of the legislative framework in managing borders of the African “periphery” does not represent a rehearsal for the same systematic drift of civilization in the very heart of Europe, but only a temporary deviation in the evolving course of the history of borders.

Bibliographical references

- Agamben G. (1995). *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*. Torino: Einaudi.
- Agamben G. (2003). *Stato di eccezione*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Álvarez R. R. (1995). "The Mexican-US Border. The Making of an Anthropology of Borderlands", *Annual Review of Anthropology*, 24, 447-470.
- Alonso Meneses, G. (2002). "Violencias asociadas al cruce indocumentado de la frontera México - EE. UU.", in *Actas del IX Congreso de Antropología de la FAAEE*, Barcelona.
- Anderson, M (1996), *Frontiers: Territory and the State Formation in the Modern World*, Cambridge: Polity Press.
- Andersson R. (2014). *Illegality, Inc. Clandestine Migration and the Business of Bordering Europe*. California Series on Public Anthropology, Paperbacks.
- Anzaldúa G. E. (1987). *Borderlands, La Frontera: The New Meztiza*. San Francisco: Spinster/Aunt Lute (tra. It. 2006, *Terre di confine. La frontera*, Bari: Palomar).
- Appadurai A. (1996). *Modernity at large: cultural dimension of globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Balibar, É. (2004). *We, the People of Europe?: Reflections on Transnational Citizenship*. Princeton: Princeton UP.
- Bauder, H. (2011). "Towards a Critical Geography of the Border: Engaging with the Dialectic of Practice and Meaning," *Annals of the Association of American Geographers* 101(5): 1126-1139.
- Benedicto A.R., Brunet P. (2019). *Building walls. Policies of fear and securitization in the European Union*, Centre Delàs Report 35, <http://www.centredelas.org/en/buildingwalls>
- Boswell C., Geddes A. (2011). *Migration and Mobility in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brambilla C (2010), "Borders Still Exist! What are Borders?," in B. Riccio, C. Brambilla (eds), *Transnational Migration, Cosmopolitanism and Dis-located Borders*. Rimini: Guaraldi.
- Brambilla C. (2014). "Frontiere e confini", in B. Riccio (ed), *Antropologia e migrazioni*. Roma: Cisu.
- Brambilla C. (2015). "Exploring the critical potential of the borderscapes concept", *Geopolitics*, 20 (1), 14-34.
- Brambilla C. (2017). "Bordering or borderscapes? New migrant agencies", in J.W Scott et al., *Between crises and borders: Interventions on Mediterranean Neighbourhood and the salience of spatial imaginaries, Political Geography xxx*, 5-7.
- Campesi G. (2011). "La norma e l'eccezione nel governo delle migrazioni. Lampedusa, le rivolte arabe e la crisi del regime confinario europeo", *Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, VIII, 2, 93-132.
- Campesi G. (2012). "Migrazioni, sicurezza, confini nella teoria sociale contemporanea", *Studi sulla questione criminale*, VII, n. 2: 7-30.
- Campesi G. (2018). "Italy and the Militarization of Euro-Mediterranean Border Control Policies", in E. Borroughs, K. Williams (eds), *Contemporary Boat Migration. Data, Geopolitics and Discourses*. London: Rowman & Littlefield.

- Celata F., Coletti R. (2017). "The Politics and perils of external Europeanization", in J.W. Scott et al., *Between crises and borders: Interventions on Mediterranean Neighbourhood and the salience of spatial imaginaries*, *Political Geography* xxx, 5-7.
- Ceschi S., Conato D. (2017). "Flujos migratorios, fronteras y integración regional: experiencias y reflexiones desde Europa sobre un problema global", in Barajas Escamilla M., Varelas-Alvarez E.J., Wong-Gonzales P. (eds), *Entre fronteras. Construyendo un agenda global comparada*. Tijuana: El Colejo de la Frontera Norte, Mexico.
- Chakrabarty D. (2000). *Provincialising Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton: Princeton University Press (trad. it. 2004, *Provincializzare l'Europa*, Roma: Meltemi).
- Collyer M., Duvell F., de Haas H. (2012). "Critical approaches to transit migration", *Population, Space and Place*, Vol 18, n. 4, 407-414.
- Comaroff J., Comaroff J.L. (2012). *Theory from the South: or, how Euro-America is evolving toward Africa*. Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- Cooper A. (2015) "Where are Europe's New Borders? Ontology, Methodology and Framing", *Journal of Contemporary European Studies* Volume 23, Issue 4, Routledge.
- Coplan D.B. (2017). "Epilogue", in P. Gaibazzi, S. Dünwald, A. Bellagamba (eds), *EurAfrican Borders and Migration Management. Political Cultures, Contested Spaces, and Ordinary Lives*, Palgrave Series on African Borders Studies.
- Dauvergne, C. (2009). *Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Genova N (2002). "Migrant "illegality" and Deportability in Everyday Life", *Annual Review of Anthropology*, 31, 419-47.
- De Genova N. (2005). *Working the Boundaries: Race, Space, and "Illegality" in Mexican Chicago*. Durham U.S.: Duke University Press.
- Dines N., Rigo E. (2015). "Postcolonial Citizenships and the 'Refugeeization' of the Workforce: Migrant Agricultural Labor in the Italian Mezzogiorno", in S. Ponzanesi, G. Colpani (eds), *Postcolonial Transitions in Europe: Contexts, Practices and Politics*, Lanham. MD: Rowman and International.
- Dünwald S. (2017). "Bamako, outpost of the European border regime?", in P. Gaibazzi, S. Dünwald, A. Bellagamba (eds), *EurAfrican Borders and Migration Management. Political Cultures, Contested Spaces, and Ordinary Lives*. New York: Palgrave MacMillan US.
- Düvell, Frank (2012). "Transit migration: a blurred and politicized concept", *Population, Space and Place*, Vol 18, n. 4, 415-427.
- Fassin D. (2011). "Policing Borders, Producing Boundaries. The Governmentality of Immigration in Dark Times", *Annual Review of Anthropology*, 40 : 213-226.
- Feldman G. (2012). *The migration apparatus. Security, labor and policymaking in the European Union*. California, US: Stanford University Press.
- Friese H., Mezzadra S. (2010). "Introduction", *European Journal of Social Theory* 13.3, 299-313.
- Gabrielli L. (2012). "European immigration policies outside the Union: An impact analysis on migration dynamics in North African transit areas", in J. Streiff Fenart, A. Segatti (eds), *The challenge of the threshold. Border closures and migration movements in Africa*. Lexington Books.

- Gabrielli L. (2016). “Multilevel inter-regional governance of mobility between Africa and Europe: Towards a deeper and broader externalization”, *GRITIM-UPF Working Paper Series* 1, <https://www.upf.edu/documents/3329791/0/L.+Gabrielli+-+GRITIM+WP+30+2016.pdf/4a034bb9-882d-9721-2cd6-20b133d63945>
- Gaibazzi P., Bellagamba A., Dünwald S (2017). “Introduction: An Afro-Europeanist Perspective on EurAfrican Borders”, in P. Gaibazzi, S. Dünwald, A. Bellagamba (eds), *EurAfrican Borders and Migration Management. Political Cultures, Contested Spaces, and Ordinary Lives* (pp. 3-28). New York: Palgrave MacMillan US.
- Gaibazzi, P., Dünwald, S., Bellagamba A. (eds), *EurAfrican Borders and Migration Management. Political Cultures, Contested Spaces, and Ordinary Lives*. New York: Palgrave MacMillan US.
- Guareschi M., Rahola F. (2011). *Chi decide? Critica della ragione eccezionalista*, Verona: ombre corte.
- Hannerz U. (1996). *Transnational Connections. Cultures, Peoples, Places*. London: Routledge.
- Kearney M. (1995). “The Effects of Transnational Culture, Economy and Migration on Mixed Identity in Oaxaca/California”, in M. Smith, J. Feagin (eds), *The Bubbling Cauldron: Race, Ethnicity, and the Urban Crisis*. 226–243, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kinnvall, C., T. Svensson (2015). “Introduction”, in C. Kinnvall and T. Svensson (eds), *Bordering Securities: The Governing of Connectivity and Dispersal*. London: Routledge.
- Kuschminder K., de Bresser J., Siegel M. (2015). *Irregular Migration Routes to Europe and Factors Influencing Migrants’ Destination Choices*, MGSOG, UNU-MERIT, <http://migration.unu.edu/publications/reports/irregular-migration-routes-to-europe-and-factors-influencing-migrants-destination-choices.html>
- Lapi C. (2015). “Europe: from National-State Borders to Cultural and Religious Identitary Borders”, *ScienzaePace* VI, 1, Università di Pisa, http://scienzaepace.unipi.it/index.php?option=com_content&view=article&id=188:vi-2015-1&catid=35:2015&Itemid=6
- Lamont M., Molnár V. (2002). “The Study of Boundaries in the Social Sciences”, *Annual Review of Sociology*, 28, 167–95.
- Lavenex S., Wichmann N. (2011). “The External Governance of EU Internal Security”, *Journal of European Integration*, 31:1, 83-102.
- Lemberg-Pedersen M. (2017). “Effective Protection or Effective Combat? EU Border Control and North Africa”, in P. Gaibazzi, S. Dünwald, A. Bellagamba (eds), *EurAfrican Borders and Migration Management. Political Cultures, Contested Spaces, and Ordinary Lives*. Palgrave Series on African Borders Studies.
- Mccall C. (2013). “European Union Cross-Border Cooperation and Conflict Amelioration”, *Space and Polity*, 17:2, 197-216, <http://dx.doi.org/10.1080/13562576.2013.817512>
- Mezzadra S., Rahola F. (2003). “La condizione postcoloniale”, in S. Mezzadra, F. Rahola (eds), *Movimenti Postcoloniali, DeriveApprodi*, n. 23.
- Mezzadra S, Nielsen B. (2014). *Frontiere e confini. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*. Bologna: Il Mulino.
- Pinelli B., Ciabbarri L. (2017). *Dopo l’approdo. Un racconto per immagini e parole sui richiedenti asilo in Italia*. Firenze: Edit (new edition).

- Philips M., Missbach A. (2017). "Introduction", *International Journal of Migration and Border Studies*, special Issue Vol. 3, Nos 2/3.
- Rumford C. (2006). "Introduction: Theorizing Borders", *European Journal of Social Theory*, 9,2, 155-169.
- Said E. (1993). *Culture and Imperialism*. London: Vintage (trad. It. 1998, *Cultura e Imperialismo. Letteratura e consenso nel progetto coloniale dell'Occidente*. Roma: Gamberetti Editrice).
- Save the Children (2017). *Atlante Minori stranieri non accompagnati*, Save the Children –Italia, <https://www.savethechildren.it/sites/default/files/AtlanteMinoriMigranti2017.pdf>
- Scott J.W., Brambilla C. et al. (2017). "Between crises and borders: Interventions on Mediterranean Neighbourhood and the salience of spatial imaginaries", *Political Geography* xxx, 5-7.
- Tsianos V., Karakayali S. (2010). "Transnational Migration and the Emergence of the European Border Regime: An Ethnographic Analysis", *European Journal of Social Theory*, 13, August, 373-387.
- UNHCR (2018). *Desperate Journeys*. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039>
- Van Houtum H., Van Naerssen T. (2002). "Bordering, ordering and othering", *Tijdschrift voor Economische Sociale Geografie*, 93,2, 125-136.
- Van Houtum H, Kramsch O., Zierhofer W. (eds)(2005). *B/ordering Spaces*. Aldershot: Ashgate.
- Vila P., (2000). *Crossing Borders, Reinforcing Borders: Social Categories, Metaphors and Narrative Identities on the US-Mexico Frontier*, Austin: University of Texas Press.
- Vogt W. (2016). *Lives in Transit: Economies of Violence, Intimacy and Care along the Migrant Journey in Mexico*. California Series on Public Anthropology,
- Vogt W. (2017). "The arterial border: negotiating economies of risk and violence in Mexico's security regime", *International Journal of Migration and borders studies*, n. 3 Vol. 2/3.

La transnacionalización de la política migratoria en EU y la Unión Europea

Josefina Pérez Espino

1. Introducción

En la actualidad la narrativa política por un mayor control de las fronteras frente a la amenaza terrorista se expande tanto en la región de Norteamérica como en Europa. Por un lado, el Presidente Trump ha insistido desde su campaña presidencial en la necesidad de incrementar la infraestructura de un muro fronterizo ya existente entre México y Estados Unidos, mientras que en la Europa del Mediterráneo se habla de una invasión de refugiados y la expulsión de todos los inmigrantes en el Reino Unido como consecuencia de su separación de la Unión Europea. La existencia de acuerdos de cooperación entre los países contenedores de la migración del sur hacia los países receptores adquiere un tono más de conflicto que de diálogo.

En este trabajo se revisan los cambios que se han dado en términos de las relaciones internacionales en cuanto a la cooperación para el manejo de las migraciones internacionales en dos escenarios regionales distintos, TLCAN y la Unión Europea. Tomando en cuenta el trabajo de investigación realizado en la Universidad de Torino como investigador visitante el verano de 2017, reviso la información proporcionada por inmigrantes, organizaciones sociales y académicas en torno a la situación de la migración y las respuestas en términos de políticas migratorias en el contexto de la Unión Europea. La información es comparada con la situación que viven actualmente las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos en el tema de la migración. Específicamente la contextualización de las respuestas a la migración de tránsito internacional en la frontera de México con Estados Unidos es importante para debatir los alcances de la política transnacional del estado.

El propósito central de este trabajo es discutir los alcances de una política migratoria cada vez más restrictiva de maneras comparativas en las dos regiones del mundo mencionadas, que está inscrita en acuerdos regionales para el manejo de los flujos de migración internacional. Se aborda también la discusión sobre los acuerdos internacionales en el manejo de la migración internacional en un contexto de crisis migratorias por inestabilidad política, económica y de conflicto. El enfoque aborda los mecanismos de cooperación que fluctuaron desde programas económicos para la inhibición de la migración erradicando sus causas hasta la fortaleza de las fronteras a través de programas de control policial de fronteras y migratorio. La pregunta central es ¿cuál es la respuesta que debería desarrollarse ante una migración internacional de

tipología mixta o multicausal? Las causas podrían ser diferentes, pero la emergencia que enfrenta la población migrante es compartida. El análisis comparativo nos permite subrayar las similitudes y también los matices de las políticas migratorias transnacionales del estado.

La primera sección del trabajo aborda el debate de la externalización de las fronteras como parte de una revisión teórica de la política transnacional del estado desde su membresía como integrantes de acuerdos políticos y comerciales. Los acuerdos regionales han sido mecanismos privilegiados como método de negociación para el control de fronteras en países terceros. La Unión Europea a través del Partenariado del Euro-Mediterráneo (EuroMed) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como puntos de inicio en el desarrollo de acuerdos que se extienden fuera del primer círculo de membresía hacia los países vecinos que comparten los flujos de migrantes en tránsito.

En la segunda sección se ofrecen apuntes de entrevistas realizadas en Italia sobre la situación actual en el debate de la migración internacional y la crisis de atención hacia los refugiados. Comparativamente se incluyen datos sobre el debate de la migración internacional bajo la nueva administración presidencial en Estados Unidos con el Presidente Donald Trump, el abordaje desde la relación bilateral y algunas de las consecuencias de las políticas enarboladas.

La última sección es una discusión sobre la propuesta de la recuperación del diálogo y la apuesta al desarrollo y la resolución de conflictos como inhibidor de la migración internacional. Casos como la de los refugiados de Haití o de Venezuela nos hablan de la necesidad de expandir los mecanismos de dialogo tanto multilateral como bilateral. A nivel local, el reto para la gobernanza de la migración implica el desarrollo de una gestión que incluya a todos los actores tanto de orden administrativo gubernamental como social.

2. Un enfoque teórico sobre la regionalización de las políticas migratorias.

La externalización de las fronteras del estado-nación ha sido analizada desde el enfoque de la cooperación para el control de fronteras hasta la imposición de políticas unilaterales de seguridad fronteriza. La amenaza terrorista centra el eje de los rediseños de las políticas migratorias a partir del 2001, sin embargo reemplaza a otras amenazas declaradas para la seguridad nacional p.e. el narcotráfico y la misma migración internacional. Aún más, la lucha entre los países vecinos y miembros regionales como el caso de TLCAN o la UE centra la negociación en la extensión de las fronteras a partir de concesiones o castigos. Más allá de la discusión desde la teoría histórica-estructuralista o neoliberal que pudiera explicar el diseño de las políticas migratorias de los gobiernos involucrados en la migración internacional, el enfoque de la política transnacionalista explica la influencia de un estado en las políticas del otro (Rosenblum 2004). Las razones son inherentes al mismo quehacer del gobierno en el poder, su respuesta a sus intereses. A diferencia del transnacionalismo como perspectiva teórica que aborda la interacción de migrantes a través de las fronteras delimitadas por el

estado, la política transnacionalista se refiere a la acción de un estado sobre otro para realizar objetivos propios de un estado como podría ser la extensión de los controles de fronteras. Mientras el enfoque del Transnacionalismo explica la vinculación de los migrantes en las políticas migratorias, en este caso la unidad de análisis se centra en el estado y no en los migrantes y sus asociaciones como principal actor en la definición de políticas migratorias.

En este debate teórico, se trata de recobrar al estado desde el enfoque neorrealista que mantiene su poder en el ejercicio de sus relaciones internacionales y en la definición de su política migratoria (Ghosh 2000). Más allá de reducir la importancia de los agentes transnacionales como son las asociaciones de migrantes o las mismas multinacionales con capacidades de expandir sus propios intereses, se subraya las capacidades del estado para gestionar sus intereses intrínsecos. Mientras sea el estado quien defina el aparato gubernamental y los intereses para su soberanía, la clasificación de los migrantes a partir de sus propios instrumentos jurídicos y el control de las fronteras, la política migratoria de un estado-nación permanecerá como su concepción más realista del ejercicio de su poder (Hollifield 2004). De ahí que el mismo análisis entonces explica el comportamiento de las unidades del sistema global a partir de sus propias capacidades que logran extenderse a través de sus límites territoriales en un ejercicio del transnacionalismo del estado.

El liberalismo económico que explica la apertura de las inversiones a través de la formación de bloques comerciales es el mismo que defiende el cierre de frontera alegando situaciones de riesgo a la seguridad y a la identidad (Hollifield 2000). Es un cuestionamiento sobre los postulados del postnacionalismo y la globalización, el enfoque del transnacionalismo es cuestionado por Heisler (2000) quien advierte que la misma política de los países emisores hace resurgir al estado-nación como unidad de análisis en la teoría de la migración internacional.

Aun cuando la política doméstica se contrapone a la política exterior en materia migratoria, la sinergia de ellas provoca un complejo acomodo de los intereses dentro y fuera de las fronteras del estado (Cornelius, Rosenblum 2005). Las políticas migratorias restrictivas tanto en EU como en Europa han sido explicadas desde el emergente rechazo a las poblaciones de refugiados o de migrantes económicos. Debido al foco de atención que prevalece a la retórica conservadora, poco menos análisis ha recibido el enfrentamiento interno de los grupos económicos y hacia el exterior a nivel regional con países que comparten rutas migratorias.

3. De la cooperación para el desarrollo al control regional de Fronteras.

Desde un enfoque comparativo dentro de la teoría de las relaciones internacionales, la cooperación es una herramienta que puede proveer escenarios positivos (Rosenblum 2000). El desenvolvimiento de la construcción de las estrategias del manejo de la migración después de los acuerdos laborales migratorios, inician desde la propuesta del Partenariado del Euro-Mediterráneo que promovió el dialogo regional en materia de la cooperación al desarrollo como inhibidor de migración forzada hacia Europa

(Cardwell 2009). Mientras tanto en el caso de México y Estados Unidos, de la cooperación para la prosperidad dentro de un marco de relaciones entre socios comerciales hasta la expansión de la infraestructura del muro fronterizo acompañado de un incremento en las deportaciones bajo medidas unilaterales de Estados Unidos.

A partir de investigaciones anteriores, el presente trabajo se une a aquellos que revisan los enfoques en que tradicionalmente se han dividido para el estudio de las relaciones internacionales, por un lado están la política desde el desarrollo y por el otro lado la política de la securización de las fronteras. Tanto la Unión Europea en su política de cooperación hacia países vecinos como Estados Unidos han combinado los dos enfoques. Especialmente en el caso de la UE es más evidente el uso de mecanismos de diálogo y programas enfocados hacia la restricción de la inmigración desde África como al uso de la cooperación al desarrollo en áreas de alta emigración (Trauner & Deimel, 2013).

Las iniciativas de cooperación para el desarrollo entre México y Estados Unidos en el marco del TLCAN y las enarboladas por la Política Europea de Buen Vecino son dos casos que pueden ser evaluados desde los intentos de extender los intereses de la política nacional hacia el exterior, en donde el sentido de la extra-territorialidad establece a través de acuerdos regionales (Lavenex 2009). En la última década especialmente, el tema de seguridad y migración son pilares en las negociaciones de socios comerciales. Es en este marco que el comercio exterior y la cooperación al desarrollo se han presentado como mecanismos inhibidores de la migración.

La imposición de los intereses domésticos esta fortalecida en la asimetría de poder de los socios de los acuerdos regionales. Desde la perspectiva europea, Dannreuther (2006) advierte que un análisis de las acciones y del plan presupuestario de la PBV de Europa podría dejar en claro que los principales intereses son la migración y la seguridad hacia Europa. En este mismo sentido, la relación bilateral entre México y Estados Unidos ha privilegiado la promoción del intercambio de bienes y capitales, pero bajo esquemas de alta eficiencia en la seguridad para la migración (Emmerich, 2003).

En el desarrollo de la Política Común Externa y de Seguridad (CFSP por sus siglas en inglés) Cardwel (2009) advierte los instrumentos políticos e institucionales que extienden la extra territorialidad de la Unión Europea hacia sus socios del Paternariado del Mediterráneo. Acuerdos de readmisión, instalación de albergues de refugiados fuera del territorio Europeo, cooperación en la seguridad de las fronteras del Mediterráneo, el Euromed como un instrumento de la PCEyS dentro de la gobernanza de la Unión Europea. Recientemente podemos hablar del acuerdo de la Unión Europea y Turquía del 2017 para el reacomodo de 50,000 refugiados (Beirens, Ahad, 2018).

4. Los casos de Italia y México, algunos apuntes de investigación

Dentro de los cambios que encontramos en cuanto a las características de la migración internacional tanto en el caso de México como en Italia, se refiere a cuestiones sociodemográficas. Por el otro lado, el tema central en el debate es la

diferencia tanto a nivel jurídico como de atención entre la población calificada como migrante internacional y los refugiados. Actualmente se debate la pertinencia de definir al migrante internacional bajo una categoría que englobe tanto a aquella persona que proviene de una situación de guerra, de efectos de cambio climático como de situaciones de inestabilidad económica y política extrema que les permita desarrollarse como seres humanos en su lugar de acogida (Carling, 2015).

En una categorización de los países de acuerdo con su historia de inmigración, Italia y España aparecen como miembros de un grupo que coincide en características como estar geográficamente cerca de los países emisores, tener una política de integración limitada, ausencia de una política migratoria consistente, con población extranjera que creció de repente, reciente transición de ser países emisores a países receptores, debate público concentrado en la seguridad de frontera, interna e identidad nacional. El hecho de ser un país de reciente transición podría explicar reacciones más negativas que positivas sobre la inmigración, pero es la visibilidad de aquellos inmigrantes con perfiles étnicos sobresalientemente distintos a la sociedad receptora lo que influye en la opinión negativa. La reciente calificación de crisis por la invasión de refugiados como se manejó en medios de comunicación podría ser exagerado en comparación con otros momentos de la historia de la inmigración, p.e. la llegada de los albaneses. Aún más, el descenso de los índices de crecimiento de la población nativa ha sido apenas equilibrada con la inmigración, aunque en últimos años no ha ni siquiera logrado nivelar el crecimiento poblacional.

Las estadísticas hablan de un continuo descenso de la población promovido por el descenso de la fecundidad de los inmigrantes y la emigración de los propios nacionales. En este contexto la imagen de una "invasión" de refugiados es difícil de integrar como un escenario de emergencia. Sin embargo, la situación de los inmigrantes que buscan asilo es realmente de emergencia porque su naturaleza de migrar es distinta a las de razones económicas solamente. En entrevistas realizadas a inmigrante de origen africano de diferentes países sub-saharianos mencionaron la imposibilidad de estar integrados, no solo por una cuestión del idioma sino por una discriminación sistémica en la participación económica y social del país.

De acuerdo con las cifras emitidas por el Gobierno de Italia, al inicio de 2018 la población disminuyó en un -1.7%, nacieron 464 mil y murieron 647 mil habitantes. Sin embargo, el flujo neto de migración fue de 184 mil, siendo la resta de 337 mil de inmigrantes menos 153 mil de emigrantes. Otro dato global es que para el 1ro de enero de 2017 había 3,714,137 inmigrantes con tarjeta de residencia. En el periodo de un año mientras los permisos de trabajo cayeron en un 41% mientras que los permisos por razones humanitarias se incrementaron en 16%. En términos absolutos fueron 10656 más, los cuales representaron un 34% de todo el flujo de inmigración y un crecimiento constante comparado con años anteriores (ISTAT, 2018). En un análisis de estas cifras, indican que efectivamente existe un incremento en la inmigración, pero es un flujo que compensa la pérdida población por índices bajos de fecundidad, índices altos de mortalidad y emigración.

Por otro lado, las razones de la emergencia en el sur de Italia están relacionados con su propia de situación de país de contención. Un gran mercado negro de tráfico de personas en el norte de África, especialmente en el caso de Libia ha disparado una emergencia en el manejo de la migración y las fronteras marítimas del Euro-Mediterráneo. Desde la dimensión geográfica, las regiones del sur como Sicilia son las que reciben el impacto de los flujos de refugiados. Así que a nivel regional dentro de Italia también hay una diferencia en términos de la visibilidad de la llegada de refugiados. De esta forma mientras ciudades como Venecia o Turín enfocan sus esfuerzos en temas de integración social y cooperación al desarrollo, la Isla de Lampedusa debe responder a las necesidades inmediatas de los inmigrantes rescatados en altamar.

La otra cuestión es la misma negociación de Italia dentro de la Unión Europea en el manejo de la migración. Así que mientras existen inmigrantes que buscan solo el tránsito hacia otros países de Europa, los acuerdos los obliga a quedarse en Italia y sin posibilidad de trasladarse a otros países sin ser detenido y devuelto. La visibilidad de la población con perfil no caucásico los hace más vulnerables en su intento de cruzar fronteras sin ser detectados y por lo tanto, las rutas imponen mayores riesgos y costos para el migrante que busca la reunificación familiar en un país distinto al de recepción.

El en caso de la región de Norteamérica, la retórica de la Administración de Trump también se contrapone con una realidad distinta. La migración irregular ha mostrado sus índices más bajo y drásticamente reducidos en comparación con las décadas anteriores. Uno de las teorías es que el gobierno de Estados Unidos ha canalizado la migración tanto de baja como de alta calificación a través de sus programas temporales de trabajo. Ciertamente las estadísticas por parte de la patrulla fronteriza y del departamento de seguridad muestran un descenso en las aprehensiones en la frontera sudoeste de Estados Unidos. Sin embargo, el Presidente Trump decide enfocar sus esfuerzos a las deportaciones desde el interior del país a través de la reinstalación del programa de Comunidades Seguras para deportar a todo aquel sin documentos migratorios que le permitiera estar en el país. El cambio es más cualitativo que cuantitativo en la detención de migrantes al interior, ya que en el renglón de faltas por manejar sin licencia se incrementa en 138% en un solo año (TRAC, 2018).

En cuanto a la expansión de la cuota para los trabajadores temporales, especialmente en el sector agrícola (visas H2A) muestran un incremento exponencial de 9635 visas en 1996 a 412319 en 2017 (Department of Homeland Security, 2018 1998). Aunque para el sector agrícola la necesidad de ampliar las cuotas podría pensarse que al menos en doble y bajo esquemas incluso de visas temporales (Cato Institute 2018), la meta durante la administración del Presidente Fox se planteó en la mesa de negociación fue de por los menos 500 mil visas de tipo temporal antes del ataque terrorista del 11 de septiembre del 2001 (Davidow, J, 2004).

Uno de los efectos de la política restrictiva de Estados Unidos ha sido la deportación y retorno de población mexicana residente en Estados Unidos. De manera significativa en el periodo 2005-2010 350 mil personas nacidas en Estados Unidos se movieron a México, alcanzado el punto más alto de mexicanos retornados (Masferrer, *et alli*, 2018).

5. La transición del co-desarrollo y de las políticas de control de fronteras a la migración como derecho humano.

Recientemente el debate teórico para explicar los flujos impactado tanto a Estados Unidos como Norteamérica trajo a discusión la importancia en términos de la definición de cada tipo de movimiento lo que implica diferencia entre el tipo de asistencia y el manejo de la población migrante. Una distinción preliminar podría basarse en la naturaleza de la migración fuese voluntaria o forzada. Sin embargo, la primera cuestión sería identificar los elementos que excluyen la una a la otra. El autor Van Hear (2011) sugiere que existe un conjunto de causas que llevan a la migración y no solo una motivación. Una distinción de política migratoria en diferentes categorías está limitada a identificar las categorías de las causas o las raíces para la migración internacional, sin embargo, aun la tipología de estos movimientos podría estar vinculada a una situación más compleja. La migración mixta fue integrada por organizaciones multilaterales como motivaciones mixtas: el reconocimientos que la gente está obligada a dejar sus países pero puede ser por una combinaciones de temores incertidumbres, esperanzas y aspiraciones que pueden hacer más difícil de descifrar” (Van Hear, 2011: 4).

En las dos últimas décadas, el enfoque hacia la migración internacional en las regiones de la Unión Europea y de Norteamérica ha virado en sus mecanos económicos y políticos para inhibir la migración a la política de frontera de fortaleza. Aún más, existe actualmente una preocupación sobre las causas diversas que definen los flujos migratorios, la cual está definida por la migración mixta y ellos representan un reto en términos de las clasificaciones y las políticas que dirigen estas causas. A pesar de todos los esfuerzos para disminuir los flujos entrantes a Europa y Estados Unidos, los retos tales como el asilo a los refugiados Sirios o los niños de Centro América están probando el control fronterizo y la administración de la migración en estas dos diferentes regiones. Sin embargo, la pregunta soslayante permanece en el conjunto de demandas diversas en la clasificación, canalización y asistencia a las necesidades inmediatas provenientes de los flujos de migrantes inesperados.

En cuanto a la política migratoria en ambos contextos, los países involucrados como de tránsito o zonas de contención están sorteando los movimientos de población en diferentes direcciones con diferentes motivaciones. La región del Mediterráneo ha sido una zona de tránsito para la mayoría de la inmigración africana y de Medio Oriente a Europa. Desde el Acuerdo del Partenariado de Barcelona en 1995 al último acuerdo de la Unión Europea con Turquía en 2016, la Unión Europea ha desarrollado un sistema complejo de vigilancia y mecanismos de cooperación con países terciarios. Sin embargo, la crisis de los refugiados de Siria es un reto al total del sistema global de migración. Aún más, los países del Sur del Mediterráneo, especialmente España, Grecia e Italia han recibido una especial atención debido al papel de vigilante de fronteras externas, de asistencia y a la deportación inmediata de los migrantes in situ externas que desempeñan (IOM, 2015). En el caso de la región de Norteamérica, la súbita llegada a los Estados Unidos de 19,000 menores no acompañado en 2105, se convirtió en un punto crítico en el manejo de la migración tanto para Estados Unidos

y para México (Paullier, 2016). Comparando esta situación con la crisis de refugiados en Europa, las capacidades para apoyar a la población refugiada son limitadas y dejan a la mayoría de la población en una urgente necesidad de protección.

Tomando en cuenta los ejemplos dados de la crisis humanitaria tanto en la Unión Europea y las políticas migratorias de Norteamérica, el estudio comparativo podría ayudarnos a distinguir los mecanismos que se utilizan en una compleja clasificación de los flujos migratorios. Qué tan efectivo es la evaluación del tipo de migración y en qué medida es efectivamente un enfoque humanitario y de respuesta asertiva en el manejo de flujos migratorios.

Dentro del marco de los estudios comparativos de frontera, existe un cuestionamiento sobre qué tanto estamos atestiguando un nuevo orden internacional o quizás la tensión en las fronteras está escalando sin precedente debido a las redefiniciones geopolíticas y geoeconómicas del sistema mundial.

Un comparativo de las políticas migratorias de aquellos países en tránsito y recepción en los sistemas regionales refleja el interés de los países receptores en detener esos flujos migratorios provenientes de países vecinos y de menor desarrollo económico. ¿Qué tan diferentes son las respuestas de países como México o Marruecos o Turquía hablando de países de tránsito en función de sus acuerdos regionales?. ¿Cómo manejan sus relaciones bilaterales con los países de origen de la población migrante en tránsito cuando existen intereses en común y forman parte de una misma región interdependiente? Si la variable geopolítica es el factor clave en la gobernanza de la migración internacional, entonces los enfoques de desarrollo económico hacia los emisores dejan de ser prioritarios.

Trasladada las fronteras hacia el sur, la ayuda humanitaria, las acciones de rescate policiaco, las operaciones de ataque a la trata de personas, las campañas de integración de refugiados en los países de tránsito y los programas de ayuda para el retorno están dentro de los mecanismos para detener la migración a través de las políticas transnacionales de los países en conjunto con los países emisores y de tránsito. La vinculación entre migración con crimen organizado y terrorismo ha sido la justificación para la criminalización de la migración que se concreta como una política global donde aquellas acciones vinculadas con los gobiernos para extender el poder del estado, tanto en términos de su capacidad como estado y territorial (Mitsilegas 2012). Sin embargo, ¿qué tan efectivos son en su tarea de contención de la migración? ¿Cuáles son sus principales preocupaciones detrás de las políticas regionales de la Unión Europea y de Estados Unidos en su calidad de receptores?

Los países que forman el cinturón de seguridad fronteriza de la Unión Europea, tales como Marruecos y Turquía han cooperado en los programas de securización de las fronteras. Especialmente se ha incrementado la vigilancia por parte de sus propias guardias costeras para detener la migración indocumentada. De esta forma, Marruecos ha contribuido a la estrangulación de las rutas y desviación hacia territorios inhóspitos donde el corredor Central del Mediterráneo a través de Libia coloca a Italia y a Malta como nuevos receptores de los flujos africanos.

Por parte de México, la política transnacional del gobierno se refleja en la cooperación extendida hacia los países de Centro América dentro de la Conferencia Regional de Migración. Entre las principales acciones se encuentran la repatriación inmediata de los Centroamericanos detenidos en México. A pesar de la bien conocida porosidad de la frontera sur de México, las rutas terrestres están altamente vigilada haciendo más difícil el trayecto hacia el norte. También la misma situación de su condición migratoria los hace más vulnerable para ser explotados por el crimen organizado que los secuestra para obtener beneficios ya sea financieros o mediante trabajado forzado en sus propias organizaciones delictivas.

Una política restrictiva conduce a modificar la migración circulatoria en permanente. Este ha sido el caso para los Estados Unidos, lo cual se vuelve más aguda dada la beligerantes retorica lo que ha conllevado al incremento en las solicitudes para el proceso de naturalización por parte de residentes legales.

6. La transnacionalización de la política Migratoria en EU y la Unión Europea

El sur de Europa ha sido afectado por cambios en sus movimientos migratorios pasando de ser una región de emigración a uno de alta inmigración y de tránsito. El cinturón del Sur incluye a Grecia, España e Italia. Estos dos últimos han atraídos mayor atención después de pasar a ser países de destino y no solo transito como es el caso de Grecia.

Específicamente España e Italia han visto incrementada su población debido a la inmigración. Estos dos países también han jugado un papel importante en la seguridad de la frontera sur de Europa. Aun antes de las corrientes de refugiados, tanto España como Italia recibieron un gran apoyo por parte del resto de la Unión Europea en compartir el manejo de la migración (Geddes 2012). Actualmente la crisis de los refugiados impone un mayor peso en los países fronterizos de la Europa del Sur como España Italia y Grecia. Por el otro lado, ellos también responden a una política común definida por el Tratado de Lisboa, el cual moldea acciones de control de frontera más estrechas (Geddes 2012).

Así también, cada país ha desarrollado sus propias políticas nacionales migratorias hacia sus países vecinos con acuerdos regionales que buscan expandir la política de la Unión Europea en el control fronterizo. La extensión de la política migratoria hacia los países vecinos es central en el análisis de los alcances y límites en el desarrollo de acuerdos regionales sustentados en mecanismo que promueven diferentes mecanismos según el objetivo definido para detener la inmigración.

En una contradicción de la retórica desde la Presidencia de Trump, la inmigración de mexicanos a Estados Unidos por razones demográficas entre otras razones de tipo económicas y de mercado laboral ha explicado el decrecimiento del flujo hacia el Norte (Masferrer *et alli*, 2018). Tomando en cuenta el caso de la evolución de los flujos migratorios en España e Italia, los números también han disminuido, pero la narrativa se mantiene en la premisa de detener la inmigración masiva desde el Sur. Esta narrativa se sustenta en la política del miedo que moldea la política transnacional del Estado.

Hay una distinción entre “ellos” y “nosotros” desde una confrontación provocada por un proceso de globalización y no precisamente por cambios en las estadísticas de mayor inmigración.

La narrativa del miedo reemplaza a la de la migración como factor de desarrollo. Inicialmente, a principios de la década de los 90s, la Comisión de los Estados Unidos para la Migración escribió el “Reporte Ascencio” conocido así por su promotor, el cual establecía la necesidad de cooperar con los países emisores para detener la inmigración hacia los Estados Unidos que en ese momento comenzaba a mostrar números altos.

De la misma forma, el Partenariado del Euro-Mediterráneo también promovió el desarrollo como mecanismo para detener la inmigración hacia Europa. La política del desarrollo para la migración permeó en la mayoría de los programas de política pública a nivel local en los países miembros de la Unión Europea y también como su política exterior. Aún en los Estados Unidos hubo programas que se impulsaron en los inicios de la primera década del siglo XXI con México. Sin embargo, el gran parteaguas de estos incipientes programas fueron los eventos del 11 de septiembre de 2001. Tanto el Partenariado del Euro Mediterráneo y los programas MEDA así como el Partenariado para la Prosperidad entre México y Estados Unidos, sufrieron un viraje hacia la securización de las fronteras.

Hasta ahora el debate sobre desarrollo como un mecanismo para inhibir o facilitar la migración intenta explicar la disminución de la inmigración como en el caso de México. Aún más, en los últimos 25 años, la población en pobreza es de 53% por lo que tomando en cuenta los costos de la migración, este sería un factor de la disminución en la migración. Otros factores como los cambios en el mercado laboral específicamente en el sector de demanda de inmigrantes con bajas calificaciones podrán explicar junto con los cambios demográficos los cambios en las estadísticas de la migración entre México y Estados Unidos. España también estuvo bajo la presión de contratar mano de obra extranjera en la época de principios de la década de los 2000s y enfrentó una crisis en 2008 que desplazó a tanto a nativos como a inmigrantes (La Razón, 2011). Sin embargo, se proyectó que a la par que mejora su economía se requiere de mano de obra joven para sostener a los económicamente ya inactivos por razones demográficas. (Aja Eliseo, Arango Joaquín *et alii*, 2011).

El debate sobre la relación entre la migración y el desarrollo continúa siendo parte de la narrativa en la política exterior hacia la inmigración de la Unión Europea. La promoción de acuerdos regionales de comercio y los programas de desarrollo en los países emisores parecen ser los mecanismos para aproximarse a los gobiernos e involucrarlos en la gestión de la migración hacia la Unión Europea. La distribución de los fondos revela el continuo enlace de los fondos para el desarrollo con la política migratoria. Aquellos países que se identifican como cruciales en el tránsito de los migrantes son también prioridad en los fondos del Partenariado de la Unión Europea: La Comisión Europea ha destinado mayores fondos hacia Níger, el arquetipo de país de tránsito y el único estado recibiendo más de 100 millones de euros para presupuesto del año fiscal 2018. Es seguido por Etiopía con 97 millones y Mali con 91.5 millones

de Euros (European Commission, 2018). Así también, la Política del Buen Vecino es ensanchamiento de un mecanismo diplomático. Dannreuther (2006) define esta política como una estrategia la cual busca promover la diplomacia transformacional pero sin los incentivos de una perspectiva de futura membresía.

Uno de los resultados más evidentes de las políticas restrictivas tanto de la Unión Europea como de Estados Unidos ha sido el estrangulamiento de las rutas tradicionales y la exploración de rutas mucho más inhóspitas. Esto implica que el capital de conocimiento transmitido por los migrantes anteriores se pierde y los retos son desconocidos aumentado todo tipo de riesgos.

Desde la década de los 90s, la ruta del Pacífico para llegar a Baja California era un recorrido seguro, aunque siempre con riesgos de la deportación desde México antes de cruzar hacia los Estados Unidos. La inversión en la infraestructura del muro fronterizo junto con el incremento de reclutamiento de oficiales de inmigración y la vigilancia expandida dentro de las 25 millas próximas a la línea fronteriza, logró dirigir los flujos hacia zonas inhóspitas hacia los estados de Arizona y Nuevo Mexico, en donde cruzar la frontera se asemeja a cruzar el desierto del Sahara por su similitud de grandes extensiones de desierto.

En el caso de los flujos subsaharianos, la externalización de las fronteras de la Unión Europea también divergen los flujos. La expansión de la Unión Europea a los nuevos miembros en el Este y los acuerdos con el Oeste africano y países norafricanos, crean la ruta de África y Mediterráneo central que pasa por Libia.

Tanto Bimal Ghosh (1994) y Pécoud y Guchteneire(2007) subrayan la necesidad de un acuerdo regional amplia sobre la migración la cual prevenga las tensiones causadas por el cierre de una frontera y la diversificación de los flujos a otras áreas dentro de la misma región. Tanto para el caso de los vecinos de la Unión Europea como de los Estados Unidos, las fronteras son una especie de embudo que detiene inmigraciones a costa de la presión puesta en las localidades receptoras. Una política de apertura regulada que asegure un equilibrio en los mercados laborales locales de la inmigración del Este hacia el Oeste de Europa y la integración de los inmigrantes ya establecidos (Ghosh, 1994:234). El beneficio final es la disminución de la presión en el conflicto que pudiera producirse como nos muestra la historia de Europa. En esta misma lógica, la política de la inmigración a Europa tendría que abandonar los discursos de alarma y replantear los objetivos de desarrollo económico regional a largo plazo. A ningún país le conviene un vecino con inestabilidad económica y política, pero mientras existan conflictos alrededor la inmigración es un tema que debe ser abordado desde los factores demográficos, laborales y sociales hasta de integración y unificación de familias.

7. Conclusiones

Las migraciones forzadas por razones de inestabilidad política, guerras civiles, intervenciones militares, cambio climático entre otras razones encuentran respuestas de fronteras cerradas y securizadas. La política transnacional hacia la migración ejerce

un poder asimétrico desde los países destino hacia los países de tránsito. En este escenario los mecanismos de dialogo se diluyen imponiéndose las murallas físicas y las menos visibles también. Los colectivos definidos como migrantes económicos y refugiados comparten una misma política restrictiva y enfrentan los riesgos en el mismo nivel de vulnerabilidad en sus rutas de tránsito. Un incremento en la infraestructura de seguridad fronteriza no inhibe la inmigración y por el contrario, aumenta la crisis humanitaria que enfrenta la migración forzada.

Los acuerdos regionales para el manejo de la migración han perdido su capacidad de respuesta frente a la desesperada situación de aquellos migrantes que huyen de la guerra y la catástrofe económica. La fórmula de mayor desarrollo para una mejor calidad de vida y menores niveles de inmigración ha fracasado. Y un mayor control fronterizo también ha fracasado porque lejos de inhibir provoca una crisis de atención a la población en tránsito, quienes cada vez menos podrán cumplir su meta de país destino. Esto implica que la respuesta al manejo de la gestión migratoria se centra en los países de tránsito que son los que son presionados a realizar negociaciones con sus vecinos para la restricción de la migración y para incrementar su gasto en infraestructura de control fronterizo.

El Estado demanda reforzar la seguridad frente a la alta movilidad de bienes de consumo y personas respondiendo con medidas proteccionistas.

Referencias Bibliográficas

- Aja Eliseo, Arango Joaquín *et alii* (eds) (2011). Anuario de la inmigración en España 2010 (edición 2011), *Inmigración y crisis económica: Impactos actuales y perspectivas de futuro*. Cidob: Barcelona
- Beirens Hanne, Ahad Aliyyad. (2018) *Scaling up Refugee Resettlement in Europe: The Role of Institutional Peer Support*, Brussels: Migration Policy Institute Europe (MPI).
- Ghosh, Bimal(1994). *The future of East-West migration*. In *The Politics of East-West Migration*. London: Palgrave Macmillan, 217-249.
- Ghosh, Bimal (ed.). (2000). *Managing migration: time for a new international regime?*. Oxford: Oxford University Press.
- Cardwell, Paul James (2009). *EU external relations and systems of governance: the CFSP, Euro-Mediterranean partnership and migration*. London: Routledge.
- Cornelius, Wayne. A., Rosenblum, Marc. R. (2005). Immigration and politics. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 8, 99-119.
- Dannreuther, Roland. (2006). Developing the alternative to enlargement: the European Neighborhood Policy. *Eur. Foreign Aff. Rev.*, 11, 183.
- Davidow, Jeffrey. (2004) *El oso y el puercoespín*, México: Grijalbo.
- Emmerich, Gustavo E. (2003). México-Estados Unidos: Frontera eficiente, pero no abierta. *Frontera norte*, 15/29, 7-33.
- Geddes, Andrew (2012). The European Union's Extraterritorial Immigration Controls and International Migration Relations. En: Andrew Geddes (ed). *Migration, Nation States, and International Cooperation*. New York, London: Routledge, 95-107.
- Ghosh, Bimal. (1994) The Future of East-West Migration. En: Solon Ardittis (ed) *The Politics of East-West Migration*. Palgrave Macmillan, London
- Ghosh, Bimal (ed.). (2000). *Managing migration: time for a new international regime?*. Oxford: Oxford University Press.
- Heisler, Barbara. S. (2000). The sociology of immigration: from assimilation to segmented integration, from the American experience to the global arena. En: James F. Hollifield, Caroline B. Brettell, (eds), *Migration theory: talking across disciplines*. New York, London: Routledge, 80-84.
- Hollifield, James F. (2004). The Emerging Migration State. *International Migration Review*, 38/3, 885-912.
- Hollifield, James F. (2000). Migration and the 'new' international order: the missing regime. En: Bismal Ghosh(ed) *Managing migration: Time for a new international regime*, Oxford: Oxford University Press, 75-109.
- IOM (2015). *Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots*. Altai Consulting. Geneva: IOM's Regional Office for the Middle East and North Africa (MENA).
- Lavenex Sandra, Wichmann Nicole (2009). The External Governance of EU Internal Security, *Journal of European Integration*, 31/1, 83-102

Masferrer Claudia, García-Guerrero Víctor M., Giorguli-Saucedo Silvia E. (2018) *Connecting the Dots: Emerging Migration Trends and Policy Questions in North and Central America*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

Mitsilegas, Valsamis (2012). Immigration Control in an Era of Globalization: Deflecting Foreigners, Weakening Citizens, and Strengthening the State. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 19/1, 3-60.

Paullier, Juan. 2016. Abandonados a su suerte: ¿por qué México casi no les da protección a los niños migrantes de Centroamérica? , *BBC Mundo*, May 24.

Pécoud Antoine, Guchteneire, Paul (Eds.). (2007). *Migration without borders: essays on the free movement of people*. New York and Oxford: Berghahn Books.

Rosenblum, Marc. R. (2004). The transnational politics of US immigration policy. *Center for Comparative Immigration Studies Monographs*. UC San Diego: Center for Comparative Immigration Studies.

Rosenblum, Marc. R. (2000). U.S. Immigration Policy: Unilateral and Cooperative Responses to Undocumented Migration. *Policy Papers*, 55. UC San Diego: Institute on Global Conflict and Cooperation.

Trauner Florian, Deimel Stephanie (2013). The impact of EU migration policies on African countries: The case of Mali. *International Migration* 51/4, 20-32.

Van Hear, Nicholas. 2011. Mixed Migration: Policy Challenges. *Policy Primer*, March 29: 7

Sitiografía

BBC Mundo (2016). *Abandonados a su suerte: ¿por qué México casi no les da protección a los niños migrantes de Centroamérica?*. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160519_mexico_centroamerica_migracion_ninos_invisibles_aw¹

La Razón(2011). *Nueva oleada de inmigrantes en 2015* https://www.larazon.es/historico/4062-espana-necesitara-una-segunda-oleada-de-inmigrantes-en-2015-TLLA_RAZON_367452²Carling, Jorgen (2015). "Refugees are also migrants. All migrants matter." *Border Criminologies Blog* 9. <http://bordercriminologies.law.ox.ac.uk/refugees-are-also-migrants/>³

Cato Institute (2018). *More Visas for Seasonal Workers, Fewer Illegal Border Crossers*. <https://www.cato.org/blog/more-visas-seasonal-workers-fewer-illegal-border-crosser> (2018) Table 4B.

Nonimmigrant Admissions By Class Of Admission: Fiscal Year 2017.⁴

Department of Homeland Security (1998) Table 39. Nonimmigrants Admitted By Class Of Admission Selected Fiscal Years 1981-98. www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Table39_1.xls⁵

European Commission (2018). *Joining up Internal and External Policies - EU Global Strategy*. <https://europa.eu/globalstrategy/en/joining-internal-and-external-policies>⁶, (2017)

Istituto Nazionale Di Statistica, ISTAT (2018). *Non-EU citizens: presence, new inflows and acquisition of citizenship*. Years 2016-2017 <http://www.istat.it/en/archive/204320>⁷

Transactional Records Access Clearinghouse, TRAC (2018) *Deportations Under ICE's Secure Communities Program*. (2018). *Trac.syr.edu*, <http://trac.syr.edu/immigration/reports/509/>⁸

¹ Consultado 24/05/2018; ² Consultado 04/12/2018; ³ Consultado 20/06/2018; ⁴ Consultado 03/12/2018;

⁵ Consultado 03/12/2018; ⁶ Consultado 02/05/2018; ⁷ Consultado 18/03/2018; ⁸ Consultado 02/05/2018

“¿Es Europa un “problema maldito”? Algunos argumentos sobre sus posibles soluciones desde las fronteras”

Enrique José Varela Álvarez

Presentación

¿Qué tendrá Europa que siempre nos provoca una reflexión acerca de su presente, pasado o futuro? ¿O es que esta afirmación sólo es verdad desde el pensamiento europeo? ... ¿y por lo tanto resulta una “posverdad” global de carácter eurocéntrico?

Tengan sentido o no estas reflexiones para el resto del mundo global, el interés que nos concitan en esta ocasión es doble. La primera tiene que ver con nuestra pertenencia a una “comunidad epistémica” de investigadores sobre fronteras comparadas globales llamada RECFronteras (Varela 2016: 185-200). La segunda el encuentro que nos ha reunido con motivo de la celebración de un Seminario Internacional que tuvo lugar en julio del año 2017 en la Università di Torino (UNITO), bajo el título “Verso Nuove Frontiere? La trasformazione delle frontiere in un rinnovato sistema internazionale” (2do. Congresso della Rete Internazionale RECFronteras 6-7- Luglio, 2017).

Estas dos (pre)condiciones hacen que la participación en el primer número de la revista *DE EUROPA Journal*, editado por el *Dipartimento di Culture, Politica e Società* de la *Università degli Studi di Torino* (Italia), sea también doblemente festejada. En este sentido, vaya mi sincero agradecimiento y felicitación a los coordinadores del Departamento y del segundo Congreso, profesor Morelli y profesora Bertaccini (UNITO, Italia); así como al inestimable liderazgo de la RECFronteras en la persona de la profesora Barajas (El Colef, México).

Aprovechando la participación en este foro y el regreso a Italia, donde nace RECFronteras, nos parecen muy pertinentes los pensamientos de la turinesa Dra. Levi-Montalcini (Premio Nobel de Medicina, 1986; Levi-Montalcini 1989), quién parafraseando a Yeats, hablaba de las dos aspiraciones irreconciliables del ser humano “perfection of the life, or of the work”. Este marco motiva unas breves, imperfectas y humildes reflexiones politológicas que se someten a juicio de los lectores de esta revista, y que pretenden tener un carácter más normativo que propositivo, lo que en nuestra opinión es todo un logro, al menos en la Ciencia Política española, ya que entendemos nos sobran análisis positivistas, conocimiento especializado y artículos “index”. Por contra, en la Ciencia Política nos falta pensamiento crítico, perspectiva crítica (Eisfield, 2012) que debería provocar una cada vez mayor reflexión, dialéctica

y dialógica sociopolítica, alumbradas desde perspectivas más pluridisciplinares, más interpretativistas y humanísticas. Al menos en las cuestiones que tienen que ver sobre “Europa”, no ya sobre la “Unión Europea”.

En las siguientes líneas se plantean dos cuestiones acerca de Europa. La primera es si “Europa” puede ser considerada un problema irresoluble o “maldito” (*wicked problems*, Rittel y Webber 1993: 161-187¹); o por el contrario, es esta una simple cuestión de mala retórica que sólo interesa a los científicos sociales, o, lo que es peor, una impostura creada por técnicos y expertos sobre cuestiones europeas para distraer la atención sobre el verdadero problema de “Europa”: la cohesión y la calidad de vida de los ciudadanos que con-viven en sus centros y periferias, con sus derechos y deberes (Offe y Preuß 2016). Incluimos en esta línea argumental el caso de todos aquellos seres humanos (¿“homo sacer”?; Agamben 2016) que llegan a diario a las puertas de nuestras fronteras exteriores e interiores. La segunda favorecerá el desarrollo otros argumentos sobre la posibilidad de que las fronteras (periferias) permitan mejorar las capacidades y los impactos de la gobernanza multinivel en Europa y, en consecuencia, de la gobernanza global en el mundo.

1. ¿Es “Europa” un problema “maldito”?

“Europa” como concepto científico implica la reconstrucción de un sistema complejo de pensamiento que algunos consideran que hunde sus raíces en la periferia griega de la hoy Unión Europea (Domínguez y Varela, 2015: 225-246), mientras que otros la piensan desde un marco más amplio, por ejemplo el considerado por Enrique Dussel “sistema-mundo”, que desborda el clásico *cleavage* “centro-periferia” (Dussel, 2015).

Sea lo que sea esta “Europa”, lo que sí parece es que en la actualidad reclama el interés de los científicos sociales que vivimos aquí y allá, y que cada vez nos mostramos más perplejos sobre la realidad-real que nos dejan los impactos de las políticas, en los volátiles y asimétricos territorios de la Unión Europea “post-Brexitiana” (si es que tal cosa existiera).

Desde el punto de vista de las Ciencias Sociales, y tal y como recogemos en otros trabajos sobre los “rendimientos” europeos y los impactos de sus políticas y programas públicos (Varela, 2017: 77-97), “Europa” no es un problema, aunque sí los tiene (y graves) en su contexto territorial, social, cultural, político, administrativo y económico. Asuntos de gran complejidad para los modelos social-liberales democráticos de todo el planeta, en este primer cuarto del siglo XXI.

A pesar de todo, y en nuestra opinión, “Europa” no es un problema, aunque sí parece que comienzan a serlo sus instituciones y sus políticas públicas, o lo que es lo mismo, sus “polities” y “policies” ... que corren el peligro de convertirse en “malditas”

¹ “La clase de problemas que enfrentan los planificadores –problemas sociales- son esencialmente diferentes de los problemas que tratan los científicos y tal vez algunos tipos de ingenieros. Los problemas de planeación son intrínsecamente retorcidos, enredados, rebeldes, mañosos (*wicked*).” (Rittel y Webber 1993: 161-187)

² “La incapacidad a la hora de abordar y resolver “problemas malditos” sería la razón tanto del fracaso de las políticas públicas como de la creciente insatisfacción política. Y, recordémoslo, los problemas no son malditos ni por su dimensión ni por el coste que representaría solucionarlos. Los problemas son malditos por su irreductible complejidad, porque tienen múltiples dimensiones y porque, a menudo, cuando solucionas una de ellas la siguiente te explota en la cara.” (Brugué 2016: 84)

o “irresolubles” (*wicked problems*; Brugué 2016: 84²). Esto podría ser así, de hecho ya lo es para una parte de la ciudadanía “euroescéptica” (Offe 2016), por ausencia de legitimidad institucional y de legitimidad por rendimientos (eficacia, eficiencia y efectividad), de sus organizaciones y de sus “productos” sociales y territoriales: las políticas de cohesión y sus respectivos *outcomes* (Varela 2017: 82)

El problema de Europa no sólo tendría que ver con sus instrumentos de gestión, ni con el euroescepticismo, tampoco con la baja calidad democrática. Es más una cuestión de legitimidad que de eficacia, como ya plantearon décadas atrás alguno de los “padres fundadores” de la Ciencia Política como Seymour Lipset (Lipset 2001: 113-150), y como se ha seguido demostrando en los principios del tercer milenio (Scharpf 1999; Morata 2011: 33-41; Rojo y Varela 2016: 261-278).

Tenemos pues que Europa ha sido mal definida, y sobre todo ha sido formulada desde planteamientos excluyentes de carácter ilustrado e hiperracionalistas, y desarrollada bajo la égida de los modelos de Estado-nación postwesfalianos. ¿Qué ocurre cuando estos modelos fallan? Pues que, como constatan algunos autores, los sistemas se colapsan, se desbordan, produciéndose el efecto *spillover* (Rojo y Varela 2011: 1-17; Morelli 2017).

¿Qué sucede tras una prolongada crisis nunca antes vivida en el suelo del territorio europeo y en su fase de paz más prolongada desde la Segunda Guerra Mundial? (mejor no hablamos de la Guerra de los Balcanes). Pues que las efemérides vividas en Roma en el año 2017 y las que tendrán lugar en 2019 anunciando la consolidación del modelo europeo de socialdemocracia y parlamentarismo intergubernamental, serán poco más que eso, nuevos “libros blancos” y celebraciones institucionales de élites europeas (European Commission 2017a).

Porque todo este marco complejo forma parte de un problema sociopolítico, también lo integran los valores sobre los que se construye el problema. Y sobre ellos, y más allá de los ridículos esfuerzos “filo-cristianos” de la Convención Europea del año 2002, o los sucesivos y limitados arrebatos de modernización administrativa por parte de la Comisión Europea (Varela 2009: 172-182; Pollitt y Bouckaert 2010: 316-321), ¿qué pocos impactos en materia de equidad se han conseguido en las últimas décadas en Europa! En 2019 se cumplen cuatro décadas de “democracia representativa” en Europa, y sin embargo a la “sociedad europea” (Offe 2016: 283-299), cada vez le importan menos las efemérides. Parece que sí a los tecnócratas que forman parte del aparato político-administrativo de la Unión Europea; en cualquier caso, menos que a los actores territoriales en las periferias de la Unión Europea (Varela 2017: 77-97)

2. Europa, del “pathos” al “logos”, sin pasar por el “ethos” y el “demos”

Insistimos en el argumento desarrollado en el apartado anterior sobre el problema de Europa, ya que en todo caso, y en mi opinión, el problema de Europa no es sólo “lógico”. Tampoco únicamente de “método” o “epistémico”, ni tan siquiera “onto”-lógico. Hablamos de algo más profundo.

Una rápida revisión a la documentación generada por las propias instituciones europeas en relación con la situación de la cohesión social y territorial en las últimas tres décadas (Reitel y Wassenberg 2015: 1-170), muestra ésta “huida hacia delante” de las instituciones europeas y su creciente desapego de la realidad-real social y territorial.

En un trabajo reciente sobre la cuestión planteamos la siguiente hipótesis: “que pese a las instituciones y la financiación, un bienestar insuficiente puede generar una democracia incompleta (Navarro, 2002), o lo que es lo mismo, que sólo con más desarrollo económico, con eficacia, no se consigue mayor democracia (Lipset, 2001: 113-150)” (Varela 2017: 84).

Tras la investigación los resultados no fueron demasiado esperanzadores:

“Las revisiones críticas de los documentos más singulares sobre cohesión y cooperación de estos inicios del periodo 2014-2020, nos confirman que la Unión sabe qué se está haciendo mal... aunque se empeñe en seguir haciéndolo. Además, las luces y sombras que muestran (entre otros) autores como Scott, Perkmann, Piattoni o Magnette, revelan la falta de conexión entre el expertise académico y los políticos y practitioners multinivel. Una falta de diálogo que se muestra como un insulto a la inteligencia social a la luz de las crisis europeas más recientes (financiera, migratoria y sociopolítica).” (Varela 2017: 96).

Lejos de dejarnos llevar por la pesadumbre y reclamando algunas de las “luces” que pueden (deben) seguir brillando en Europa, nos preguntaríamos ¿cómo hacer? ¿cómo cambiar esta situación de crisis?

Entendemos que, desde luego, no a partir del mismo sistema institucional y desde las mismas orientaciones estratégicas de sus políticas y programas de cohesión y territoriales, porque en nuestra opinión:

“Veinticinco años de la Comisión Europea de la cohesión social y la cooperación territorial, más de medio siglo después de la Europa de los pueblos, toca “resetear” la gobernanza europea, la multinivel y la transfronteriza. Aprendida la lección de que no más Estados, fondos e instituciones consiguen ensanchar el proyecto europeo del siglo xx, es necesario (re)pensar sus capacidades, orientar los esfuerzos hacia las personas, centrar sus proyectos en los territorios periféricos, compararlos para establecer sus asimetrías y corregir las desigualdades, creando un nuevo relato, una nueva narrativa que sostenga los valores compartidos.” (Varela 2017: 97).

En cualquier caso, nos da la impresión de que el camino que le queda por recorrer a Europa, a nosotros los europeos, será al menos tan largo como el ya recorrido por la Unión Europea actual desde mediados del pasado siglo. Sin duda un primer avance ya se tendría que haber producido: saber qué es lo que “no debemos hacer”.

Y para ello podríamos comenzar por plantear una actualizada retórica sobre Europa (Preuß 2016: 317-339), con sus correspondientes narrativas definidas desde la ciudadanía y que incluyan también a la Unión Europea y sus “sistemas-red” (Metcalf 1995: 25-36) institucionales multinivel y de élites público-privadas político-empresariales.

No es fácil, pero es posible, como ya hemos comentado en otros foros. Y sobre todo es factible desde unos territorios fronterizos de la Unión Europea alejados de la presión de los “media” y de los centros de poder económicos y políticos. El gran paso a dar tendría que ver con la definición de una nueva ética sobre las fronteras. En nuestra opinión, el “new border ethos” se basaría en el siguiente argumento:

“Therefore we believe in the necessity to lead the conceptual logics, badly define as “classical”, about what there is and isn’t border or cross-border. We need to (re)create a new border ethos in the frontier that includes the “logos” with the “pathos”, to get, in conclusion, outcomes that improve the social, territorial, economic, and political and administrative cohesion of the people (demos), not of their institutions and political and administrative elites.” (Varela y Rojo 2016)

La cuestión que sigue nos obliga a pensar en cómo implementar dicha estrategia. Vamos a plantear algunas ideas.

3. ¿Y ahora qué hacemos? Nuevas narrativas sin los ciudadanos

Ya hemos visto que “Europa” tiene varios problemas. En palabras de Ulrich Preuß a cada cual más complejo (y no es el de la gestión de sus instituciones el peor),

“There is a broad accord among the political elites of Europe and their professional observers alike the Europe is in a deep crisis.” (Preuß 2016: 317)

Sin embargo, Europa dispone de una gran “maquinaria” de élites y tecnocracia que apenas saben no ya resolver estos problemas, sino tan sólo plantearlos de manera correcta en “libros blancos” (European Commission 2017b).

En los últimos años han florecido iniciativas destinadas a “comprender” estas nuevas narrativas (Dujardin 2014: 235-237). Iniciativas neo-ilustradas que exponen propuestas escasamente basadas en el desarrollo de argumentos compartidos. Apoyadas en un “ethos” con déficits de valores “postmateriales” (género, ambientales, inmigración o lenguas, por poner algunos ejemplos), y con muchas lagunas sobre su apuesta por el “demos” comunitario. ¿Es posible que estas débiles apuestas puedan conectar con los “nuevos” ciudadanos (“millennials”, generaciones X, Y, Z)? ¿Y con aquellos otros ciudadanos (vecinos, parroquianos, aldeanos) que, sin duda atesoran un enorme *background* acumulado sobre el sentido y la actualidad de Europa? Estamos perdiendo conocimiento sobre la “con-vivencia” en sus territorios, también en los rurales y periféricos, a la misma velocidad que crecen el euroescepticismo y los populismos neofascistas en la Unión Europea.

En este sentido conviene recordar las propuestas de Ulrich Preuß, sobre la narrativa europea, cuando señala que,

“A narrative is, rather, the social construction of a distinct history which conveys a particular meaning, perhaps even a particular morality to a community.” (Preuß 2016: 318)

La construcción de una Europa social, sus esfuerzos en materia de seguridad y económica desde los años 40, así como su evolución democrática y posterior constitución en un enorme “club de democracias social-liberales” basado en la

equidad y la solidaridad, reclama esta nueva narrativa. Con Preuß podemos debatir si la cuestión del “demos” es más o menos importante (para mí lo es) ... en lo que parece que coincidimos, es en la necesidad de que la Unión Europea, sobre todo tras la crisis que vive la democracia global desde el año 2007, lidere la “reduction of social inequality among the Union citizens” (Preuß 2016: 333).

Porque el *mainstream* de Europa ha fallado por los excesos del hiperracionalismo y del hipergerencialismo, deberemos complementar las lecturas institucionales, urbanas, eurocentristas y masculinas, con otras más transversales, individuales, rurales, globales y de género(s)³.

Ya no es suficiente el impulso de más políticas, la creación de más instituciones, e incluso una mayor dotación presupuestaria, sobre todo si estos esfuerzos se destinan a realizar las mismas acciones y la búsqueda de idénticos resultados:

“Y los ciudadanos lo saben. Son conscientes de este desfase entre realidad-real (lo que ellos viven), y realidad-construida (lo que desarrollan las instituciones comunitarias para resolver los problemas que ellos creen prioritarios y como ellos creen que se deben solucionar). De ahí los niveles crecientes de desafección, deslegitimación, de alejamiento entre sus vidas y las realidades tecnocráticas (Magnette, 2003: 1-17). Las encuestas, una vez más encargadas por la Comisión Europea (European Commission, 2016a; European Commission, 2016b; European Commission and Centre for Industrial Studies, 2015), revelan un desconocimiento fruto de la falta de confianza, que es la moneda más difícil de gestionar por parte de una institución pública (sin duda es más fácil gestionar euros, ¿o no?).” (Varela 2017: 96, 97)

¿Y es esto lo que realmente está ocurriendo en la vida de las instituciones comunitarias de la actualidad? Pues por lo que se recogen en las nuevas orientaciones estratégicas de la Comisión Europea (European Commission 2017), mucho nos tememos que sí, ya que podemos observar, una y otra vez, idénticas formulaciones sobre el problema de Europa⁴.

Pero, más allá de los “White Papers” ¿sabemos cuáles son las nuevas narrativas sobre las que los ciudadanos están (re)definiendo Europa? En mi opinión, no demasiado. Somos conscientes de que tenemos un problema, sabemos incluso cómo localizarlo, pero nos cuesta mucho cambiar el sistema institucional y sus “lógicas” de toma de decisiones multinivel.

³ Es aquí donde podríamos plantear la pregunta de ¿dónde están las “madres fundadoras” de Europa? Desde Brígida Birgersdotter (la “santa”), hasta Pardo Bazán o Concepción Arenal, pasando por las influencias de Hannah Arendt o Ágnes Heller y otras que, como ellas, nos recuerdan con sus investigaciones qué fue y qué no debe ser nunca más Europa.

⁴ En esta ocasión a partir de su “White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025”. Bien es verdad que actualizan las “metáforas” sobre su contexto (*scenarios*): “carrying on”, “single market”, “want more do more”, “doing less more efficiently” o “doing much more together. Christian Rauh (2016) va un poco más allá reclamando una “responsive technocracy”, como si esta metáfora fuera algo más que una simple expresión propia de las modas del *management*. En definitiva, y como diría el antiguo aserto medieval español, la Comisión Europea opta por una estrategia de “sostenella y no enmendalla” en medio del páramo de la crisis económico-financiera que vive Europa.

Una buena forma de contacto con estas nuevas realidades sobre “Europa”, y que a algunos “politécnicos” comunitarios les podría resultar hasta distópica, se puede observar en el programa “Europe for Citizens: Bringing the EU closer to citizens”, promovido por el Consejo de la Unión Europea⁵. Nuestra participación como investigadores de la Universidade de vigo en dos convocatorias de esta estrategia, así como el contacto con los “futuros” ciudadanos europeos⁶, deja claras algunas cuestiones en relación con el “problema de Europa”:

- Uno. Que no es un problema “maldito”, sino simplemente mal construido y falazmente sostenido a lo largo del tiempo por intereses que no tienen que ver con los ciudadanos.
- Dos. Que las personas que algún día serán ciudadanos contemplan los problemas europeos desde ópticas más sencillas, próximas y reales ... y de manera crítica.

Pongamos algunos ejemplos reales sobre estas cuestiones a partir del análisis de una encuesta elaborada por la Universidade de Vigo para el alumnado de cuatro colegios públicos de la ciudad de Vigo (Pontevedra, España) y dirigido a estudiantes de 6º grado (estudios primarios).

A la compleja pregunta sobre cultura europea “En Europa tenemos la misma calidad de vida: todos somos iguales económicamente, hay igualdad de acceso a la salud y a la educación, no hay diferencias entre hombres y mujeres, no hay tampoco desigualdades con respecto a las personas con discapacidades”; el alumnado, que cuenta con una media de edad de 10 años, responde de la siguiente manera: un 62%, “Si! Bien! Verdadero!” y un 21%, “No! Mal! Falso!”.

Hasta ahora no vamos tan mal.

En la misma línea encontramos respuestas de estos “jóvenes ciudadanos europeos” a la pregunta: “Cuando escucho la expresión “Europa” o “Unión Europea”, me siento bien, orgulloso/a de formar parte de este equipo”; a partir de un 75% de “Si! Bien! Verdadero!”; de nuevo nos quedamos con una buena sensación sobre el futuro de Europa.

Sin embargo, también existen “sombras” que nos deben llevar a la reflexión de fondo sobre los valores en los cuales se deberían apoyar las próximas estrategias de la Unión Europea, más allá del 2025. Observando la respuesta a la pregunta “En Europa toda la gente es cristiana”, los jóvenes gallegos europeos ya no lo tienen tan claro ... o mejor dicho, lo tienen clarísimo, ya que un 76% se inclina por el “No! Mal! Falso!”. Desde el punto de vista institucional tan sólo se nos ocurre preguntarnos, ¿qué diría Giscard d’Estaing sobre esto recordando sus palabras en la Convención del año 2002? En la misma línea se manifiestan estos futuros ciudadanos cuando responden con un contundente 73% de “No! Mal! Falso!” a la pregunta:

⁵ Reglamento (UE) No 390/2014 Del Consejo de 14 de abril de 2014 por el que se establece el programa «Europa para los Ciudadanos» para el período 2014-2020 (Diario Oficial de la Unión Europea L 115/3, 17-4-2014).

⁶ El proyecto del cual se extraen los datos de las encuestas, y en el que participamos como investigadores, fue impulsado por la *Education, Audiovisual and Culture Executive Agency* (EACEA), siendo concedido al *Centro de Excelencia Jean Monnet* de la Universidade de Vigo (España), bajo el título “European culture: a contribution for a New Narrative of Europe” (574846-EPP-1-2016-1-ES-EPPJMO-PROJECT).

“¿Es necesario echar fuera de Europa a todos los extranjeros que no trabajen?”.

¿Anécdotas? ¿casualidades? ¿muestra de una encuesta poco significativa? ¿o, simplemente, señales de alerta sobre el futuro de Europa?

En todo caso, los resultados de esta práctica investigadora planteada a partir de estrategias sobre la profundización en la cultura de Europa, deberían ser considerados como lo que son: una auténtica “auditoría del *demos* europeo” sobre el presente y el futuro de Europa. Porque este alumnado de educación primaria ya se considera ciudadano/a (“we are citizens”), los políticos y empresarios europeos, junto con su red de apoyo de tecnócratas bruselenses, deberían comenzar a dar tanto o más valor a estas manifestaciones que a los informes de cohesión social y territorial, y a los estados de las cuentas comunitarias realizados por el Banco Central Europeo. Porque si no, corremos el riesgo de que estos “futuros” votantes otorguen aún más poder a aquellos que sí desean destruir Europa; lo que podría acabar consolidando una sustitución de las actuales élites comunitarias que antaño conquistaron dicho poder desde los antiguos Estados-nación.

4. ¿Vuelta al “problema de Europa”? ¿o al inicio de la (re)construcción de la Europa global desde las periferias fronterizas?

El análisis interpretativista y humanístico, a diferencia de aquellos otros enfoques (neo)positivistas, puede provocar la sensación en el lector de divagación, de mala retórica e incluso de una cierta demagogia (¿por qué no?). Espero que este no haya sido el caso, pero si así lo fuera entendería que cualquier analista académico, tecnócrata o “practitioner” comunitario reprochara el tono beligerante y subjetivo de estas reflexiones sobre el supuesto “problema de Europa” y las posibilidades planteadas para su re-formulación desde un nuevo marco retórico, narrativo y periférico.

Porque Europa no es un “problema maldito” y sí un contexto dinámico de complejidad democrática, caminar por la misma senda y con los similares instrumentos no nos conducen nada más que a un idéntico escenario de crisis sistémica. Siendo esto así deberíamos modificar los marcos y aventurarnos en otros territorios, más periféricos, sí, pero igualmente europeos.

La gran pregunta para finalizar estas consideraciones podría ser la de si los “ciudadanos-fronterizos” podrían ayudar a la (re)construcción del nuevo “ethos” y “demos” europeo, así como de sus consiguientes narrativas.

A priori mi respuesta sería que sí. Ya con más tranquilidad, tendríamos que convenir en que estos esfuerzos, sumados a otros de carácter más “transmoderno” (Dussel 2015), nos resultarían de gran ayuda para caminar el presente de una Europa crecientemente compleja y desigual. Así, somos de la opinión de que se deberían reclamar menos sufijos (neo, pos, trans) y metáforas (*more, less, Smart*), y más pensamiento crítico sobre los resultados reales de las políticas públicas comunitarias percibidos por la ciudadanía.

También, ¿por qué no?, animaríamos a la realización de más esfuerzos por acercar las estrategias comunitarias a la raíz de los problemas, alejándolas conscientemente

de los planteamientos de las élites europeas que han “raptado” el discurso sobre Europa y sus instituciones. Apostamos en todos estos argumentos por aproximaciones “radicales”, “desde la raíz” del problema, desde las periferias del poder, de las fronteras a las metrópolis.

La pena es que tras años de “ismos” en el devenir de Europa (positivismos, pragmatismos, estructuralismos, funcionalismos, intergubernamentalismo, institucionalismo ... y sus respectivos “neos”), hemos perdido un poco el referente teórico y, desde luego, el práctico.

¿Por qué no pensar entonces en la revisión de las lecciones de los federalistas europeos? ¿en una actualización de sus propuestas para un mundo más humano?

Politólogos como Argimiro Rojo (UVIGO) y Umberto Morelli (UNITO), entre otros, desde las periferias de España e Italia llevan toda una vida académica revisando en las últimas décadas la necesaria actualización de las lecciones de la historia hacia el presente de la Unión Europea. Son, por tanto, dos buenos ejemplos de investigadores comprometidos con las aportaciones clave del federalismo a la construcción de la Unión Europea; también a la solución de algunos de los “problemas de Europa”.

El profesor Umberto Morelli nos recuerda la utilidad de la “storiografía federalista” (Morelli 2017) para comprender de dónde viene una parte de Europa, y para no repetir sus errores, como siempre nos recordará Stefan Zweig. Así Morelli remarca la conexión entre la construcción europea basada en principios federales (Spinelli) y la base democrática, que está en cuestión en la actualidad, pero que, sin embargo, ha dotado a la Unión Europea de “luces” que deben seguir alumbrando la vida de millones de seres humanos, en Europa y fuera de ella.

En la misma línea se pronuncia el profesor Argimiro Rojo (1992), cuando confirma la dinamicidad de las regiones en el contexto de la Europa de los Estados, ya a principios de la última década del siglo pasado. Así como sus más recientes aportaciones en relación con la contribución de la investigación federalista a la construcción europea (Rojo y Varela 2011: 1-17 y 2016b: 261-278), e incluso a la gobernanza global (Rojo 2000: 29-72). Porque, ¿qué es la gobernanza global sino la implementación a nivel mundial de la experiencia de la gobernanza multinivel europea? (Rojo y Varela 2016a: 113-126).

Los federalistas, los antiguos y los actuales, defenderían estas propuestas basadas en marcos más humanos, líquidos, “glocales”, transversales (género, edad), inclusivos y deliberativos (de verdad), en consecuencia, más personales, cooperativos y confiables.

Roto el *welfare state* en el mundo, toca dejar de hablar de igualdad si no hay equidad. También le toca a Europa liderar esta (re)construcción, a partir de sus aprendizajes pero, sobre todo, de sus errores. Las fronteras son espacio de libertad, de pensamiento crítico, de interacción (meta)institucional, capaces de aportar soluciones al complejo problema, no de qué es o qué quiere ser Europa en el 2025 ... sino de cómo se consigue mejorar un proceso democrático liberador, transformador de inequidades, así como del alcance real de la cohesión y la solidaridad. Más allá de banderas, más allá de eslóganes. Sólo con personas cooperando entre ellas.

Referencias Bibliográficas

- Agambem Giorgio (2016). *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.
- Brugué Quim (2016). *¿Es la política, idiotas!*. Barcelona: Documenta Universitaria.
- Domínguez Luis, Varela Enrique (2015). “Construyendo Europol a partir de la cooperación local «informal» en los espacios transfronterizos de Europa: el caso de la RIET”. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 6/2, 225-246.
- Dujardin Paul (2014). “Reinventing Europe: The Eternal Quest for a Narrative”. In Batista E., Setari N. (eds). *The Mind and Body of Europe: a New Narrative*. Brussels: European Union.
- Dussel Enrique (2015). *Filosofías del Sur. Descolonización y Transmodernidad*. México D.F.: Ediciones AKAL México.
- Eisfield Rainer (2012). *Radical Approaches to Political Science. Roads Less Traveled*. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- European Commission (2017a). *White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025*. COM(2017)2025. Brussels: European Commission.
- European Commission (2017b). *Horizon 2020. Work Programme 2018-2020. 13. Europe in a changing world – Inclusive, innovative and reflective societies*. European Commission Decision C(2017)7124 of 27 October 2017. Brussels: European Commission.
- Levi-Montalcini Rita (1989). *Elogio de la imperfección*. Barcelona: Ediciones B.
- Lipset Seymour. (2001). “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”. In Batlle Albert (ed). *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona, Ariel, 113-150.
- Metcalfe Les (1995). “La Comisión Europea como una organización-red”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4, 25-36.
- Morata Francesc (2011). “Gobernanza multi-nivel entre democracia y eficacia”. In Stavridis Stelos, Cancela Celso, Ponce Carla, Guardatti G.(coords). *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*. Zaragoza: Prensas Universitarias, Universidad de Zaragoza, 33-41
- Morelli Umberto (2017). *Storiografia. Dizionario storico dell'integrazione europea* (edited by Maria Elena Cavallaro and Filippo Maria Giordano). Soveria Mannelli, Rubbettino (<http://www.dizie.eu/presentazione-storiografica/>) (Consultado el 19 de marzo de 2018).
- Offe Claus (2016). “Is There, Or Can There Be, a “European Society”?”. In Offe Claus, Preuß Ulrich (eds). *Citizens in Europe. Essays on Democracy, Constitutionalism and European Integration*. Colchester: ECPR Essays and Harbour House, 283-299.
- Offe Claus, Preuß Ulrich (2016). *Citizens in Europe. Essays on Democracy, Constitutionalism and European Integration*. Colchester: ECPR Essays and Harbour House.
- Pollitt Christopher, Bouckaert Geert (2010). *La Reforma de la Gestión Pública. Un Análisis Comparado*. Madrid: INAP.
- Preuß Ulrich (2016). “Revisiting the Rationale Behind the European Union: The Basis of European Narratives Today and Tomorrow”. In Offe Claus, Preuß Ulrich (eds). *Citizens in Europe. Essays on Democracy, Constitutionalism and European Integration*. Colchester: ECPR Essays and Harbour House, 317-339.

- Rauh Christian (2016). *A responsive technocracy? EU politicization and the consumer policies of the European Commission*. Colchester: ECPR Press.
- Reitel Bernard, Wassenberg Birte (2015). *Territorial Cooperation in Europe —A Historical Perspective*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, 1-170.
- Rittel Horts, Webber Melvin (1993). "Dilemas de una teoría general de planeación". In Aguilar, Luis (ed). *Problemas públicos y agenda de gobierno. Tercera Antología*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 161-187.
- Rojo Argimiro (2000). "Globalización, integración mundial y federalismo". *Revista de Estudios Políticos*, 109, 29-72.
- Rojo Argimiro (1992). *La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*. Santiago de Compostela: Fundación Galicia-Europa.
- Rojo Argimiro, Varela, Enrique (2016). "Gobernanza: De lo multinivel a lo global a partir de las enseñanzas de Francesc Morata". In Cancela Celso, Durà Antoni, Noferini Andrea (coords). *Europa, políticas públicas y gobernanza. Las ideas y las redes de un académico europeísta: en recuerdo de Francesc Morata*. Santiago de Compostela: Andavira Editora, 113-126.
- Rojo Argimiro, Varela Enrique (2016). "Federalism and Euro-Regions in Europe: What Have We Learned From Twenty-Five Years of Cross-Border Cooperation in the Euro-region of Galicia-North Portugal?". *International Relations and Diplomacy*, 4/4, 261-278 doi: 10.17265/2328-2134/2016.04.002).
- Rojo Argimiro, Varela Enrique (2011). "Las eurorregiones como motores de la refundación europea: una aproximación politológica". *Razón y Palabra*, 74, 1-17.
- Scharpf Fritz (1999). *Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?*. Madrid, Alianza.
- Varela Enrique (2017). "Europe: 25 años de procesos de cohesión y cooperación territorial. Algunas lecciones, escasos aprendizajes". In Barajas María, Varela Enrique, Wong Pablo (coords). *Entre fronteras Construyendo una agenda comparada global*. México: El Colef, CIAD, Clave Editorial y AM Editores, 77-97.
- Varela Enrique (2016). "¿Es posible crear una agenda de estudios sobre fronteras comparadas? Entre la complejidad epistemológica y la innovación académica". In Varela Enrique, Cancela Celso (coords). *Las fronteras ante sus espejos. Relatos transfronterizos sobre Europa, América, Asia y el Magreb*. Santiago de Compostela: Andavira Editora, 185-200.
- Varela Enrique, Rojo Argimiro (2016). "Theory and Practice about Cross-Border Governance: A Comparative Study about Borders between Spain-Portugal and México-United States of America (a preliminar discussion)". In *24th World Congress of Political Science "Politics in a World of Inequality"* (July 23-28, 2016, Poznan, Poland), 1-10.
- Varela Enrique (2009). *Gestión y gobernanza local en perspectiva comparada: Las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el Norte de Portugal*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid (<http://eprints.ucm.es/10715/1/T31557.pdf>) (Consultado el 19 de marzo de 2018).

EDITOR

Umberto Morelli (Università di Torino)

ASSOCIATE EDITORS

Marinella Belluati (Università di Torino)

Paolo Caraffini (Università di Torino)

Lara Piccardo (Università di Genova)

Rachele Raus (Università di Torino)

MANAGING EDITOR

Filippo Maria Giordano (Università di Torino)

DEPUTY MANAGING EDITOR

Giuseppe Sciara (Università di Torino)

SCIENTIFIC BOARD

María del Rosío Barajas Escamilla

(El Colegio de la Frontera Norte)

Marco Brunazzo

(Università di Trento)

Olga Butorina

(Institute of Europe, Russian Academy of Sciences)

Michelangelo Conoscenti

(Università di Torino)

Niccolò Conti

(Università di Roma Unitelma Sapienza)

Matthew D'Auria

(University of East Anglia)

Jean-Michel De Waele

(Université libre de Bruxelles)

Michel Dumoulin

(Université catholique de Louvain)

Corinne Gobin

(Université libre de Bruxelles)

Aylin Güney Gevrek

(Yaşar Üniversitesi)

Faizel Ismail

(University of Cape Town, School of Economics)

Herman J. Kraft

(University of the Philippines Diliman)

Thomas Kroll

(Friedrich-Schiller-Universität Jena)

Francisco Lara-Valencia

(Arizona St. University, School of Transborder Studies)

Garth Le Pere

(University of Pretoria)

Jacqueline Lo

(ANU, College of Arts and Social Sciences)

Corrado Malandrino

(Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro")

Antonio Moreno Juste

(Universidad Complutense de Madrid)

Luciano Morganti

(Vrije Universiteit Brussel)

Edoardo Novelli

(Università Roma Tre)

Joanna Nowicki

(Université de Cergy-Pontoise)

José Paradiso

(Universidad Nacional de Tres de Febrero)

Massimo Pendenza

(Università di Salerno)

Laura Polverari

(University of Strathclyde Glasgow)

Daniela Preda

(Università di Genova)

Vivien Ann Schmidt

(Boston University)

Mario Telò

(Royal Academy of Sciences, Brussels)

Jovan Teokarević

(University of Belgrade)

Pier Domenico Tortola

(University of Groningen)

Francesco Tuccari

(Università di Torino)

Enrique José Varela Álvarez

(Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación,

Universidade de Vigo)

Pascaline Winand

(Director of Studies, College of Europe, Natolin)

EDITORIAL BOARD

Luca Barbaini, Andrea Becherucci,

Tiziana Bertaccini, Andrea Cofelice,

Angela Condello, Federico Donelli,

Giovanni Finizio, Giuseppe Gabusi,

Guido Levi, Anna Mastromarino,

Stefano Quirico, Stefano Saluzzo,

Federico Trocini, Lorenzo Vai

SPECIAL ISSUE - 2019

Publisher: Dipartimento di Culture,
Politica e Società (Università di Torino)

Review of manuscripts: double-blind review process

Contacts: redazione.deeuropa@unito.it

Website: www.deeuropa.unito.it

Logo and cover layout: Silvio Ortolani

¿Hacia nuevas fronteras? Europa y América Latina entre nuevas y viejas fronteras

Guest Editors

Tiziana Bertaccini, University of Turin

María del Rosío Barajas Escamilla, El Colegio de la Frontera Norte

This volume is the result of the 2nd. Congress of the International Network of Comparative Borders Research (RECFronteras): "Towards new Borders? New and old frontiers in a renewed international system ", carried out in Turin, Italy on July 6 and 7, 2017. RECFronteras is an epistemic community that was formed in 2014 and has gathered around the study and understanding of the various phenomena that arise in frontier spaces from a comparative and multidisciplinary perspective. RECFronteras seeks to contribute to the debate about the processes of change that various borders in the world experienced. And the participation of several of our members in these discussions is essential to show the origin of the contrasting effects of globalization (economic integration/disintegration) in border spaces.

The essays of this volume are organized into two groups: the first is composed of five articles that discuss from a broad perspective the processes of regional integration and their impacts on border spaces; the second group focuses on various analyzes on the effects of globalization on the mobility of people in border spaces as well as migration policies and their impacts on refrontierization processes. As a manner of conclusion, the last work proposes a general reflection on how to address the problem of inequality in Europe.



De Europa