

2do

Encuentro de Estudiantes
del Instituto de Estudios
Internacionales

Universidad de Chile

“ **Desafíos críticos para
Latinoamérica y el Caribe** ”

CUADERNO DIGITAL

Publicado por el Instituto de Estudios Internacionales
Av. Condell 249, Providencia, Santiago
+56 2 2977 2800 | inesint@uchile.cl

Evento y publicación financiados por el Departamento de Postgrado y Postítulo de la Universidad de Chile

Diseño Editorial y Gráfico: Victoria Ferreira Brisso

Editores: Ignacio Ladrón de Guevara, Alfonso Leiva, Luis Fernando Luján y Catalina Enríquez Álvarez.

Autores: Varios

2do Encuentro de Estudiantes del Instituto de Estudios Internacionales
30 y 31 de octubre de 2020

Palabras Introdutorias *y Agradecimientos*

COMITÉ ORGANIZADOR 2DO ENCUENTRO DE ESTUDIANTES DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Estudiantes de la Universidad de Chile

Catalina Enríquez, Alfonso Leiva, Luis Fernando Luján
e Ignacio Ladrón de Guevara.

Nos complace presentarles la compilación digital del “2do Encuentro de Estudiantes del Instituto de Estudios Internacionales” de la Universidad de Chile. Este evento y publicación no hubieran sido posibles sin la comunidad universitaria, su ímpetu pluralista y el apoyo de la Universidad e Instituto.

Agradecemos especialmente: al Departamento de Postgrado y Postítulo de la Universidad de Chile por su financiación; a la profesora Dorotea López en su calidad de Directora del Instituto de Estudios internacional por la guía y soporte; a Andrea Sprovera, en su calidad de Coordinadora de Extensión y Comunicaciones por la difusión; a los profesores de nuestro Instituto quienes participaron en la terna que seleccionó los mejores trabajos; a la profesora Tatiana Rein por su involucramiento en este proceso y como oradora invitada para el segundo día del encuentro; a la profesora Astrid Espaliat por su consejo y estímulo en la génesis; al profesor João Alberto Amorim por participar en español e introducir el segundo día del encuentro; al distinguido Señor Luis Enrique García Rodríguez quien fue nuestro orador invitado inaugural y elevó la estatura de este; a Jimena Delgado, Daniella Iglesias, Paulina Quidel, José Contreras Cid y Valentín Núñez, quienes idearon el primer encuentro y permitieron que se extendiera desde el Cono Sur a toda Latinoamérica; a Victoria Ferreira Brisso, diseñadora de toda la comunicación visual; y a los estudiantes latinoamericanos quienes son el futuro y sustancia de este encuentro.

TATIANA REIN VENEGAS

Directora de la Escuela de Postgrado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

Presidenta del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)

A fines de octubre de 2020 se desarrolló el Segundo Encuentro de Estudiantes en Relaciones Internacionales, que convocó a estudiantes del área, provenientes de Perú, Uruguay, Colombia, Brasil, Argentina, México y Guatemala, además de Chile. Este encuentro llena de orgullo al Instituto de Estudios Internacionales, ya que ha sido organizado enteramente por estudiantes de nuestra casa de estudios, quienes han obtenido recursos y se han preocupado de cada aspecto para que tanto el encuentro de 2019 como el de 2020 se llevaran adelante con éxito. Quienes participaron lo hicieron con gran seriedad, presentando sus trabajos en diversas áreas, como el comercio internacional, la seguridad sanitaria para la comunidad internacional, las migraciones en América Latina, el desafío de los actores en el sistema internacional, la digitalización del mundo contemporáneo, el medioambiente y el género.

Precisamente en lo relativo a las temáticas de género, el comité organizador me solicitó inaugurar un panel del segundo día, en el cual abordamos la situación de las mujeres y de la violencia que enfrentan en el contexto específico de la pandemia producida por el COVID-19; también nos referimos a los avances que se han logrado en temas de derechos de las mujeres en la región y los desafíos que persisten. A continuación hubo presentaciones sobre temas tan diversos como el paternalismo político en México, el estatuto jurídico de la mujer en el ámbito laboral chileno, el racismo y discriminación hacia mujeres migrantes y la seguridad social para la mujer indígena migrante. Todas estas temáticas son de fundamental interés: es imprescindible que el ámbito del género se aborde teniendo particular foco en un enfoque de interseccionalidad.

A continuación se incluirán los trabajos que se presentaron en este encuentro de estudiantes, los cuales son de gran calidad e interés. Felicitaciones a quienes organizaron este evento, a quienes participaron del mismo y espero que sigan su vida con la curiosidad por el saber.

JOÃO ALBERTO ALVES AMORIM

Profesor de Derecho Internacional

Universidad Federal Sao Paulo (UNIFESP - Brasil)

Empiezo estas breves palabras registrando la alegría de haber sido invitado a escribir el texto de apertura para el libro con los trabajos presentados en el 2do Encuentro de Estudiantes del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Si, para mí, ya hubiera sido una gran felicidad la invitación a participar del encuentro de este año, ser invitado a presentar este repositorio es un honor.

Y este honor resulta no solo de la elevada calidad de los trabajos académicos y de las ponencias presentados, como, también, sin embargo, de la importancia del 2do Encuentro de Estudiantes ante las muchas adversidades impuestas en este año de 2020.

No es demás recordar que si en tiempos, digamos, normales, ya es difícil realizar una conferencia académica internacional de alto nivel, que decir hacerla por segunda vez, mayor y con más calidad. Aún más, hacerlo en tiempos de pandemia global, de movilidad y fronteras cerradas, de grave crisis sanitaria, social y económica global. Por eso, el logro de los estudiantes, sobre todo de los de la comisión organizadora, es enorme. El 2do Encuentro de Estudiantes ocurrió estupendamente.

Pero, es posible que, más allá de la elevada calidad de los trabajos aquí publicados, y de las ponencias de expertos de las más variadas áreas de los temas internacionales contemporáneos, este evento venga a ser mencionado y recordado como el evento que se organizó y realizó mientras Chile mostraba al mundo, y en especial a Latinoamérica, el compromiso democrático firme de su pueblo, manifestado en el plebiscito que logró decidir por el cambio de la constitución y por la definitiva abertura democrática, humanista y social del país.

En tiempos tan raros, donde se pone en duda la ciencia y el conocimiento científico, donde algunos líderes globales se ponen cortos bajo el cargo para lo cual fueron electos, donde el ataque a los avances civilizatorios amenaza ponerse como el nuevo normal, Chile nos apunta el camino para la defensa de la democracia, del conocimiento plural y de los derechos humanos.

Que los estudiantes del Instituto de estudios Internacionales, de la Universidad de Chile, sean siempre sabedores de la importancia de eventos como este, y o sigan realizando.

Gana el conocimiento, gana Chile, gana el mundo.

Disfruten de la lectura.

Prefacio

El Segundo Encuentro de Estudiantes del Instituto de Estudios Internacionales, denominado “Desafíos críticos para Latinoamérica y el Caribe”, resultó en un evento internacional de 7 horas y 25 minutos de duración. El encuentro fue coordinado por cuatro estudiantes de tres programas del Instituto de Estudios Internacionales y de la Universidad de Chile: Alfonso Leiva, Magíster de Estudios Internacionales; Luis Fernando Luján, Magíster de Estrategia Internacional y Política Comercial; Catalina Enríquez Álvarez, estudiante de Pregrado de la Licenciatura en Estudios Internacionales; e Ignacio Ladrón de Guevara, Magíster de Estudios Internacionales.

El encuentro se dirigió a estudiantes de posgrado y pregrado que se dedican al estudio de disciplinas del área internacional, como son las Relaciones Internacionales, el Derecho Internacional, la Economía Internacional (Desarrollo y Cooperación, Política Comercial), la Ciencia Política, etc. Se desarrolló el evento con tres objetivos principales; en primer lugar, promover la discusión académica y el diálogo de temas críticos y contingentes de Latinoamérica y el Caribe entre la comunidad universitaria chilena e invitados de otras nacionalidades, contribuyendo a la formación de jóvenes estudiantes de áreas internacionales.

En segundo lugar, contribuir mediante el Encuentro al posicionamiento de la Universidad de Chile y del Instituto de Estudios Internacionales como un espacio de difusión académica para los trabajos y ponencias de los estudiantes. Y en tercer lugar, crear y afianzar una comunidad universitaria interregional que esté comprometida con los desafíos que competen nuestra región.

Durante el viernes 30 y sábado 31 de octubre del 2020, se dividieron las presentaciones de los ensayos de los 38 participantes seleccionados por académicos del Instituto de Estudios Internacionales de acuerdo con el mérito de sus trabajos. Las jornadas se organizaron de acuerdo con mesas de discusión en torno a las cinco temáticas originales del encuentro; (I) Migrantes en América Latina: el desafío de los actores del sistema internacional. (II) Género: visibilizando su papel a través de las fronteras. (III) Medioambiente en el nuevo siglo. (IV) Cadenas de valor mundial, comercio y desarrollo. (V) Digitalización del mundo contemporáneo. Y, tomando en consideración la contingencia internacional, se agregó un sexto tema: (VI) Desafíos de seguridad sanitaria para la comunidad internacional. De entre estos, el comité del encuentro determinó un total de 10 ganadores que recibieron como premio una suscripción anual a una revista internacional de su elección.

Más de 165 personas inscritas participaron del encuentro virtual vía la plataforma Zoom. El evento contó con un amplio aforo internacional, con estudiantes de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Perú y otros países. El primer día del encuentro consistió en dos jornadas de presentaciones, donde los participantes fueron agrupados según su temática de interés, formando cuatro mesas: “Cadenas de valor mundial, comercio y desarrollo”, Digitalización del mundo contemporáneo”, “Desafíos de seguridad sanitaria para la comunidad internacional” y “Migrantes en América Latina: el desafío de los actores del sistema internacional”. Al comienzo del día, la presentación de bienvenida tuvo como orador inaugural al académico Luis Enrique García Rodríguez, Exministro de Planteamiento y Coordinación de Bolivia, Presidente Ejecutivo de la CAF por 17 años y presidente de RIAL. Luego de las exposiciones, se dio un período de discusión moderado por miembros del comité al final de cada bloque en aras de fomentar un diálogo crítico sobre las ideas tratadas.

La segunda jornada del evento se desarrolló de manera similar, pero esta vez enfocando las presentaciones en dos mesas principales: “Medioambiente en el nuevo siglo”, que tuvo como orador invitado João Alberto Alves Amorim, Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Sao Paulo, Coordi-

nador de la Cátedra Sergio Vieira de Melo y de la Cátedra José Bonifácio, y “Género: visibilizando su papel a través de las fronteras”, con la oradora Tatiana Rein Venegas, Doctora en Ciencia Política en la Universidad de Essex, Magíster en Estudios Internacionales y Directora de Postgrado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile como invitada.

El evento permitió que el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile se convirtiera en un espacio de difusión de los trabajos académicos de los participantes, tanto mediante la realización del evento de manera virtual como también con la publicación de los trabajos enviados. El encuentro virtual, a su vez, implicó una instancia provechosa para el afianzamiento de una comunidad universitaria interregional, unida por el interés común de dilucidar y buscar solución a los desafíos principales de la región y el mundo.

El encuentro propició diálogos de diversos temas contingentes a Latinoamérica y el Caribe entre estudiantes de distintas nacionalidades. Fueron particularmente fructíferas las conversaciones surgidas durante los períodos de discusión habilitados en las mesas después de las presentaciones programadas. El comité organizador pudo apreciar la diversidad y profundidad de las perspectivas presentes en cada interacción. Las discusiones versaban, entre varios otros temas, desde los desafíos de la seguridad alimentaria en Brasil y ejemplos de políticas públicas brasileñas anteriores que pueden servir como guías para otros países latinoamericanos, sobre todo, en la protección de grupos vulnerables, como pueblos indígenas, mujeres y comunidades rurales, hasta las implicaciones que la pandemia ha tenido respecto a ciberseguridad y derechos digitales, y el paradigma del creciente control social presente en democracias liberales.

La presencia de estudiantes de pregrado y postgrado de distintas carreras relacionadas con los estudios internacionales permitió instancias transdisciplinarias de pensamiento crítico, aspecto clave para comprender y abordar los retos presentes a nivel regional e internacional. El evento fortaleció el compromiso de los estudiantes de buscar soluciones en conjunto, reconociendo la pluralidad, para apuntar hacia un futuro más pacífico y sustentable. Esto se reflejó en los comentarios de participantes como, por ejemplo, Alfonso Barranco, estudiante de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) quien presentó “Cooperación México-Chile para el desarrollo de entornos virtuales de aprendizaje”, y quien resaltó lo beneficioso que era compartir el status quo de los desafíos regionales como la educación para establecer puntos de colaboración críticos. Varios estudiantes brasileños, entre ellos Rhebecca Rasec-Ana Clara Teixedo de la Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro y Leonan Conrado de Oliveira de la Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, expresaron lo trascendental que era para ellos el participar de una instancia académica de Estudios Internacionales sobre Latinoamérica que incluyera un porcentaje importante de lusófonos. El profesor João Alberto Alves Amorim también felicitó la instancia por traspasar la barrera idiomática en favor de compartir como comunidad. Por último, vemos el futuro prometedor de este evento en el interés compartido por Juan Cruz Linari, estudiante de la Universidad Austral en Buenos Aires, Argentina, de organizar una tercera versión de este proyecto a mayor escala, con más participación y mayor alcance a nivel regional.

Comité Organizador 2do Encuentro de Estudiantes del Instituto de Estudios Internacionales

Índice

10

CADENAS DE VALOR MUNDIAL, COMERCIO Y DESARROLLO

"Analizando la Transparencia de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias: Una Comparación de la Calidad e Integridad de las Notificaciones MSF OMC entre la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano" **página 10**

"La Paradoja de la Graduación en América Latina" **página 23**

"Los Efectos del Nearshoring en Latinoamérica" **página 40**

"Cadenas Urbanas de Valor, un Nuevo Modo de Concebir el Desarrollo en Tiempos de Crisis" **página 48**

DESAFÍOS DE SEGURIDAD SANITARIA PARA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

"Desafíos de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil: una Perspectiva de Género ante la Pandemia Covid-19" **página 61**

"Entrelacamentos de Saude nas Discussões sobre Integração Regional na América do Sul" **página 76**

61

84

MIGRANTES EN AMÉRICA LATINA: EL DESAFÍO DE LOS ACTORES DEL SISTEMA INTERNACIONAL

"A Migração Venezuelana na América do Sul: Desafios e Perspectivas para uma Governabilidade Migratória Efetiva" **página 84**

"El reto de la Democracia que Representan las Necesidades Desatendidas de los Migrantes Venezolanos" **página 97**

"Migración Latinoamericana: Una Exploración sobre el Elemento Subjetivo de la Migración dentro de Latino América." **página 112**

"Me dicen el clandestino: un Análisis de la Política Migratoria Brasileña a la luz de la Militarización" **página 127**

"Os Desafios da Integração Local de Refugiados no Âmbito Global" **página 137**

"Breve Genealogía del Régimen Internacional de Derechos de las Trabajadoras y los Trabajadores Migrantes: Comprender el Potencial Sudamericano" **página 150**

ÍndiCE

DIGITALIZACIÓN DEL MUNDO CONTEMPORÁNEO

"Ciberseguridad 'a la china' y Covid-19: El Paradigma del Control Social durante la Pandemia y su Asimilación en las Democracias Liberales." **página 167**

"Cooperación México-Chile para el Desarrollo de Entornos Virtuales de Aprendizaje" **página 195**

167

206

MEDIOAMBIENTE EN EL NUEVO SIGLO

"El 'Sueño Chino' de una 'Civilización Ecológica' y su Relación con Chile y Perú" **página 206**

"O agravamento das Queimadas na Amazônia Brasileira em 2019: A Ascensão do Conservadorismo e a sua Relação com as Vertentes Militar e Internacionalista" **página 225**

"Diplomacia Subnacional en Brasil: Una Experiencia de Cooperación Técnica para Guatemala sobre Sostenibilidad Ambiental a Nivel Municipal" **página 235**

GÉNERO: VISIBILIZANDO SU PAPEL A TRAVÉS DE LAS FRONTERA

"El Abandono del Paternalismo Político: una Apuesta Feminista en el Marco de la Periferia desde el Caso Mejicano" **página 247**

"El Racismo y la Discriminación hacia la Mujer Migrante Afrodescendiente en Chile entre 2010 - 2020" **página 261**

"Seguridad Social para la Mujer Indígena Migrante Panameña" **página 277**

"El Género como Categoría de Análisis en los Estudios sobre Migración" **página 294**

247



› **CLAUDIA ROSAS**

Universidad de Esan

› **MARCELO VALVERDE**

Universidad Nacional
Mayor de San Marcos

Analizando la Transparencia de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias: Una Comparación de la Calidad e Integridad de las Notificaciones MSF OMC entre la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano

RESUMEN

En la actualidad, los aranceles han dejado de ser la principal barrera al comercio exterior, debido a la continua reducción de estas medidas a nivel multilateral y bilateral. Sin embargo, las medidas no arancelarias, dado su notable incremento en número y complejidad, representan una creciente preocupación para el sector exportador.

Dentro de estas medidas, las relacionadas a requisitos técnicos al comercio exterior, tales como las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), presentan una incidencia significativa en el comercio exterior, considerando que, usualmente, incrementan los costos fijos y marginales del comercio; así como, los costos de producción.

Desde la perspectiva empresarial, a través de las MSF se establecen requisitos estrictos y complejos, además de procedimientos burocráticos. No obstante, las pequeñas y medianas empresas encuentran la mayor dificultad en cumplir dichos requerimientos debido a la falta de transparencia y de acceso a la información sobre estas medidas.

Cabe resaltar que, todos los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se encuentran obligados a notificar sus propuestas de MSF, a fin de evitar interrupciones en el comercio debido a la falta de información.

En este contexto, el objetivo del presente estudio es determinar el nivel de cumplimiento de los países de la Alianza del Pacífico, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Mercado Común Centroamericano respecto al procedimiento recomendado para la aplicación de las obligaciones en materia de transparencia establecidas en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC.

Palabras clave: Medidas sanitarias y fitosanitarias; Medidas no arancelarias; Transparencia

ABSTRACT

Currently, tariffs are no longer the main barrier to trade, due to the continuous reduction of these measures at the multilateral and bilateral level. However, non-tariff measures, given their significant increase in number and complexity, represent a growing concern for the private sector.

Within those measures, the ones related to technical requirements, such as sanitary and phytosanitary measures (SPS), have a significant impact on trade. Usually, SPS measures increase the fixed and marginal costs of trade, as well as production costs.

From a business perspective, SPS measures establish strict and complex requirements, as well as bureaucratic procedures. Small and medium-sized companies find the greatest difficulty in complying with those requirements, considering the lack of transparency and access to information.

It should be noted that all the Members of the World Trade Organization (WTO) are demanded to notify their SPS measures, to avoid disruptions in trade.

In this context, the objective of this paper is to determine the level of compliance of the countries from the Pacific Alliance, MERCOSUR and the Central American Common Market with respect to the recommended procedures for implementing the transparency obligations established by the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement) of the WTO.

Keywords: Sanitary and phytosanitary measures; Non-tariff measures; Transparency

INTRODUCCIÓN

Los Miembros de la OMC han logrado avances significativos respecto a la disminución de aranceles. No obstante, las medidas no arancelarias continúan aumentando, tanto en número como en complejidad, lo cual representa una creciente preocupación para el sector exportador.

El promedio anual de arancelario aplicado en 2017 fue de apenas 2.59% (Banco Mundial, 2020). Esta disminución arancelaria, en conjunto con un evidente crecimiento de las medidas no arancelarias, sugerirían que estas medidas han sido utilizadas como alternativas a los aranceles, incluso considerando que los países con menos restricciones arancelarias son los que aplican un mayor número de medidas no arancelarias (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD] & Banco Mundial, 2019). Desde 1995, año en que se fundó la OMC, hasta 2018, el número de medidas no arancelarias ha incrementado, en promedio, 4.49% anualmente, mientras que los aranceles aplicados han disminuido, -4.12% promedio anual.

Sin embargo, las medidas no arancelarias no tienen por objetivo reemplazar a los aranceles, en vista de que su enfoque es distinto. Los aranceles son aplicados bajo un enfoque proteccionista, y por el contrario las medidas no arancelarias se orientan a un enfoque de precaución (Lamy, 2019).

Si bien las medidas no arancelarias se orientan al cumplimiento de objetivos legítimos de los gobiernos, desde la perspectiva del sector privado, estas medidas presentan requisitos complejos y burocráticos, lo cual se incrementa en el caso de las pequeñas y medianas empresas en vista de que las mismas tienen dificultad para cumplir dichos requisitos por la falta de transparencia y acceso a la información (UNCTAD, 2013).

PROBLEMÁTICA

La transparencia es un principio fundamental de la OMC que permite tener certeza sobre los cambios en los aspectos de la política comercial de los Miembros de la OMC.

En ese sentido, se han presentado una serie de iniciativas como la comunicación JOB/GC/204/Rev.3 del 05 de marzo de 2020, mediante la cual se proponen procedimientos para aumentar la transparencia en el marco de los diferentes Acuerdos de la OMC, inclusive solicitando explicaciones a los Miembros que notifican de manera tardía ciertos cambios de políticas (Kwa & Lunenborg, 2019).

Igualmente, la importancia de este principio ha sido resaltada en el marco de la pandemia por el COVID-19, ya que los gobiernos se encuentran implementando una serie de nuevas medidas comerciales, las mismas que de no ser comunicadas a los diferentes actores de las cadenas de valor pueden generar barreras innecesarias en el comercio (OMC, 2020a).

En este contexto, los Miembros de la OMC que representan el 67% de las exportaciones mundiales de productos agropecuarios y el 60% de las importaciones mundiales de dichos productos se han comprometido a informar toda medida relacionada al COVID-19 y que además pueda afectar el comercio de los mencionados productos, a fin de generar previsibilidad y dar la oportunidad a otros Miembros, de ser el caso, a que puedan comentar dichas medidas (OMC, 2020b).

Es preciso señalar, más de la mitad de las notificaciones de los Miembros por medidas relacionadas al COVID-19 se relaciona a obstáculos técnicos al comercio (OTC) y medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) (OMC, 2020c). Adicionalmente, a junio de 2020, ambos tipos de medidas de manera acumulada en el marco de la OMC representan alrededor del 86% del total de medidas no arancelarias (OMC, 2020d).

En el caso de las MSF, estas medidas se encuentran reguladas por el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF), mediante el cual y conforme al Artículo 7 y al Anexo B se deben notificar y brindar un plazo para comentarios del resto de los Miembros a los posibles cambios regulatorios que puedan afectar al comercio.

De la misma manera, el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Comité MSF) ha desarrollado el Procedimiento Recomendado para la Aplicación de las Obligaciones en Materia de Transparencia establecidas en el Acuerdo MSF (G/SPS/7 y sus revisiones), a fin de brindar una orientación para el llenado de las notificaciones MSF.

La mejora de la transparencia ha sido un tema de constante debate en el marco del Comité MSF, ya que por ejemplo en el Cuarto Examen del Funcionamiento y Aplicación del Acuerdo MSF, se identificó la necesidad de mejorar la calidad e integridad de la información que se presenta en las notificaciones (OMC, 2020f). En el marco de dicho examen, también se realizó una encuesta a los Miembros de la OMC, en la cual, si bien el 60% se consideraba satisfecho con la información presentada en las notificaciones, también se identificó cierta información que tendría que ser mejorada por parte de los países, tales como el uso de partidas arancelarias, la identificación de normas internacionales pertinentes, la falta de enlaces web a las medidas notificadas, entre otros (OMC, 2015).

Adicionalmente, en el marco del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) se identificó que existiría una eventual disparidad entre la percepción de las medidas no arancelarias, ya que el sector privado las considera cada vez menos transparentes, mientras que el sector público considera lo contrario (Consejo Consultivo Empresarial APEC [ABAC] & University of Southern California, 2016). De la misma forma, la información en las notificaciones MSF no se considera del todo relevante para entender los cambios regulatorios y no representarían la primera fuente de información del sector privado (Valverde, 2019)

En dicho foro se realizó una evaluación de las notificaciones MSF, evidenciando que, si bien se presenta un nivel de cumplimiento aceptable de alrededor del 70% en las notificaciones MSF ordinarias y del 80% en las de urgencia, existen secciones específicas como la relacionada a los productos abarcados, fechas y descripción del contenido que deben mejorarse en el corto plazo, a fin de generar un impacto positivo en el comercio (Valverde, Chan, Huertas & Ibarra, 2019).

Cabe resaltar que en el caso de Latinoamérica, tres de los principales bloques comerciales, tales como la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano, han profundizado las disposiciones del Acuerdo MSF de la OMC, a través de sus diferentes acuerdos comerciales. Inclusive algunos de los países que forman parte de dichos bloques se encuentran entre los Miembros que más notifican en la OMC. Si bien se presenta una cantidad considerable de notificaciones MSF, esta situación no necesariamente implica que se tenga un alto nivel de cumplimiento de las disposiciones de transparencia.

En ese sentido, se presenta la siguiente interrogante respecto a los tres bloques mencionados anteriormente:

- ¿Cuál es el nivel de cumplimiento de los países de la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano del procedimiento recomendado para la aplicación de las obligaciones en materia de transparencia establecidas en el Acuerdo MSF de la OMC durante el periodo 2009-2019? A partir del problema principal, se han identificado los siguientes problemas específicos:

- ¿Cuál es el nivel de cumplimiento de los países de la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano del procedimiento recomendado para la aplicación de las obligaciones en

materia de transparencia establecidas en el Acuerdo MSF de la OMC respecto a las notificaciones ordinarias durante el periodo 2009-2019?

- ¿Cuál es el nivel de cumplimiento de los países de la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano del procedimiento recomendado para la aplicación de las obligaciones en materia de transparencia establecidas en el Acuerdo MSF de la OMC respecto a las notificaciones de urgencia durante el periodo 2009-2019?
- ¿Cuál es el tipo de información y las secciones en las notificaciones ordinarias y de urgencia de los países de la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano que podrían mejorarse en el corto plazo?

OBJETIVOS

A fin de dar respuesta a las interrogantes planteadas anteriormente, se ha determinado como objetivo principal determinar el nivel de cumplimiento de los países de la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano del procedimiento recomendado para la aplicación de las obligaciones en materia de transparencia establecidas en el Acuerdo MSF de la OMC durante el periodo 2009-2019.

Para tales efectos, se han desarrollado los siguientes objetivos específicos:

- Determinar el nivel de cumplimiento de los países de la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano del procedimiento recomendado para la aplicación de las obligaciones en materia de transparencia establecidas en el Acuerdo MSF de la OMC respecto a las notificaciones ordinarias durante el periodo 2009-2019.
- Identificar el tipo de información y las secciones en las notificaciones ordinarias y de urgencia de los países de la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano que podrían mejorarse en el corto plazo.

METODOLOGÍA

Para este estudio se ha utilizado un enfoque cuantitativo, ya que se fundamenta en la medición de las diferentes variables en estudio. Asimismo, esta investigación es de tipo no experimental, debido a que no se ha buscado manipular la información de las notificaciones analizadas.

Igualmente, el estudio es longitudinal, en vista de que se analizan datos del periodo 2009-2019, con el objetivo de realizar inferencias respecto a las notificaciones MSF.

Asimismo, se ha utilizado un enfoque de tendencia, a fin de analizar los cambios en las variables durante el periodo en estudio.

Por otro lado, resulta necesario señalar no se determinó una muestra debido a que se analizaron todas las notificaciones MSF ordinarias y de urgencia de los países que forman parte de los tres bloques seleccionados.

Previo a determinar la población total, se depuraron los datos obtenidos de la base de datos de la OMC, ya que en ciertas ocasiones otros tipos de notificaciones, tales como addendum, corrigendum, entre otros, eran considerados como notificaciones ordinarias o de urgencia. Asimismo, se encontraron casos en los cuales los países habían dejado sin efecto una notificación realizada.

En total se analizaron 2680 notificaciones ordinarias y 123 notificaciones de urgencia.

Como se mencionó anteriormente, ya se ha realizado una primera evaluación a las notificaciones MSF de las economías APEC, por lo que se han utilizado los cuestionarios para el análisis de notificaciones ordinarias y de urgencia de dicho estudio; así como la metodología de evaluación de cada notificación.

Cabe resaltar que, si bien las recomendaciones de la OMC incluyen las addendum, corrigendum, entre otras, dichos tipos de notificaciones no se han incluido en el análisis.

RESULTADOS

En el caso de las notificaciones MSF ordinarias, y conforme lo que se muestra en la Figura 1, el promedio de los tres bloques en su conjunto se habría mantenido cercano al 70%; sin embargo, en el caso de la Alianza de Pacífico y el Mercado Común Centroamericano su evolución a lo largo de los años ha sido positivo, logrando tener resultados por encima del promedio a partir de los años 2012 y 2013 respectivamente.

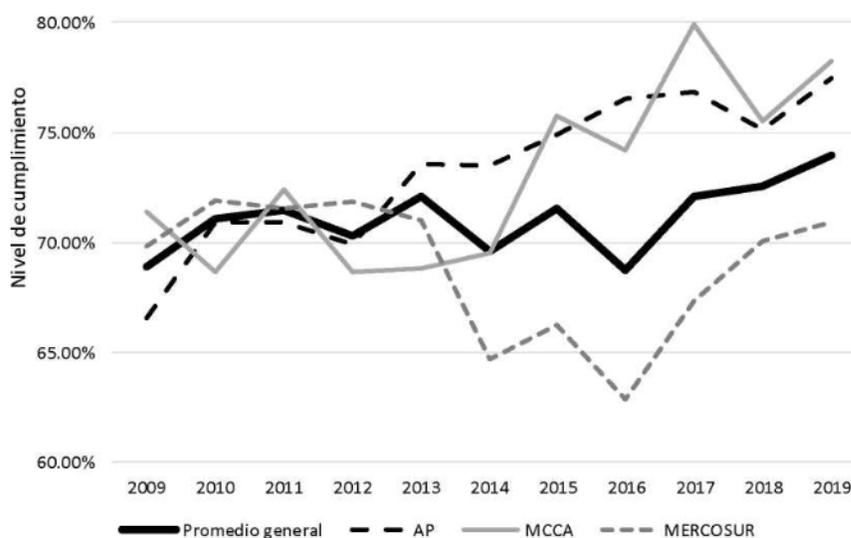


Figura 1. Evaluación general de las recomendaciones de transparencia en las notificaciones MSF ordinarias, 2009-2019

Si bien se tendría un promedio general aceptable, al menos por parte de la Alianza del Pacífico y del Mercado Común Centroamericano, resulta necesario evaluar cada sección de manera específica, a fin de identificar la información que tendría que mejorarse en el corto plazo.

Al respecto, la información de las secciones 1 (Miembro que notifica), 2 (Organismo responsable), 4 (Regiones o países que podrían verse afectados) y 7 (Objetivo y razón de ser) en todos los casos alcanzarán el 100% de cumplimiento, ya que son requeridas de manera obligatoria para poder remitir una notificación al Comité MSF de la OMC.

En cambio, en las secciones 3 (Productos abarcados), 5 (Título, idioma y número de páginas del documento notificado), 6 (Descripción del contenido), 8 (Existencia de una norma, directriz o recomendación internacional), 10 (Fecha propuesta de adopción y de publicación), 11 (Fecha propuesta de entrada en vigor) y 12 (Fecha límite para la presentación de observaciones y organismo o autoridad encargada de tramitar las observaciones), los países pueden incluir información diversa, la cual tendría que adecuarse a los recomendaciones de la OMC, a fin de tener un correcto entendimiento de las notificaciones y los cambios regulatorios que se pretenden realizar.

En ese sentido, en el caso de la sección 3 (Productos abarcados), en la Figura 2, se muestra que el nivel de cumplimiento de las recomendaciones para esta sección ha ido en descenso durante el periodo en análisis. Esta situación sería similar en los tres bloques, especialmente en el caso de la Alianza del Pacífico que ha mantenido el descenso a partir del año 2016.

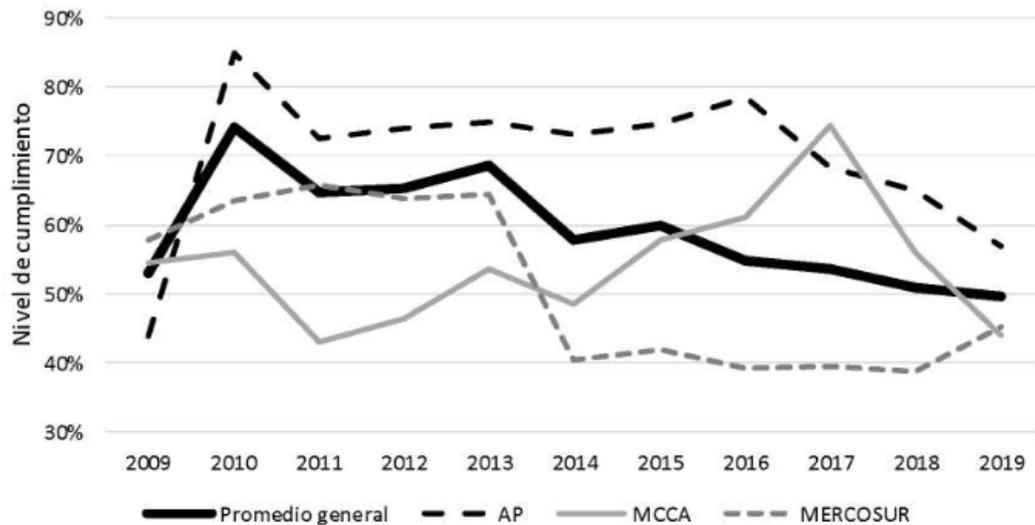


Figura 2. Evaluación de la sección 3 de las notificaciones MSF ordinarias respecto a las recomendaciones de transparencia de la OMC, 2009-2019

Dentro de esta sección, la inclusión de partidas arancelarias no se ha considerado en más de la mitad de las notificaciones regulares. Específicamente, en la Figura 3, se identifica que los países de la Alianza del Pacífico han dejado de incluir este tipo de información de manera progresiva, alcanzando en el año 2019, su promedio más bajo. Por el contrario, el MERCOSUR y los países centroamericanos han incluido progresivamente esta información, logrando encontrarse por encima del promedio.

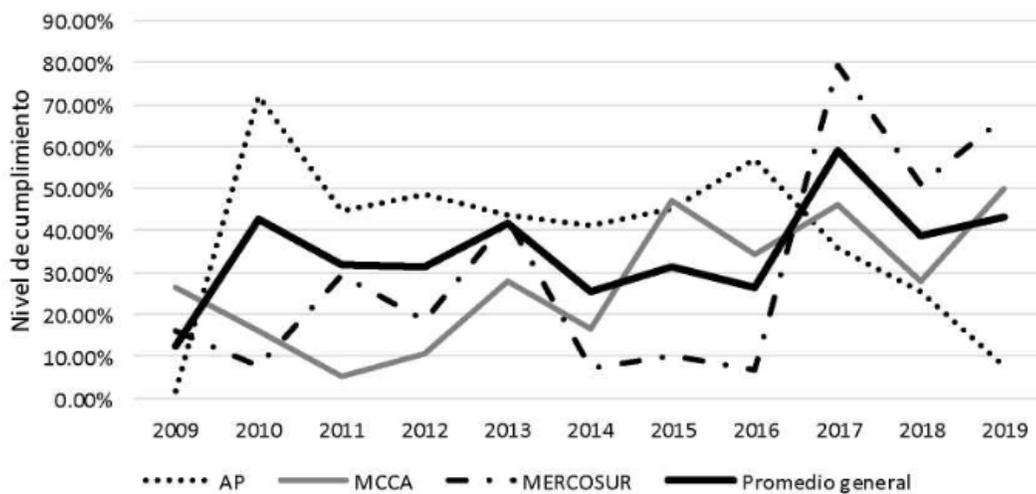


Figura 3. Inclusión de partidas arancelarias de la sección 3 de las notificaciones MSF ordinarias, 2009-2019

Esta situación podría implicar que el sector privado o los funcionarios que analizan las notificaciones, no puedan determinar de manera ágil, si su oferta exportable sería afectada por los cambios regulatorios propuestos.

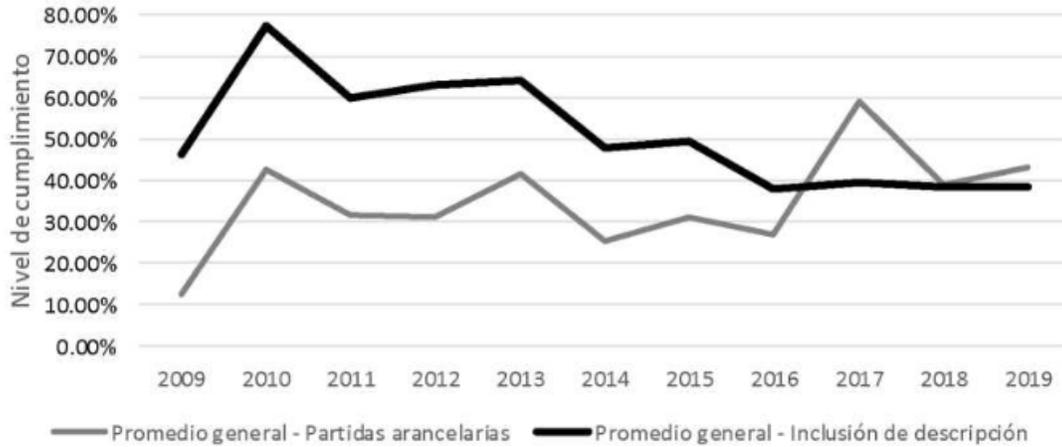


Figura 4. Comparación de la inclusión de partidas arancelarias y descripción del producto abarcado en las notificaciones MSF ordinarias, 2009-2019

En lo concerniente a la sección 5 (Título, idioma y número de páginas del documento notificado), en la Figura 5, se demuestra que la situación en general ha mejorado, alcanzando una evaluación cercana al 100%, a excepción del Mercado Común Centroamericano, que básicamente no incluye enlaces web a las medidas notificadas.

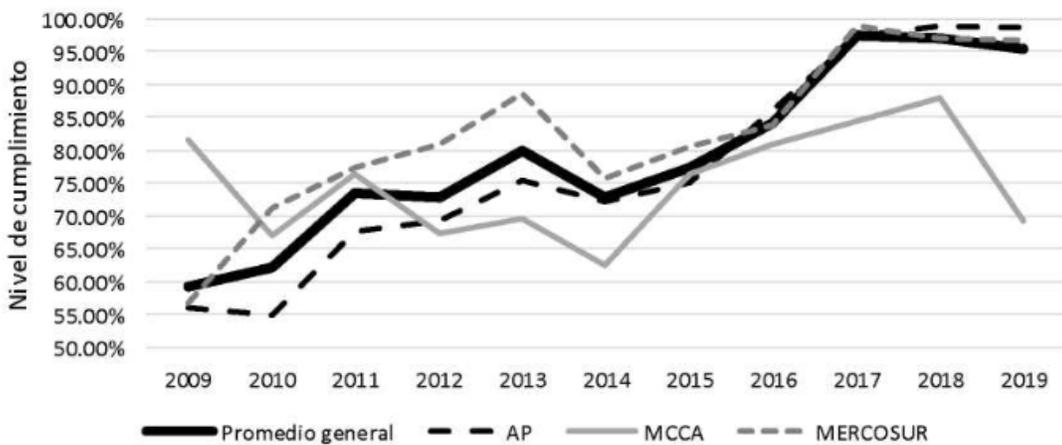


Figura 5. Evaluación de la sección 5 de las notificaciones MSF ordinarias respecto a las recomendaciones de transparencia de la OMC, 2009-2019

En el caso de la sección 6 (Descripción del contenido), a pesar de ser una de las más importantes de una notificación, en la Figura 6, se muestra que el resultado es en promedio bajo. A diferencia de secciones previas, en este caso MERCOSUR incluiría información más detallada sobre los cambios normativos. En especial, cuando se notifican cambios en límites máximos de residuos de plaguicidas, se tiene la práctica de detallar los límites propuestos y su aplicación.

Cabe resaltar que, en muy pocos casos, se incluye alguna referencia a la afectación comercial que puede tener un cambio regulatorio y solo se centra la atención en los asuntos sanitarios o fitosanitarios.

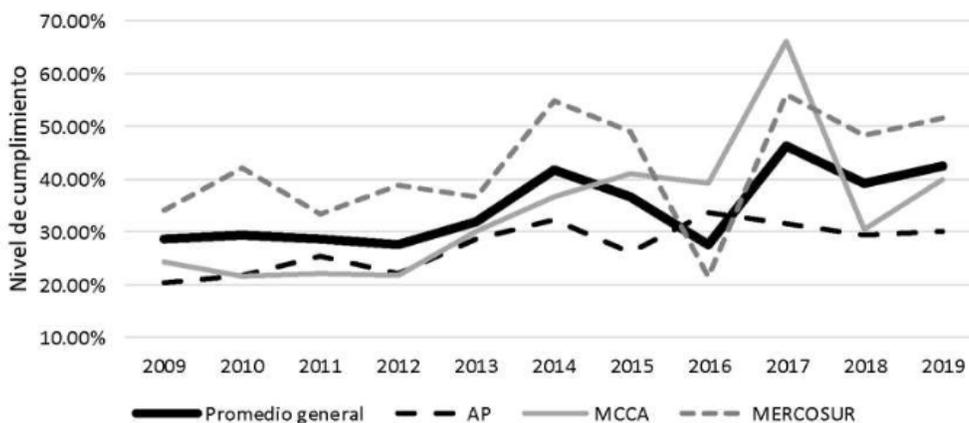
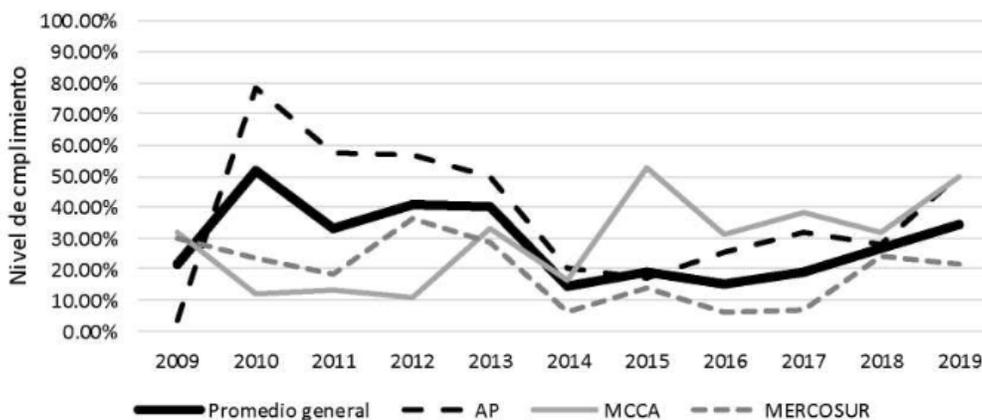


Figura 6. Evaluación de la sección 6 de las notificaciones MSF ordinarias respecto a las recomendaciones de transparencia de la OMC, 2009-2019

Respecto a la sección 8 (Existencia de una norma, directriz o recomendación internacional), se ha logrado una mejora considerable a partir del año 2015 en adelante respecto a la identificación de normas internacionales de referencia para las normativas notificadas por todos los países de estos tres bloques comerciales. A partir de dicho año, el nivel de cumplimiento de las recomendaciones de la OMC, para esta sección es cercana al 100%.

En lo concerniente a la sección 10 (Fecha propuesta de adopción y de publicación), la inclusión de fechas, que en el año 2010 tenía una mayor significancia, en el caso de la Alianza del Pacífico, ha ido disminuyendo durante el periodo analizado. Si bien la Alianza del Pacífico se mantiene por encima del promedio, como en el caso del Mercado Común Centroamericano, el nivel de inclusión de fechas propuestas de adopción o publicación aún se encuentra por debajo del 50%, conforme lo presentado en la Figura 7, es decir en menos de la mitad de notificaciones se tienen fechas precisas para la adopción de nuevos cambios regulatorios.



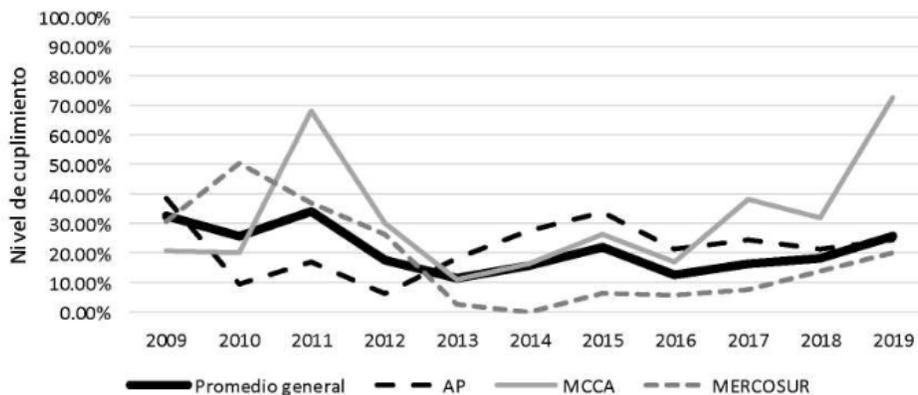


Figura 8. Evaluación de la sección 11 de las notificaciones MSF ordinarias respecto a las recomendaciones de transparencia de la OMC, 2009-2019

Respecto a la sección 12 (Fecha límite para la presentación de observaciones y organismo o autoridad encargada de tramitar las observaciones), el nivel de cumplimiento es aceptable, conforme se muestra en la Figura 9. Esta situación no implica necesariamente que los países de los tres bloques brinden un plazo de al menos 60 días para comentarios, sino que se ha identificado que diversas de las medidas propuestas se basan en normas internacionales de referencia o facilitan el comercio, con lo cual se podría reducir o eliminar el plazo para comentarios.

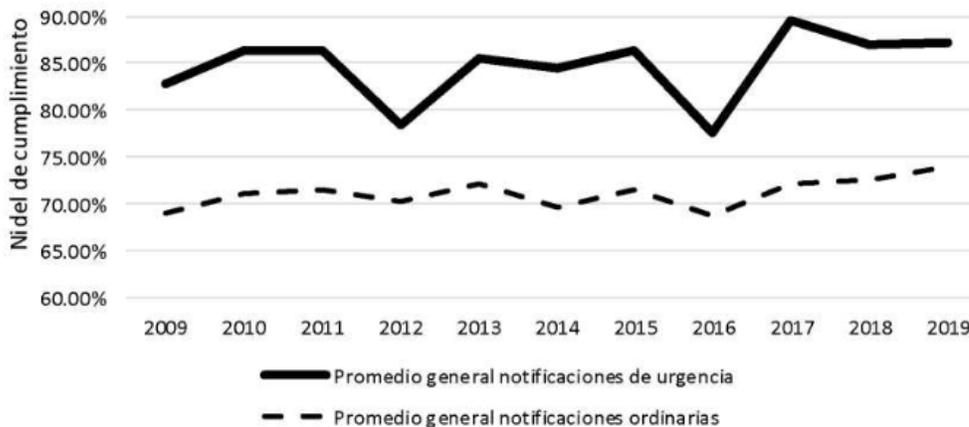
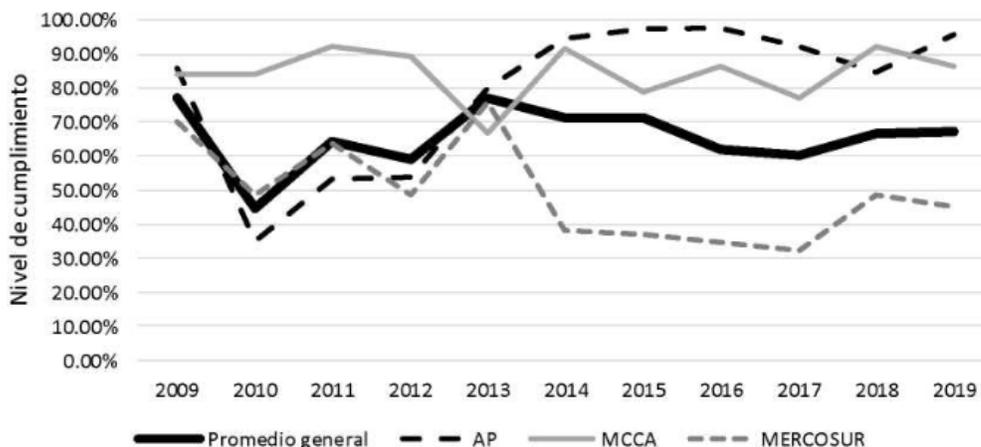


Figura 10. Comparación del nivel de cumplimiento de las notificaciones MSF de urgencia y ordinarias respecto a las recomendaciones de transparencia de la OMC, 2009-2019

Con relación a los productos abarcados, si bien el uso de partidas arancelarias aún es limitado, los países de los tres bloques en estudio presentan descripciones detalladas sobre los productos que se verían afectados por la medida de urgencia, con lo cual el nivel de cumplimiento que se muestra en la Figura 11 ha alcanzado niveles cercanos al 80% durante el año 2019.

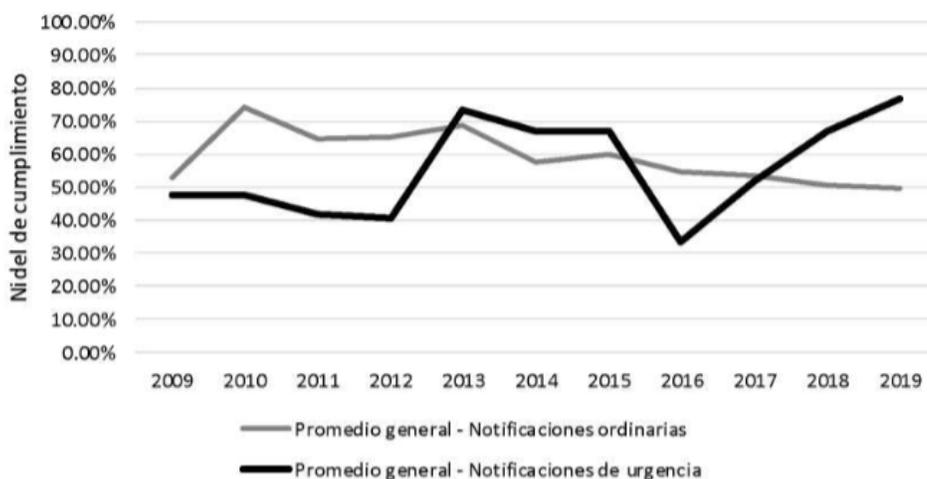


Figura 11. Comparación del nivel de cumplimiento de la sección 3 de las notificaciones MSF de urgencia y ordinarias respecto a las recomendaciones de transparencia de la OMC, 2009-2019

Respecto a la evaluación de la descripción del contenido que se incluye en la sección 6 de las notificaciones ordinarias y de urgencia, se ha identificado que la descripción en las notificaciones de urgencia permite entender de mejor manera la medida aplicada; sin embargo, en la mayoría de los casos, estas medidas se orientan al cierre del mercado para el producto que es afectado por la medida de urgencia. Igualmente, en la sección 8 de las notificaciones de urgencia, conforme se muestra en la Figura 12, los países en estudio presentan de manera óptima la naturaleza de la urgencia que origina este tipo de medida.

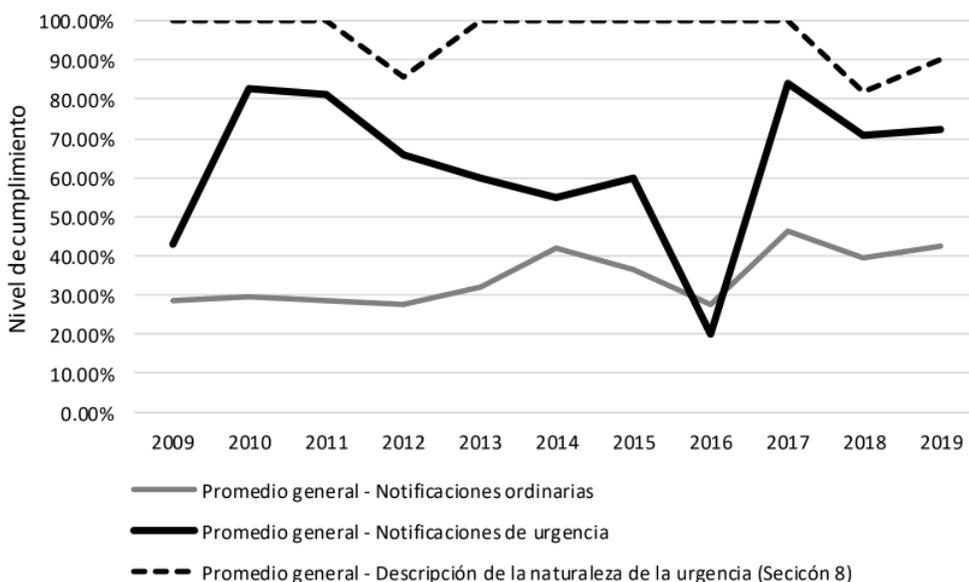


Figura 12. Comparación del nivel de cumplimiento de la sección 6 de las notificaciones MSF de urgencia y ordinarias y evaluación de la sección 8 de las notificaciones MSF de urgencia respecto a las recomendaciones de transparencia de la OMC, 2009-2019

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el presente trabajo se ha evaluado y analizado, a lo largo del periodo 2009-2019, la evolución de la calidad e integridad de la información que se incluyen en las notificaciones MSF ordinarias y de urgencia de la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano, identificando que los resultados respecto a las notificaciones MSF ordinarias son similares en los tres bloques. Al respecto, en el caso de las notificaciones ordinarias, se tiene un resultado promedio del 70% para los tres bloques estudiados.

De la misma manera, en las notificaciones ordinarias, estos países comparten retos comunes como la necesidad de mejorar la información respecto a los productos abarcados, descripción del contenido y fechas de adopción y entrada en vigor.

Igualmente, en el caso de las notificaciones de urgencia, si bien no resulta posible realizar un análisis por cada bloque, el nivel de cumplimiento alcanza el 80%, pero con temas por mejorar similares a los de las notificaciones ordinarias, tales como la descripción del contenido y la presentación de fechas y plazos en los que se mantendría una medida de urgencia.

Estos retos no son exclusivos de los tres bloques comerciales en análisis. Por el contrario, se presentan los mismos en el marco de APEC y también se habrían identificado en la encuesta realizada en el marco de la OMC durante el periodo del Cuarto Examen del Funcionamiento y Aplicación del Acuerdo MSF.

En ese sentido, el abordaje de estos retos podría ser gestionado en el marco de los comités MSF, o los grupos que hagan sus veces, dentro de alguno de los tres bloques y posteriormente presentado al Comité MSF de la OMC, a fin de impulsar la mejora transversal de la información de todas las notificaciones que se remiten a dicho comité.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2020). Tasa arancelaria, nación más favorecida, promedio ponderado, todos los productos (%). Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/TM.TAX.MRCH.WM.FN.ZS>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). & Banco Mundial (2019). The unseen impact of non-tariff measures: Insights from a new database. Ginebra: UNCTAD & Banco Mundial. Recuperado de https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2018d2_en.pdf [Consulta: 16 de setiembre de 2020].
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (2013). Non-tariff measures to trade: Economic and policy issues for developing countries. Ginebra: UNCTAD. Recuperado de https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20121_en.pdf [Consulta: 20 de setiembre de 2020].
- Consejo Consultivo Empresarial APEC (ABAC). & University of Southern California (2016). Non-Tariff Barriers in Agriculture and Food Trade in APEC: Business Perspectives on Impacts and Solutions. California: ABAC & University of Southern California. Recuperado de <tinyurl.com/y3y8dlyy> [Consulta: 16 de setiembre de 2020].
- Kwa, A. & Lunenburg, P. (2019). Notification and transparency issues in the WTO and the US' November 2018 communication. South Centre Research Paper, No. 92.
- Lamy, P. (2019). Medidas no arancelarias en ASEAN mirando hacia el futuro: de la protección a la precaución. En Integración regional y medidas no arancelarias en la ASEAN (pp. 1-4). Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA).
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2020a). Transparency - Why it matters at times of crisis. Recuperado de https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/transparency_report_e.pdf [Consulta: 20 de setiembre de 2020].
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2020b). Responder a la pandemia de COVID-19 con un comercio abierto y previsible de productos agropecuarios y alimenticios. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/GC/208R2.pdf&Open=True> [Consulta: 20 de setiembre de 2020].
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2020c). Notificaciones de los Miembros de la OMC sobre la COVID-19. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/covid19_s/notifications_s.htm [Consulta: 20 de setiembre de 2020].
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2020d). I-TIP Mercancías: Colección y análisis integrado de las MNA notificadas. Recuperado de <http://i-tip.wto.org/goods/default.aspx?language=es> [Consulta: 15 de setiembre de 2020].
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2020f). Examen del funcionamiento y aplicación del Acuerdo MSF. Ginebra: OMC. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/64.pdf&Open=True> [Consulta: 17 de setiembre de 2020].
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2015). Análisis de las respuestas al cuestionario sobre la transparencia en el marco del Acuerdo MSF. Ginebra: OMC. Recuperado de https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/GEN14_02.pdf&Open=True [Consulta: 16 de setiembre de 2020].
- Valverde, M. (2019). CTIPublic - Private Dialogue (PPD) on Promoting Transparency through the Improvement of Information Submitted in the Sanitary and Phytosanitary (SPS) Notifications. Singapur: APEC. Recuperado de <https://www.apec.org/Publications/2019/11/CTI-Public-Private-Dialogue-on-Promoting-Transparency> [Consulta: 16 de setiembre de 2020].
- Valverde, M.; Chan, J.; Huertas, D. & Ibarra, W. (2019). Study of APEC Economies' Sanitary and Phytosanitary (SPS) Notifications on Quality and Completeness of Information. Singapur: APEC. Recuperado de <https://www.apec.org/Publications/2019/08/Study-of-APEC-Economies-SPS-Notifications> [Consulta: 16 de setiembre de 2020].



> **MARÍA GRACIA DELGADO**

> **MALVA OLAVARRÍA**

Universidad de Chile

La paradoja de la graduación en América Latina

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente artículo es abordar el fenómeno de la graduación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), en particular en los países de América Latina, en el marco de la problematización del concepto de desarrollo y su medición. Se comienza con la presentación de los conceptos de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y de AOD como una de sus manifestaciones principales, considerando asimismo su evolución desde mediados del siglo XX. A continuación, se sintetiza la literatura más relevante en relación a los factores que explican la asignación de AOD, para luego abordar la cuestión del ingreso per cápita como criterio formal exclusivo para su provisión. Luego se aborda la cuestión de la multidimensionalidad del proceso de desarrollo y las connotaciones asociadas a la graduación como un fenómeno paradójico, para concluir con algunas reflexiones sobre la necesidad de avanzar hacia esquemas de AOD que trasciendan la renta per cápita e incorporen una visión multidimensional del desarrollo.

LOS CONCEPTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO Y AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO Y SU EVOLUCIÓN

Desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, la Cooperación Internacional puede ser definida como “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (Calduch, 1991, p. 88).

En ese marco, Ayllón (2007) plantea que son múltiples las categorías de relaciones de Cooperación Internacional que pueden darse, entre otras la política, económica y técnica, siendo una modalidad particular la CID. Si bien en la actualidad no existe una definición consensuada al respecto, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI, 2016a) plantea que la CID suele referir a las transferencias de recursos financieros o en especie, de carácter concesional o no reembolsable, destinadas a apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para alcanzar el bienestar de sus pueblos. Dichas transferencias pueden provenir de un país desarrollado, de otro país en desarrollo o de ambos actuando en conjunto, o bien de un gobierno local, organismo internacional o actor no estatal.

Sin perjuicio de la multiplicidad de actores que hoy intervienen en la CID y las diversas modalidades que ésta puede adoptar, por muchos años el concepto fue equiparado al de AOD, asociado a la transferencia de recursos Norte-Sur. Según Ayllón (2007), el surgimiento de la CID puede ubicarse al finalizar la Segunda Guerra Mundial como consecuencia de diversos factores, entre los que se encuentran los conflictos Este/Oeste y Norte/Sur. En relación al primero, se considera que la CID fue utilizada por las dos grandes potencias durante la Guerra Fría para “fortalecer económica, social y políticamente a los aliados que más directamente sufrían las presiones de la potencia enemiga” (Ayllón, 2007, p. 34). El ejemplo más claro es el Plan Marshall, instrumento utilizado por Estados Unidos para reconstruir a sus aliados europeos en la segunda posguerra.

Por su parte, el conflicto Norte/Sur refiere a la descolonización que comienza a darse a partir de fines de los años cuarenta en Asia y África, la cual pone en marcha un nuevo proceso que permitirá la confluencia entre las reivindicaciones de los nuevos países surgidos a la vida independiente y la voluntad de las ex metrópolis de no perder o de ganar influencia en el nuevo Tercer Mundo (Barbé, 1995). En esta línea, se ha planteado que los orígenes de la AOD se remontan a una idea planteada por el Partido Laborista británico como parte de su plataforma de campaña en la década de 1950. Originalmente, la meta era que al menos el 1% del ingreso de los países donantes fuera transferido a los países en de-

sarrollo. La propuesta fue posteriormente presentada a nivel internacional por el Consejo Mundial de Iglesias¹ y refinada en los años subsiguientes (OCDE, 2002).

En este marco, la entrada de los nuevos países surgidos a la vida independiente a la Organización de las Naciones Unidas llevó a que ésta adoptara una estrategia de ayuda al desarrollo sobre la base de los propósitos recogidos en el capítulo IX de su Carta ("Cooperación internacional económica y social"). En 1960, la Asamblea General adoptó la Resolución 1515 (XV) titulada "Acción concertada en pro del desarrollo económico de los países económicamente poco desarrollados", en la cual se establece que uno de los procedimientos para lograr dicho desarrollo serán las transferencias de recursos de norte a sur (Barbé, 1995).

En ese mismo año surge el Grupo de Asistencia para el Desarrollo (GAD) como un foro de consulta entre los donantes de asistencia a los países menos desarrollados (Fuhrer, 1996). En 1961, durante su cuarta reunión, el GAD adoptó la resolución relativa al "esfuerzo común de la ayuda", la cual solicitaba a sus miembros comprometerse a expandir el volumen agregado de recursos destinados a los países menos desarrollados y a mejorar su eficacia (Fuhrer, 1996). Más tarde ese mismo año, dicho grupo dio paso al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la recientemente creada Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con los objetivos de ampliar el flujo de recursos a los países menos desarrollados, mejorar los términos y condiciones de la ayuda y aumentar su eficacia. El CAD ha sido desde entonces el foro principal donde se han forjado los consensos básicos para la definición del concepto de AOD que, si bien admite cierta flexibilidad en su interpretación, ha mantenido vigente sus elementos constitutivos (Hynes y Scott, 2013).

Posteriormente, en el marco de intensas negociaciones, se acordó la meta sugerida por la Comisión Pearson, instituida en 1968 por el entonces presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, para revisar los antecedentes de asistencia al desarrollo, evaluar los resultados y hacer recomendaciones a futuro. La meta de AOD acordada incluiría exclusivamente las transacciones oficiales de países desarrollados a países en desarrollo (no así los flujos provenientes del sector privado) de carácter concesional; esto es, que presentaran un elemento de donación determinado y a tasas de interés por debajo de las ofrecidas por el mercado (OCDE, 2002).

Todos estos avances cristalizaron en el reconocimiento formal de la categoría de AOD en el año 1970 por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas (el CAD había adoptado el concepto el año anterior), a través de la aprobación de la Resolución 2626 (XXV) que en su párrafo 43 plantea lo siguiente:

*Cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del Decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0,7% de su producto nacional bruto a precios de mercado.*²

En términos generales, los países miembros del CAD han aceptado la meta del 0,7%, al menos como un objetivo a largo plazo. Ello sin perjuicio de que, por ejemplo, Estados Unidos nunca suscribió metas ni cronogramas específicos. Más allá de lo anterior, la meta ha sido reiteradamente confirmada en diver-

¹ El Consejo Mundial de Iglesias es una comunidad que agrupa a iglesias, denominaciones y comunidades de iglesias en más de 110 países y territorios de todo el mundo que representan más de 560 millones de cristianos, incluidas la mayoría de las iglesias ortodoxas, gran cantidad de iglesias anglicanas, bautistas, luteranas, metodistas y reformadas, así como iglesias unidas e independientes (<https://www.oikoumene.org/es/about-us>).

² Resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas: "Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo". Nueva York, 24 de octubre de 1970.

Los foros internacionales tanto por países desarrollados como en desarrollo. Suecia y Holanda fueron los primeros países en alcanzarla en 1975, a los que posteriormente se sumaron de manera intermitente otros como Noruega, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo y el Reino Unido. Sin embargo, el promedio de AOD provista por los miembros del CAD nunca superó el 0,4% de su Ingreso Nacional Bruto (INB)³ (OCDE, 2002).

Tras la revisión realizada por el CAD en diciembre de 2014, a partir de 2015 la AOD es definida como los flujos dirigidos a los países y territorios incluidos en la lista de receptores del CAD y a instituciones multilaterales de desarrollo, que reúnen los siguientes requisitos: a) son llevados a cabo por los gobiernos en carácter oficial; b) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo; c) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 45% para los países menos adelantados y otros países de renta baja, 15% de donación para los países de renta media baja y 10% de donación para los países de renta media alta (AUCI, 2016a). Si la transacción cumple con estos requisitos, entonces todo el monto (no únicamente la porción de donación) es reportado como AOD.

La AOD puede asumir dos modalidades principales: bilateral o multilateral.

La AOD bilateral refiere a las transacciones (proyectos o programas, cooperación técnica, ayuda alimentaria, alivio de la deuda o ayuda humanitaria) que el país desarrollado otorga directamente al gobierno o a la sociedad civil del país en desarrollo. A través de la AOD multilateral, el país desarrollado transfiere recursos a un fondo, organismo, institución o agencia internacional con mandato en el desarrollo (por ejemplo: al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), que es quien realiza las iniciativas de cooperación en el país en desarrollo. (AUCI, 2016b, p.8).

En noviembre de 2008, la OCDE publicó un documento⁴ que provee especificaciones adicionales sobre las transacciones que pueden ser catalogadas como AOD, a efectos de facilitar el cálculo y reporte por parte de los países donantes. Esto incluye los rubros incluidos y excluidos, la elegibilidad de la ayuda para instituciones multilaterales, el alcance tanto de las agencias oficiales proveedoras como de los flujos transferidos, y la conceptualización del carácter concesional de la ayuda. De lo expuesto, puede concluirse que las transferencias susceptibles de ser contabilizadas como AOD son únicamente aquellas que cumplan con los requisitos previamente especificados; entre ellos, estar dirigidas a destinatarios incluidos en la lista de receptores elaborada por el CAD.

Resulta pertinente, por lo tanto, preguntarse cuáles son los criterios que determinan la inclusión de los países en la lista anteriormente mencionada. La respuesta a dicho planteo es relativamente sencilla, en tanto el único criterio considerado por el CAD hasta el momento es el INB per cápita, calculado en función de los datos relevados por el Banco Mundial (convertido de la moneda local a dólares estadounidenses mediante la utilización del método Atlas)⁵. Considerando dicho indicador, los países son clasificados en cuatro grupos de ingresos: bajos, medio-bajos, medio-altos y altos⁶. Los umbrales son revisados el 1° de julio de cada año, y los países re-clasificados sobre la base de la estimación de su INB per cápita para el año calendario anterior. Si bien dichas categorías no son utilizadas por el Banco con objetivos operacionales, su construcción sigue la misma metodología utilizada para determinar la política operacional de préstamos del organismo (World Bank Data Help Desk, s/f).

³ Desde 1993, el concepto de “Producto Nacional Bruto” (PNB) fue sustituido por el de “Ingreso Nacional Bruto” (INB).

⁴ “Is it ODA?” Factsheet, November 2008.

⁵ También se incluyen en la lista los países categorizados como “Países Menos Adelantados”, según definido por Naciones Unidas.

⁶ Para el año fiscal actual (2021), las economías de bajos ingresos se definen como aquellas con un INB per cápita de USD 1.035 o menos en 2019; las economías de ingreso medio-bajos son aquellas un INB per cápita entre USD 1.036 y USD 4.045; las economías de ingreso medio-altos son aquellas con un INB per cápita entre USD 4.046 y USD 12.535; las economías de ingresos altos son aquellas con un INB per cápita de USD 12.536 o más (World Bank Data Help Desk, s/f).

La lista del CAD es actualizada cada tres años e incluye a todos aquellos países y territorios con un INB per cápita bajo o medio (medio bajo y medio alto), con excepción de los miembros del G8, los miembros de la Unión Europea (UE) y los países con una fecha fijada para la entrada en la UE. En cada revisión, los países que hayan mantenido un INB per cápita alto en los tres años anteriores son retirados de la lista. Si bien esto no significa que no puedan seguir siendo receptores de transferencias de terceros destinadas a promover el desarrollo y bienestar de sus poblaciones, las mismas ya no pueden seguir siendo consideradas AOD según los criterios previamente mencionados. Por lo tanto, es esperable que los países donantes tengan menos incentivos para darles continuidad en un contexto de recursos limitados, en tanto dichas transferencias no aportan a la meta del 0,7% comprometida hace cincuenta años y a la que, como fue anteriormente planteado, pocos países han arribado.

Ya definida la AOD y sus principales características, resulta oportuno presentar de forma sintética el panorama actual y su evolución en relación a los flujos de ayuda, los principales actores involucrados y los hitos fundamentales que marcan la evolución del fenómeno durante el transcurso del tiempo.

LOS FACTORES QUE EXPLICAN LA ASIGNACIÓN DE AOD

Antes de abordar la cuestión de los factores que explican específicamente la asignación de AOD, es relevante intentar dar respuesta, al menos de forma superficial, a la pregunta más general de por qué los Estados cooperan unos con otros. Si bien la respuesta depende de la corriente teórica que se considere, en términos generales Ayllón (2007) plantea que la cooperación tiene lugar en el ámbito internacional por motivos tanto objetivos como subjetivos. Dentro de los primeros se encuentran "la incapacidad individual de los Estados para hacer frente a los problemas globales o la satisfacción de intereses" (p. 41), mientras que los segundos incluyen "la percepción derivada del sentimiento de deber moral, de la existencia de valores compartidos por toda la humanidad, por la búsqueda de la Justicia" (p. 41), entre otros.

En este marco, las líneas teóricas que explican el fenómeno de la CID (realistas, estructuralistas, constructivistas, entre otras) se diferencian entre sí, entre otras características, por los motivos que consideran como determinantes de dicha cooperación. En ese sentido, mientras que unos plantean que la ayuda internacional se brinda en función de los intereses de los donantes para el mantenimiento o aumento de su poder relativo ("motivaciones egoístas" según Pauselli, 2013), otros ponen el foco en la existencia de principios morales como la solidaridad y el ideal humanitario para explicarla ("motivaciones altruistas"). Dentro del primer grupo destaca el conjunto de autores adscritos al enfoque realista, para quienes la cooperación internacional constituye un instrumento de política exterior que utilizan los Estados donantes para la promoción de su interés nacional, mantener o acrecentar su poder, lograr influencia política u otro tipo de ventajas (Ayllón, 2007). Morgenthau -principal exponente de esta corriente- afirmaba en 1962 que, si Estados Unidos no brindara ayuda externa, no podría asegurar parte de sus intereses en el exterior en aquellos casos donde los medios militares y los métodos tradicionales de diplomacia no resultan apropiados.

Otras explicaciones que ponen el foco en las "motivaciones egoístas" para explicar la ayuda externa son los enfoques estructuralistas. Autores como Mende (1974) y Zelystra (1975), inspirándose en la teoría marxista, "han contemplado la ayuda como un anzuelo lanzado por el Primer Mundo a los Países en Desarrollo [... a través del cual los países ricos tratan de controlar a los pobres obteniendo a cambio ventajas políticas, económicas y militares" (Ayllón, 2007, p. 42). Más recientemente, Lemus Delgado planteó que "la AOD ha tenido como objetivo esparcir una visión de progreso cobijada por los principios del liberalismo político y económico, que constituyen los baluartes que mejor reflejan una visión del orden internacional que responde a los intereses de la potencia hegemónica" (2018, p. 47). Variantes de esta escuela son la teoría de la interdependencia o de los regímenes internacionales, que postulan que la ayuda surge como consecuencia de la existencia de una interdependencia creciente en el sistema in-

ternacional. En este contexto, autores como Keohane (1993) plantean que los Estados cooperan en el marco de organizaciones internacionales ya que ello constituye una manera menos costosa para ejercer su poder. En este enfoque, las instituciones juegan un rol clave en tanto moldean el comportamiento de los actores.

Considerando el contexto actual, puede afirmarse que el inicio de la pandemia del Covid- 19 en Europa estuvo marcado por actos casi piratescos, como la incautación de productos médicos⁷, tras lo cual la reacción de los gobiernos fue avanzar en la búsqueda de soluciones coordinadas a nivel regional. Unos meses después se aprobó el Plan europeo de recuperación. Este tránsito fue posible en un contexto institucionalizado como la UE, en el que los intereses recíprocos fueron capaces de eclipsar a los intereses en conflicto y propiciar la cooperación (Axelrod, 1985).

Estos intereses recíprocos descansan en finalidades geopolíticas, así como el multilateralismo y la securitización de la AOD (Sanahuja, 2005). Tal como el Plan Marshall buscaba ayudar a la reconstrucción de Europa para frenar la influencia soviética de manera de mantener la hegemonía estadounidense, teniéndola como aliada. El Plan europeo de recuperación que propuso la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, tiene un propósito geopolítico, cual es, darle significado a la pertenencia a la UE, reencantar a los europeos con Europa, especialmente tras la grieta provocada por el Brexit y los bajos porcentajes de apoyo de los ciudadanos a las instituciones europeas. A diferencia del original, hoy es Europa quién se ofrece a sí misma un Plan Marshall. No es azar que la presidenta lo haya citado como ejemplo, los simbolismos son importantes, es un símbolo de su "ambición de convertir a la UE en una verdadera unión geopolítica, capaz de competir a la par con gigantes como Estados Unidos y China" (Pirozzi, 2020) .

En Latinoamérica, aún no se produce el tránsito desde la atomización hacia la cooperación, y no sólo por razones coyunturales como la actual presidencia de Brasil, que resta a un importante actor en la región de la posibilidad de establecer alianzas, sino también por nuestra dificultad histórica de construir intereses recíprocos de la región, producto tal vez de las grandes desigualdades que polarizan a las personas y sus gobiernos, restringiendo la posibilidad de acuerdos a países con cercanías ideológicas pero sin alcance regional. Tal como advierte Keohane (1984) la búsqueda miope del interés propio puede ser desastrosa, pero en la medida que se perciba la ventaja que ofrece la colaboración en el largo plazo, la estabilidad de la reciprocidad, de la transparencia, en oposición al sálvese quien pueda, abre la posibilidad de propender hacia la cooperación.

Por otro lado, dentro de las corrientes que ponen énfasis en las "motivaciones altruistas" para explicar la cooperación internacional, se destacan los enfoques constructivistas. Autores como Lumsdaine (1993) afirman que es incorrecto considerar únicamente motivaciones asociadas a intereses económicos y políticos de los donantes, debiéndose tener en cuenta además razones de tipo humanitario y convicciones igualitarias. En la misma línea, Ridell (1987) considera que circunstancias tales como las necesidades de los pobres, la existencia de relaciones desiguales entre los países y la posibilidad de compensarlas favorecen la existencia de un marco ético por el cual los Estados más ricos promueven el desarrollo de los más desfavorecidos.

Por su parte, Pauselli (2013) afirma que desde comienzos del siglo actual se han propuesto explicaciones que intentan conjugar las escuelas anteriores, reconociendo la existencia de factores diversos que influyen en la asignación de la ayuda externa. Se mencionan como ejemplos los estudios de Montúfar (2001), que reconoce la interacción entre intereses, instituciones e ideas, y de Sogge (2002), que plantea la existencia de "una combinación de intereses comerciales, estratégicos y humanitarios por parte de

⁷ Un caso tuvo lugar durante una operación de transbordo en el puerto de Gioia, en el que las autoridades aduaneras italianas incautaron 364.200 pares de guantes quirúrgicos provenientes de Malasia y 9.720 dispositivos para intubación traqueal provenientes de China, insumos médicos cuyo destino era Francia (Hoekman et al, 2020).

los donantes” (Pauselli, 2013, p. 77). Asimismo, este autor plantea que existe otro grupo de trabajos, realizados fundamentalmente desde la economía, que se basan en análisis empíricos de los factores que influyen en la decisión de los donantes de otorgar asistencia a países en desarrollo.

En este marco, hay autores que señalan que los intereses de los donantes (fundamentalmente consideraciones políticas y estratégicas) predominan sobre las necesidades económicas y de desempeño político de los receptores en la asignación de la AOD bilateral. Según Alesina y Dollar (2000), factores como la existencia de un vínculo colonial anterior entre donante y receptor y los patrones de voto en las Naciones Unidas explican en mayor medida la distribución de la ayuda que las instituciones políticas y las políticas económicas de los receptores. Por su parte, Younas (2008) destaca la importancia del interés de los donantes en aumentar sus exportaciones al país receptor en la determinación de la ayuda, priorizándose a aquellas naciones que tienen una mayor tendencia a importar productos en cuya producción los donantes tienen una ventaja comparativa (bienes de capital). De igual manera, Neumayer (2003) concluye que aquellos países que importan una mayor proporción de bienes y servicios de países occidentales reciben más AOD. Berthélemy y Tichit (2002) señalan que el comercio bilateral entre donante y receptor tiene un impacto positivo en la asignación de la ayuda que, si bien es de baja magnitud, se ve incrementado con el transcurso del tiempo.

También poniendo el foco en el donante, pero esta vez con especial referencia a sus características domésticas, Lu y Breuning (2014) demuestran que la igualdad de género (medida a través del nivel de representación política de las mujeres en las instituciones de gobierno) favorece la provisión de ayuda externa. En esta línea, Woo y Parke (2016) afirman que, en promedio, los principales donantes puntúan muy bien en lo que refiere a derechos de las mujeres y, adicionalmente, en general plantean la mejora de este aspecto en los países receptores como un objetivo explícito de sus programas de ayuda.

Sin perjuicio de lo anterior, también existe evidencia de que las características y necesidades de los países receptores inciden en la decisión de los países donantes de brindar AOD. Por ejemplo, Berthélemy y Tichit (2002) plantean que los indicadores asociados a libertades civiles y políticas en el país receptor tienen un impacto positivo y significativo sobre los flujos de ayuda recibidos, mientras que Neumayer (2003) reporta una influencia significativa del respeto por los derechos humanos sobre esta variable. Por su parte, Alesina y Dollar (2000) identifican una relación positiva entre los procesos de democratización y (en menor medida) de liberalización económica de los países receptores y los niveles de AOD recibida. En la misma línea, Trumbull y Wall (1994) constatan una relación positiva entre la provisión de ayuda y los derechos civiles y políticos del Estado receptor. Por otro lado, Barry (2012) analiza los flujos de AOD destinados específicamente a la promoción de la democracia en los países receptores y concluye que estos han aumentado sustancialmente desde 1980, fundamentalmente luego de la Guerra Fría y de los atentados del 11 de setiembre de 2001 ocurridos en Estados Unidos. Por su parte, Alesina y Weder (2002) se preguntan si los gobiernos menos corruptos reciben menos AOD y concluyen que no hay evidencia para afirmarlo.

En lo que refiere a otras variables asociadas a la situación de los países receptores de ayuda, Dudley y Montmarquette planteaban ya en 1976 que la ayuda per cápita a un país determinado aumenta en la medida que su nivel de ingreso per cápita y el tamaño de su población es menor (Bandyopadhyay y Vermann, 2013). Ambas variables son también reconocidas como significativas por Wall (1995) y Neumayer (2003), mientras que la segunda (tamaño de la población) es especialmente destacada por Alesina y Dollar (2000) y por Berthélemy y Tichit (2002) como relevante. Estos últimos autores, sin embargo, no arriban a una conclusión robusta en términos de la incidencia del ingreso per cápita en la recepción de AOD. Ello porque, si bien su impacto es significativamente negativo en términos generales, presenta una relación positiva para algunos donantes (Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos y Reino Unido). Tampoco lo hacen Trumbull y Wall (1994) quienes, si bien encuentran una relación significativa en primera instancia, ésta disminuye considerablemente al considerar variables de control. Younas (2008)

sí concluye que la AOD se concentra en los países con menores niveles de ingreso per cápita, si bien su nivel de significación se ve reducido al incorporarse al análisis variables de control (reservas totales per cápita, distancia entre donante y receptor, poder de compra doméstico real per dólar).

Por su parte, en lo que refiere a la relación entre AOD y mortalidad infantil en el país receptor, la misma es positiva y significativa en los estudios realizados por Trumbull y Wall (1994), Berthélemy y Tichit (2002) y Younas (2008), lo cual lleva a los autores a aventurar que dichos donantes se preocupan en mayor medida por dimensiones no monetarias de la pobreza. Sin embargo, Wall (1995) no encuentra correlación entre ambas variables.

A diferencia de los estudios anteriores, que se centran en la ayuda provista por los donantes miembros del CAD, Dreher et al. (2010) analizan las diferencias en los patrones de asignación de AOD bilateral por parte de donantes pertenecientes al CAD y los “nuevos donantes”, quienes no forman parte de dicha organización. Esta distinción aparece como relevante en tanto, según los autores, más de treinta donantes estarían operando fuera del marco del CAD, tornándose su participación crecientemente importante en el escenario de la cooperación internacional. Los principales hallazgos de dicho estudio plantean que los nuevos donantes: i) se focalizan en mayor medida que los tradicionales en destinar ayuda a países relativamente más cercanos, ii) tienen una consideración menor de las necesidades de los receptores, iii) presentan un sesgo relativamente menor hacia países con bajos niveles de gobernanza, iv) responden a la ocurrencia de desastres, v) destinan montos menores de AOD, y vi) no persiguen intereses comerciales. Asimismo, este estudio concluye que el INB per cápita no juega un rol relevante en la asignación de AOD para los nuevos donantes, mientras que los donantes tradicionales favorecen en mayor medida a los países más pobres.

Es oportuno señalar que la bibliografía anteriormente reseñada se centra exclusivamente en la ayuda al desarrollo provista directamente por los países (bilateral), existiendo un desarrollo mucho menor de la literatura relativa a la explicación de la ayuda multilateral, esto es, los flujos que los gobiernos transfieren a las organizaciones multilaterales con mandato de desarrollo. Sin embargo, es importante considerar este aspecto dado que la AOD multilateral asciende casi al 50% de la AOD total, según datos de 2016 (OECD, 2017). Esto incluye tanto las contribuciones realizadas a las organizaciones multilaterales per se (AOD multilateral en términos estrictos), como aquellas realizadas con un propósito específico u orientadas a un país o región determinados (también conocida como AOD bi-multi). Sin embargo, cuando el donante decide a discreción la disposición de los fondos, la AOD es computada como bilateral. Por lo tanto, si se considera la AOD multilateral en términos estrictos, ésta asciende a alrededor del 25% de la AOD total (Gulrajani, 2016). Actualmente existen más de doscientas organizaciones y fondos que participan en el sistema multilateral de cooperación (OECD, 2011), de las cuales treinta y siete reportan al CAD.

En términos de los motivos por los que los donantes eligen el sistema multilateral para canalizar parte de la AOD, se encuentran: su legitimidad política para abordar asuntos globales, su base técnica relativamente más sólida que la de los donantes bilaterales individuales y la posibilidad de aprovechar economías de escala (OECD, 2011). Asimismo, los canales de ayuda multilateral aparecen como menos politizados, más orientados a la demanda, más selectivos en términos de criterios de pobreza y más eficientes para entregar bienes públicos globales. Por el contrario, los canales bilaterales están más politizados, son más selectivos en términos de criterios de gobernanza, tienen costos de administración relativamente inferiores y están mucho más fragmentados.

En ese sentido, se plantea que la decisión de los donantes de canalizar AOD por canales multilaterales o bilaterales depende en gran medida de sus motivaciones para brindar ayuda (Gulrajani, 2016). En la misma línea, Neumayer (2003) concluye que las necesidades de los receptores tenderían a tener una importancia relativa mayor a nivel de AOD multilateral provista, mientras que los intereses de los do-

nantes pesarían en mayor medida en la provisión de AOD bilateral. No obstante, cabe señalar que la evidencia sobre lo anterior es en algunos casos contradictoria. Dollar y Levin (2006), por ejemplo, plantean que desde inicios del siglo XXI la ayuda multilateral es más selectiva que la bilateral en términos del nivel de democracia y estado de derecho de los países receptores. Sin embargo, Gulrajani (2016) repasa literatura posterior que relativiza dicha afirmación. Así, concluye que la evidencia reciente sugiere que la AOD bilateral es más selectiva considerando criterios de gobernanza, pero sin embargo la AOD multilateral presenta una selectividad mayor en términos de pobreza y necesidades del país receptor. Para ilustrar esta afirmación el autor retoma los resultados del análisis de Palagashvili y Williamson (2014), que plantean que los donantes bilaterales destinan alrededor de un quinto de su ayuda a países de ingresos bajos, mientras que las agencias multilaterales otorgan en promedio más de la mitad.

En síntesis, siguiendo a Neumayer (2003), puede afirmarse que la evidencia muestra que tanto los intereses de los donantes como las necesidades de los receptores tienen algún tipo de influencia en la asignación de AOD para la mayoría de los países donantes, registrándose diferencias a nivel bilateral y multilateral. Es importante señalar que los diversos autores reseñados utilizan distintas variables, metodologías de análisis y consideran diversos períodos temporales y conjuntos de países, lo que en algunos casos dificulta la comparabilidad de los resultados obtenidos. Asimismo, es oportuno mencionar que, más allá de las conclusiones extraídas a nivel agregado, la mayoría de los estudios reseñados advierten comportamientos diferenciales a nivel de motivaciones para la provisión de AOD bilateral entre los países donantes.

EL INGRESO PER CÁPITA COMO CRITERIO EXCLUSIVO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA AYUDA

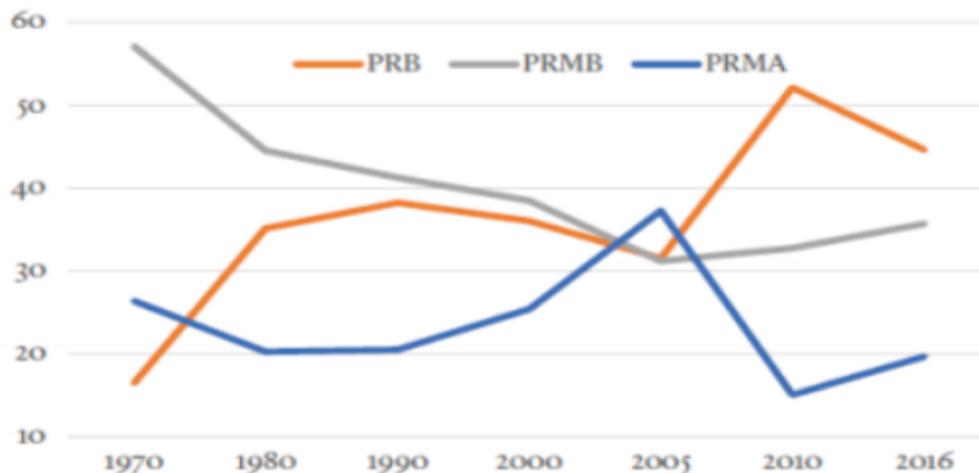
La revisión de literatura esbozada en la sección anterior en lo que refiere a las variables que explican la provisión de AOD plantea varias líneas de investigación futura. Una limitación es que todos los autores reseñados utilizan los datos provistos por el CAD para realizar sus análisis, por lo que estos quedan restringidos al universo de países receptores habilitados para recibir AOD (aquellos poseedores de un INB per cápita medio o bajo). Por lo tanto, dicha revisión no permite identificar los patrones de conducta de los países donantes con respecto a todos los países receptores de CID en el sentido amplio del término. No obstante, pone de manifiesto que las motivaciones para brindar ayuda son diversas y no se encuentran circunscritas a una única dimensión. En este sentido, resulta al menos pertinente cuestionar la consideración del INB per cápita como criterio fundamental para la asignación de AOD.

Por un lado, si bien dicho indicador permite dar seguimiento a la evolución de una determinada economía y realizar comparaciones entre países, su uso preminente para la medición del desarrollo ha sido frecuentemente criticada. Ello porque se trata de un indicador de crecimiento económico pero no necesariamente de bienestar o de desarrollo, en tanto el primero puede darse por motivos diversos (descubrimiento de nuevos recursos, aumento de la población activa, mejoras de productividad, entre otros) que no necesariamente se traducen en una mejora de la calidad de vida de la población en términos educativos, sanitarios, ambientales o sociales (Romero, 2020). En particular, existe evidencia de que el vínculo entre ingreso per cápita y bienestar se debilita a medida que los países incrementan sus ingresos. Asimismo, en la medida que esto sucede, otras dimensiones del bienestar adquieren mayor relevancia para los individuos (Nieto Parra y Salinas, 2020). Por su parte, las dimensiones contempladas en el cálculo de los ingresos per cápita se circunscriben a aquellas que pueden ser monetizadas, excluyendo otras tantas que son altamente valoradas pero no tangibles o comercializables (por ejemplo, seguridad, felicidad, confianza, equidad, etc.). Tampoco se consideran actividades tales como las tareas domésticas y de cuidado no remuneradas, el trabajo voluntario o las redes de apoyo comunitarias, que son pilares fundamentales en las sociedades actuales y realizan un aporte relevante al bienestar (Romero, 2020).

Por otra parte, en la actualidad la distinción entre países desarrollados y en desarrollo ya no es tan clara como en el pasado, dada la creciente heterogeneidad de estos últimos. Alonso (2013) plantea que “la ayuda internacional nació confiada en el supuesto de que los países en desarrollo conformaban una realidad homogénea y marcadamente diferente a la propia de los países desarrollados (la brecha Norte-Sur)” (p. 1). Dicha situación ya no refleja la realidad actual, en tanto los países se encuentran cada vez más en una escala continua y dilatada en términos de desarrollo. Asimismo, la existencia de un mundo más multipolar, donde ya no existen dos bloques claramente diferenciados como en la posguerra, también cuestionan la distinción anterior. Por el contrario, en la actualidad se constata la presencia de “nuevas potencias provenientes del mundo en desarrollo [que] han emergido, dotadas de un elevado dinamismo y con creciente capacidad de proyección internacional” (p. 2), que no son fácilmente clasificables en las categorías tradicionales (“desarrollados” o “en desarrollo”).

Sumado a lo anterior, el 70% de las personas pobres del mundo viven en países de ingresos medios, los cuales constituyen más de la mitad de los países del mundo (CEPAL, 2012). Según Sumner (2010), es evidente que el problema de la pobreza global ha mutado: se estima que en 1990 más del 90% de los pobres del mundo vivían en países de ingresos bajos, mientras que a finales de la primera década del siglo XXI casi tres cuartas partes lo hacían en países de ingresos medios. A pesar de ello, en las últimas décadas los donantes han priorizado a los países con ingresos bajos a la hora de transferir fondos de cooperación internacional: mientras que en 1990 alrededor de la mitad de la AOD estaba destinada a países de ingresos bajos y menos adelantados, en 2010 esta participación aumentó a más del 65% (CEPAL, 2012). Dicha tendencia se vio reforzada por la Declaración del Milenio suscrita en el año 2000, la cual instó a los países donantes a priorizar a los países con menores niveles de renta como receptores. En este contexto, entre 1970 y 2010 se registró una progresiva disminución de la participación de los países de renta media en la captación de AOD. Como muestra el Gráfico 1, ésta pasó de representar un 75% del total a menos de la mitad de los flujos financieros, si bien esta tendencia ha tenido un leve retroceso desde entonces (Tassara, 2020).

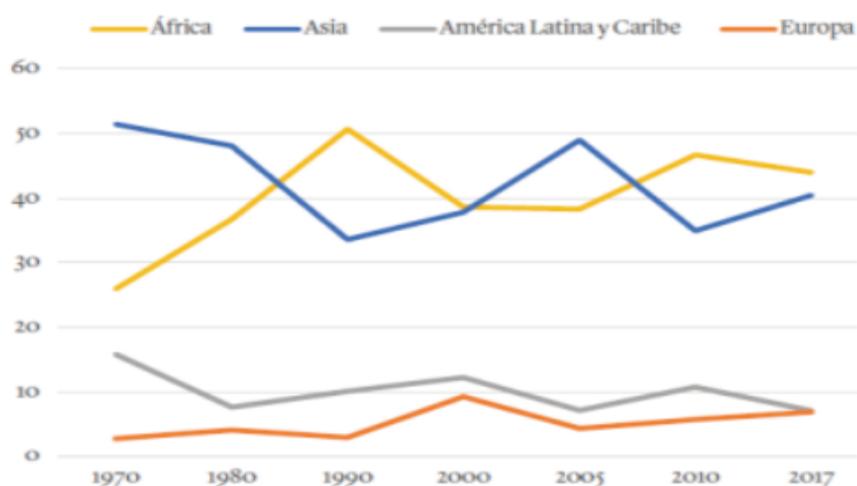
Gráfico 1: Asignación de AOD por niveles de renta (en porcentajes)



Fuente: Tassara, 2020, p. 8.

En particular, como surge del Gráfico 2, mientras que alrededor de un 15% de la AOD era percibida por los países de América Latina y el Caribe a principios de los años setenta, su participación se redujo a un 7% en 2017. En la misma línea, a mediados de la década de 1960 la AOD significaba para dichos países el 1,5% del producto regional, descendiendo a 0,4% en los años noventa y a 0,22% en 2016 (Tassara, 2020). Todo ello pone de manifiesto la creciente exclusión de los países en desarrollo que alcanzan ciertos niveles de ingreso per cápita, en particular los latinoamericanos, de los flujos de AOD provenientes de los países desarrollados.

Gráfico 2: Asignación de AOD por regiones (en porcentajes)



Fuente: Tassara, 2020, p. 9.

LA MULTIDIMENSIONALIDAD DEL DESARROLLO

Tanto en términos analíticos como operacionales, numerosos autores afirman que no existen criterios unívocos para clasificar a los países de acuerdo a su nivel de desarrollo, dada la multidimensionalidad del concepto (Nielsen, 2011; Glennie y Prizzon, 2012; CEPAL, 2012; Alonso, 2013; Alonso et al., 2014; Sumner y Tezanos, 2014). Por lo tanto, es reduccionista asumir que un país superó sus problemas de desarrollo considerando exclusivamente el ingreso per cápita. Los motivos asociados son numerosos y diversos, entre los cuales pueden destacarse los siguientes: la distribución del ingreso puede ser muy desigual a la interna del país; existe una gran heterogeneidad entre los países considerados "en desarrollo" en términos productivos, sociales y territoriales; las capacidades requeridas para consolidar un desarrollo sostenible no necesariamente están desarrolladas tras la superación de un umbral arbitrariamente determinado.

Ya en 1968, Huntington planteaba que la mejora en los indicadores económicos no se traduce automáticamente en una mejor situación del país en otros aspectos clave del desarrollo. Al analizar los problemas de gobernabilidad registrados en la mayoría de los países de África, Asia y América Latina durante las dos décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial, el autor concluyó que aquellos podían ser explicados por un precipitado cambio social y una creciente participación de nuevos grupos en política, sin que esto se viera acompañado por un desarrollo institucional suficiente como para canalizar dichos cambios. Esta afirmación es relevante a los efectos aquí planteados, ya que las causas del mencionado cambio social y de la creciente participación política son atribuidas a procesos tales como la urbanización, la mejora en las tasas de alfabetización y educación, la industrialización y la expansión de los medios masivos de comunicación. La explicación propuesta es que dichos fenómenos corrompen las fuentes e instituciones tradicionales

de autoridad política pero no logran generar nuevas instituciones al mismo ritmo, lo cual trae como consecuencia una importante inestabilidad política.

Más aún, Huntington afirma que la política exterior estadounidense ha sido incapaz de enfrentar este asunto al haber centrado su estrategia en mejorar “la brecha económica”, siendo prácticamente inexistentes las acciones tendientes a contrarrestar “la brecha política”. Esto porque se esperaba que la estabilidad política fuera la consecuencia natural del desarrollo económico, lo cual se encontraba en la base de la lógica de los programas de asistencia internacional estadounidenses. El autor identifica esta concepción como errónea y plantea que desarrollo económico y estabilidad política son metas independientes, por lo que el progreso hacia una de ellas no necesariamente está asociado con el progreso hacia la otra.

Por otra parte, Alonso, Glennie y Sumner (2014) afirman que, “a medida que ascienden en la escala de renta, los países tienden a estar afectados menos por las carencias absolutas y más por las asimetrías y estrangulamientos generados en su proceso de desarrollo” (p. 5). Los factores más analizados tienen que ver con dificultades asociadas al cambio tecnológico y productivo y a la competitividad internacional, tanto a nivel de bienes manufacturados como de alto valor agregado (en el primer caso, debido a los altos costos de producción y, en el segundo, a las relativamente bajas inversiones en capital humano e innovación). Por el contrario, se observa que la especialización productiva de dichos países continúa basada en sectores relativamente intensivos en recursos naturales y trabajo no calificado. Otros desafíos, a los que los autores se refieren como “trampas de renta media”, tienen que ver con la transformación de los patrones energéticos y tecnológicos, la (in)estabilidad macroeconómica e integración financiera internacional y la necesidad de cambios asociados a instituciones más complejas, eficientes y de mejor calidad. Adicionalmente, los autores plantean que los países que ven mejorado su INB per cápita, en general, requieren importantes volúmenes de financiamiento para superar problemas de desarrollo relevantes, como la pobreza no extrema y carencias de infraestructura sostenible, del cual en general no disponen.

En la misma línea, un estudio elaborado por CEPAL sobre países de renta media (2012) plantea que el concepto de desarrollo no debe circunscribirse al aumento del ingreso per cápita. Ello en el entendido que se trata de un concepto multidimensional que incluye la posibilidad de alcanzar un crecimiento económico y sostenible, así como la promoción de condiciones para la creación y el establecimiento de sistemas políticos, sociales y económicos equitativos. Considerar exclusivamente los niveles de ingreso es reduccionista, en tanto se generan agrupaciones de países con circunstancias más o menos diferentes en términos de los desafíos de desarrollo que afrontan. En este marco, se propone un nuevo enfoque basado en “brechas estructurales”, entendidas éstas como aquellos elementos que limitan el desarrollo de los países de renta media que ya alcanzaron ciertos umbrales de ingreso. En particular, se destacan las características que asumen en la región latinoamericana fenómenos tales como desigualdad, inversión, productividad, innovación, infraestructura, educación, salud, fiscalidad y ambiente.

Lo anterior es coherente con el paradigma de desarrollo contenido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en setiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y cuyo lema es “no dejar a nadie atrás”. Según Costafreda y Cortés Sáenz (2020), “la Agenda 2030 representa, en varios sentidos, una oportunidad para la cooperación con los países de renta media”. Ello en tanto la multidimensionalidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) acordados son coherentes con muchas de las brechas estructurales identificadas, al tiempo que su enfoque resalta la relevancia de la provisión de bienes públicos regionales y globales, sobre los que los países de renta media pueden realizar aportes relevantes.

LA GRADUACIÓN DE LA AOD

La graduación de la AOD presupone que un país alcanzó un estatus de “desarrollado” por haber cruzado un umbral de renta per cápita arbitrario, desconociendo que el desarrollo es un proceso multi-dimensional. Invisibiliza la necesidad de consolidar los logros para evitar retrocesos frente a posibles shocks sistémicos, en un mundo crecientemente globalizado e interdependiente, conspirando con el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que interpela a los países a trabajar de manera coordinada. Ello se ve exacerbado en el caso de las economías latinoamericanas, que enfrentan “trampas” (OCDE et al., 2019) y “brechas estructurales” (CEPAL, 2012), al tiempo que deben hacer frente a desafíos adicionales asociados a un nuevo contexto en su transición hacia el desarrollo sostenible, marco en el que la AOD continúa siendo estratégica.

Alonso et al. (2014) plantean que asumir únicamente el criterio de INB per cápita para la determinación de la ayuda puede generar dos tipos de problemas: a. de equidad, al tratar distinto a países con indicadores muy similares (elegible vs. no elegible) y b. de incentivos, al “castigar” el progreso registrado por países en desarrollo a través del retiro de la ayuda, mientras se “premia” los malos resultados por medio del mantenimiento de la AOD. Asimismo, puede producirse una “retirada masiva” y probablemente no coordinada de la ayuda internacional, con potenciales impactos negativos en la estabilidad y sostenibilidad de los avances registrados por el país receptor (Alonso et al., 2014).

Sin embargo, la graduación está dejando progresivamente a la región fuera de este esquema de cooperación, en tanto se espera que al menos trece países sean graduados antes de 2030 y ocho adicionales lo sean en los años subsiguientes, lo que implica una exclusión de casi el 70% de los países latinoamericanos en el mediano plazo (Malacalza, 2019). La pandemia del COVID-19, fenómeno posterior a dichas estimaciones, pone de manifiesto la fragilidad de los avances registrados en las últimas décadas y la necesidad impostergable de fortalecer (y no debilitar) los mecanismos de cooperación internacional en el mundo post-pandemia.

Si bien la graduación es un fenómeno que se manifiesta desde hace varias décadas, existen escasos estudios de impacto porque los países graduados con anterioridad continuaron recibiendo apoyos alternativos. En efecto, los países europeos recibieron fondos de estabilización de la Unión Europea (UE), Pequeños Estados Insulares cuentan con mecanismos propios al ser reconocidos como una categoría específica por Naciones Unidas, países petroleros de Oriente Medio y Asia o estrechamente asociados a una potencia protectora contaban con fuentes de ingresos extraordinarias sustitutivas, lo cual contribuyó a amortiguar los efectos de su graduación (Vignolo y Van Rompaey, 2020). Es decir, no es hasta recientemente que comienzan a ser graduados países que, posteriormente, no reciben ningún tipo de apoyo específico para apoyar su nueva situación.

Ejemplos de lo anterior son Chile y Uruguay, países graduados desde 2018 pero que comenzaron a recibir menos flujos de AOD años antes de su efectivización: según datos oficiales, aquellos se redujeron casi la mitad entre 2012 y 2016 en Uruguay y un 63% en Chile en el año 2015 con respecto a 2014, tras el anuncio de graduación por parte del CAD. A partir de la información disponible, puede afirmarse que algunos de sus efectos negativos, adicionales al cese de la recepción de recursos no reembolsables, son: restricciones al acceso a becas de formación académica y profesional, así como a algunos fondos globales en principio no regidos por los criterios de la AOD; cambios en las condiciones del financiamiento reembolsable para el desarrollo; aumento de las contribuciones nacionales a los organismos multilaterales y efectos negativos sobre el accionar autónomo de las organizaciones de la sociedad civil, al aumentar su dependencia del financiamiento del Estado (Alemany, 2017; Vignolo y Van Rompaey, 2020). Por lo tanto, se da una paradoja en la que la graduación, al tiempo de reconocer a los países sus avances, amenaza su consolidación.

En este marco, se entiende relevante posicionar el debate sobre los criterios de asignación de AOD a nivel internacional. La experiencia impulsada por Chile y Uruguay constituye un ejemplo en ese sentido, en línea con el activo rol desempeñado tradicionalmente por los países latinoamericanos en los debates de desarrollo, en particular respecto de las especificidades de los países de renta media. En vistas de la inminencia de la graduación, en 2016 ambos cancilleres (junto al de Antigua y Barbuda, país que en ese momento también aparecía como próximo a graduarse) enviaron una nota a las autoridades del CAD, donde se solicitaba el establecimiento de un grupo de trabajo para la revisión de los criterios de graduación y la concesión de una excepción para los países que estaban próximos a dicha situación. Si bien no se obtuvo una respuesta formal a aquella comunicación, sí se activaron procesos internos de discusión, así como en algunos de los principales donantes (Vignolo y Van Rompaey, 2020).

CEPAL, SEGIB y el Centro de Desarrollo de la OCDE han sido socios estratégicos en este esfuerzo y contribuyeron a posicionar a nivel internacional el concepto de “Desarrollo en Transición”. Si bien aún no cuenta con una definición y alcance claros, dicha expresión reivindica el desarrollo como un proceso más que como un punto de llegada, defiende una mirada multidimensional del bienestar frente a las visiones simplificadoras centradas en el ingreso, y pone atención sobre la agenda prioritaria de la cooperación en esos países en torno a las trampas estructurales que sintetiza en cuatro ejes: la trampa de la productividad, la de la vulnerabilidad social, la institucional y la medioambiental (Costafreda y Cortés Sáenz, 2020, p. 7).

Asimismo, este nuevo enfoque ha permitido instalar definitivamente la discusión sobre la necesidad de “elaborar un marco general para el tratamiento y apoyo financiero y no financiero a países que alcanzan el umbral de renta alta” (Malacalza, 2019, p. 18) y, a nivel más general, a países que pasan de una categoría de renta a otra (AUCI, 2019). Un producto concreto de este avance fue el establecimiento en 2018, por parte de la UE, de la “Facilidad para el Desarrollo en Transición para el logro de los ODS en América Latina y el Caribe”.

REFLEXIONES FINALES

Este artículo pretendió abordar el fenómeno de la graduación de la AOD, en particular en los países de América Latina, en el marco de la problematización del concepto de desarrollo y su medición. Se pretendió dar cuenta de la complejidad de dicho fenómeno que, al involucrar dimensiones múltiples, requiere la consideración de indicadores diversos para su implementación y seguimiento. También se dio cuenta de la diversidad de motivaciones que los países tienen para brindar AOD, las cuales trascienden largamente la consideración de la situación económica de los receptores.

En este marco, la consideración de un umbral arbitrario de ingresos como criterio exclusivo para la inclusión de los países en los esquemas de recepción de AOD resulta, a todas luces, perimido e insuficiente. Si bien su pasaje a la categoría de ingresos altos no significa que dichos países no puedan seguir siendo receptores de transferencias de terceros con objeto de desarrollo, éstas ya no pueden seguir siendo consideradas AOD y, por lo tanto, son menos los incentivos de los donantes para darles continuidad. En efecto, en las últimas décadas se ha registrado una tendencia hacia la priorización de los países con ingresos bajos a la hora de transferir fondos de cooperación internacional, sin perjuicio de que actualmente el 70% de las personas pobres del mundo viven en países de ingresos medios. Ello afecta de manera especialmente intensa a los países de América Latina, los cuales han experimentado importantes tasas de crecimiento durante los últimos años pero mantienen brechas estructurales y trampas asociadas a los niveles de ingresos alcanzados, entre las que se destacan elevados niveles de desigualdad y bajas tasas de productividad.

En este contexto, la graduación contradice el principio de “no dejar a nadie atrás” recogido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que propone una mirada integral de los problemas del desarro-

llo. Se produce una paradoja en que, al tiempo de reconocerse los progresos registrados por los países, se amenaza la posibilidad de consolidarlos. Por lo tanto, resulta imperioso avanzar hacia esquemas de AOD que trasciendan la renta per cápita e incorporen una visión multidimensional del desarrollo, de manera que la cooperación internacional sea jerarquizada como medio para el fortalecimiento de capacidades adecuadas para responder a los desafíos, tanto nuevos como estructurales, que enfrentan los países en desarrollo.

En este proceso, los esfuerzos realizados desde la región latinoamericana para el posicionamiento de esta discusión a nivel internacional constituyen hitos relevantes que es necesario profundizar. Como afirman Vignolo y Van Rompaey (2020):

[...] las acciones descritas permiten comprobar que hay voluntad y margen de maniobra para cerrar las brechas entre las prácticas y el discurso en materia de cooperación internacional para el logro de la Agenda 2030, y que un nuevo pacto en materia de CID es posible en la medida en que los países lo reclamen.

Los países latinoamericanos, con sus experiencias y realidades específicas, están llamados a liderar este proceso, que ya comienza a registrar resultados concretos en el marco del paradigma de “desarrollo en transición” recientemente planteado.

REFERENCIAS

- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (2016a). Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay 2015. [http://www.auci.gub.uy/images/pdf/Estado%20de%20situacion%202015 web.pdf](http://www.auci.gub.uy/images/pdf/Estado%20de%20situacion%202015%20web.pdf)
- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (2016b). Glosario y tipologías de la cooperación internacional. http://www.auci.gub.uy/images/Glosario-web_subido.pdf
- Alemany, C. (2017). Primer análisis del impacto de la graduación de Chile. PNUD-AGCID. <https://issuu.com/agci/docs/prim-er analisis impacto de la gradu>.
- Alesina, A. y Dollar, D. (2000). Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of Economic Growth* 5(1), pp. 33-63.
- Alesina, A., y Weder, B. (2002). Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid? *American Economic Review*, 92(4), pp. 1126-1137.
- Alonso, J. A., Glennie, J. y Sumner, A. (2014). "Receptores y contribuyentes: los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo". United Nations Department of Economic and Social Affairs, Working paper n° 135.
- Alonso, J.A. (2013). "Cooperación con países de renta media: un enfoque basado en incentivos". Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Documentos de trabajo AECID n° 1.
- Asamblea General de Naciones Unidas (24/10/1970). Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Resolución 2626 (XXV).
- Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional* 2(2), pp. 32-47.
- Axelrod, R. and Keohane, R. (1985) "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics*, Volume 38, N° 1, pp. 226-254.
- Bandyopadhyay, S. y Vermann, E. K. (2013). Donor Motives for Foreign Aid. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*. July/August 2013, pp. 327-336.
- Barbé, E. (1995). Relaciones Internacionales. Tecnos.
- Barry, J. (2012). Democracy promotion and ODA: a comparative analysis. *Contemporary Politics* 18(3), pp. 303-324.
- Berthélemy, J. C. y Tichit, A. (2004). Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions-a Threedimensional Panel Analysis. *International Review of Economics & Finance*, 13(3), pp. 253-274.
- Caldusch, R. (1991). Relaciones Internacionales. Ediciones Ciencias Sociales.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012). Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Naciones Unidas.
- Costafreda, A. y Cortés Sáenz, H. (2020). "El desarrollo en transición en América Latina: ¿Una nueva agenda tecnocrática o la oportunidad de una mirada política a las trampas de la renta media?". Documento de Trabajo n° 28 (2- época). Fundación Carolina.
- Dollar, D., y Levin, V. (2006). The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2003. *World Development*, 34(12), pp. 2034-2046.
- Führer, H. (1996). The story of Official Development Assistance: A history of the Development Assistance Committee and the Development Cooperation Directorate in dates, names and figures. OECD.
- Glennie, J. y Prizzon, A. (2012). From high to low aid: a proposal to classify countries by aid receipt. London Overseas Development Institute.
- Gulrajani, N. (2016). Bilateral versus multilateral aid channels: strategic choices for donors. London Overseas Development Institute.
- Hoekman, B., Fiorini, M., Yildirim, A., Export restrictions : a negative-sum policy response to the COVID-19 crisis, EUI RSCAS, 2020/23, Global Governance Programme-389, [Global Economics] Recuperado de Cadmus, European University Institute Research Repository, en: <http://hdl.handle.net/1814/66828>
- Huntington, S. (1968). Political Order in Changing Societies. *The American Political Science Review*, LVI(2).
- Hurrell, A. (1995). Explaining the resurgence of regionalism in world politics. *Review of International Studies*, 21(4), pp. 331-358.
- Hynes, W. y Scott, S. (2013). "The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward". OECD Development Co-operation Working Papers n° 12, OECD Publishing.
- Keohane, R. (1993). Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales. Grupo Editor Latinoamericano.
- Lemus Delgado, D. (2018). La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como una práctica hegemónica (1945-2000). *Revista CIDOB d'Afers Internacional*, 120, pp. 29-50.
- Lu, K. y Breuning, M. (2014). Gender and generosity: does women's representation affect development cooperation? *Politics, Groups, and Identities*, 2(3), pp. 313-330.
- Lumsdaine, D. (1993). Moral Vision in International Politics. *The Foreign Aid Regime 1949-1989*. Princeton University Press.
- Malacalza, B. (2019). Más allá de la renta: Iberoamérica y la cooperación internacional al desarrollo en un mundo en cambio. SEGIB.
- Mende, T. (1974). ¿Ayuda o recolonización? Lecciones de un fracaso. Siglo XXI.
- Montúfar, C. (2004). Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo. En: Gómez, J. M. América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 245-258.
- Morgenthau, H. (1962). A Political Theory of Foreign Aid. *The American Political Science Review*, 56(2), pp. 301-309.
- Neumayer, E. (2003). The Pattern of Aid Giving: The Impact of Good Governance on Development Assistance. Routledge.
- Nielsen, L. (2011). "Classifications of Countries Based on Their Level of Development: How it is Done and How it Could be Done". IMF Working Paper WP/11/31.
- Nieto Parra, S. y Salinas, C. (2020): "América Latina bajo el enfoque del desarrollo en transición: bases e implicaciones políticas". Documentos de Trabajo n° 26 (2- época). Fundación Carolina.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2002). History of the 0.7% ODA target (revisado en marzo de 2016). DAC Journal 3, pp. 9-11. <https://www.oecd.org/dac/stats/ODA-history-of-the-0-7-target.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2008). Is it ODA? <https://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2011). What do we know about multilateral aid? The 54 billion dollar question. https://www.oecd.org/dac/aid-architecture/13_03_18%20Policy%20Briefing%20on%20Multilateral%20Aid.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). Development aid rises again in 2016 but flows to poorest countries. <http://www.oecd.org/dac/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos et al. (2019). Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2q9ff1a-es>
- Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo 2(1), pp. 73-92.
- Pirozzi, N. (2020) "Beyond Coronabonds: A New Constituent for Europe" en <https://www.iai.it/it/publicazioni/beyond-corona-bonds-new-constituent-europe>
- Riddell, R. (1987). Foreign Aid Reconsidered. ODI/The John Hopkins University Press.
- Romero, T. (21 de junio de 2020). Los fallos del PIB y sus alternativas. El Orden Mundial. <https://elordenmundial.com/pib-alternativas-producto-interior-bruto/>
- Sanahuja, J. (2005). "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la "securitización" de la ayuda". Documentación Social. 25-41, n°136.
- Sogge, D. (2002). Two: Who is aiding whom? In: Sogge, D. Give and Take: What's the Matter with Foreign Aid? Zed Books, pp. 24-39.
- Sumner, A. (2010). "Global poverty and the new bottom billion: what if three-quarters of the world's poor live in middle-income countries". Institute of Development Studies (IDS), Working Paper, vol. 2010, n° 349.
- Sumner, A. y Tezanos Vázquez, S. (2014). "How Has the Developing World Changed since the late 1990s? A dynamic and multidimensional taxonomy of developing countries". Center for Global Development, Working Paper n° 375.
- Tassara, C. (2020). "Agenda 2030 y retos de inclusión social en América Latina y el Caribe". Documento de Trabajo n° 29/2020 (2- época). Fundación Carolina.
- Trumbull, W. N., & Wall, H. J. (1994). Estimating Aid-Allocation Criteria with Panel Data. The Economic Journal, 104(425), pp. 876-882.
- Vignolo, A. y Van Rompaey, K. (2020). "Uruguay: una respuesta política a la graduación y a la Agenda 2030". Documentos de Trabajo N° 27 (2- época). Fundación Carolina.
- Wall, H. (1995). The Allocation of Official Development Assistance. Journal of Policy Modeling 17(3), pp. 307-314.
- Woo, B., & D. Parke. (2016). Official development assistance and women's rights: How aid donor characteristics affect women's rights improvement in recipient countries. Asian Women, 32(1), pp. 1-29.
- World Bank Data Help Desk (s/f). How does the World Bank classify countries? <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries>
- Younas, J. (2008). Motivation for bilateral aid allocation: Altruism or trade benefits. European Journal of Political Economy 24(3), pp. 661-674.
- Zelystra, W. (1975). Aid or Development: the Relevance of Development Aid to Problems of Developing Countries. A.W.Sijthoff.



Los efectos del nearshoring en Latinoamérica

RESUMEN

El presente ensayo explora cómo el nearshoring (Deslocalización cercana) repercutirá en el desarrollo económico de Latinoamérica. En la primera parte del ensayo, se explora el fenómeno del nearshoring, y su consolidación en el comercio internacional. En la segunda parte, se describe brevemente la historia de las economías latinoamericanas. En la tercera parte, se profundiza los efectos inmediatos del nearshoring. En la cuarta parte, se brinda una conclusión que explora los resultados de la investigación.

Palabras Claves: Nearshoring, Offshoring, Outsourcing, Latinoamérica, economía internacional

INTRODUCCIÓN

Las cadenas de producción globales, abarcan una multiplicidad de agentes, regulaciones y procesos. Por este motivo, Leonard Read, explica cómo las cadenas de producción se volvieron tan extensas y especializadas que nadie en el mundo es capaz de producir un lápiz. En este orden de ideas, entre más complejo es producir un bien de consumo, este requiere de cadenas de producción más extensas, ya que, involucran una mayor transformación y especialización. Esto provoca que la producción de un bien de consumo implique la coordinación inconsciente de millones de agentes a través del globo (Read, 2015). En este sentido, Scott Ridley, postula que entre más diversificado es el mercado global, más especializados son los productores. Además, mientras más personas se involucren en la división global del trabajo, más personas pueden especializarse e intercambiar aquellos bienes que producen de forma más eficiente (Ridley, 2015). Estos postulados, se sustentan en los supuestos de comercio internacional formulados por Adam Smith, con su teoría de la ventaja absoluta, los postulados de David Ricardo con su teoría de las ventajas comparativas, y el modelo de Heckscher-Ohlin (Krugman, 2015). Además, estas teorías explican cómo la optimización de las cadenas de producción, y la inserción a nuevos mercados, han sido, el principal motor de cooperación internacional. En este sentido, el deseo de aumentar ganancias, desencadenó en una profunda transformación en la forma en que consumimos, pensamos y vivimos. Es incuestionable que el comercio internacional, tiene un rol fundamental al explicar el auge de la globalización. Por esto, Theodore Levitt escribe que la globalización es una fuerza poderosa que impulsa al mundo hacia una comunidad convergente, y ha hecho que lugares aislados estén ansiosos por acceder a los encantos ofrecidos por la modernidad (Levitt, 1983).

Sin embargo, al optimizar las cadenas de producción, no solo beneficia a las empresas multinacionales, sino que, también a los consumidores, y a los trabajadores tanto de la matriz como de la filial (Desai, Foley, & Hines, 2009). A pesar de esto, en los últimos años emergieron nuevas narrativas políticas que abogan por el proteccionismo económico (Sanahuja, 2018), repercutiendo en las dinámicas de comercio internacional, y la creación de nuevas prácticas como el nearshoring. Por este motivo, el presente ensayo busca responder como el nearshoring repercutirá en el desarrollo económico de Latinoamérica. La primera parte del ensayo, explora el origen y la definición de nearshoring. La segunda parte del ensayo, describe brevemente la historia de las principales políticas macro-económicas de Latinoamérica. La tercera parte, analiza el auge del nearshoring en la región. La última parte del ensayo, ofrece una conclusión sobre la información expuesta con el objetivo de esclarecer los efectos del nearshoring en Latinoamérica.

1 ¿QUÉ ES NEARSHORING?

Durante gran parte del siglo XX, las empresas buscaban manejar todos los aspectos de la cadena de producción. A pesar de que había excepciones, el enfoque más común, era diseñar y manufacturar los productos dentro de la empresa. Un ejemplo clásico de este enfoque son las cadenas de producción de Ford Motor Company (Goldense, 2018). Sin embargo, este enfoque cambió radicalmente, ya que, para 1990, el 30% de los trabajadores manufactureros de los Estados Unidos habían perdido su trabajo. Desde el fin del siglo XX, las empresas han optado por delegar la mayor cantidad de procesos productivos a empresas externas. Esta practica se conoce como subcontratación (Outsource), y su principal objetivo, es optimizar los costos de producción. Paralelamente, la decisión de delegar procesos productivos internacionalmente se denomina como deslocalización (Offshore). La decisión de subcontratar y deslocalizar, no son mutuamente excluyente, ya que, se puede hacer una subcontratación en otro país (Outsource Offshore) , y también se puede hacer subcontratación en el país de origen (Goldense, 2018). Estas practicas han incrementado gradualmente desde la década de los ochenta hasta la actualidad. Sin embargo, el auge de la subcontratación se debe principalmente al deseo de las empresas por abaratar costos y agilizar la innovación. Pero también, es consecuencia de los avances en la optimización y la especialización en ciertas áreas de producción (Elix-IRR, 2017). Por otra parte, el auge de la deslocalización, se debe, a que, los costos de inversión, producción y tributación, son más bajos en los países subdesarrollados. Sin embargo, el modelo clásico de deslocalización, basado en la creación de redes internacionales de producción y servicios ha mostrado claros cambios durante los últimos cinco años (CEPAL, 2020). Algunas de estas transformaciones incluyen: el crecimiento de la economía China, el aumento del salario de los países subdesarrollados, la automatización de los procesos productivos, el aumento en los costos de transporte, el precio del petróleo, el crecimiento del poder adquisitivo de los países subdesarrollados , la guerra comercial entre Estados Unidos y China, los cambios en los hábitos de consumo y la revolución informática (CEPAL, 2020). Además, es posible deducir que la actual crisis sanitaria y socioeconómica producida por el covid-19, exacerban estos cambios. En este sentido, los nuevos desafíos de la economía internacional provocaron que empresas multinacionales, opten por relocalizar sus instalaciones en países más cercanos a los mercados finales de consumo (Europa, Estados Unidos y Japón), y esta practica es denominada; nearshoring.

Para 1980, la mayoría de las multinacionales estadounidenses tenían como objetivo corporativo hacer más del 50% de sus ganancias en mercados extranjeros. Durante esta década, muchas empresas, optaron por la deslocalización de sus manufacturas principalmente en Asia. La practica de deslocalización tenia dos objetivos; el primero era reducir los costos de producción, y el segundo era acceder a nuevos mercados (Hamilton, 2015). En primera instancia, las compañías manufactureras se establecieron en Japón, después lo hicieron en Taiwán, China, Vietnam y Malasia (Harrington, 2012). Sin embargo, los aumentos paulatinos de los salarios y los costos asociados, hicieron que la deslocalización se volviera cada vez menos ventajosa, y han motivado a las empresas a optar por el nearshoring. La lógica detrás del nearshoring es aprovechar los beneficios de la deslocalización y reducir algunas de sus desventajas. La gran ventaja de la deslocalización, es aprovechar los bajos costos en los países subdesarrollados. Sin embargo, la deslocalización en China, el sudeste asiático y la india, tienen grandes desventajas como; diferencias horarias, altos costos de transporte, diferencias culturales, barreras idiomáticas, distancia física, y marcos legales deficientes en la protección de los derechos intelectuales. Todas estas desventajas, provocan que el nearshoring se vuelva más provechoso que la deslocalización (Boersen, gils, & Zantinge, 2015). Por este motivo, durante la última década, cada vez más, empresas optan por establecer sus industrias manufactureras en regiones más cercanas cómo Europa del Este y Latinoamérica.

2 ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS

Históricamente las economías latinoamericanas, se han caracterizado por exportar materias primas (commodities), o bienes de consumo con un bajo valor agregado. A partir de estas observaciones, Raúl Prébisch desarrolló su teoría de la dependencia para explicar el estancamiento socioeconómico de Latinoamérica. La Teoría de la dependencia, utiliza la dualidad centro-periferia, para exponer como el comercio mundial posee un diseño desigual y perjudica a los países subdesarrollados, a los que, se les ha asigna un rol de subordinación de producción de materias primas con bajo valor agregado, en tanto que, los mayores beneficios se realizan en los países de centro, a los que, se les asigna la producción industrial de alto valor agregado (Cardoso, 1999). Estas ideas sirvieron para aumentar el escepticismo sobre las teorías de comercio internacional, y para, incentivar la industrialización en Latinoamérica. Este fenómeno fue conocido como el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que buscaba crear estados económicamente activos, reducir el desempleo e instaurar economías autosuficientes. Sin embargo, este modelo desencadenó en una serie de problemas, ya que, los estados al intervenir en la economía produjeron distorsiones en el mercado, los que, últimamente incitaron las crisis sociales y la inestabilidad política que caracterizó a Latinoamérica durante la década de los sesenta y ochenta. Durante este periodo, emergieron dictaduras militares de carácter nacionalistas y políticamente represivas, pero que al mismo tiempo, optaban por implementar políticas económicas neoliberales (Larrain, 1994) las que indujeron a la privatización de empresas estatales, y la reducción del estado en la economía. Desde el fin de las dictaduras militares, la mayoría de los estados latinoamericanos, han seguido optando por el libre comercio con el objetivo de eliminar las distorsiones del mercado y aumentar el bienestar nacional. En este sentido, la mayoría de los países latinoamericanos, lentamente han reducido sus aranceles, sus cuotas, sus subsidios de exportación, y han optado por la firma de tratados de libre comercio. No obstante, desde la década de los noventa, estas políticas macroeconómicas, han dado un resultado positivo, las que, se evidencian en un crecimiento económico y mejores condiciones de vida. Además, se han explotado nuevas ventajas comparativas, y se han creado encadenamientos productivos alrededor de las empresas exportadoras de materias primas (Ffrench-Davis, 2018). En este sentido, la mayoría de los estados latinoamericanos, han tomado más conciencia sobre la importancia de crear condiciones favorables para que los agentes privados, sean más eficientes en explotar las ventajas comparativas del país.

3 LOS EFECTOS DEL NEARSHORING LATINOAMÉRICA

El auge del nearshoring en Latinoamérica tiene un sinnúmero de explicaciones, que incluyen factores geopolíticos, económicos, culturales y tecnológicos (A.T Kearney, 2007). Sin embargo, el propósito de esta investigación, no es explicar por qué ocurre el nearshoring, sino que, explorar sus efectos en Latinoamérica. Además, es importante conceptualizar que al hablar de Latinoamérica se refiere a 33 estados y a los territorios coloniales del Caribe y Sudamérica. A pesar de esto, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México concentran la mayor parte de las inversiones extranjeras. Esto se debe a que estos seis países tienen mercados más grandes, mejores capacidades productivas, y presentan un menor riesgo para los inversores (A.T Kearney, 2007). Por este motivo, la empresa, Kearney, realizó un análisis de estos seis países, la que, se grafica en la tabla 1:

Tabla 1: Evaluación del atractivo de los países

Criterio	Argentina	Brasil	Chile	México	Colombia	Costa Rica
Atracción de costo						
Fuerza laboral calificada						
Habilidades idiomáticas						
Estabilidad						
Apoyo de gobierno						
Afinidad cultural						
Total del atractivo						
Destacados (pros and cons)	<ul style="list-style-type: none"> • Los salarios más bajos para mano de obra de la fuerza laboral calificada. • Estabilidad política y económica breve. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene un gran mercado interno. • Número limitado de profesionales bilingües 	<ul style="list-style-type: none"> • Gran estabilidad política y económica. • Número limitado de profesionales bilingües 	<ul style="list-style-type: none"> • Cercanía a los Estados Unidos. • Altos costos de inversión y altas tasas de criminalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Economía estable con una gran fuerza laboral calificada • Altas tasas de criminalidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta tasa de profesionales bilingües. • Fuerza laboral especializada total es baja.

Nota: Tabla adaptada de "Destination Latin America: A Near-Shore Alternative; The key to capturing value from offshore and near-shore strategies", por A.T Kearney, 2007, p.3

La tabla 1, muestra que las empresas evalúan a los países no solo por sus costos, sino que, también lo hacen por factores como la disponibilidad de la fuerza laboral especializada, habilidades idiomáticas, estabilidad política, seguridad, cercanía y afinidad cultural, entre otros. Elegir el lugar adecuado para nearshoring, puede significar grandes ganancias o pérdidas para una empresa, por este motivo, se crean extensos análisis de riesgo. La tabla 1, también muestra, que los países latinoamericanos, no están en igualdad de condiciones para expandir sus plataformas de exportación de servicios. En este sentido, atraer la inversión extranjera puede resultar en grandes cambios en la región. Entre estos cambios destacan:

3.1 COMPETENCIA O COLABORACIÓN

Latinoamérica puede tomar la ruta de la competencia entre países, o de la colaboración internacional. Al optar por la competencia, los países actúan de forma independiente y favorece a un ambiente de disputas. En este sentido, el nearshoring, puede acentuar las desigualdades de la región, ya que, los países con mejores condiciones, atraen a más empresas, y a su vez, atraen a los profesionales especializados de los países vecinos, este fenómeno también es conocido como braindrain (Aruj, 2008). Pero al optar por la colaboración, se da un énfasis en el accionar de los organismos internacionales (Perrota, 2013) como la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, y a la integración los países pueden facilitar la creación de visas de trabajo que estimulen el transporte de profesionales a través de la región.

3.1 PROGRAMAS IDIOMÁTICOS

La capacidad de hablar inglés es clave para la competitividad de la región. Como se observa en la India y Filipinas, los conocimientos del idioma inglés de un país están directamente relacionados con un aumento en las exportaciones de servicios (A.T Kearney, 2007). Por este motivo, es posible concluir que habrá un auge en los programas idiomáticos en la región.

3.2 DESARROLLO EN TECNOLOGÍAS INFORMÁTICAS

Durante las últimas décadas la industria informática ha experimentado un crecimiento importante, y actualmente las empresas más grandes del mundo pertenecen al área informática (Elix-IRR, 2017). Sin embargo, el costo de los servicios informáticos sigue siendo alto y los países desarrollados, no han podido suplir la demanda de profesionales (A.T Kearney, 2007). Por este motivo, muchas empresas multinacionales tienden a requerir servicios informáticos en países con menores costos. En este sentido, Latinoamérica y Europa del Este, se han convertido en las regiones que pueden ofrecer soluciones informáticas de gran calidad y a bajo costo (Elix-IRR, 2017). A partir de esta información, es posible inferir que el nearshoring provocará que el sector de la tecnología informática, experimentará un crecimiento importante en Latinoamérica.

CONCLUSIÓN

Las interrupciones de las cadenas de suministro ocasionadas por la pandemia han llevado a muchas empresas multinacionales a replantearse sus operaciones de producción. Pero incluso antes del Covid-19, la estrategia de China+1, era cada vez más común, ya que, el aumento de los costos de producción, combinado con la guerra comercial entre los Estados Unidos y China, incentivaron a las empresas a diversificar la producción a otros países (Oxford Business Group, 2020). Otra opción que se volvió más común es la de reshoring, o llevar la producción de vuelta al país de la empresa. Aunque esto proporciona una estabilidad adicional, también implica renunciar a ventajas económicas. En este sentido, el nearshoring, constituye una solución intermedia, ya que, ofrece una serie de ventajas en relación con la deslocalización que incluyen: menos diferencias culturales, menos barreras lingüísticas, reducción de las zonas horarias, mayor afinidad cultural, reducción de los gastos de viaje y transporte, y menores riesgos en cuanto a la propiedad intelectual.

A partir de la información presentada, es posible deducir que el nearshoring, puede convertirse en una gran oportunidad para el desarrollo de Latinoamérica. Sin embargo, para aprovechar los beneficios de nearshoring, los países latinoamericanos tienen que participar activamente en crear mejores condiciones para la inversión extranjera. En este sentido se pueden crear regímenes tributario más atractivos. También, el incentivar la construcción de la infraestructura de transporte, con el fin de garantizar el movimiento de los productos y de las personas. Otro punto vital, es estimular la infraestructura digital, ya que, la industria informática la que presenta mas oportunidades de crecimiento. Por último, los países latinoamericanos, deben seguir dando prioridad al desarrollo de profesionales especializados que estén preparados a responder a los desafíos de la globalización. A pesar de estos retos, Latinoamérica, sigue estando en una posición favorable para desempeñar un papel de liderazgo en las nuevas dinámicas de relocalización. En este sentido, es posible anticipar que las actividades de nearshoring tendrán un rol crucial de recuperación económica post Covid-19.

BIBLIOGRAFÍA

- A.T Kearney. (2007). Destinations Latin America : A nearshore alternative; The key to capturing value from offshore and nearshore strategies. Chicago: A.T Kearney Inc.
- Aruj, R. S. (2008). Causas, consecuencias, efectos e impacto de las migraciones en Latinoamérica. Papeles de Población , 95-116.
- Boersen, H., Gils, W. v., & Zantinge, M. (2015). Nearshore outsourcing is more cost efficient than offshore outsourcing. Vrije Universiteit , 1-4.
- CEPAL. (2020). Dimensionar los efectos del Covid-19 para pensar en la reactivación. Cepal.
- Desai, M.A., Foley, C.F., & Hines, J.R.(2009). Domestic Effects of the Foreign Activities of US Multinationals. American Economic Journal: Economic Policy, 181-203.
- Elix-IRR. (2017). The rise of nearshoring; can Manchester compete with Mumbai. Manchester: Elix-IRR.
- French-Davis, R. (2018). Reformas económicas en Chile 1973-2017. Santiago: Taurus.
- Goldense, B. L. (2018). Onshore, Nearshoring, Offshoring, and now Reshoring . Machine Design, 64-65.
- Grossman, G. M., & Rossi-Hansberg, E. (2006). The rise of offshoring: it's not wine for cloth anymore. Economic Policy Symposium , 59-102.
- Hamilton, L. (2015). The international Business environment (3 rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Harrington, L. H. (2012, 09 11). Inbound Logistics . Retrieved from Inbound Logistics Web Site: <https://www.inboundlogistics.com/cms/article/nearshoring-latin-america-a-closer-look/>
- Krugman, P. (2015). Economía Internacional; Teoría y Política . Madrid : Pearson Educación S.A.
- Larrain, J. (1994). Historia, La Identidad Latinoamericana: Teoría y Historia. . Estudios Públicos N° 55, 31-64.
- Levitt, T. (1983). The Globalization of Markets. Harvard Business Review, 7(1), 66-105.
- Oxford Business Group. (2020, 08 30). Atalaya entre dos orillas. Retrieved from Atalaya Web Site: <https://atalaya.com/content/%C2%BF-qu%C3%A9-pa%C3%ADses-de-am%C3%A9rica-latina-ver%C3%A1n-un-boom-de-nearshoring-ra%C3%ADz-de-la-covid-19>
- Perrota, D. (2013). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. Relaciones Internacionales. Teorías y debates, 197-252.
- Read, L. E. (2015). I, Pencil My Family Tree as Told to. Atlanta: The Creative Commons.
- Ridley, M. (2015). The Evolution of Everything: How New Ideas Emerge. London: Harper; Reprint Edition.
- Sanahuja, J. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. In América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales. Barcelona: Icaria Editorial.

Cadenas Urbanas de Valor, un Nuevo Modo de Concebir el Desarrollo en Tiempos de Crisis”

INTRODUCCIÓN

Un mundo complejo, aún más complejo

El avance de la pandemia desencadenada por el COVID-19 en la región es, hasta la fecha, el mayor desafío que tuvieron los gobiernos latinoamericanos en el nuevo milenio. El colapso del sistema sanitario en simultáneo con el shock económico a nivel mundial, están generando un clima de tensión sin precedentes hacia los principales funcionarios de los distintos países.

Frente a este escenario apocalíptico y en sumatoria con las nuevas dinámicas sociales, englobadas en el término "nueva normalidad", muchos pensadores y expertos comenzaron a reflexionar acerca del nuevo mundo post-pandémico. Planteando cambios sociológicos, políticos y económicos. Pero ¿En que se basan? Quienes creen que estamos frente a un nuevo escenario mundial se basan esencialmente en el shock económico que acontecerá en el corto y mediano plazo, reflejado en un desplome del comercio de entre un 13-32% según la Organización Mundial del Comercio (OMC, 2020) y una retracción mundial del PIB, que en el caso de América Latina rondaría el 4,6% según el Banco Mundial (FARIZA, 2020).

Las transformaciones en la forma de relacionarnos, junto con la implementación de tecnología en las mismas y las tendencias a nivel mundial; tales como el auge de China como hegemon, la baja y desaceleración del sistema multilateral, mayores grados de nacionalismo y una mayor búsqueda de autonomía. En este momento, cabe preguntarnos si existe la posibilidad del no cambio, ¿en que se basa esta postura? Esencialmente, quienes creen que el mundo no verá mayores modificaciones se basan en que no existe un modelo superador con respecto al actual y una vez que aparezca una respuesta sanitaria, todo recobrará su ritmo anterior.

Pero entonces, ¿estamos frente a un nuevo mundo? Estamos frente a un paradigma de cambio, pero no necesariamente un cambio nuevo como tal. La realidad es que este "cisne negro" -llamado coronavirus-, no hizo más que agudizar tendencias preexistentes a la pandemia. Una profundización en la tensión entre China y EE. UU. a causa de la lucha por el relato de la culpabilidad y por la reputación internacional.

Un auge de los nacionalismos a causa de un fortalecimiento del rol del estado. Un retroceso del multilateralismo a causa de una descoordinación notoria a nivel internacional para combatir la pandemia. Y los ejemplos siguen, la gran conclusión a la que podemos llegar a partir de este breve análisis es que el mundo ya venía de una situación de transición compleja, que la pandemia simplemente aceleró y tornó aún más compleja dada la situación sanitaria y económica. Un mundo aún más complejo, del cual sino se procede adecuadamente puede tornarse en caótico.

Se hace evidente que el escenario económico y social a nivel mundial se vio afectado, también el panorama anterior a la pandemia en cuanto a desarrollo parece muy distante por el momento. De hecho, todo parece indicar que algunos sectores de la economía no serían lo que fueron alguna vez, ya sea por una reestructuración de las cadenas de valor o bien el auge imparable de la economía digital, posiblemente haya destrucción o concentración de sectores.

Si bien es cierto que es posible hacer grandes conjeturas en torno a esta cuestión, hay unas preguntas que surgen con anterioridad: ¿cuánto tiempo conlleva superar esta situación? ¿es posible retornar a un escenario semejante al pre pandemia? Hay quienes sostienen que la aparición de una vacuna marcará un antes y un después (sobre todo el gran imaginario colectivo), hay otros que sostienen (sobre todo una buena parte de la comunidad científica) que vamos a tener que aprender a convivir con este virus a lo largo del tiempo. Por un lado, quienes argumentan que esta situación se sorteará rápidamente, creen

en una rápida recuperación económica sin mayores cambios en la economía. Por el otro, quienes creen en que esta situación será una nueva normalidad por un lapso extendido del tiempo, dicen que el ritmo de recuperación no será el más acelerado y que de hecho seremos testigos de aún más transformaciones que las actuales (ZIZEK, BUTLER y HARVEY, 2020)

Pero la realidad es que cualquier pronóstico que podamos realizar en este momento, es simplemente eso, un pronóstico. Tal como lo dice Paul Anthony Samuelson, primer condecorado individual por el Premio Nobel de Economía: “La economía no es una ciencia exacta. Cualquier pronóstico basado en evidencias puede salir horriblemente mal”. Sin embargo, podemos teorizar entorno a algunos patrones históricos. En este sentido, la historia nos marca que después de grandes crisis las economías más sólidas se recuperan rápidamente, como por ejemplo Estados Unidos y Rusia luego de la Segunda Guerra Mundial o las potencias Europeas después de la peste negra. Todo depende de las ayudas económicas y sus tiempos.

En este sentido es que se valoriza aún más las grandes inversiones, como la de la Unión Europea¹ para la reactivación de la economía, las de China o las de los Estados Unidos². Y en un segundo orden, se coloca un particular hincapié en la situación de los países que carecen de los recursos suficientes como para impulsar medidas de este estilo, tal como es el caso de América Latina ¿Cómo será la recuperación en estos países? ¿cuál será el impacto real? ¿puede empeorar la situación?

En dicho sentido, los analistas coinciden en que la región se encontraba, previo a la pandemia, atravesando una desaceleración en torno al crecimiento. Y que en este contexto, el impacto en América Latina se verá reflejado en un mayor número de pobreza, desigualdad y desempleo, generando en consecuencia un incremento radical en el descontento social, generando un peligro de colapso y una crisis de gobernabilidad. Inclusive se está comenzando a plantear la idea de una nueva “década perdida” en términos de desarrollo.

Por el momento, frente a este panorama pesimista, las últimas proyecciones del FMI, predicen una caída del PIB del 9,4%. Las de la CEPAL, que estiman un fuerte incremento del paro, de la pobreza y de la extrema pobreza, así como de la desigualdad y la informalidad. Los pobres pasarían de 185,5 millones en 2019 a 230,9 millones, el 37,3% de la población regional. Esta serie de malas noticias encadenadas podría provocar, de no adoptarse rápidamente las medidas oportunas, serios problemas sociales (MALLAMUD, C, 2020)

Frente a una potencial crisis de gobernabilidad, en la actualidad se comienzan a apreciar algunos síntomas. Un hecho que es reflejado fácilmente en las masivas marchas que trajo consigo el aislamiento social obligatorio; por ejemplo, la marcha del 25 de mayo en Quito, el banderazo del 9 de julio en Buenos Aires, las continuas manifestaciones de marzo en la Plaza Italia de Santiago o las diferentes marchas -a favor y en contra- de Bolsonaro durante los meses de junio y julio, principalmente en Brasilia. Sin embargo, tal como aconteció con gran parte de las tendencias mencionadas, la pandemia no fue lo que provocó esta situación, sino que solo la expuso aún más.

El último reporte anual del Edelman Trust Barometer 1 volvió a afirmar una tendencia reflejada desde, de manera aproximada; el primer reporte anual emitido en 2001: la población en general, cree relativa-

1 Vid. Ámbito (2020) “Propone la UE un plan de rescate sin precedentes de u\$s825.000 millones” Disponible en internet: <https://www.ambito.com/economia/union-europea/propone-la-ue-un-planrescate-precedentes-us825000-millones-n5105656> (Revisado el 18/06/2020)

2 Vid. Agencias, Washington (2020), “EE.UU. aprueba el mayor rescate económico de su historia por el coronavirus”, La Vanguardia- Internacional. Disponible en internet: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200328/48121779515/estados-unidos-trump-rescatefinanciero-coronavirus.html> (Revisado el 18/06/2020)

mente poco en el gobierno. Con más detalle, en Argentina el nivel de confianza ronda el 31%; en Brasil 28%; en Colombia 37% y en México 34% (Edelman, 2019).

Aunque, haciendo referencia a un viejo dicho, los grandes desafíos son también grandes oportunidades. Es certero que el nivel de incertidumbre y de conflicto es muy alto, pero también lo es el hecho de que el rol del estado en la sociedad se vio fortalecido a partir del desarrollo de la pandemia. De hecho, es el mismo Edelman quien en su adelanto de primavera reveló: “Durante un tiempo sin precedentes en el que la respuesta del gobierno a todos los niveles podría significar la diferencia entre la vida y la muerte, el público está depositando su fe en el gobierno para liderar la lucha contra el virus. De hecho, los encuestados quieren que el gobierno esté al frente en todas las áreas de la respuesta a la pandemia: proporcionar alivio económico (86%), hacer que el país vuelva a la normalidad (79%), contener Covid-19 (73%) e informar al público (72%).” (Edelman, 2020).

En síntesis, frente a esta doble cuestión de posible crisis a causa de la cantidad escasa de recursos para afrontar la crisis adecuadamente y la oportunidad que representa este apoyo hacia la figura del estado, es que un análisis adecuado puede derivar en el éxito o el fracaso de un gobierno. Sin embargo, tal como quedó demostrado en este breve análisis, las variables por analizar son muchas, el panorama a abarcar es muy amplio y no existe posibilidad de garantizar que dicho análisis, por más intensivo que sea, refleje lo acontecido en la realidad.

Los gobiernos entienden esta situación. Y de hecho, es una cuestión a resaltar la incorporación sistemática de información objetiva para la toma de decisiones con el objetivo de hacer los análisis lo más ajustados posibles. Una tendencia que la pandemia potenció, pero podemos ubicarla temporalmente a finales de los años 90 con el ascenso del nuevo laborismo Inglés, abandonando los principios ideológicos del partido por un enfoque de gobierno pragmático, “*What Works*”, de toma de decisiones basadas en evidencias.

En la actualidad, y mencionando como ejemplo el caso de Argentina, el rol del cuerpo de infectólogos designados como asesores del presidente Alberto Fernandez tuvieron un rol central en la toma de decisiones en torno a la designación de la cuarentena. Tal como fue el caso de este gobierno, muchos otros países de la región tomaron esta postura. No obstante, este modelo presenta límites, no hay evidencia concluyente que dispare una solución, los instrumentos se encuentran rezagados y además los tiempos de la toma de decisión son mucho más acotados que los de una investigación adecuada.

En este contexto complejo y de incertidumbre, el éxito de los países se conecta con la disponibilidad de evidencia del tomador de decisiones. Y siendo que los mecanismos son acotados, es necesario optimizar la efectividad. El cómo, será analizado a continuación.

UN NUEVO ENFOQUE, EL AUGES DE LO LOCAL

La necesidad de recopilar buena información para selección de las mejores alternativas en términos de política pública fue, es y será una necesidad imperiosa para el éxito de la misma. Eso es innegable, aún más en un contexto como el actual, donde un error puede representar una catástrofe. En dicho sentido, tal como lo repasamos previamente, las herramientas que poseen los tomadores de decisión son limitadas dado que los instrumentos de medición se remiten a indicadores indirectos, ya sea para por ejemplo para medir el bienestar o la pobreza.

La incorporación sistemática de información objetiva para la toma de decisiones reduce considerablemente los márgenes de error. Pero esto sigue siendo insuficiente. ¿Qué hacer en un contexto donde los mecanismos son insuficientes? Optimizar los existentes, ¿cómo se optimizan los mecanismos existentes? Para esta pregunta existen dos potenciales respuestas:

1. Invertir un mayor presupuesto en mecanismos de monitoreo y sistematización de la información. De esta manera se optimizaría el potencial de los mecanismos y se obtendría una mayor calidad de información. Sin embargo, dado el contexto de necesidad esta opción es la menos factible por el momento.
2. Reducir el margen de observación. De esta manera los indicadores serían aún más específicos y permitirán un mayor entendimiento de las dinámicas observadas. Desarrollando de esta manera un análisis más preciso y obteniendo información de mayor veracidad sin necesidad de elevar los costos en investigación. Esta es la opción más factible.

El concepto es sencillo, cuanto más abarcativo y grande el objeto de estudio -supongamos la macroeconomía de Colombia-, más general es la información y mayores deben ser los esfuerzos de los mecanismos de observación para obtener datos acoplados a la realidad. Podemos obtener un panorama general, pero no una información suficiente para la toma de las políticas públicas que se requieren y eso ejerce una gran limitación al momento de tomar una política pública de calidad.

Esta forma de apreciar la realidad, ha cobrado un impulso considerable gracias a la influencia del estudio de las políticas públicas y la revalorización del estudio del espacio público en las ciudades. En palabras del autor Benjamin Barber (2013), los alcaldes no gobiernan el mundo, pero el hecho de gobernar una ciudad impide que sobrevuelen los problemas, dado que conviven entre sí y son capaces de generar un acuerdo para resolverlo. La ciudad entonces, se torna en un espacio virtuoso.

¿Es posible llevar este concepto a otras ramas de la ciencia social? Efectivamente y eso no es una novedad, de hecho, la microeconomía ocupada en el análisis del comportamiento de agentes individuales tales como mercados, empresas y hogares (Samuelson, 2006 ,p 15) tiene su origen en el propio Adam Smith en su libro La riqueza de las naciones (1776). Está por tanto no es la cuestión, la cuestión se centra que esta mirada de observar la realidad no suele ser valorada, con el argumento de que los casos particulares no pueden replicarse en planos generales. Y este menosprecio, por esta manera de observar la realidad, nos priva de análisis fructíferos. Hay muchos problemas, catalogados como “generales” o “sistémicos”, que pueden ser analizados desde otra óptica.

Es en este sentido que presento “Las cadenas urbanas de valor”, como una categoría de análisis enfocada en la temática.

CADENAS URBANAS DE VALOR, UN TEMA OBSERVADO DE MANERA INADECUADA

Para observar bajo esta óptica el panorama para Latinoamérica, primero debemos responder dos preguntas esenciales. Primero, qué problema o cuestión buscamos resolver; se busca evitar un colapso económico y social que derive en una crisis aún peor. Una vez encontrada la cuestión que buscamos resolver, surge el otro interrogante. En qué punto nos vamos a enfocar; esta cuestión es casi tan compleja como el propio panorama, dada la gran cantidad de enfoques que se le puede dar, por lo que cabe remitirse a la fisonomía de la economía Latinoamericana.

En ese sentido, una simple observación nos permite denotar inmediatamente el eje central que estábamos buscando: las pymes representan el 90% de las empresas de América Latina, generan más de la mitad de los empleos y una cuarta parte del PIB (CAF, 2018). Las pymes latinoamericanas tienen una amplia presencia en todos los sectores productivos -desde el comercio y la industria hasta los servicios, la salud o los sistemas financieros-, y una importante influencia en la creación de tejido social. De hecho, se calcula que cerca del 60% de latinoamericanos trabajan en empresas de cinco o menos empleados (CAF, 2018).

Son ese actor central en el que hay que abarcar la mayor parte de los esfuerzos. Sin embargo, esta no

es ninguna novedad, los gobiernos entienden perfectamente este hecho y es importante citar solamente los casos de México, Colombia, Venezuela, Perú, entre otros (CNN, 2020). Para darnos cuenta que, las Pymes, ocupan un lugar central en la política pública de los estados.

La cuestión a resaltar en este caso, es que estos actores fundamentales ya se encontraban con problemas. La baja productividad, competitividad y eficiencia, -a nivel estructural- con una alta informalidad laboral y fiscal, son solo algunos de los desafíos con los que se encuentran los tomadores de decisión al momento de querer potenciar el rol de las pymes.

¿Cuál es la causa que genera esta situación? Los analistas y expertos coinciden en su gran mayoría que esto se debe a la falta de innovación (CAF, 2018). En complemento con lo anterior, el informe de competitividad global del *World Economic Forum* (WEF) de 2018, que a su vez creó una nueva estructura y ranking no comparables con el de informes anteriores, planteando responder de esta forma los desafíos del cambio tecnológico y la cuarta revolución industrial. Este informe nos mostró a partir de indicadores organizados en 12 pilares considerados impulsores de la productividad: Instituciones; Infraestructura; Adopción de TIC; Estabilidad macroeconómica; Salud (Esperanza de vida); Educación y habilidades; Mercado de productos; Mercado de trabajo; Sistema financiero; Tamaño de mercado; Dinamismo de negocios y Capacidad de innovación.(CDI, 2018) que los países Latinoamericanos se ven desfavorecidos en relación al resto de países, siendo que el mejor clasificado es Chile en el puesto 33° a nivel mundial, seguido por México en el 46° y Uruguay en el 53°. (WEF, 2018).

Esta observación nos recalca, no sólo que la situación es problemática desde ya mucho antes y que solo la pandemia agravó la situación, sino que tal como lo planteamos previamente esta situación es muy compleja para analizar. Si aplicamos la mirada local a la que hacíamos referencia anteriormente, un simple observador traslada estos indicadores al plano local y trata de observar cómo se dan estos indicadores. De hecho, esto es lo que hacen gran parte de los analistas en políticas públicas.

Sin embargo, esta óptica local nos permite ir más allá. Ya que nos permite observar cómo se vinculan los sujetos de análisis en su contexto. Es en este punto, donde podemos realizar un análisis muy rico ¿Cómo se vinculan las pymes en su contexto? Pero más importante aún, ¿cómo se vinculan las pymes con otras pymes? ¿Tiene algún impacto esta relación en términos de productividad? ¿Es posible abordar esta problemática desde una óptica menos compleja? Para responder a estas preguntas es que desarrollaremos un concepto nuevo, el concepto de "Cadena urbana de valor".

Para entender el concepto, primero se debe recordar qué es una cadena de valor. La cadena de valor, es un concepto acuñado por Porter en el que a raíz de las actividades de una empresa se crea una serie de relaciones o eslabones que tienen como objetivo aportar el mayor valor posible para el cliente (ABAD, M, 2017) El concepto de "Cadena urbana de valor" hace referencia al conjunto de eslabones o el conjunto de actividades necesarias para generar un producto o servicio que se dan en un espacio físico determinado. Si contrastamos estas dos formas de análisis, podremos identificar el nivel de vinculación y relación que tienen las pymes en un espacio determinado. Pongamos un ejemplo, supongamos que queremos observar el desarrollo de la actividad de las panaderías en una ciudad X. Las cadenas de valor hacen foco en los eslabones que van desde el campo de trigo hasta la panadería y las cadenas urbanas de valor en contraste hace foco en cuántos de esos eslabones se desarrollan en ese espacio físico ¿Qué beneficio se obtiene de observar estas relaciones? Una información más eficiente en cuanto a factores para desarrollar inversiones, detectar eslabones faltantes para evaluar motivos, detectar la concentración de actividades en una determinada zona, identificar potenciales eslabones de valor agregado, recopilar información detallada para fomentar vinculaciones entre empresas y una base para el desarrollo futuro de distritos productivos, etc.

De esta manera transformamos una cuestión compleja, global y con múltiples variables, tal como lo

es el análisis de las Pymes en un contexto como el actual, a un análisis mucho más simple y específico. Esto de ninguna manera coloca en un segundo plano al resto de variables, sería un reduccionismo muy irresponsable y atroz. Considerando lo expuesto, a esta nueva herramienta hay que contemplarla como un mecanismo de apoyo para potenciar la observación de las variables preexistentes y una alternativa para el razonamiento de los tomadores de decisión.

Sin embargo, hay una cuestión que aún no respondimos y viene en conjunto con esta idea que planteamos anteriormente, y es qué alternativas nos propone esta mirada frente a los principales problemas en torno a las pymes. Trataremos de brindar una respuesta a continuación.

LAS CADENAS URBANAS DE VALOR Y SUS DESAFÍOS

Al principio de este trabajo nos propusimos plantear una nueva alternativa posible para lograr una mayor estabilidad en latinoamérica frente a un contexto problemático como el actual. Evitando de esta manera un colapso económico y social que derive en una crisis de gobernabilidad. Para resolver esta cuestión, identificamos como actores clave a tener en cuenta a las pymes, dada su enorme implicancia en el tejido social. De esta manera identificamos una serie de problemas que tenían como causa última la falta de innovación. Sin embargo los análisis y medición de variables, resultaron ser complejos y muy generales, generando información limitada. Frente a esta cuestión aplicamos una visión más local, la cual derivó en nuestra propuesta: "Las cadenas urbanas de valor".

Sin embargo, hay una cuestión trascendental que aún no hemos contestado ¿Qué es lo que nos tienen que decir las "Las cadenas urbanas de valor" frente a esta situación? Para responder a esta cuestión primero cabe cuestionarnos dos puntos centrales ¿Qué es innovación? y ¿En qué contexto se da la misma?

El economista Joseph Schumpeter, define a la innovación como la introducción de un bien (producto) nuevo para los consumidores o de mayor calidad que los anteriores, la introducción de nuevos métodos de producción para un sector de la industria, la apertura de nuevos mercados, el uso de nuevas fuentes de aprovisionamiento, o la introducción de nuevas formas de competir que lleven a una redefinición de la industria. (Ferrás. X, 2014). Una vez que tenemos en claro esto cabe preguntarnos ¿En qué contexto se da esta innovación? Para responder a esta cuestión, me gustaría mencionar el trabajo de Cortright en su libro de 2001 "La Nueva Teoría del Crecimiento" ("New Growth Theory") ¿Qué es la Nueva Teoría del Crecimiento? La Nueva Teoría del Crecimiento es una visión de la economía que incorpora dos puntos importantes:

- 1.** Ve al progreso tecnológico como un producto de la actividad económica. La Nueva Teoría del Crecimiento a veces es llamada Teoría "Endógena" del Crecimiento porque internaliza a la tecnología en un modelo sobre cómo los mercados funcionan y no la considera como algo que ya estaba determinado o es proveniente de las fuerzas del non-market externas a la economía.
- 2.** Sostiene que, a diferencia de los objetos físicos, el conocimiento y la tecnología están caracterizadas por un aumento de ganancias que impulsan el proceso de crecimiento económico (como puede ser el de un país). El punto esencial de la Nueva Teoría del Crecimiento es que el conocimiento impulsa el crecimiento. La Nueva Teoría del Crecimiento nos ayuda a darnos cuenta del cambio que está ocurriendo desde una economía basada en recursos a una economía basada en conocimientos. Remarca el punto de que los procesos económicos que crean y difunden nuevos conocimientos son críticos para la forma en la que crecen las naciones, comunidades y firmas individuales. (Cortright, 2001)

Teniendo en cuenta lo expuesto ¿Qué sucede en Latinoamérica? En general, el grado de innovación de los emprendedores de América Latina es más bajo que el de otras regiones como Asia, Europa o Norteamérica. Paralelamente, en promedio, las empresas latinoamericanas invierten en I+D sustancialmente

menos que las de países de ingresos altos, y la mayor parte de esta inversión corre a cuenta del sector público (CAF, 2018)

Una vez que comprendemos lo expuesto, tenemos una base sólida para finalmente analizar ¿Qué es lo que nos tienen que decir las “Las cadenas urbanas de valor” frente a esta situación? En un primer momento nos interpela y nos plantea un ideal ¿Cuál es el ideal que nos plantea esta visión? La visión ideal que nos plantea es que cuanto más cadenas interurbanas existan, en otras palabras, cuanto más vinculaciones entre pymes exista y se presenten menos ausencias de eslabones en los circuitos productivos locales, mayor será el derrame de conocimiento. Por tanto, mayor será la capacidad de innovación y se potenciaría el crecimiento de las mismas, con todas las implicancias que esto conlleva. En última instancia, por tanto, un mayor número de cadenas urbanas de valor en un circuito productivo, generará un mayor bienestar, igualdad y riqueza.

¿Por qué podemos afirmar esto? En primer instancia por la naturaleza del conocimiento. Pero, antes cabe preguntarnos ¿Qué es conocimiento? El conocimiento incluye todo lo que conocemos sobre el mundo, desde las leyes básicas de la física hasta el plano de un microprocesador, cómo coser una camisa o pintar un retrato. La definición debe ser amplia al incluir no solamente la alta tecnología sino también aquello que parece rutinario. Entonces ¿Cuál es su naturaleza? El conocimiento o las ideas son un sujeto de un incremento de ganancias al ser un bien no rival (varias personas pueden usarlo al mismo tiempo sin impedir el uso que puedan hacer otras personas). Todos podemos compartir o reusar ideas a un costo cero o casi nulo. A medida que acumulamos más ideas y conocimientos acerca de cómo funciona el mundo o de cómo extraer el mejor uso de los finitos recursos que brinda el planeta, permitimos que la economía se desarrolle (Cortright, 2001).

La idea es sencilla, cuantos más actores haya en cada eslabón y mayor sean las vinculaciones, mayor será el intercambio de conocimiento y por tanto mayor el valor agregado. Pongamos un ejemplo, pensemos nuevamente en la industria del pan. Supongamos que una harinera, desarrolla una nueva receta que permite un sabor más intenso. Esta harina agregaría valor al producto final, el pan, dándole un mayor valor agregado, más posibilidades de recetas y posiblemente un mayor número de ventas. Un impacto individual con implicancias en lo colectivo.

En este momento, posiblemente algunos se pregunten ¿Qué sucederá con las empresas competidoras, por ejemplo las demás empresas harineras? Ante esta pregunta cabe recordar la naturaleza de esta visión. No viene a sustituir la visión actual de economía, sino que nos propone un nuevo enfoque. Si analizamos fríamente el modelo ideal planteado por las cadenas urbanas de valor, podremos denotar que es prácticamente un espejo del mercado ideal y de la noción de especialización. Por tanto, ante la cuestión de qué sucederá con la competencia, nos remitimos a la idea de continua entrada y salida de empresas, las empresas que no pueden afrontar el contexto desaparecen y en su lugar aparecen otras (Samuelson, p. 25-30)

No obstante, cabe recordar que al igual que el modelo ideal de mercado, precisamente este es también un ideal. Una idea a la cual llegar y que en la realidad no se da de esta manera, siendo víctima también de las imperfecciones del mercado. Sin embargo, no las observa de la misma manera sino que al analizarlas desde un plano más local y focalizado, permite evaluarlas en detalle. Pongamos un ejemplo, nuevamente retomando el caso del pan:

En una ciudad X, el análisis de cadenas urbanas de valor revela una gran concentración del sector en el último eslabón, las panaderías. Existiendo grandes faltantes en eslabones anteriores. Esto nos permite observar no un posible monopolio en la región, sino además un síntoma de falta de innovación. Ya sea por falta de conocimiento, costos o simplemente una cuestión sociológica.

Pero no es simplemente un mero análisis, sino que este análisis permite tomar medidas mucho más precisas, permitiendo un mayor rédito de inversiones y adaptación de las políticas públicas.

Supongamos por ejemplo, que los analistas identifican que la causa de esta situación es la falta de conocimiento para desarrollar el resto de eslabones, en ese caso el gobierno de la ciudad podría optar por un programa de inversiones semilla para incentivar a emprendedores de escuelas técnicas para que desarrollen estas áreas faltantes.

Por tanto, una correcta adaptación de esta herramienta permite una optimización de los recursos disponibles de los gobiernos. Que en un contexto como este es trascendental.

Sin embargo, hay dos cuestiones que se presentan como problemáticas.

La primera de estas cuestiones es la intromisión de la política en la economía. Un debate muy instalado previo a la pandemia, era el rol que debía asumir el estado frente a la economía, el cual basándonos en una mirada muy general parecía apuntar a una no intervención de la misma. Un hecho que queda enmarcado en el ascenso de las derechas en Latinoamérica, como es el caso de Jair Bolsonaro en Brasil, como lo fue el caso de Mauricio Macri en Argentina o la relativamente reciente elección de Luis Lacalle Pou en Uruguay. No obstante, tal como lo repasamos anteriormente, la aparición de la pandemia reforzó la legitimidad de la intervención estatal en áreas estratégicas como la economía. Pareciendo inclusive una obligación del estado salvaguardar a las empresas.

La crisis del Covid-19, nos interpela y nos replantea la relación que debe tener la economía con la política. ¿Mayor o menor intervención, cuál es la mejor opción? Hay una respuesta distinta dependiendo desde qué posición asumas esta pregunta y en qué contexto asumas responder la pregunta. En algunos casos una economía más centralizada es necesaria para evitar grandes desigualdades y un eficiente dinamismo del desarrollo. Mientras que en otros casos, una centralización excesiva impide el correcto funcionamiento de la economía. En ambos casos cabe recordar la función principal de la Ciencia Económica: El objetivo final de la ciencia económica es mejorar las condiciones de vida cotidiana de las personas (Samuelson, p.6).

No tiene mucho sentido plantear una disociación entre economía y política, siendo que ambas persiguen fines tan próximos y que son necesarias mutuamente.

Frente a esta cuestión, las cadenas urbanas de valor fomentan una mirada precisa de la cuestión con el fin de realizar lo necesario, dado su enfoque. En algunos casos demuestra la necesidad de una importante intervención estatal. Mientras que en otros revela la necesidad de flexibilizar la intervención. Además, a causa de su naturaleza local, también promueve un sentido comunitario el cual reduce la tensión de esta presunta dialéctica entre Economía y política. Haciendo alusión a un concepto previamente tratado, el rango de acción de la ciudad facilita de una manera muy eficaz la vinculación entre lo público y lo privado, dado que son vínculos mucho más específicos y concretos.

Sin embargo, de esta mirada se desprende una segunda cuestión ¿Existe una antítesis entre el desarrollo local y la globalización? Una simple observación de esta tendencia parecería indicar una prioridad por lo local. Una observación que se entrelazan muy bien con los posibles análisis respecto a una transformación de las cadenas globales de valor y la búsqueda de autonomía de los estados. Pero, ¿existe realmente una antítesis? Verdaderamente no, esta es una desvirtuación del eje de esta mirada. La idea no es priorizar lo local, sino más bien otorgar respuestas mucho más concretas y específicas, que coordinadas en conjunto dan una respuesta mucho más eficaz que otras políticas de tipo “*bottom up*”. Lo mismo ocurre en un sentido si se quiere más económico, esta mirada no tiene como objetivo central incentivar el regionalismo, sino que promueve simplemente una visión alternativa ante miradas

globales y reduccionistas, por paradójico que esto parezca. Apunta a conocer lo concreto del problema, para que al momento de enlazar causas en un análisis sistémico se tengan en cuenta variables como más fidedignas con la realidad, promoviendo así una visión global contrastada en un contexto mucho más preciso al momento de analizarse.

CADENAS URBANAS DE VALOR ¿EL MOTOR DE UNA UTOPIA?

En un primer momento, decidí no desarrollar el concepto de cadena urbana de valor más allá de la visión política-económica anteriormente explicada. Sin embargo, las recientes repercusión entorno al ambiente y el intercambio con investigadores de la cuestión, llevaron el concepto más allá.

El pasado 9 de Abril, la noticia de la "reaparición" del Himalaya por primera vez después de la Segunda Guerra Mundial inundó los medios de comunicación, dando inicio a una tendencia de noticias "verdes" que se fue acentuando con el correr de los días: la presencia de peces y el agua transparente en Venecia, la reducción del agujero de ozono o el avistamiento de especies presuntamente extintas. Sin embargo, esto sería solo la punta del iceberg. En Mayo, distintos expertos comenzaron a plantear un nuevo enfoque frente a la crisis económica actual, asociando la recuperación crisis con un impulso a los sectores verdes, un concepto que más tarde se conocería como "Green recovery". No quedan dudas de que entre los tantos efectos "nueva realidad", uno de ellos es el fortalecimiento de aquellas posturas más radicales frente a la cuestión ambiental, enmarcadas en lo que la teoría conoce como "Economía ecológica".

Pero, ¿Qué es la economía ecológica? ¿Cuál es la diferencia con la economía "convencional"?

"La economía convencional analiza sobre todo los precios y tiene una concepción metafísica de la realidad económica que funcionaria como un *perpetuum mobile* lubricado por el dinero. Las empresas venden bienes y servicios, y con esto remuneran los factores de producción" (ALIER y JUSMET, p.13)

La economía ecológica ve al planeta Tierra como un sistema abierto a la entrada de energía solar. La economía necesita entradas de energía y materiales, y produce dos tipos de residuos: el calor disipado o energía degradada, y los residuos materiales, que mediante el reciclaje pueden volver a ser parcialmente utilizados. Parte del reciclaje se da en el mercado (papel, cartón, etc), y otra parte más voluminosa se recicla naturalmente, sin intervención humana. Por ejemplo el CO₂ absorbido por las plantas. En definitiva, la naturaleza juega el doble papel de suministradora de recursos y receptora de residuos (ALIER y JUSMET, p.13)

La economía ecológica contabiliza los flujos de energía y los ciclos de materiales en la economía humana, analiza las discrepancias entre el tiempo económico y el tiempo biogeoquímico y estudia también la coevolución de las especies con los seres humanos. El objeto básico de estudio es la sustentabilidad ecológica de la economía, sin recurrir a un solo tipo de valor expresado en un único numerario (ALIER y JUSMET, p.14)

En este sentido ¿Qué es lo que puede incluir las cadenas urbanas de valor a la cuestión? Dado que este enfoque tiene en cuenta las vinculaciones entre empresas, puede también no solo brindar una óptica económica convencional. Sino también en términos de economía ecológica, identificando circuitos cerrados perjudiciales para el correcto dinamismo ambiental, faltantes en algunos eslabones post consumo, la vinculación de las empresas en su contexto para evaluar políticas que no comprometan el estado ambiental y además permite identificar con gran facilidad sobrepoblamiento de estas empresas en determinadas zonas geográficas.

Por ejemplo, si quisiéramos analizar el circuito del pan en contraste con la economía ecológica en

términos de economía circular en una ciudad X. Podríamos identificar los flujos de energía, la producción y paradero de determinados residuos y además el faltante de eslabones clave para optimizar el circuito.

De esta manera podemos afirmar que una correcta localización, distribución y composición de las cadenas urbanas de valor, puede derivar en un mejor manejo ambiental en un territorio específico.

Un gobierno que analice correctamente el circuito productivo desde esta óptica más concreta, tendrá la capacidad de ejecutar políticas ambientales con una mayor eficiencia dado que será capaz de detectar falencias sistémicas entorno al flujo y transformación del producto.

No obstante esta cuestión no se enmarca solo en este análisis, sino que además esta óptica de cadenas urbanas de valor nos permite entender la implicancia económica del modelo de economía circular. Dada la incorporación de eslabones productivos anteriormente no contemplados, una economía circular con cadenas urbanas de valor perfectamente equilibradas fomentan la creación de empleos nuevos, promueven un tipo de innovación más amigable con el ambiente y dada la reutilización de recursos aliviana los costos de producción.

Tal como lo repetimos anteriormente, esto sigue siendo una óptica ideal. No obstante, la incorporación de este sentido local le otorga cierto nivel de especificidad al modelo y además coloca frente a los gobiernos una visión distinta para afrontar los desafíos ecológicos venideros y que serán un tema de cada vez mayor implicancia en la agenda política.

REFLEXIÓN FINAL

Al momento de plantear esta ponencia, nos planteamos, de manera por momentos explícita y por otros implícita, el objetivo de simplificar cuestiones generales, con múltiples variables y enfoques en una cuestión mucho más simple y concreta que facilite el análisis para los tomadores de decisión.

Teniendo en cuenta el contexto complejo actual y futuro de América Latina, con el claro objetivo de colaborar con herramientas y nuevos enfoques para la resolución de una posible crisis, nos enfocamos en un actor trascendental del tejido social, las pymes.

Una vez observados estos puntos, desarrollamos el concepto de "Cadena urbana de valor", con el fin de brindar una mirada mucho más objetiva de la problemática que atañe a las pymes. La productividad. Sin embargo, a medida que se desarrolló el concepto, analizamos también las demás implicancias que puede llegar a tener este marco teórico en el análisis de políticas públicas. Llegando inclusive a colaborar en la ruptura de la disociación entre economía- Política y Economía- Ambiente.

Cabe recordar que lo expuesto en este trabajo no representa la aparición de algún concepto nuevo, sino más bien un nuevo enfoque de las temáticas observadas. Recordándonos que no hace falta ser un pensador revolucionario, sino estar dispuesto a observar la realidad de una manera diferente e incorporando conocimiento.

En el caso particular, las cadenas urbanas de valor se nos presentan como una herramienta de análisis con mucho potencial en lo práctico, no sólo en términos de análisis sino también para verificar una serie de postulados que sin lugar a dudas marcarán tendencia en la agenda a futuro, tal como lo es el papel del estado, la importancia de las ciudades, la cuestión ambiental, entre otros. Sin embargo, dado su naturaleza local y social, su desarrollo se puede aplicar a diferentes campos de la ciencia social ¿Tiene limitaciones? efectivamente, no podemos limitar la cuestión de la innovación solo a las vinculaciones que se pueden dar entre las empresas, así como tampoco las cuestiones ambientales. Tampoco prevé la influencia de la política en estas cuestiones, sin mencionar además todos los detalles particulares que hacen a la vida en sociedad. No es la intención de este trabajo explicar el ser de cada una de las cuestiones expuestas sino simplemente aportar una visión diferente y mucho más simple para elaborar análisis.

En un mundo complejo como el actual, donde la realidad se puede explicar desde diferentes visiones y variables, el nuevo trabajo de la academia gira entorno a transformar las cuestiones complejas en hechos mucho más simples. Ese es el espíritu de este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- OMC (2020) “Desplome del comercio ante la pandemia de COVID-19, que está perturbando la economía mundial”, comunicado de prensa. Disponible en internet: https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr855_s.htm (Revisado el 18/06/2020)
- FARIZA, I. (2020) “El Banco Mundial proyecta una caída del PIB del 4,6% en América Latina, la mayor desde que hay registros”, El País, Madrid. Disponible en internet: <https://elpais.com/economia/2020-04-12/el-banco-mundial-proyecta-un-caida-del-pib-del-46-enamerica-latina-la-mayor-desde-que-hay-registros.html> (Revisado el 18/06/2020)
- ZIZEK, S BUTLER, J y HARVEY, D (2020) “Sopa de Wuhan, pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias”. Buenos Aires: Editorial: ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio).
- MALAMUD, C (2020) “El complejo panorama de la economía latinoamericana”. elEconomista.es. Disponible en internet en: <https://www.economista.es/opinion-blogs/noticias/10747879/09/20/El-complejo-panorama-de-la-economia-latinoamericana.html> (Revisado el 30/09/2020)
- Edelman (2019). “Edelman trust barometer 2019 annual global study”. Disponible en internet en: <https://www.edelman.lat/estudios/edelman-trust-barometer-2019> (Revisado el 4/09/2020)
- Edelman (2020). “2020 Edelman trust barometer spring update: Trust and the coronavirus, May 5, 2020”. Disponible en internet: <https://www.edelman.com/research/trust-2020-spring-update> (Revisado el 3/09/2020)
- BARBER, B. (2013). “If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities”. Yale University Press.
- SAMUELSON, N (2006). “Economía, decimotercera edición”. Editorial McGraw Hill
- CAF (2018). América Latina: en busca de pymes más competitivas. Disponible en internet: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2016/06/america-latina-en-busca-de-pymes-mas-competitivas/> (Revisado el 30/09/2020).
- CNN (2020). CORONAVIRUS ¿Qué están ofreciendo los países de América Latina para aliviar la crisis económica por la pandemia de coronavirus? Disponible en internet en: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/03/25/que-estan-ofreciendo-los-paises-de-america-latina-para-aliviar-la-crisis-economica-por-la-pandemia-de-coronavirus/> (Revisado el 30/09/2020).
- CDI (2018), “Informe global de competitividad 2018: WEF publica informe de competitividad global con nueva estructura”, Sociedad Nacional de Industrias (Perú), nota de prensa. Recuperado en: <http://www.cdi.org.pe/InformeGlobaldeCompetitividad/> (Disponible en internet el 26/07/2019).
- WEF (2018), “El Informe de Competitividad Global 2018, clasificaciones de competitividad”. Recuperado en: <http://reports.weforum.org/global-competitivenessreport-2018/competitiveness-rankings/> (Disponible en internet el 26/07/2019).
- ABAD, M ¿Qué es la Cadena de Valor de una Empresa?. Recuperado en: <https://blog.teamleader.es/que-es-la-cadena-de-valor-de-una-empresa> (Disponible en internet el 28/09/2020)
- Ferrás, X (2014), “Una definición de innovación”, XF. Recuperado en: <https://xavierferras.com/2014/09/una-definicion-de-innovacion/> (disponible en internet el 19/07/2019).
- CORTRIGHT, J (2001), New Growth Theory, Technology and Learning: A Practitioner’s Guide. Reviews of Economic Development Literature and Practice: No. 4.
- ALIER, J y JUSMET, J (2006), “Economía ecológica y política ambiental”. Fondo de cultura económica.



> **MARIANA DA SILVA SOUZA**
> **ANA CLARA GUINELL TEIXEDO**
> **RHEBECCA RASEC DA COSTA ALVES**
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Desafíos de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil: una Perspectiva de Género ante la Pandemia Covid-19

RESUMEN

El concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) adoptado por el Estado brasileño, resultante de un acuerdo participativo que involucró movimientos sociales y el poder público, es definido en la Ley Brasileña de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2006) como la realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de calidad en cantidad suficiente - derecho incluido en la Constitución Federal de Brasil, en 2010. Después de este marco legal, el Estado brasileño comenzó a reconocer la alimentación adecuada como un derecho humano y, por lo tanto, su deber de garantizarla mediante políticas públicas. En tal sentido, analizamos dos programas que fueron fundamentales para la salida de Brasil del Mapa del Hambre de la Organización de las Naciones Unidas, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). Vale mencionar que existe un diálogo estrecho entre ellos, ya que el PAA favorece la compra directa de alimentos de los agricultores familiares, los asentados de la reforma agraria y de las comunidades tradicionales para suministrar programas gubernamentales, como el PNAE, destinados a servir a las poblaciones en situaciones de inseguridad alimentaria (Leao y Maluf, 2012). A pesar de que la agricultura familiar nacional suministra la mayoría de los alimentos básicos que consume la población brasileña, es en zonas rurales donde viven la mayoría de los "vulnerables al hambre". Este escenario es aún más perverso cuando observado desde una perspectiva de género, ya que las mujeres campesinas - quienes representan más del 24% de la fuerza laboral agrícola en Brasil (FAO, 2017), junto con los niños rurales son, en general, los más afectados por la desnutrición, debido a la distribución desigual de los alimentos dentro de las familias y el exceso trabajo - agrícola y doméstico, por ejemplo (Leao y Maluf, 2012). El contexto pandémico de la COVID-19 ha profundizado vulnerabilidades preexistentes y constantemente invisibles, por eso es necesario incluir el tema de SAN en el conjunto de reflexiones actuales. Por lo tanto, el objetivo del presente trabajo es analizar algunas estrategias de políticas públicas adoptadas en respuesta a la amenaza de inseguridad alimentaria en el contexto de la pandemia, centrándose particularmente en los programas PNAE y PAA. Buscamos abordar en qué medida estos programas son efectivos para garantizar la logística de ventas y distribución de alimentos durante la actual crisis de salud, teniendo en cuenta los sucesivos recortes sufridos sus fondos y la interrupción de muchos canales de comercialización. Otro punto importante tocado por esta investigación es la lucha organizada por los movimientos sociales, como el Movimiento de las Mujeres Camponesas, en busca de medidas de emergencia e inversiones inmediatas en dichos programas (MMC, 2020). De esta manera, nos basamos en una perspectiva transversal de género, para destacar los problemas que enfrentan las mujeres rurales, que buscan afirmarse como sujetos políticos y garantizar sus derechos, dada su importancia en los sectores de la alimentación y producción de alimentos (MMC, 2018).

Palabras clave: Seguridad Alimentaria y Nutricional; Políticas Públicas; Estado Brasileño; Mujeres Rurales; COVID-19

INTRODUCCIÓN

La lucha contra el hambre en Brasil ha movilizado a la sociedad civil para organizarse socialmente, estrategia que, incluso frente a desafíos complejos, ha logrado buenos resultados a lo largo de los años. Es significativo que el hambre y la inseguridad alimentaria afecten a la mayor parte de la población rural - principal área de suministro de alimentos en el mundo - lo que lleva a la pregunta de qué privaciones de libertades actúan como obstáculos para la plena realización del derecho a la alimentación. De esta manera, soberanía y seguridad alimentaria son nociones muy pertinentes para las poblaciones rurales, cuyo movimiento organizado ha buscado durante años que sus demandas lleguen a las respuestas gubernamentales. Todavía, lo que se ha observado es la privación paulatina del derecho a la tierra y al disfrute de una dieta saludable, adecuada a las características culturales y regionales. El tema de género tiende a presentar una realidad aún más perversa: las mujeres son las más afectadas por la inseguridad alimentaria y su manifestación más grave, el hambre.

El Estado brasileño, a través de su Constitución, se compromete a garantizar los derechos sociales de su población. El derecho humano a la alimentación adecuada y saludable se incorporó al principal marco legal brasileño en 2010, fortaleciendo así la exigencia del compromiso estatal para actuar en la elaboración y promoción de políticas públicas eficientes, en asociación con la sociedad civil, para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, principalmente de los segmentos sociales que más necesitan de apoyo. En un mundo donde hemos identificado la hegemonía de la lógica capitalista en la dinámica social, el tema de la distribución y el acceso a los alimentos, identificado como crucial para la seguridad alimentaria y no solo para el abastecimiento, resalta la importancia del gobierno garantizar políticas públicas que contemplan el derecho humano a una alimentación adecuada y la generación de empleo e ingresos.

Comenzaremos el presente trabajo abordando la construcción histórica del concepto de seguridad alimentaria en el mundo, mostrando las especificidades del caso brasileño y la incorporación de la palabra nutricional al término, asegurando mayor profundidad y una nueva interpretación. También abordaremos el proceso de incorporación del derecho humano a una alimentación adecuada en la Constitución brasileña. A continuación, haremos una breve presentación de la trayectoria de las mujeres campesinas en Brasil y sus luchas, a partir de conceptos como la división sexual del trabajo, la devaluación y feminización del trabajo reproductivo (Federici, 2017; Federici 2019) y la feminización de la pobreza (Campos, 2011; Federici, 2019).

En seguida, analizaremos dos políticas públicas centrales, el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), enfocándose en cómo estas políticas son o no eficientes para asegurar la alimentación de los brasileños ante la crisis de salud del COVID-19. Además de abordar los impactos sobre los agricultores familiares, especialmente las mujeres. Finalmente, traemos algunas reflexiones sobre las recientes políticas gubernamentales para combatir el hambre, y las demandas por parte de la sociedad civil de políticas públicas eficientes, menos burocráticas y no excluyentes que incorporen la agricultura familiar, valorando, sobre todo, el trabajo de las mujeres.

LA CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y EL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

La comida es un componente vital de la existencia humana y, como tal, siempre ha sido relevante en la historia de diferentes grupos sociales. Más allá de las necesidades biológicas, el acto de comer conlleva muchos significados, que sólo realzan su importancia y necesidad de garantía. A partir de mediados del siglo XX, se abre un espacio a la problemática alimentaria en el ámbito internacional, lo que desencadena el surgimiento de conceptos como la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y el derecho humano a la alimentación, ofreciendo así nuevos enfoques al tratamiento alimentario en las sociedades.

El término “seguridad alimentaria” tiene una trayectoria marcada por aportes desde diferentes puntos de vista. La idea inicial asociada a esta noción estaba relacionada con la garantía del suministro de alimentos en un país. En la posguerra hubo una vinculación entre la autosuficiencia en la producción de alimentos y la seguridad nacional, soberanía de un Estado (Sattamini, 2013; Hirai y Anjos, 2007). La Revolución Verde, que comenzó en la década de 1950 en los Estados Unidos, fue concebida, en general, como un cambio de la base técnica de la agricultura, presentando la agricultura con alta productividad alimentaria (Hirai y Anjos, 2007). El argumento era que una mayor disponibilidad de alimentos resolvería el problema de la escasez, y, luego, del hambre. Con la incorporación de una intensa mecanización y el uso de insumos químicos, la agricultura se integró a los circuitos de comercialización internacional. Según Salamoni (2001), inicialmente, las pequeñas unidades agrícolas, que corresponden a la fracción de la población rural en mayor vulnerabilidad, fueron impactadas negativamente en temas relacionados con la soberanía y seguridad alimentaria.

La estandarización de la producción e intensificación de la lógica productiva del monocultivo, posibilitó una reducción extrema en el consumo de variedades producidas por la agricultura familiar (Silva, 2008), afectando así la dinámica de la alimentación familiar, muy ligada a las realidades culturales y ofertas regionales. La abundancia de alimentos producidos ayudó a confirmar que la inseguridad alimentaria no está relacionada exclusivamente con el suministro de alimentos. La prevalencia del hambre es la expresión más severa de los impactos de la inseguridad alimentaria, y acentúa dimensiones más allá de la disponibilidad de alimentos, como la distribución, calidad y acceso. Según Amartya Sen (2000), toda dinámica económica está relacionada con el hambre, en este aspecto, las disposiciones políticas y sociales tienen el alcance de interferir en el potencial de las personas para la adquisición de alimentos, salud y bienestar. Complementando este pensamiento tenemos la posición de Josué de Castro (citado en Leao y Maluf, 2012), que en la década de 1940 defendió que en Brasil el hambre es un tema social y político, luego, requiere decisiones políticas para solucionarla.

En Brasil, apoyado en referencias del debate internacional sobre el hambre, se agregó el componente nutricional a la noción de seguridad alimentaria, revelando un enfoque en el ámbito de la salud, a través de la mirada de la nutrición. Igualmente, se observó la construcción social de un sistema público de seguridad alimentaria y nutricional, que apuntó a la eliminación progresiva del hambre (Leao y Maluf, 2012). Esta construcción involucró la actuación de una diversidad de actores, como organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, movimientos campesinos, gobiernos, representantes de sectores productivos e industria, entre otros.

La Constitución brasileña de 1988 representó la apertura de caminos para muchas conquistas al reconocer los derechos sociales, políticos y civiles de la población. Dado el deber del Estado brasileño en garantizar los derechos constitucionales, el derecho humano a una alimentación adecuada y saludable se convirtió, posteriormente, en la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN). Después, el derecho a la alimentación fue incluido en la Constitución Federal. Vale decir que las bases institucionales de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil fueron determinadas por un importante espacio democrático para el diálogo entre sociedad civil y gobierno, que fue formalizado en el Consejo

Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA) (Leao y Maluf , 2012).

La noción brasileña de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) se estableció como: La realización del derecho de todas las personas al acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales, sobre la base de prácticas alimentarias promotoras de la salud que respeten la diversidad cultural y que sean ambientales, culturales , económica y socialmente sostenible (LOSAN, 2006).

La identificación e incorporación de las diferentes dimensiones que integran la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil resulta en la necesidad de un tratamiento multidisciplinario e intersectorial del tema (Hirai y Anjos, 2007). Este tipo de estructura, instituida en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), benefició el diálogo entre los niveles de gobierno y la representación de la diversidad de los sectores sociales, abriendo así espacios para la acción política de grupos silenciados, como las mujeres de la agricultura familiar, que juegan un papel estratégico en los reclamos de soberanía y seguridad alimentaria.

LA LUCHA HISTÓRICA DE LAS MUJERES RURALES

Desde 1970, las mujeres campesinas han estado participando activamente en las luchas de los movimientos populares de izquierda en Brasil, no obstante, la existencia de relaciones racistas, patriarcales y capitalistas terminó negándoles espacio para reclamar sus agendas (MMC, 2018). Este problema se remonta al proceso histórico occidental que se divide en tres sesgos: antropocentrismo, etnocentrismo y androcentrismo (Montiel y Neira, 2014). Según ellos, todos estos puntos son los responsables de crear una escisión entre el hombre y la naturaleza y, en consecuencia, que reflexiona sobre las mujeres y las formas de vida tradicionales.

El antropocentrismo hace esta escisión al consolidar la ciencia como un instrumento de poder que somete y desprecia a todas las especies no humanas para satisfacer las demandas del mercado y la expansión económica (Sousa Santos, 2005, citado en Montiel y Neira, 2014). Mientras el etnocentrismo, originado en la colonialidad, crea estratificaciones sociales, conflictos entre pueblos y jerarquías entre grupos sociales y étnicos basados en diferencias, llegando a las poblaciones campesinas por que no están dentro de las normas dominantes - urbanas y desarrolladas (Montiel y Neira, 2014). Finalmente, el androcentrismo legitima un sistema de dominación a través de la opresión y las obligaciones atribuidas según el género del individuo, en el que la centralidad está en lo masculino y la subordinación en lo femenino. Además, este sistema actúa con "dualismos opresivos" como razón-emoción, civilizado-primitivo, cultura-naturaleza, trabajo productivo-trabajo reproductivo y público-privado (Montiel y Neira, 2014), estas dicotomías utilizadas como principio de organización social son extremadamente perjudiciales para las mujeres (Hora, 2018).

Así, al comprender el origen de su opresión en la estructura capitalista y patriarcal, así como el entrelazamiento de las luchas de género, clase y raza, las mujeres rurales comienzan a organizarse en movimientos autónomos que demandan igualdad y derechos a lo largo de los años. 1980 (MMC, 2018). A lo largo de esta década, se fundan varios movimientos de mujeres rurales brasileñas, como el Movimiento de Mujeres Trabajadoras Rurales (MMTR) en Pernambuco y Rio Grande do Sul (Siliprandi, 2015). Por demás, hubo encuentros de trabajadoras rurales - como el Primer Encuentro de Mujeres Campesinas en Rio Grande do Sul (RS), en 1982 y el Primer Encuentro Nacional de Mujeres Trabajadoras Rurales, en 1986 - simbolizando un hito histórico en la lucha por la participación política de las mujeres, su organización sindical y la lucha para acabar con todas las formas de opresión (MMC, 2018; Siliprandi, 2015). Desde 1986, estas mujeres se han movilizad para asegurar la inclusión de sus derechos en la Constitución Nacional, a partir de la cual han logrado el derecho de las mujeres a la tierra y su inclusión como beneficiarias de la seguridad social (Siliprandi, 2015), respectivamente, los artículos 189 y 201 (Hora, 2018).

Cuando el expresidente Lula asumió su gobierno, con base en su nuevo diseño de hacer política (HORA, 2018), inició una serie de carpetas ministeriales orientadas a promover la agricultura familiar, destacamos la creación de la Secretaría Especial de Política para Mujeres (SPM) y la Dirección de Política para las Mujeres Rurales, perteneciente al extinto Ministerio de Desarrollo Agrario (DPMR / MDA). Ambas carpetas sirvieron como canal de diálogo directo con el gobierno federal y buscaban la inclusión de una perspectiva de género, siendo fundamental para la consolidación de agendas con acciones directas en la inclusión social y productiva de estas mujeres.

Según Hora (2018), es posible afirmar que el feminismo estaba entrando en la agenda de las agricultura familiar y reforma agraria, incluyendo a las mujeres en diferentes políticas públicas e incidiendo en nociones como participación, justicia y ciudadanía (Hora, 2018), contemplado en el horizonte androcéntrico, antropocéntrico y etnocéntrico (Montiel y Neira, 2014). Durante los gobiernos Lula-Dilma (2002-2016), las mujeres fueron reconocidas como sujetos sociales resultante del Programa Nacional de Documentación para Trabajadores Rurales (PNDTR) que buscaba promover el reconocimiento de su condición de trabajadoras y ciudadanas, y en cambios en los marcos legales de acceso a la tierras de mujeres - pasando de 24% a 70% del público beneficiado por la reforma agraria entre 2003 y 2014. Además, el reconocimiento legal de la Agricultura Familiar (Ley 11.326/06) y la Ley de Asistencia Técnica y Extensión Rural en La Agricultura Familiar y Reforma Agraria (Ley 12.188/10) contribuyó a apoyar y ofrecer servicios específicos para la mujer rural, con el objetivo de desarrollar actividades económicas sostenibles y aumentar el acceso al crédito de la mujer rural en el marco del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) (Butto y Hora, 2008, apud Hora, 2018).

El acceso a programas de asesoría técnica y organización productiva, así como los cambios operativos en el PAA, permitieron el acceso de las mujeres campesinas a los programas de compras públicas (Hora, 2018). En el ámbito del Programa Brasil Sem Miséria, en la administración de Dilma Rousseff (2010-2016), las mujeres tenían derecho a varios beneficios de transferencia de ingresos - como el Bolsa Familia y Bolsa Verde, incluso programas de desarrollo productivo y acceso al agua para la producción. Cabe añadir que esta interacción en espacios institucionalizados de participación social fue de carácter permanente y no solo reconoció y valoró el rol de la mujer en la agroecología, sino también respondió a las demandas de los movimientos sociales de mujeres rurales, mostrando la importancia del Estado y de las políticas públicas para promover la autonomía y combatir las desigualdades de género en el ámbito público y privado (HORA, 2018). Mismo con estos avances, las mujeres campesinas siguieron caracterizándose, en muchas esferas, como sujetos pasivos económica y políticamente debido a la división sexual del trabajo y devaluación del trabajo reproductivo perpetuando el fenómeno de feminización de la pobreza derivado del neoliberalismo (Federici, 2017; Federici, 2019; Campos, 2011).

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA, MUJERES AGRICULTORAS Y LOS IMPACTOS DEL COVID-19

La trayectoria brasileña de construcción social de la Seguridad Alimentaria y Nutricional difiere de la concepción internacional. En las últimas décadas, especialmente en los gobiernos de Lula y Dilma, Brasil ha impulsado una construcción social de un concepto de política pública de Seguridad Alimentaria con características intersectorial y participativo. En consecuencia, el Estado brasileño ganó notoriedad convirtiéndose en referencia internacional en el tema, tanto por la aproximación entre el gobierno y la sociedad civil, cuanto por la valorización de otras referencias como la Soberanía Alimentaria y el Derecho Humano a la Alimentación, que cambiaron sustancialmente la producción de políticas públicas, poniendo un principio de derecho a las leyes de mercado.

En la estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil se destacan dos programas, el PAA y el PNAE. Estos se articulan con las políticas sociales de educación y salud. Además, juegan centralmente en la reducción de la pobreza y la desigualdad. En este sentido, estas políticas han ganado un gran re-

conocimiento internacional, principalmente por asumir un papel protagonista en la salida de Brasil del mapa del hambre de las Naciones Unidas, en 2014.

El PAA, un instrumento gubernamental para la compra y venta de productos de la agricultura familiar, fue introducido en 2003 como parte de la estrategia del gobierno para superar el hambre y la inseguridad alimentaria. Su construcción involucró la actuación de organizaciones de la sociedad civil reunidas en el Consea, lo que llevó al PAA a crear arreglos intersectoriales capaces de superar la fragmentación institucional del Estado y permitir un avance en la perspectiva agroecológica en políticas públicas (Petersen y Monteiro, 2020). La dinámica establecida de adquisición de alimentos producidos por la agricultura familiar y su focalización a la población socialmente vulnerable, promovió efectos sinérgicos entre la promoción económica - a través de la garantía de compra y precios mínimos para la agricultura familiar; protección social - con donaciones de alimentos; conservación del medio ambiente: rescatando la biodiversidad y fomentando la diversificación productiva y orgánica; y revalorización cultural - reafirmando identidades regionales y hábitos alimentarios, especialmente para las mujeres, que producen alrededor del 45% de los alimentos consumidos en América Latina (Petersen y Monteiro, 2020).

A diferencia de las políticas de producción y suministro de alimentos anteriores, el PAA está centrado en la denominada "agricultura de subsistencia", compuesta por el sector más empobrecido de la agricultura familiar. Este sector, previamente asumido por el Estado exclusivamente como público beneficiario de las políticas asistenciales, se reveló como un actor importante para el desarrollo económico regional y en la reducción del hambre (Petersen y Monteiro, 2020). El PAA es importante de la misma manera para promover la autonomía de las mujeres campesinas - quienes representan la mayor parte de los contratos del programa (Hora, 2018).

La experiencia acumulada por el PAA, y sus efectos en la agricultura familiar y la seguridad alimentaria, inspiró los nuevos trazos del PNAE que materializa el derecho a la alimentación escolar para los alumnos de las escuelas públicas. En 2009, con la promulgación de la Ley 11.947, impulsada por la estrategia del gobierno de Lula para combatir la pobreza y el hambre, las comidas escolares se extendieron a toda la red pública de educación básica, juventud y adultos. Además, se estableció que al menos el 30% de los fondos transferidos por el Fondo Nacional de Desarrollo Educativo (FNDE) a los estados y municipios, debe ser invertido en la compra directa de productos de la agricultura familiar.

La nueva estructura del PNAE, mejoró la calidad de la comida de los estudiantes e incidió en el escenario económico local, ya que permite la compra local y prioriza el acceso al mercado de los agricultores familiares (Reinach, Corá y Bonduki, 2012). El diseño y alcance del programa se ha convertido en una referencia de política pública para el desarrollo para las Naciones Unidas (ONU) y otros países (Cunha, Freitas y Salgado, 2017).

Cabe señalar que incluso partiendo de contextos diferentes, las trayectorias de ambas políticas demuestran que existen avances significativos en la integración entre ellas (Ávila, Caldas y Assad, 2013). Según Cunha et al. (2017), el PAA fue el primer programa del gobierno federal a enfocarse en la inserción de la agricultura familiar - a la que destina 100% de sus recursos - en otros mercados, tanto institucionales como formales. Hasta entonces, los productos eran vendidos en mercados informales y ferias libres. El PNAE, a su vez, aseguró la inserción de la agricultura familiar a nivel nacional en el mercado institucional, con una porción del presupuesto asignada por ley a estos agricultores, haciendo una conexión de seguridad alimentaria para los estudiantes, al tiempo en que genera trabajo e ingresos en las zonas rurales. Según Karine Santos (2020), el PAA es una política estructurante para el PNAE, ya que al vender al PAA, el agricultor(a) es capaz de estructurarse para ofrecer alimentos a las escuelas, y así obtiene condiciones para asistir también al PNAE.

Sin embargo, Cunha et al. (2017), destacan diferencias significativas entre los dos programas. El PNAE

genera una demanda de compra constante para el agricultor(a) durante los 10 meses referidos al ciclo escolar. El PAA tiene un alcance más amplio, además de atender a las escuelas públicas, brindar alimentos a las entidades de asistencia social y personas en condiciones de vulnerabilidad, y está vigente durante todo el año. En contraste, sigue un camino burocrático que retrasa la entrega de recursos a los agricultores y agricultoras - los proyectos elaborados por las asociaciones dependen de la aprobación de las superintendencias estatales de la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab), y posteriormente del Ministerio de Ciudadanía. Ambos programas tienen como objetivo apoyar y fortalecer, a nivel local y regional, las capacidades sociales para promover el desarrollo y la inclusión económica, en las que las propias organizaciones de agricultores familiares llevan a cabo iniciativas sostenibles (Cunha et al., 2017). Al promover la biodiversidad y la producción orgánica y agroecológica para atender las demandas instrumentalizadas por los programas, juegan un papel vital en el establecimiento de la seguridad y soberanía alimentaria en Brasil y en un desarrollo más sostenible.

Las políticas públicas brasileñas, en particular el PAA y el PNAE, fueron fundamentales para reducir las desigualdades y, sobre todo, el hambre. Representando un gran logro, en cuanto al derecho a la salud y la alimentación. Con todo, desde el golpe legal-parlamentario de 2016, representado en el impeachment de la Presidenta Dilma Rousseff, Brasil ha experimentado varios retrocesos en términos de democracia y derechos humanos. Existe una disputa de narrativas que, en una de sus consecuencias, se traduce en un replanteo de lo que es "seguridad alimentaria" para Brasil. Como resultado, hay una serie de inflexiones en las políticas públicas, avanzando cada vez más hacia la coronación de un sistema alimentario excluyente, insostenible ambientalmente y sin ganancias nutricionales.

En relación con eso, existe un gran fortalecimiento de las estructuras del Régimen Corporativo de Alimentos, lo que se traduce en una fuerte articulación gobierno-agronegocio, en la valorización de las grandes cadenas de supermercados y en la extrema mercantilización de los alimentos y sus distribuciones masiva-globalizadas (Montiel y Neira, 2014). Dichos retrocesos se materializan en el desmantelamiento del Ministerio de Desarrollo Agrario, de la Dirección de Políticas para las Mujeres Rurales, del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de los programas PAA y PNAE - con medidas de austeridad fiscal y reducciones significativas de acciones presupuestarias - en los últimos cuatro años.

Además, cabe destacar los cambios en su diseño. En el PAA, por ejemplo, hay una fuerte pérdida de protagonismo de las asociaciones y cooperativas de agricultores familiares, en que las unidades ejecutoras, es decir, los órganos municipales y estatales, comienzan a asumir una posición central. Estos, a su vez, favorecen una individualización, ignorando la organización comunitaria y el tejido organizativo social del campo, especialmente los encabezados por mujeres. Otro punto importante es la valorización de la modalidad de "compra institucional" - que se destina a hospitales, cuarteles, cárceles, restaurantes universitarios y otros - en la cual hay una tendencia de concentración en los segmentos más estructurados de la agricultura familiar, dado el volumen y condiciones de demandas, excluyendo a los pequeños productores y productoras más empobrecidos (FIAN, 2019).

Presupuesto del Programa de Adquisición de Alimentos (2014 - 2018)

Acción presupuestaria	2014 (R\$)	2015 (R\$)	2016 (R\$)	2017 (R\$)	2018 (R\$)
PAA	831.638.487	704.470.857	488.391.010	499.175.326	316.290.738

Fuente: FIAN, 2019.

El siguiente cuadro muestra la trayectoria de los valores formalizados de "Notas de Producto Rural" - la promesa de entrega de productos rurales - dentro del Programa de Adquisición de Alimentos en una de sus modalidades más importantes, que es "compra con donación simultánea", a través del cual los gobiernos compran alimentos y donan a entidades de redes de asistencia social, equipos públicos de alimentación y redes de educación pública y filantrópica. O sea, esta es la modalidad que contempla a las personas más vulnerables.



Fuente: Conab, (s.f.). Elaboración propia.

En pleno apogeo de su ejecución, en 2012, el PAA destinó aproximadamente 850 millones de reales para la compra de casi 300 mil toneladas de 380 diferentes tipos de alimentos producidos por 185 mil agricultores y agricultoras familiares, beneficiando a 24 mil entidades de asistencia alimentaria. El presupuesto de 2020 se limitó a 186 millones de reales, de los cuales 66 millones estaban supeditados al inicio de la cuarentena (Petersen y Monteiro, 2020).

Es cierto que el contexto pandémico de COVID-19 destaca la salud como un derecho a ser promovido activamente por el Estado, y el apoyo público a la alimentación saludable está íntimamente ligado a esta perspectiva. En tal sentido, la crisis del coronavirus abrió los límites y la resiliencia del régimen corporativo de alimentos. Por un lado, mostró cómo las políticas públicas de seguridad alimentaria son vitales y deben estar por encima del control de las megacorporaciones sobre los sistemas alimentarios. Por otro lado, intensificó las luchas y articulaciones de la sociedad civil, para la reanudación inmediata de estos programas que estaban paralizados, así como el fortalecimiento de las redes de solidaridad en todo el país, a fin de asegurar el acceso a alimentos saludables para las zonas más afectadas por los efectos de la pandemia. (Petersen y Monteiro, 2020).

En abril se publicó la Medida Provisional 957, que destina R\$ 500 millones al Programa de Adquisición de Alimentos para la Agricultura Familiar (PAA). Considerando que la Ley de Presupuesto Anual 2020 asignó 186 millones al PAA, el Programa cuenta actualmente con 686 millones, recursos aún insuficientes. El gobierno federal ha sido extremadamente lento en implementar medidas para garantizar los derechos de las poblaciones más vulnerables. Muchos agricultores y muchas mujeres agricultoras de repente no pudieron vender su producción. Y con las necesarias medidas de aislamiento social, muchas

familias comenzaron a enfrentar el riesgo de pasar hambre o comer muy mal, especialmente en las periferias de las ciudades y en comunidades rurales en situación de pobreza extrema (ANA, 2020).

A este respecto, la Articulación Nacional de Agroecología (ANA) exige la asignación inmediata de mil millones de reales al PAA, recurso suficiente para la adquisición de 300 mil toneladas de alimentos que, según Petersen y Monteiro (2020), podrían abastecer a 11 millones de personas durante más de 60 días. Exigen también la ampliación del presupuesto del programa a R\$ 3 mil millones para fines de 2021. Además del aumento presupuestario, el grupo de dirección del PAA necesita agilizar el trabajo de definición de procedimientos operativos y reducir su burocracia, priorizando modalidades de compra directa y compra con donación simultánea. Además, enfatizan que se debe asegurar por el cumplimiento de las normas relativas a la participación de las mujeres en el PAA.

La reciente movilización de la sociedad civil para la reanudación inmediata del PAA alcanzó su primer éxito con el anuncio de la Medida Provisional 957, el 27 de abril de 2020, que destinó 500 millones de reales del presupuesto federal al programa. Este logro demuestra la capacidad de la sociedad civil para proponer y abogar ante el gobierno que da la espalda a las necesidades del pueblo. En la actualidad, la reanudación del PAA puede jugar un papel fundamental para asegurar una nutrición más equilibrada, ya que la tendencia es que la población gaste sus recursos en unos pocos considerados el “grueso” de los alimentos, como frijoles, arroz, azúcar y fideos. Además, fortalecerá a los agricultores y agricultoras que han visto rotos sus canales de comercialización a través del cierre de restaurantes, cafeterías, mercados abiertos, fieras libres y escuelas. Ante esto, muchos gobiernos estatales y alcaldías están dejando de comprar de las familias campesinas para comprar de las grandes cadenas de supermercados, esto representa más alimentos ultraprocesados y menos alimentos frescos y saludables, sin pesticidas, en la mesa de los brasileños en el momento en que más necesitamos salud. Este hecho agrava aún más la situación de las familias campesinas que han dejado de comerciar y, a su vez, ven reducidos sus ingresos y circulando menos dinero en el municipio donde viven.

La sociedad civil se organiza para presionar a los gobiernos para que cumplan con lo determinado por el PNAE, un ejemplo fue la campaña lanzada por el Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSAN) y la Articulación Nacional de Agroecología (ANA) “La agricultura familiar es salud en la alimentación escolar”. Según Agnaldo Rocha (2020), con el cierre de escuelas se ha intensificado el incumplimiento del PNAE, pues los alcaldes comienzan a no comprar ningún tipo de producto de la agricultura familiar para las escuelas, generando un doble camino que conduce al fantasma del hambre. Por un lado, muchas familias ya no tienen su comida principal o única del día, que se sirve en las escuelas. Al contrario, el agricultor y la agricultora no vende y no mejora sus ingresos, por lo tanto, el derecho ganado a través de años de lucha por diversos sectores de la sociedad civil, ya no es efectivo.

La campaña “la agricultura familiar es salud en la alimentación escolar”, alerta que en muchos municipios la solución encontrada por el gobierno es la creación de bolsillos de comida para entregar a los estudiantes, o la creación de una “tarjeta de alimentos” - con valor promedio de R\$ 55,00 - a ser utilizada en mercados acreditados. Así, tanto los bolsillos entregados como los mercados asociados en estas alianzas, en su mayor parte, no cuentan con productos de la agricultura familiar (Rocha, 2020). En otras palabras, el dinero que aún se inyecta a la economía con recursos públicos no llega a los agricultores y agricultoras familiares. Como consecuencia, la cultura alimentaria de los propios estados y municipios se ve afectada, ya que, más allá de reemplazar los ingresos de los agricultores(as) por los de grandes redes de mercado, incluso se reemplaza la comida de calidad de la agricultura familiar, por alimentos ultraprocesados.

Agnaldo Rocha (2020), atenta a que, en muchos casos, las familias de estos alumnos que dejan de alimentarse en las escuelas son formadas por padres y madres agricultores, y que no pueden vender a municipios y estados. La falta de flujo de producción no solo expone a toda la estructura familiar a una

situación de inseguridad alimentaria y nutricional, sino que conlleva al desperdicio de alimentos que serían destinados al PNAE y PAA. A este respecto, existen reportes de varios casos en las producciones enteras se estropearon, sin poder al menos ser donadas, ya que los productores no contaban con los recursos suficientes para garantizar el transporte para la donación¹.

En el noreste de Brasil, por ejemplo, durante la actual pandemia, alrededor del 80% de los grupos productivos de la agricultura familiar tuvieron comprometida su planificación de siembra y cosecha debido a la interrupción e incertidumbre en la venta de productos a programas públicos. La alternativa encontrada por esta parte de la población fue fortalecer el compromiso en iniciativas solidarias, viviendo de la donación de alimentos - pobre ayudando a alimentar a los pobres (Roche, 2020).

Vanessa Schottz (2020) aborda la heterogeneidad sobre la conducción de estas políticas públicas en diferentes municipios brasileños. Hay municipios, como algunos de Río Grande del Norte y Paraná, que han demostrado en la práctica que sí es posible mantener la compra de agricultura familiar durante la crisis actual y tener resultados muy positivos, trayendo beneficios a toda la sociedad y así, generando ingresos, promoviendo el desarrollo, colocando una dieta rica y saludable en el plato de los estudiantes en medio de la pandemia.

El factor central que contribuyó a la continuidad de la ejecución del PNAE en estos casos aislados, fue la movilización social, que permite el diálogo entre el poder público y la agricultura familiar (Schottz, 2020). La presión social hizo que algunos ayuntamientos cumplieran parte de los contratos, volviendo a comprar de la agricultura familiar y no solo de las redes de supermercados (Moura, 2020). Sin embargo, no hay avances en las otras regiones brasileñas por falta de voluntad política. En algunas regiones, incluso antes del COVID-19, los estados tampoco alcanzaron el porcentaje mínimo del 30% del PNAE que garantiza la ley, alegando que la agricultura familiar no podría manejar contratos, ya que representan una pequeña producción, sin escala y frecuencia.

Vale apuntar que en la gran mayoría de las veces la movilización de la sociedad civil es liderada por mujeres, campesinas y agricultoras, quienes en su mayoría constituyen el grupo más vulnerable a la inseguridad alimentaria debido a la feminización de la pobreza creciente en Brasil por la dificultad y precariedad de la inserción en el mercado laboral surgidos del capitalismo neoliberal y sexista (Campos, 2011). Fátima Aparecida Moura (2020), advierte que las dificultades de acceso de las mujeres productoras a los programas públicos se acentúan aún más con la actual crisis de salud. Un ejemplo significativo es la lucha de mujeres de la Asociación Regional de Productores Extractivos del Pantanal (ARPEP), que durante años intentaban ser aceptadas en convocatorias públicas de venta en el PNAE, a pesar de que ya tenían experiencia con el PAA, y encontraban diversos tipos de impedimentos. En 2019, a través de la comercialización de productos en red posibilitada por la articulación con redes de agroecología y seguridad alimentaria, estas mujeres lograron ser aceptadas en la convocatoria pública, pero los contratos no se ejecutaron, ya que fueron interrumpidos por la pandemia actual.

Según Suzane Grimm y Dimas Estevam (2018), la garantía que reciben las mujeres es muy poca en comparación con los hombres bajo las leyes que regulan los programas para la agricultura. Solo en el PAA existe una regulación en la que se otorga cierta prioridad a las mujeres y se estipulan unos porcentajes en los que su participación es obligatoria - entre el 30 y el 40% de los alimentos comprados. En el PNAE no existe una norma que promueva la priorización de las mujeres en la ejecución de este programa.

A esto se suma la persistencia de las desigualdades simbólicas y culturales, en que aún cuando las mujeres participan en todo el proceso de producción, en muchos casos la venta se realiza con los datos del

¹ “Con contratos suspendidos, R\$ 330 millones en nueces se pudren en los bosques de AC”. Disponible en: <https://acjomal.com/2020/04/23/pandemia-suspende-contratos-e-r-330-milhoes-em-castanha-apodrecem-nas-florestas-do-acre/>

marido (Grimm y Estevam, 2018) debido a la división sexual del trabajo, feminización y desvalorización del trabajo reproductivo, mientras que los hombres están a cargo del trabajo productivo (Federici, 2017; Federici, 2019; Campos, 2011). Según Siliprandi y Cintrao (2011), incluso con una presencia significativa, esta participación de mujeres agricultoras en programas de agricultura familiar en muchos casos se da de forma anónima.

El porcentaje de mujeres registradas formalmente como proveedoras en sus diferentes modalidades está muy por debajo del porcentaje de mano de obra femenina empleada en la producción. Las prácticas discriminatorias y violentas hacia las mujeres rurales se encuentran a menudo, de manera naturalizada. La interpretación de que el dueño del proyecto tiene que ser el hombre, por ser el jefe de familia, son ejemplos de este comportamiento, que esconde a las mujeres al momento de llenar los documentos. (Siliprandi y Cintrao, 2011). Estos problemas no solo hacen que los datos oficiales no sean representativos de la realidad, sino que también afectan directamente la vida de las propias agricultoras, que pueden, por ejemplo, mantenerse al margen de los órganos representativos con derecho a voto, dentro de los programas y asociaciones. Todos estos enfoques refuerzan la invisibilidad de las mujeres como agentes económicos y productivos en la agricultura familiar, contribuyendo a que su espacio dentro de la unidad productiva y la familia continúen como un espacio subordinado y haciéndolas víctimas de la pobreza.

Este hecho, sumado a la lentitud y burocracia en la aprobación de medidas que incentiven la participación femenina en los programas gubernamentales orientados a la agricultura familiar, evidencia toda la lucha que aún existe por alcanzar estándares de mayor igualdad entre hombres y mujeres en nuestra sociedad (Grimm y Estevam, 2018). Así, la tendencia a cambios en las políticas públicas sólo existen gracias exclusivamente a la presión de las propias mujeres. Diversos logros de las mujeres en el sentido de la igualdad de género, además de fortalecer su ciudadanía y tener un impacto concreto en sus vidas, les han permitido figurar formalmente en los contratos del PAA, como el acceso a documentación personal, tenencia de tierras, inclusión de su nombre en las facturas de productos agrícolas, la posibilidad de asociación con sindicatos y cooperativas (Siliprandi y Cintrao, 2011).

Las experiencias productivas y comerciales realizadas por grupos de mujeres, la venta en ferias, o incluso su presencia en discusiones sobre la provisión de comida en escuelas, son ejemplos de esta participación activa y creciente de las mujeres rurales en los espacios. importante para la afirmación de la agricultura familiar como base para la promoción del desarrollo local. Además, Siliprandi y Cintrao (2011), afirman que la baja participación formal de las mujeres en los programas, señala que es necesario superar la identificación que normalmente se hace entre agricultura familiar - familia - cabeza de familia - marido.

Ante el actual contexto pandémico, aún no se han entregado los R\$ 500 millones destinados al PAA, además, el presidente Jair Bolsonaro no ha puesto a disposición R\$ 600,00 en ayuda emergencia a la clase de la agricultura familiar. Las mujeres rurales que son la mayoría de los productores de PAA son las que más sufren por este abandono del gobierno. Leonel Wholfhart (2020) afirma que los programas de compras públicas son la base de las comunidades. Además, no solo garantizan la distribución de toneladas de alimentos agroecológicos, estos programas también son aliados en la protección ambiental del país, ya que las cooperativas lideradas por mujeres, de la agricultura de subsistencia, conservan los bosques con sus huertas y plantaciones.

Vale decir que, la necesidad de fortalecer la agricultura campesina durante la pandemia llevó a la creación del Proyecto de Ley 735/2020, la Ley de Emergencia de Agricultura Familiar, que fue aprobada por unanimidad por el Senado nacional. Es un paquete de medidas para garantizar la compra de agricultura familiar durante la calamidad pública y la producción de alimentos en la pospandémica. La ley, denominada Ley Assis Carvalho, continuó para sanción presidencial luego de cuatro meses de articulación

entre parlamentarios, movimientos, sindicatos y organizaciones del campo, agua y bosques - representantes de los trabajadores rurales en la Cámara de Diputados.

El tiempo de tramitación de la ley se consideró ágil a la vista del resto en el Senado brasileño, lo que, según Denis Monteiro (2020), *“demuestra que senadores y senadoras entendieron la urgencia de las políticas públicas para llegar a los territorios y que conocen la gravedad de amenazas a la seguridad alimentaria de todos los brasileños”*. A pesar de eso, el presidente Jair Bolsonaro vetó casi todos los artículos del PL 735, ignorando las demandas planteadas por los trabajadores rurales, los movimientos populares del campo y ciudad y las organizaciones sociales que defienden la soberanía alimentaria y nutricional.

Acerca de eso, Helen Borborema (2020) afirma que la decisión del presidente agravará los impactos existentes en el precio de los alimentos, en el aumento del hambre, dejando a los agricultores y agricultoras familiares sin poder producir. El sector que es responsable del 70% de los alimentos que llegan a los hogares brasileños, continúa con la esperanza de que el Congreso Nacional revoque los vetos presidenciales para que las familias campesinas puedan tener condiciones dignas de producción, porque Brasil pasa hambre y la perpetuación de este escenario de crisis alimentaria está provocando la vuelta al Mapa del Hambre (CEPAL, 2020).

CONCLUSIONES

Los resultados encontrados a lo largo de esta investigación apuntan a que las relaciones de dominación económica y cultural del campesinado a las que están sometidas las mujeres, se reflejan en la devaluación y feminización del trabajo reproductivo que realizan y en la dificultad para ingresar al mercado laboral. En este sentido, como muestran Siliprandi y Cintrao (2011), las mujeres en general, especialmente las pobres, experimentan un proceso cultural y político de expropiación de sus capacidades para actuar públicamente y ejercer sus derechos. Un punto central que orienta las luchas de las mujeres agricultoras y campesinas es que el acceso a las políticas públicas tiene un impacto sustancial en sus vidas, permitiendo que se valoren sus aportes a la sociedad, contribuyendo a superar los prejuicios aún existentes que impiden su pleno logro como ciudadanas. De este modo, el diseño de las políticas públicas analizadas sigue siendo muy tímido ante estos temas, especialmente en el escenario de desmantelamiento de las políticas públicas orientadas a la agricultura familiar en su conjunto, que incidió en varios programas dirigidos incluso a las mujeres campesinas.

Además, otro punto importante verificado a lo largo de la investigación es que los grupos productivos de la agricultura familiar tienen una relación consolidada con los gobiernos estatales y municipales, que en los últimos años, a través de estas políticas públicas, han asegurado su subsistencia dentro de una sociedad dominada por grandes redes de mercados. Luego, hay una retroalimentación, en la que las políticas públicas posibilitan la inserción económica de la agricultura familiar, mientras se hace responsable de que la mayor parte de los alimentos llegue a la mesa de los brasileños, convirtiéndose en actores centrales en la lucha contra el hambre y desigualdad.

En el escenario actual del COVID-19, en el que la salud y el fortalecimiento de la economía son fundamentales para superar los desafíos planteados, el Programa Nacional de Alimentación Escolar y el Programa de Adquisición de Alimentos, al tiempo que generan ingresos para los agricultores y agricultoras familiares, también se convierten en importantes instrumentos para promover los derechos a la salud y la alimentación. Y, como se verificó a lo largo de la investigación, casos aislados enfatizan que estas políticas públicas sí son capaces de asegurar el flujo de producción, inserción económica y alimentación en los lugares donde operan. Con todo, los recientes desmantelamientos sufridos desde el golpe legal-parlamentario de 2016, acentuado en el gobierno de Bolsonaro, interrumpieron esta canalización y acentuaron el regreso de Brasil al mapa del hambre mientras varios agricultores dejaban que sus productos se convirtieran en abono o se echaran a perder por falta de flujo.

Aquí cabe destacar, una vez más, la importancia de la participación activa de la sociedad civil y, principalmente, de las redes, asociaciones y articulaciones formadas por mujeres agricultoras. Todas las conquistas a lo largo de la trayectoria brasileña de Seguridad Alimentaria y Nutricional parten de las demandas y presiones realizadas por ellos. La actual crisis sanitaria muestra aún más estas características. Además, la pandemia abre las limitaciones del régimen corporativo de alimentos y del sistema alimentario basado en la mercantilización extrema de los alimentos - esta que es priorizada por la actividad política del gobierno de Bolsonaro - mostrando que la agricultura familiar es la salida del hambre.

Por fin, podemos concluir que los programas analizados son de suma importancia en la vida de las mujeres agricultoras. El PAA, en sus diferentes modalidades, y el PNAE cuando se ejecuta, valoran la mano de obra femenina, ya que crean canales de comercialización para sus productos, a un precio justo y con formas de operación que satisfacen sus necesidades. Por lo tanto, contribuyen a una práctica agrícola sostenible y saludable. Sin embargo, como se constata a lo largo de la investigación, aún existen fuertes desafíos para que pueda contribuir efectivamente a la construcción de una mayor autonomía económica para las mujeres, el fin de la opresión, discriminación y violencia que las afectan, especialmente en un escenario de retroceso de las políticas públicas orientadas a promover los derechos de las comunidades campesinas y buscar espacios para las mujeres productoras.

FUENTES

- ACJornal, (2020). Com contratos suspensos, R\$ 330 milhões em castanha apodrecem nas florestas do AC. Disponible en: <https://acjornal.com/2020/04/23/pandemia-suspende-contratos-e-r-330-milhoes-em-castanha-apodrece-m-nas-florestas-do-acre/>
- Articulando Nacional de Agroecologia, (2020). Movimentos sociais apresentam solução emergencial de 1 bilhão para alimentar população vulnerável. Disponible en: <https://agroecologia.org.br/2020/04/08/paa-programa-de-aquisicao-de-alimentos-da-agricultura-familiar-comida-saudavel-para-o-povo/>
- PAA (2020): entidades cobram agilidade do governo para recursos cheguem à agricultura familiar. Disponible en: <https://agroecologia.org.br/2020/04/28/paa-urgente-mais-recursos-e-agilidade-na-compra-e-distribuicao-dos-alimentos/>
- Borborema, H. (2020). Bolsonaro veta quase todos os artigos do projeto de lei de apoio à agricultura familiar. Articulando Nacional de Agroecologia. Disponible en: <https://agroecologia.org.br/2020/08/05/senado-aprova-por-unanimidade-lei-emergencial-da-agricultura-familiar/>
- (2020). FBSSAN e ANA lançam a campanha “Agricultura Familiar é Saúde na Alimentando Escolar”. Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Disponible en: https://fbssan.org.br/2020/07/campanha-alerta-sobre-urgencia-de-manter-pnae-durante-pandemia/?fbclid=IwAR0WtNsSsuFPf_GAAA6t95Qzg-cup9bfCvbl-OcnNYPmwxFtVIEHVy-lkpo
- Campos, C. (2011). A face feminina da pobreza em meio à riqueza do agronegócio. 1 ed. Buenos Aires: CLACSO.
- CEPAL (2020). Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. Chile: CEPAL.
- Cintrao, R.; Siliprandi, E. (2011). As mulheres agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 18(2): 12-32, 2011. Disponible en: <https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2012/05/as-mulheres-agricultoras-no-programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa.pdf>
- Conab, (s.f.). Legislando e Regulamentos do PAA. Disponible en: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/legislacao-e-regulamentos-do-paa>
- Cunha, W.; Freitas, A., Salgado, R. (2017). Efeitos dos Programas Governamentais de Aquisição de Alimentos para a Agricultura Familiar em Espera Feliz, MG. Revista de Economia e Sociologia Rural vol.55 no.3 Brasília jul./set. 2017. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790550301>
- Estevam, D.; Grimm, S. (2018). A participação feminina nas políticas públicas para a agricultura familiar. Seminário de Ciências Sociais Aplicadas, 2018. Disponible en: <http://periodicos.unesc.net/seminariocsa/article/view/4761>
- Federici, S. (2017). O Calibã e a Bruxa: Mulheres, Corpo e Acumulado Primitivo de Capital. Brasil: Editora ELEFANTE.
- (2019). O Ponto Zero da Revolução: Trabalho Doméstico, Reprodução e Luta Feminista. Brasil: Editora ELEFANTE.
- FIAN Brasil. (2019). Informe DHANA 2019: Autoritarismo, negação de direitos e fome.
- Hirai, W. G. y Anjos, F. S. (2007). Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. Revista Textos e Contextos Porto Alegre. V.6 n.2 p.335-353.
- Hora, K. E. R. (2018). UBUNTU: eu sou porque nós somos - desafios para a luta das mulheres rurais por políticas públicas pós-golpe de 2016. OKARA: Geografia em Debate, v. 12, n. 2, p. 434-466. João Pessoa: UFPB
- Leão, M.; Maluf, R. (2012). A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH.
- Maciel, M. E. (2001). Cultura e alimentação ou o que tem a ver os macaquinhos de Koshima com Brillat-Savarin?. Horizontes Antropológicos, 7(16), 145-156. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832001000200008>
- MMC (2018). Feminismo Popular e Campones. Brasil: Associado Nacional de Mulheres Camponesas.
- Monteiro, D.; Petersen, P., (2020). Agroecologia ou Colapso. Articulando Nacional de Agroecologia. Disponible en: <https://agroecologia.org.br/2020/09/15/agroecologia-ou-colapso/>
- Montiel, M. e Neira, D (2014). Alimentación, Agroecología y Feminismo: Los tres sesgos de la mirada occidental. In: Género, agroecología y soberanía alimentaria: Perspectivas ecofeministas, p. 17-39. Barcelona: Editora Icaria.
- Paes, C. (2020). Mulheres do campo sofrem com atraso no repasse do Programa de Aquisição de Alimentos. De olho nos ruralistas - Observatório do Agronegócio no Brasil. Disponible en: <https://deolhonosruralistas.com.br/2020/06/26/mulheres-do-campo-sofrem-com-atraso-no-repasse-do-programa-de-aquisicao-de-alimentos/>
- Peres, J. (2020). Coronavírus mostra urgência em superar ‘dieta’ neoliberal. O milho e o trigo. Disponible en: <https://ojoioeotrigo.com.br/2020/04/coronavirus-mostra-urgencia-em-superar-dieta-neoliberal/>
- Pinheiro, A. R. O. (2009). Análise histórica do processo de formulado da política nacional de segurança alimentar e nutricional (2003- 2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político. Universidade de Brasília. Brasília.
- Rocha, A.; Schottz, V.; Moura, F. A., (2020). Bate papo Agricultura Familiar é Saúde na Alimentando Escolar. Comida é Patrimônio FBSSAN. Disponible en: <https://youtu.be/SVzimFgqKtM>
- Salamoni, G. y Gerardi, L. H. O. (2001). Princípios sobre o ecodesenvolvimento e suas relações com a agricultura familiar. Teoria, técnica, espaços e atividades: temas da geografia contemporânea. UNESP, Rio Claro.
- Sattamini, I. F. (2013). A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Análise das propostas políticas do CONSEA de 2004 a 2007. 2013. (Tesis de maestría) - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.
- Sen, A. (2002). Desenvolvimento como liberdade. São Paulo, Brasil: Companhia das Letras.
- Siliprandi, E. (2015). Mulheres e Agroecologia: transformando o campo, as florestas e as pessoas. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Silva, S. D. N. (2008). Estudo etnobotânico em Urucueiro com vistas à conservação on farm e ao melhoramento participativo (Tesis de doctoral). Universidade Sudoeste da Bahia, Bahia.
- Sudré, L. (2020). “O Brasil já está dentro do Mapa da Fome”, denuncia ex-presidente do Consea. Brasil de Fato. Disponible en: <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/23/o-brasil-ja-esta-dentro-do-mapa-da-fome-denuncia-ex-presidente-do-consea>



Entrelacamentos de Saude nas Discussoes sobre Integracao Regional na America do Sul

RESUMO

Este estudo proporá a discussão do lugar da saúde no debate sobre integração regional na América do Sul e as iniciativas em prol da cooperação neste campo. A América Latina é tida como a região mais desigual do mundo e, no campo da saúde, estas desigualdades se expressam de maneira injusta e evitável. Em termos de saúde, figuram como os principais problemas da região as doenças crônicas, transtornos mentais, deficiências e a violência, coexistindo com problemas decorrentes de desastres, doenças emergentes, doenças transmitidas por vetores e doenças crônicas transmissíveis. Na América do Sul, as iniciativas de integração surgiram a partir de interesses comerciais, porém a inclusão de temas sociais e áreas transversais tem se intensificado nos últimos anos. Ressalta-se a necessidade de ampliação destas interseções diante da emergência de novos desafios e da persistência de antigos problemas, assim como na construção de estratégias com foco no desenvolvimento sustentável para a região.

Palavras chave: saúde global, integração regional, América do Sul.

O referido estudo proporá a discussão, a luz do referencial teórico, do lugar que a saúde tem ocupado no debate sobre integração regional na América do Sul e as iniciativas em prol da cooperação neste campo. A América Latina é tida como a região mais desigual do mundo, e no campo da saúde estas desigualdades se expressam de maneira injusta e evitável. Somam-se a questão da desigualdade social e econômica, as tendências regionais e globais de aumento na esperança de vida e as mudanças climáticas, as quais apresentam novos desafios para o desenvolvimento sustentável na região (García, 2020). Na perspectiva deste desenvolvimento, a redução das desigualdades internas e externas entre os países, a garantia da saúde e bem estar e a promoção de parcerias globais integram-se às pautas econômicas e ambientais na Agenda 2030 como campos de ação prioritários e ganham especial relevância no atual cenário de crise sanitária. Segundo as Nações Unidas (United Nations - UN), apesar da pandemia ter alcançado todas as regiões e segmentos da população, seus efeitos são sentidos de forma desigual dentro e fora dos países, evidenciando as iniquidades e exacerbando as disparidades existentes (UN, 2020).

A América Latina caracteriza-se pelos elevados níveis de desigualdade, que na região são injustos e fundados em aspectos históricos reprodutores de privilégios e assimetrias de poder. A redução destes níveis de desigualdade e o combate à pobreza associados aos problemas estruturais de baixa produtividade, exclusão social e descuido com o meio ambiente representam importantes desafios para os países da região rumo ao desenvolvimento sustentável, conforme enuncia a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL (2019a).

De acordo com o Panorama Social da América Latina de 2019, produzido pela instituição supracitada, a região é reconhecida como a mais desigual do mundo, e o imperativo para a redução da desigualdade relaciona-se não somente com a garantia de acesso aos direitos, mas está estreitamente conectado ao crescimento econômico sustentável. Segundo a comissão, a desigualdade, comumente evidenciada em termos de diferença na distribuição de renda, também se expressa no contexto local nas questões étnicas, de gênero, idade e em razão do território, estabelecendo cadeias de vulnerabilidade que influenciam o acesso a proteção social, trabalho, educação, saúde e demais serviços básicos. Portanto, configuram-se grupos e subgrupos de maior vulnerabilidade e maior suscetibilidade, dentre os quais destaca-se as crianças, adolescentes, mulheres indígenas, afrodescendentes e moradores de áreas rurais.

Em outra publicação, a CEPAL (2019b) elenca o que considera como nós críticos para o desenvolvimento social na América Latina, definindo-os como fatores que limitam o bem-estar de grande parcela da população e o usufruto dos direitos, contribuindo para a reprodução da desigualdade. Os nós apontados no documento referem-se às desigualdades estruturais e a persistência da pobreza na região, o acesso parcial e desigual à proteção social, as lacunas no desenvolvimento das capacidades

humanas através da educação, saúde e nutrição e o acesso a serviços básicos, e os déficits relacionados ao trabalho e as incertezas associadas às mudanças tecnológicas e seu impacto no mundo laboral. Além destes fenômenos, o documento ainda aponta para “nós emergentes” que se apresentam como desafios para o desenvolvimento social inclusivo na região como as diferentes formas de violência, os desastres ambientais e a mudança climática, a transição demográfica, epidemiológica e nutricional, as mudanças tecnológicas e seus impactos nas diferentes dimensões do desenvolvimento e o fenômeno das migrações.

Diante dos desafios estruturais da região e as mudanças na dinâmica global, García (2020) assinala a urgência de uma estratégia de desenvolvimento regional renovada que combine visão integral e holística a longo prazo, enfoque realista no futuro e continuidade entre os governos. O autor ressalta ainda a importância de compatibilizar os objetivos de estabilidade macroeconômica, eficiência e competitividade com a equidade e inclusão social e a sustentabilidade ambiental. Ademais, as estratégias de desenvolvimento regional devem ter em vista as tendências globais e regionais, entre as quais destaca-se, a nível global, o aumento da esperança de vida da população mundial, a escassez dos recursos naturais, as mudanças climáticas, as desigualdades na distribuição da riqueza e equidade social internas e externas aos países, e, a nível regional, os dissensos acerca dos processos de integração.

Para Lagos (2014), a América Latina vive um novo ciclo político, econômico e social, marcado pela busca de crescimento econômico associado à diminuição da pobreza e desenvolvimento de políticas voltadas à construção de uma sociedade mais igualitária. Este capítulo que se descortina para a América Latina traz consigo a ênfase no desenvolvimento sustentável e na redução das desigualdades econômicas e sociais. Impõe-se para a região o desafio de gerar condições para assegurar qualidade de vida para a população e desenvolvimento social, e com isso, eleger “bens” que estarão disponíveis a todos e poderão ser usufruídos sem exclusão, entre os quais o autor assinala a educação, a saúde e outros direitos sociais básicos.

A SAÚDE NA AMÉRICA LATINA

Em termos de saúde, os principais problemas apontados em 2017 pela Organização Panamericana de Saúde (OPAS) na região são relacionados a doenças crônicas, transtornos mentais, deficiências, traumatismos decorrentes de acidentes de trânsito e a violência. De acordo com o relatório, a mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis é elevada, com destaque para as doenças cardiovasculares, câncer, diabetes e doenças respiratórias. Também coexistem problemas de saúde decorrentes de desastres, doenças emergentes e doenças transmitidas por vetores, como a febre amarela, endêmica em 14 países, dengue, malária, além das doenças crônicas transmissíveis tais como tuberculose, hanseníase e as infecções sexualmente transmissíveis.

De acordo com os dados do Panorama de la Salud para Latinoamérica y Caribe, elaborado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) e Banco Mundial (World Bank - WB), a região apresentou melhoria no estado geral de saúde da população no período compreendido entre os anos 2000 e 2017, com aumento da esperança de vida em quase 4 anos e diminuição de 35% na mortalidade infantil e 26% na mortalidade materna. Em consonância com o documento da OPAS, reconhece-se a relevância das doenças transmissíveis e da violência no rol de problemas de saúde da região, sendo que a violência interpessoal apresentou crescimento de 33% no período entre 1990 e 2017. Ademais, sinaliza-se que o tabagismo, o consumo de álcool e o sobrepeso tem se convertido em fatores de risco críticos para a saúde na região (OECD, WB, 2020).

Novamente, as desigualdades resultam em um dos grandes desafios que comprometem maiores ganhos no campo da saúde, gerando efeitos negativos tanto sobre a saúde quanto sobre o desenvolvimento. Incrementos no desenvolvimento econômico regional não se mostraram suficientes para o

endereçamento destas desigualdades, sendo necessárias a identificação das vulnerabilidades e desenvolvimento de estratégias específicas voltadas para a área da saúde (OPAS, 2017).

Partindo do entendimento que o alcance do desenvolvimento sustentável não poderia ocorrer dissociado de avanços conjuntos nas dimensões social, econômica e ambiental, firmou-se internacionalmente o compromisso ao enfrentamento dos obstáculos a este desenvolvimento que foi consolidado em metas e objetivos na Agenda 2030. O documento aborda os principais desafios ao desenvolvimento sustentável e se organiza em 5 eixos que compreendem ações direcionadas: às pessoas, ao planeta, à busca da paz, à prosperidade e ao desenvolvimento de parcerias com base na solidariedade global. Estes eixos se traduzem em 17 objetivos integrados e indivisíveis que buscam harmonizar as dimensões de desenvolvimento (UN, 2015).

A agenda propõe um objetivo específico para a saúde e promoção do bem estar, o objetivo de número 3, que enumera metas para redução nas taxas de indicadores e combate a doenças e agravos, o alcance da cobertura universal em saúde e acesso de qualidade, além de ações voltadas para ampliação de formação e qualificação profissional (UN, 2015). Como metas deste objetivo são descritas a redução na taxa de mortalidade materno-infantil, mortalidade prematura por doenças não transmissíveis e por causas externas, combate a doenças como hepatite e epidemias de AIDS, tuberculose, doenças tropicais e doenças transmissíveis, controle do tabaco e prevenção e tratamento de transtornos decorrentes do uso de substâncias psicoativas e apoio a pesquisa e desenvolvimento de medicamentos e vacinas. Ainda nas metas para assegurar a vida saudável, a agenda assinala a cobertura universal como importante alvo do desenvolvimento sustentável (UN, 2015)

Apesar de contemplar um objetivo direcionado especificamente para a saúde, Ribeiro (2016) ressalta que o documento como um todo aponta para o desenvolvimento de ações e intervenções em áreas de grande relevância para a humanidade, que são também transversais à saúde, e sem as quais não é possível alcançá-la. De acordo com a OPAS (2017), o documento representa um importante marco na saúde pública e dá destaque para a saúde como fator central no desenvolvimento dos países e força propulsora da qualidade de vida e bem estar, assim como deixa patente a transcendência das ações para além das fronteiras.

Para efeitos deste estudo destaca-se além do objetivo supracitado, os objetivos de desenvolvimento de número 10 e 17, que abordam, respectivamente, a redução das desigualdades internas aos países e entre os países, e a revitalização de parcerias globais para o desenvolvimento sustentável. Entre as metas do objetivo 10 enfatiza-se a garantia de igualdade de oportunidades e promoção da inclusão social, econômica e política de todos. Com relação ao objetivo número 17, ressalta-se as metas de melhoria da cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular, as ações em prol da capacitação e o próprio reforço às parcerias globais para o desenvolvimento sustentável (UN, 2015).

A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA E AMÉRICA DO SUL

De acordo com Teixeira e Desiderá (2012), a integração econômica da América Latina é vista como fundamental para o desenvolvimento econômico da região desde os anos 50, porém as ideias relacionadas à integração regional como um todo aludem, conforme Granato e Batista (2018), aos movimentos de independência dos países da região.

Estas iniciativas congregaram diferentes nações em perspectivas ora mais voltadas a uma tendência liberal, com maior enfoque para as questões comerciais e seus benefícios, ora aproximadas de um viés desenvolvimentista, orientado para a redução das assimetrias regionais e integração para além da área comercial, estendendo-se aos campos de infraestrutura, política industrial, políticas sociais, entre outros (Teixeira & Desiderá, 2012). Para Granato e Batista (2018), a compreensão destes processos de inte-

gração e das diferentes formas assumidas ao longo dos anos está radicada no contexto de expansão do capitalismo e do pensamento neoliberal e na funcionalidade da integração para o alcance dos objetivos de desenvolvimento formulados.

Teixeira e Desiderá (2012) assinalam que entre 1960 e início dos anos 2000 surgiram diversas iniciativas de integração regional, tais como a Associação Latinoamericana de Livre Comércio (ALALC), o Grupo Andino, Mercado Comum do Sul (Mercosul), União de Nações Sul-americanas (Unasul), o Mercado Comum Centroamericano (MCCA), a Associação Caribenha de Livre Comércio (CARIFTA), a Aliança Bolivariana para as Américas (Alba) e a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC). Seguindo o panorama latino-americano, as iniciativas de integração regional na América do Sul transitaram entre os enfoques desenvolvimentistas, entre os anos 1950 e 1980; para um caráter mais comercial e com ausência de uma agenda comum voltada para integração nas áreas de infraestrutura, política e social na década de 90; até o enfoque voltado para a autonomia da região e a visão integral dos processos de integração nos anos 2000 (Granato & Batista, 2018). De acordo com os autores, a ALALC, posteriormente remodelada para a Associação Latino-americana de Integração (ALADI) em 1980, o Mercosul e a Comunidade Andina na década de 90 (resultante da remodelação do Grupo Andino), e a Unasul, nos anos 2000, foram as propostas de integração no âmbito sub-regional, além da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), citada por Buss e Ferreira (2011).

Granato e Batista (2018) pontuam que os usos mais frequentes da integração na sub-região refletem uma ampliação das agendas domésticas, operando como meios para perseguir objetivos internos aos países. Para os autores, as diferentes abordagens que predominaram na região tanto refletiam os contextos nacionais e internacionais específicos quanto eram funcionais aos propósitos ditados por estes, oscilando entre tendências exclusivamente voltadas ao mercado e a busca da autonomia regional agregada a demandas sociais na proposta de desenvolvimento econômico. Para Buss e Ferreira (2011), a criação da Unasul em 2008 expressa os novos rumos delineados para os processos de integração que, associados ao crescimento da interação político e econômica, alinham-se às questões de direitos humanos, solidariedade e justiça social (Buss & Ferreira, 2011).

No que diz respeito às questões de saúde, destaca-se na região os processos de cooperação desenvolvidos no âmbito da OTCA, Comunidade Andina e Mercosul, no primeiro momento, e as propostas da Unasul-Saúde (Buss & Ferreira, 2011).

A respeito do Mercosul, Queiroz e Giovanella (2011) assinalam que, apesar da predominância da perspectiva comercial, é possível identificar nesta iniciativa realizações e proposições em âmbitos diversos das políticas públicas, incluída neste rol a área da saúde. As autoras destacam que a inclusão de temas da saúde é tardia e incipiente, contudo, os debates têm se ampliado e incluído matérias como questões de promoção e proteção social da saúde na região.

O estudo da agenda regional do Mercosul revela que os temas sociais, apesar de terem conquistado espaço na seara da integração regional, necessitam avançar em aspectos como acesso aos serviços de saúde, qualidade de bens e serviços, compartilhamento de informações e desenvolvimento de localidades fronteiriças. O progresso nestes pontos se apresenta como elemento chave para lograr os objetivos do Mercosul e para elaborar um modelo comum para a região, de forma a não limitar direitos e impactar positivamente as condições de vida e de saúde (Queiroz & Giovanella, 2011).

No âmbito da Comunidade Andina, o Organismo Andino de Saúde (Convênio Hipólito Unanue ORAS-CONHU) coordena e apoia iniciativas para melhoria da saúde, tendo em vista o papel fundamental deste campo no processo de integração dos países andinos (ORAS-CONHU, 2020). Neste quadro, foram firmados acordos e elaboradas resoluções sobre temas como segurança nas transfusões sanguíneas, acesso a medicamentos, gestão de desastres, eliminação da raiva humana e tuberculose, saúde dos

migrantes, atenção às hepatites virais tipo B e C, prevenção e redução de gravidez na adolescência, inclusão de enfoque intercultural nos planos de saúde e doenças catastróficas (OPAS & OMS, 2017). As atividades e discussões sobre saúde também figuram como componentes da OTCA e fazem parte da Agenda Estratégica para a região. Neste componente, destaca-se ações voltadas para a gestão regional da saúde incluindo temas como vigilância epidemiológica, saúde ambiental, desenvolvimento de sistemas de saúde, determinantes de saúde na Amazônia, financiamento, recursos humanos e tecnologias para melhorar a eficiência e eficácia das ações a região (OTCA, 2010).

Por fim, o tema da saúde na Unasul foi incluído com o objetivo de consolidar na região um espaço de integração em saúde, alicerçando-se na concepção de saúde como direito fundamental e importante elemento de impulsionamento de acordos de integração regional.

Neste âmbito foram definidos como alvos a identificação de determinantes sociais, promoção de políticas comuns e atividades de cooperação entre os países (incluindo as situações de emergência e catástrofes), desenvolvimento de redes de trabalho temáticas, fortalecimento das instituições de saúde, promoção de pesquisa e desenvolvimento e inovação na saúde, criação de sistemas de informação e comunicação e desenvolvimento de ações de saúde nas fronteiras (UNASUL, 2020).

Nesta iniciativa, Buss e Ferreira (2011) assinalam as seguintes prioridades da agenda de saúde: atuação conjunta na vigilância e controle de enfermidades na fronteira, identificação de doenças prioritárias, construção de sistemas de saúde universais e equitativos e enfrentamento dos determinantes sociais da saúde e combate às iniquidades deles decorrentes. Para os autores, a Unasul-Saúde tem avançado rumo a um processo de diplomacia da saúde regional, alinhada com uma visão mais ampla da integração que aporta os princípios da solidariedade e complementaridade rumo ao desenvolvimento e melhoria das condições de vida da população local.

A SAÚDE EM TEMPOS GLOBAIS

A definição de saúde proposta pela Organização Mundial de Saúde (WHO) amplia o conceito e firma seu caráter de direito fundamental, assim como lança luz sobre as ameaças advindas do desenvolvimento desigual de ações e enfrentamento de doenças em diferentes países (WHO, 2006). A partir deste enfoque, a saúde pode ser compreendida como bem público global, noção que evoca o entendimento de usufruto e/ou consumo da saúde ausente de rivalidade e concorrência, numa perspectiva de inclusão (Fortes, & Ribeiro, 2014).

No cenário contemporâneo, muitos dos problemas que afetam os países não estão circunscritos aos limites dos territórios, figurando como problemas globais que, como tal, demandam ampliação do diálogo e construção de iniciativas conjuntas para sua resolução (Lagos, 2014).

Os ecos e desdobramentos da globalização no campo da saúde evidenciam-se tanto de maneira direta como através dos determinantes sociais. Cita-se como exemplos as mudanças nos mercados de trabalho, nas transformações ambientais, no consumo de alimentos, na velocidade de transmissão de doenças infecciosas em razão do trânsito de pessoas, na manutenção e aumento da pobreza e desigualdades econômicas internas e entre os países (Fortes & Ribeiro, 2014). As desigualdades produzidas nestes encontros se mesclam com as novas necessidades de saúde resultantes dos processos de integração regional e evidenciam o descompasso entre a globalização econômica e a globalização social (Jiménez & Nogueira, 2009).

Neste contexto, ficam postas a necessidade de novas construções que façam frente aos desafios da saúde e a evocação dos valores de equidade e solidariedade nas novas leituras da cidadania derivadas destes encontros. É nesta convergência entre os processos dinâmicos e fluidos da globalização com a

lógica do espaço, que a saúde se apresenta como o que Kickbusch (2013) denominou de “componente essencial e expressão da cidadania global”.

Diante da atual crise sanitária, o já desigual progresso rumo aos objetivos de desenvolvimento sustentável teve seu curso interrompido, com riscos à reversão de alguns dos avanços já obtidos nas áreas de saúde, combate à pobreza e à fome e ganhos na educação. Ainda que a pandemia tenha atingido a todos os países, seu impacto foi mais acentuado entre os mais pobres e vulneráveis, revelando as fragilidades sociais, iniquidades e injustiças existentes. Na saúde, fatores como cobertura de serviços essenciais para menos da metade da população, interrupção e limitação na assistência em razão do redirecionamento de recursos para o suporte à emergência e, no caso do fechamento das fronteiras, restrição no acesso a serviços, conformam o atual cenário e desenham alguns dos pontos críticos de ação neste campo, cujo enfrentamento também demanda reforço das colaborações internacionais (UN, 2020).

Na América Latina, a pandemia atingiu a região já marcada por desigualdade, com sistemas de saúde fragmentados e subfinanciados, com altos níveis de informalidade nos vínculos de trabalho e aumento de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, conforme a Organização Panamericana de Saúde e CEPAL (2020). Todos esses fatores contribuíram para o incremento da vulnerabilidade na região, lançando luz para a abordagem de questões cruciais para o desenvolvimento sustentável na região: redução das desigualdades, priorização da saúde e proteção social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o informe elaborado pela Organização Panamericana de Saúde e a CEPAL (2020), a crise sanitária evidenciou a necessidade de um desenvolvimento sustentável com foco na integralidade e destacou a interdependência das dimensões deste desenvolvimento. Ou seja, neste cenário não é possível pensar no alcance do desenvolvimento sem considerar principalmente as inter-relações e atravessamentos das questões econômicas na área social, na saúde e na preservação do meio ambiente sob o risco de desconsiderar a integralidade no processo. Neste contexto, se faz evidente que as discussões envolvendo a cooperação regional econômica, impulsionada pelos imperativos da globalização, não prescindem de igual debate sobre a garantia da saúde das populações da região e seus determinantes e condicionantes.

Os países da América Latina como um todo compartilham em maior ou menor grau desigualdades estruturais e questões de saúde similares que impactam no desenvolvimento econômico e social da região. As iniciativas de cooperação apresentam potencial para endereçamento de desafios comuns aos países, em especial nas questões de saúde e, de acordo com Jiménez e Nogueira (2009), necessitam transcender o caráter pontual e os limites nacionais e caminhar em direção a construção de direitos que alcancem o cenário regional.

A inclusão da saúde nos debates sobre integração regional se faz cada vez mais necessária diante da emergência de novos desafios e da persistência de antigos problemas. Retomando as falas de García e Lagos, é necessária uma nova estratégia de desenvolvimento que comporte uma visão integral e holística, em especial no atual cenário onde os problemas não mais se restringem aos limites geográficos dos países. Ainda que as iniciativas de integração tenham se originado a partir de interesses comerciais, nota-se a crescente incorporação de outros temas nas discussões e acordos entre os países. A inclusão de novas perspectivas às abordagens regionais assume relevância no contexto global de interdependência, ensejando a construção de propostas de intervenção intersetoriais para fazer frente a complexidade deste novo cenário. Nesta nova estratégia, a saúde deve se fazer presente como importante eixo de intervenção e cooperação rumo ao desenvolvimento sustentável regional e enfrentamento das tendências regionais e globais e dos novos desafios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Buss, P.M., & Ferreira, J.R. (2011). Cooperação e integração regional em saúde na América do Sul: a contribuição da Unasul-Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 16 (6), 2699-2711.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019b) Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en America Latina y el Caribe. Antecedentes para una agenda regional.
- Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. (2019a) Panorama Social da América Latina 2019.
- Fortes, P.A.C., & Ribeiro, H. (2014). Saúde Global em tempos de globalização. *Saude soc.* São Paulo, 23 (2), 366-375.
- García, E. (2020) América Latina: la urgencia de una estrategia renovada de desarrollo. In: García, E. (coord.), & Pereira, W.P., & Muriel, B. (orgs.). *Desenvolvimento e cooperação na América Latina: a urgência de uma estratégia renovada*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Granato, L., & Batista, I.R. (2018). Regionalismo e desenvolvimento na América do Sul. *Revista debates*, Porto Alegre, 12 (2), 201-222.
- Jimenéz, R.P.; & Nogueira,V.M.R. (2009). La construcción de los derechos sociales y los sistemas sanitarios: los desafíos de las fronteras. *Rev. Katálysis*, 12 (1).
- Kickbusch, I. Global Health - A definition. (2013). Recuperado em 19 de outubro de 2020 em <http://www.ilonakickbush-aAssets/docs/global-health.pdf>
- Lagos, R. (2014). America Latina después de la crisis: los desafíos del siglo XXI. In: Lagos, R. (coord.). *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, &The World Bank. (2020) Panorama de la salud: Latinoamerica y el Caribe. Paris: OECD Publishing.
- Organização Panamericana de Saúde. (2017). Saúde nas Américas+, Edição de 2017. Resumo do panorama regional e perfil do Brasil. Washington, DC.: OPAS.
- Organização Panamericana de Saúde, & Organização Mundial de Saúde. (2017). 29a Conferência Sanitária Pan-americana. 69a Sessão do Comitê Regional da OMS para as Américas. Washington, D.C. EUA.
- Organización Panamericana de la Salud; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID- 19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y Caribe.
- Organismo Andino de Salud Convenio Hipolito Unanue - ORAS-CONHU. (n.d.) Recuperado em 23 de outubro de 2020, de <http://orasconhu.org/portal/presentaci%C3%B3n>.
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. (2010). Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica.
- Queiroz, L.G.; Giovanella, L. (2011). Agenda regional da saúde no Mercosul: arquitetura e temas. *Rev Pan. Salud Publica*, 30 (2), 182-188.
- Teixeira, R.A., & Desiderá, W.A., Neto. (2012). La recuperación del desarrollismo en el regionalismo latinoamericano. In: Desiderá, W.A., Neto; Teixeira, R.A. (orgs). *Perspectivas para la integración de América Latina*. Brasília: IPEA, CAF.
- União de Nações Sul-americanas. Decisión para el establecimiento del Consejo de Salud Suramericano de la UNASUR. (n.d.). Recuperado em 23 de outubro de 2020, de http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2008.CSS.PD
- United Nations. (2020). The Sustainable Development Goals Report 2020. United Nations.
- United Nations. (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.
- World Health Organization. (2006). Constitution of the World Health Organization. In: Basic Documents, [s.l.]: Forty-fifth edition, supp.



A migração venezuelana na América do Sul: desafios e perspectivas para uma governabilidade migratória efetiva

RESUMO

A América Latina sempre foi palco de importantes fluxos migratórios, os quais foram fundamentais para a formação e desenvolvimento de suas sociedades. Nos últimos anos, a dinâmica migratória da região tem passado por algumas transformações, dentre elas, destaca-se o deslocamento de milhões de venezuelanos em busca de melhores condições de vida. Em constante intensificação desde 2016, esse fluxo mobilizou mais de 5 milhões de nacionais venezuelanos, a maioria tendo permanecido nos países da América do Sul, o que tem sido um desafio para a gestão migratória dos países da região. Não fosse pelo fechamento das fronteiras terrestres, em março de 2020, em decorrência da pandemia do novo coronavírus, os números seriam ainda mais alarmantes. O objetivo deste trabalho é refletir sobre a forma como os países sul-americanos têm tratado a questão da migração venezuelana no âmbito regional a partir do paradigma da governabilidade migratória. Parte-se da hipótese de que houve avanços notáveis para o acolhimento, integração e inserção social dos migrantes, mas que estes se deram de forma fragmentada, ou seja, os países se isolaram em sua própria gestão migratória, havendo pouco espaço para o desenvolvimento de uma agenda conjunta. Nesse sentido, é necessário olhar sobre a perda de dinamismo e enfraquecimento de boa parte dos processos de integração regional e sobre a fragmentação política que afeta os governos sul-americanos.

Palavras-chave: migração venezuelana; governabilidade migratória; América do Sul

INTRODUÇÃO

Considerada um dos maiores fluxos migratórios da América Latina da atualidade, a migração venezuelana tem chamado a atenção do mundo inteiro nos últimos anos e, segundo dados da Plataforma de Coordenação para Refugiados e Migrantes da Venezuela (R4V)¹, deslocou mais de 5 milhões de venezuelanos para fora de seu país, a maior parte deles tendo permanecido no continente americano. A América do Sul foi a região na qual houve maior concentração desse contingente, com a Colômbia liderando o ranking dos destinos mais procurados, abrigando aproximadamente 1,8 milhão de venezuelanos, seguida pelo Peru, com cerca de 1 milhão, Chile (457,3 mil), Equador (417,2 mil) e Brasil (262,5 mil)².

Em maior ou menor grau, todos os países sul-americanos receberam migrantes e refugiados venezuelanos, o que demandou empenho de todos eles para a adoção de medidas que pudessem atender esses grupos. Mais que uma situação a ser enfrentada pela estrutura interna de um país, a migração venezuelana é uma questão regional, bastante complexa, e como tal precisa ser tratada de maneira conjunta pelos atores regionais. O objetivo deste trabalho é refletir sobre a forma como os governos sul-americanos têm tratado esse tema no âmbito multilateral, a partir do enfoque de uma governabilidade migratória.

Parte-se da hipótese de que houve avanços notáveis para o acolhimento, integração e inserção social dos migrantes e refugiados, no entanto, eles aconteceram de forma fragmentada, ou seja, os países se isolaram em sua própria gestão migratória, havendo pouco espaço para o desenvolvimento de uma agenda conjunta. Neste ensaio serão abordados alguns dos possíveis desafios para a efetivação de uma governabilidade migratória regional.

A migração não é um fenômeno que se inicia apenas no momento do deslocamento físico em si, nem se encerra com a chegada dos migrantes ao seu destino final, ela é um processo de múltiplas dimensões, que envolve não só decisões individuais e coletivas, como também aspectos estruturais e conjunturais do contexto no qual se está inserido, portanto é necessário lançar um olhar holístico sobre ela. A nível regional, é dizer que a análise deve levar em consideração diversos elementos que ultrapassam o feito migratório em si, mas que influenciam as respostas que serão dadas a esse fenômeno. Num contexto regional de disputas políticas e ideológicas e fragmentação ou, pelo menos, perda de dinamismo da integração, em meio às diversas ações empreendidas pelos governos, existe um custo humano do qual a migração é um reflexo.

Essa discussão faz-se ainda mais relevante no atual momento de crise decorrente da pandemia do novo coronavírus, que acentuou as desigualdades e debilidades no interior de cada país da região. Uma grande parcela da população encontra-se ainda mais vulnerável do que antes, como é o caso de muitos migrantes e refugiados. O fechamento de fronteiras e as medidas de quarentena sujeitou seres móveis, cuja mobilidade é alternativa e esperança de vida, à imobilidade. Ademais, outras circunstâncias em comum vêm acontecendo e constituem-se como um fator adicional de exacerbação da vulnerabilidade, como irregularidades na situação migratória, limitando o acesso a direitos e auxílios; migrações de retorno; deportações; xenofobia, entre outros. É necessário construir uma agenda pautada no diálogo e cooperação entre as diversas partes envolvidas na migração - país de origem, países de trânsito e destino, organizações governamentais, sociedade civil, migrantes, entre outros - tendo como principal objetivo promover condições dignas de vida ao indivíduo migrante.

1 Plataforma interagencial coordenada pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em cooperação com países da América Latina e Caribe.

2 Dados atualizados da plataforma R4V. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/79562>.

A primeira seção retomará o conceito de governabilidade, explicitando alguns elementos chaves para sua compreensão, bem como a definição do que se entende por governabilidade migratória e o contexto no qual emergiu e é utilizada. A segunda seção está dividida em duas partes; a primeira apresentará um panorama de como a migração venezuelana foi tratada em mecanismos regionais, de caráter multilateral e a segunda, abordará os desafios, tanto estruturais quanto conjunturais, presentes da América do Sul para a concretização de uma governabilidade migratória. Por fim, retoma-se os aspectos mais relevantes do texto e alguns questionamentos decorrentes da análise.

1. O CONCEITO DE GOVERNABILIDADE

Antes de se adentrar na discussão proposta é preciso recuperar o conceito de governabilidade, o qual apresenta diferentes interpretações de acordo com a área do conhecimento na qual é abordado e, mesmo dentro de uma mesma área, pode não haver uma unicidade em torno do termo. Uma precisão teórica se torna ainda mais complexa quando se acrescenta à discussão a concepção de governança, noção esta que ganhou centralidade na agenda internacional das últimas décadas. Cabe observar que grande parte da literatura sobre o assunto, especialmente no âmbito das Relações Internacionais, está concentrada na América do Norte ou Europa, assim como boa parte do corpo teórico sobre migrações.

Numa definição estrita de dicionário, a governabilidade (governável + [i]dade) se refere à característica daquilo que é governável, o que, por sua vez, implica em uma série de outros fatores. Antonio Camou (2013), sociólogo argentino, ao refletir sobre a conexão entre governabilidade e democracia, aprofunda-se num estudo deste primeiro conceito e chama a atenção para o fato de que a governabilidade deve ser pensada como uma dimensão particular da relação entre o que - ou quem - governa e o que - ou quem - é governado, no sentido de que é a relação entre esses dois termos o que cria condições para a governabilidade, sendo então uma responsabilidade multilateral. “Em outras palavras, não é um Estado ou governo o que permite, por si mesmo, governar uma sociedade, tampouco é a sociedade em si mesma governável; em vez disso, é a relação complexa entre os dois termos o que nos permite falar das condições de governabilidade³” (Camou, 2013, p.13, tradução nossa).

O sociólogo, ao apresentar uma revisão de algumas definições sobre o termo, identifica três elementos mais recorrentes quando se trata do assunto: eficácia, legitimidade e estabilidade. Em sua relação com a eficácia (e eficiência), a governabilidade estaria ligada à ideia de gestão governamental, à capacidade de atingir objetivos com o menor custo possível, implicando um determinado “grau de governo” - de dominação e aceitação. Já em termos de legitimidade, estaria ela atrelada ao senso de ética e justiça e ao dever de proporcionar o bem-estar geral, ou seja, o importante aqui é a *qualidade* do governo. Quanto à estabilidade, a governabilidade associa-se à capacidade de ser durável no tempo, não de forma inalterável, mas adaptando-se aos desafios, aperfeiçoando-se conforme as necessidades.

A partir disso, Camou apresenta sua definição de governabilidade da seguinte forma:

um estado de equilíbrio dinâmico entre demandas sociais e capacidade de resposta governamental. (...) Deste modo, eficácia governamental e legitimidade social se combinariam positivamente num “círculo virtuoso” de governabilidade, garantindo a estabilidade dos sistemas políticos; enquanto a ineficácia governamental para o tratamento dos problemas sociais e a erosão da legitimidade política gerariam, ao contrário, um “círculo vicioso” que pode desembocar em situações instáveis ou de franca ingover-

³ “En otras palabras, no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad”.

nabilidade (Camou, 2013, pp.22-23, tradução nossa)⁴.

Embora essa definição tenha sido pensada em termos nacionais, ela permite traçar um paralelo no sistema internacional e, nesse sentido, cabe refletir sobre as instituições e regimes internacionais.

1.1 GOVERNANÇA GLOBAL E A GOVERNABILIDADE MIGRATÓRIA

Em meados do século XX, após a II Guerra Mundial, e mais expressivamente após o fim da Guerra Fria, com a nova arquitetura do sistema internacional e o crescente aumento dos fluxos econômicos e comerciais entre os Estados, a cooperação e integração entre eles passam a ser fortalecidas e as instituições internacionais começam a se proliferar como uma ferramenta para ordenar e regulamentar as relações interestatais. Com o tempo, conforme a interdependência entre os Estados crescia e se tornava cada vez mais complexa, a ideia de governança global tornou-se um eixo estruturalizante sobre o qual se assentou a agenda internacional. Para além dos fluxos de capital e outros fatores de produção, o fluxo de pessoas também passou a ser uma preocupação dentro do paradigma da governança e houve um empenho para a consolidação de um regime internacional para as migrações, o que foi bem-sucedido e resultou no ideal de migrações “ordenadas” e “regulares”.

Esse ideal, amplamente disseminado hoje em dia, guarda relação com o debate sobre desenvolvimento e parte da hipótese de que as migrações, desde que bem reguladas, podem contribuir para os objetivos de desenvolvimento (econômico) dos países. Em 2015, consolidando essa visão, a migração foi incorporada nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 elaborada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Dentre outras menções sobre a migração, destaca-se a seguinte: “Meta 10.7 Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável de pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas”⁵ (ONU, 2015, s.p.)

Já em 2018, foi elaborado o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, também na esfera da ONU. O pacto sustenta a migração como “fonte de prosperidade, inovação e desenvolvimento sustentável em nosso mundo globalizado, e que esses impactos positivos podem ser otimizados melhorando a governança migratória”⁶ (ONU, 2018, p.2, tradução nossa). Ambos, assim como outras declarações e acordos emitidos na esfera internacional e intergovernamental, partem do pressuposto de que as migrações podem - e devem - ser controladas e, quando bem administradas, podem trazer benefícios para as sociedades. A governança migratória torna-se um projeto e pode ser entendida como o corpo de normas, princípios e procedimentos que orientam as ações, relativas à migração, dos agentes nela implicados (Estados, organizações internacionais e não-governamentais, sociedade civil, entre outros) (ONU, 2019).

É dentro desse espectro mais amplo da governança que a governabilidade migratória deve ser inserida, caracterizando-se por um sentido mais restrito ao focalizar especialmente no comportamento estatal e em sua capacidade de gerir as migrações. Seria o equivalente a gestão migratória (migration management), definida pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) como a gestão e execução, principalmente pelos Estados, no marco dos sistemas nacionais ou através da cooperação bilateral e multilateral, de um conjunto de atividades que abarca todos os aspectos da migração e a incorporação

⁴ “Un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. (...) De este modo, eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un ‘círculo virtuoso’ de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generarían, por el contrario, un ‘círculo vicioso’ que puede desembocar en situaciones inestable o de franca ingobernabilidad”.

⁵ Meta parte do Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles (ONU).

⁶ “A source of prosperity, innovation and sustainable development in our globalized world, and that these positive impacts can be optimized by improving migration governance”.

das considerações relativas à migração nas políticas públicas. Este termo remete aos enfoques planejados para a aplicação e implementação na prática dos marcos normativos, legislativos e administrativos elaborados pelas instituições encarregadas da migração (OIM, 2019, p.102, tradução nossa)⁷.

Apesar das pequenas diferenças entre esses dois conceitos, eles carregam um objetivo similar e trazem consigo a ideia de cooperação entre os agentes envolvidos no processo migratório.

Existem muitas críticas em relação ao paradigma da governança/governabilidade, principalmente no que se refere ao seu caráter utilitarista e economicista e à presença de uma perspectiva disciplinar, de controle, por trás do discurso humanitário (Domenech, 2018; Geiger; Pécoud, 2013). Outras questionam ainda o papel da OIM e outras organizações intergovernamentais e não-governamentais na promoção desse ideal e os interesses por trás disso (Pécoud, 2013). O fato de grande parte da produção técnica e acadêmica que fundamentou a elaboração desse paradigma e de sua literatura crítica ter sido desenvolvida em países do Norte, deixa uma brecha quando se tenta lidar com fenômenos migratórios em outras regiões do mundo, como a América Latina, a partir desse viés. Em alguns casos, talvez essa incorporação seja menos problemática, porém para o caso específico do fluxo migratório venezuelano, existem muitas limitações.

2. MIGRAÇÃO VENEZUELANA E GOVERNABILIDADE MIGRATÓRIA NA AMÉRICA DO SUL

2.1 Os mecanismos regionais

Esta seção busca verificar como a migração venezuelana tem sido tratada no seio dos principais mecanismos de integração regional. Para tanto, foi realizada uma busca por documentos, acordos e declarações emitidos a partir de 2017. O material encontrado foi muito reduzido, restringindo-se apenas ao Mercado Comum do Sul (Mercosul); não foram encontradas menções ao fluxo migratório venezuelano na Comunidade Andina (CAN), Aliança do Pacífico, Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), nem mesmo na Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM). Ressalta-se que as buscas foram realizadas nos endereços eletrônicos de cada organização, os quais podem estar desatualizados.

Talvez uma pesquisa profunda, que realize um contato direto com as fontes, encontre informações relevantes.

A CSM, processo consultivo resultante da colaboração entre os países sul-americanos e a OIM, como suporte técnico, tem como principal objetivo fomentar e desenvolver iniciativas sobre as migrações internacionais na região. Ela acontece de forma anual e a última conferência realizada foi no ano de 2018, na Bolívia. A declaração final da XVIII Conferência, sob o tema "*Ciudadanía Suramericana: nueva cultura de libre movilidad humana hacia la Ciudadanía Universal*" reafirmou a necessidade de garantir os direitos humanos dos migrantes e seus familiares, independente de situação migratória, idade, gênero e orientação sexual; ressaltou os avanços nas políticas migratórias dos países e reforçou a necessidade de trocar informações sobre boas práticas implementadas. Não houve nenhuma menção específica ao fluxo migratório venezuelano. A conferência anterior (XVII), em 2017, com o tema "A inclusão e integração das pessoas migrantes além das fronteiras territoriais" também não fez menção à migração venezuelana e seguia a mesma linha que a reunião posterior, ressaltando ainda a importância e necessidade da coordenação transfronteiriça.

No âmbito do Mercosul, no dia 18 de junho de 2018, os Estados partes emitiram um comunicado sobre

⁷ "Gestión y ejecución, principalmente por los Estados en el marco de los sistemas nacionales o a través de la cooperación bilateral y multilateral, de un conjunto de actividades que abarca todos los aspectos de la migración y la incorporación de las consideraciones relativas a la migración en las políticas públicas. Este término remite a los enfoques planificados para la aplicación y puesta en práctica de los marcos normativos, legislativos y administrativos elaborados por las instituciones encargadas de la migración".

a situação migratória na República Bolivariana da Venezuela reforçando a necessidade de coordenar esforços para recepção dos migrantes e refugiados e chamaram o governo venezuelano a coordenar com a comunidade internacional o acesso de ajuda humanitária ao país. Já em 2019, destaca-se a implementação de apenas um acordo, o *Acordo operativo para a implementação de mecanismos de intercâmbio de informação migratória*, de julho de 2019, afirmando a "vontade de avançar em direção a maior facilitação de trânsito de pessoas na região, de forma equilibrada, conjuntamente com um controle das fronteiras" (MERCOSUL, 2019a, p.2). Esse acordo indica um recrudescimento da perspectiva de governabilidade baseada no controle e, apesar da expressão "de forma equilibrada", ser pouco clara, deduz-se que os fluxos migratórios vindos da Venezuela não se encaixam nessa perspectiva. Anteriormente,

Nesse mesmo ano, houve ainda duas declarações presidenciais sobre a situação no país. A primeira delas, de 17 de julho de 2019, chamava atenção para as violações aos direitos humanos na Venezuela e para a necessidade de "buscar um rápido retorno da institucionalidade democrática" e a "celebração de eleições livres, justas e transparentes" (MERCOSUL, 2019b, p.1). A segunda, de 04 de dezembro de 2019, endossou as afirmações da declaração anterior e continuou a ressaltar a necessidade de fortalecer a coordenação de esforços com o objetivo de dar "respostas íntegras" (MERCOSUL, 2019c, p.1) à migração e refúgio.

Destaca-se, por fim, a Plataforma Regional de Coordenação para Migrantes e Refugiados de Venezuela (R4V), iniciativa conjunta entre a OIM e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) que, ainda que tenha sido criada por solicitação do Secretário-Geral das Nações Unidas, a Plataforma conta com a colaboração de diversos países latinoamericanos. O objetivo é coordenar as respostas de acolhida e integração aos migrantes e refugiados da Venezuela e baseia-se no intercâmbio de informações, na comunicação e na mobilização de fundos. Embora não se enquadre no objetivo aqui proposto, de focalizar nas iniciativas estatais, é o projeto que mais se destaca no sentido de cooperação regional.

2.2 Desafios e perspectivas para a governabilidade migratória

Quando se fala na migração venezuelana na América do Sul, é quase impossível não pensar na atuação da OIM, organização basilar para o paradigma mais abrangente da governança migratória. A organização esteve presente na quase totalidade dos diálogos e das iniciativas realizadas na região em relação ao tema, seja como suporte técnico, seja como seu principal condutor, o que pode ser uma indicação de algumas limitações enfrentadas pelos países na construção de uma coordenação migratória conjunta. É sobre este último aspecto que a presente seção irá ocupar-se.

As migrações por si só já são um fenômeno complexo e multidimensional, no caso do fluxo venezuelano existem diversos agentes e conflitos de interesses que tornam a questão ainda mais complexa. Este trabalho não tem a intenção de esgotar o tema - o que seria impossível -, nem pretende realizar uma sistematização de relações de causas e efeitos; optou-se por fazer uma divisão desses desafios em conjunturais e estruturais a fim de facilitar a compreensão, no entanto, entende-se que o que existe é uma intercausalidade, eles se entrelaçam e interagem entre si, são condicionantes.

2.2.1 Desafios estruturais

Os desafios estruturais referem-se a entraves que são próprios do regionalismo e da integração latino-americanos, tema com vasta literatura. Tem-se como base a abordagem Detlef Nolte (2019), especialista em estudos latino-americanos e regionalismo comparado, em seu artigo *Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano*, no qual o autor classifica "lo malo" como as limitações estruturais ao regionalismo. Embora os elementos apresentados a seguir tenham sido pensados com foco na América Latina, eles também se aplicam ao contexto sul-americano, sendo quatro os mais relevantes para a presente análise: i) sobreposição de iniciativas e organizações (*overlapping*); ii) foco em governos e figuras presidenciais; iii) tradição soberanista; iv) porosidade da região.

O primeiro desafio estrutural - a sobreposição de iniciativas e organizações - diz respeito à coexistência de diferentes projetos regionais, consequência de uma limitação (geográfica ou identitária)⁸ imposta a eles. Mesmo que haja uma diversificação de enfoques e tendências, uns mais voltados para questões comerciais, outros para questões sociais e ainda aqueles mais políticos, essa proliferação de iniciativas pode gerar choques entres as organizações, um cenário de competição e fragmentação da integração, especialmente se levarem a uma sobreposição dentro de uma mesma temática (Nolte, 2019).

No caso das migrações, não há um espaço de coordenação a nível regional em matéria migratória, a não ser de caráter consultivo, como a CSM, elas são então tratadas no âmbito de outros blocos e instituições, nos quais determinados aspectos do fenômeno migratório são privilegiados de acordo com os interesses dos Estados-parte. No caso do Mercosul, por exemplo, prevalece a categoria do “trabalhador migrante”, a migração sendo vista como um instrumento para aprofundar e avançar no processo de integração iniciado nas áreas comercial e econômica; enquanto na União das Nações Sul-Americanas (Unasul) falava-se na criação da cidadania sul-americana, uma perspectiva muito além do utilitarismo e economicismo. A participação de um mesmo Estado em diferentes organismos regionais tratando a mesma questão, poderia dificultar a materialização e internalização de decisões, afetando o aspecto da governabilidade relativo à eficácia.

Ainda sobre a proliferação de iniciativas, Andrés Malamud e Gian Luca Gardini (2012), ao analisarem as dinâmicas segmentadas e sobrepostas do regionalismo latino-americano, afirmam que “cada vez que um novo bloco nasce, ele faz isso excluindo países vizinhos e diferenciando-se intencionalmente de outras (sub)organizações regionais” (Malamud; Gardini, 2012, p.121), levando a uma desintegração regional. Essa é uma tendência presente na região e um grande exemplo é a formação, em março de 2019, do Foro para o Progresso da América do Sul (Prosul), criado por países que haviam suspenso sua participação na Unasul - Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador Paraguai e Peru⁹-, com o objetivo de fortalecer o diálogo e a cooperação na região fora do escopo ideológico da Unasul, como apontaram discursos presidenciais à época.

O segundo desafio, o qual guarda relação com o apresentado acima, seria o que Nolte (2019) denomina de “regionalismo intergovernamental e interpresidencial”, favorecendo aproximações entre os presidentes por uma identificação política e ideológica. “Essa combinação deu impulso à integração regional, particularmente em tempos de *fortes lideranças presidenciais e afinidades políticas entre os presidentes*. No entanto, essas características do regionalismo latino-americano levaram a bloqueios e atrasos em tempos de polarização e falta de consenso político¹⁰” (Nolte, 2019, p.140, grifo nosso). O exemplo anterior corrobora também com este argumento, a Unasul foi resultado de esforços de presidentes de orientações políticas similares, como o ex-presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e o ex-presidente venezuelano Hugo Chávez (1999-2013), enquanto o Prosul reúne governos mais à direita, como o Brasil de Jair Bolsonaro, a Argentina de Macri e a Colômbia de Ivan Duque.

A segunda metade dos anos 2000 foi marcada pela ascensão ao poder de governos mais progressistas, orientados politicamente à esquerda, e deu início a um período no qual a integração regional ocupou um papel de extrema importância nas políticas externas dos países sul-americanos e o regionalismo sofreu uma mudança de orientação com o objetivo de fortalecer a América do Sul de ingerências externas e a posição da região no tabuleiro internacional. No entanto, essa tendência vem se transformando nos últimos anos. A substituição ou priorização de determinados blocos, como consequência da alteração de orientação política dos governos, e uma convergência baseada na identificação política

8 Por exemplo, integração dos países andinos, ou de países do cone sul, entre outros.

9 O Foro conta ainda com a participação da Guiana, que não abandonou formalmente a Unasul.

10 “Esta combinación ha dado impulso a la integración regional, particularmente en épocas de fuertes liderazgos presidenciales y de afinidades políticas entre los presidentes. Sin embargo, estas características del regionalismo latinoamericano han dado lugar a bloqueos y retrasos en tiempos de polarización y de falta de consensos políticos”.

impactam diretamente a possibilidade de uma governabilidade regional, principalmente no aspecto da estabilidade que é necessária. No lugar de uma adaptação das iniciativas existentes aos desafios e necessidades conjunturais, elas são abandonadas ou substituídas.

A terceira limitação estrutural apontada por Nolte (2019) e que permite uma melhor compreensão do objetivo proposto neste ensaio é a porosidade da região em relação a influências externas, especialmente dos Estados Unidos e, mais recentemente, da China. Essa porosidade se traduz na constatação de que a região responderia mais a estímulos extra-regionais que intrarregionais. O grau de porosidade está sujeito às conjunturas doméstica, regional e internacional. Considerando o contexto atual, esse é um aspecto fundamental para analisar a migração venezuelana e será desenvolvido mais abaixo.

Por fim, mas não menos importante, a forte tradição soberanista seria um entrave para o aprofundamento da integração regional. O princípio de não-intervenção, a soberania nacional e a independência dos Estados são seriamente valorizados e bastante resguardadas, seja como forma de fazer frente a ingerências externas ou internas. Os países não se interessam por configurações institucionais que impliquem algum grau de cessão ou compartilhamento de soberania, o que seria interessante em momentos de pouco consenso entre os membros como garantia - embora não absoluta - de fortalecimento da união. Quando o assunto é migração, fenômeno que por sua própria natureza desafia as concepções tradicionais de soberania e Estado-nação, é ainda mais difícil se aprofundar em acordos, decisões ou iniciativas regionais e o que se percebe é a desintegração de ações, que são voltadas para o interesse de cada país.

Essas são algumas das muitas limitações ao avanço e aprofundamento da integração regional na América Latina, de forma geral; outros desafios se encontram ainda no âmbito comercial e econômico, na questão de soluções de controvérsias, entre outros. A incorporação no texto dos pontos apresentados acima se deu com base no critério do que seria mais relevante para o caso das migrações.

2.2.2 Desafios conjunturais

Numa relação estreita com esses aspectos estruturais, a região enfrenta alguns desafios conjunturais, tanto externos quanto internos, listados a seguir: i) reconfiguração do poder nas relações internacionais; ii) agenda dos Estados Unidos para a América Latina; iii) divergências políticas; iv) mudança na orientação da política externa de alguns países da região; v) tendência à cooperação em detrimento da integração; vi) ausência de uma liderança regional; e vii) postura venezuelana. Esses desafios possuem profunda conexão entre si e a relação entre eles e as limitações estruturais apresentadas acima permitem compreender o atual panorama regional e identificar alguns dos obstáculos à efetivação de uma governabilidade migratória em relação ao fluxo venezuelano.

Quanto ao cenário externo, a reconfiguração do poder na esfera internacional com a ascensão de novas potências emergentes e uma relativa perda do poderio estadunidense geram reflexos na região, principalmente no que diz respeito à disputa entre Estados Unidos, que historicamente possui grande influência na América Latina, e a China, aumentando cada vez mais sua presença, tendo se tornado o principal sócio comercial de muitos países latino-americanos. Na própria Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos, (2017, p.51), é mencionada a presença de novos atores no hemisfério e fica evidente que haverá um empenho do governo de Donald Trump em fazer frente a este cenário:

A China busca colocar a região em sua órbita através de investimentos e empréstimos liderados pelo Estado. A Rússia continua sua política fracassada da Guerra Fria reforçando seus aliados radicais cubanos enquanto Cuba continua reprimindo seus cidadãos. Tanto a China quanto a Rússia apoiam a ditadura na Venezuela e buscam ampliar as ligações militares e as vendas de armas em toda a região. *Os estados democráticos do hemisfério [ocidental] têm um interesse compartilhado em enfrentar ameaças à sua*

*soberania*¹¹ (tradução e grifos nossos).

Há, ainda, o recrudescimento da agenda estadunidense para a América Latina com o início da gestão Trump, em 2016. A isso, Nolte (2019) chama de “hegemonia negativa”. Como ação prioritária na área política, a Estratégia citada acima anuncia:

Vamos catalisar os esforços regionais para construir segurança e *prosperidade* através de forte engajamento diplomático. Vamos isolar os governos que se recusarem a agir como parceiros responsáveis no avanço da paz hemisférica e da prosperidade. Estamos ansiosos para o dia em que o povo de *Cuba e Venezuela possam desfrutar da liberdade e dos benefícios da prosperidade compartilhada*, e encorajamos outros Estados livres no hemisfério a apoiar este esforço compartilhado¹² (The White House, p.51, grifo nosso).

Em nome da liberdade e dos ideais de democracia e direitos humanos, os Estados Unidos endurecem cada vez mais sua política em relação à Venezuela, e quem arca com o custo maior é a população venezuelana. Considerando que a Venezuela possui as maiores reservas comprovadas de petróleo do mundo, é interessante notar como a palavra prosperidade é mencionada diversas vezes, falando-se inclusive de prosperidade compartilhada. O petróleo é um grande pilar das relações EUA-Venezuela, desde o início das concessões de exploração de hidrocarbonetos em território venezuelano no ano de 1883; concessões essas que beneficiaram enormemente empresas estadunidenses. Passando por muitos momentos diferentes¹³, as relações entre esses dois países voltaram a entrar em conflito com a chegada de Hugo Chávez (1999-2013) ao poder, que (re)nacionalizou importantes setores da economia, dentre eles, o da exploração de hidrocarbonetos, o que prejudicou os interesses estrangeiros (AMORIM, 2019).

Com a eleição de Nicolás Maduro, em 2013, essa relação ficou ainda mais conturbada.

Em 2014 foram aplicadas, pelo governo Barack Obama, as primeiras sanções econômicas contra a Venezuela. Com o governo Trump, estas sanções vêm sendo intensificadas, boa parte delas diretamente contra o funcionamento da indústria petrolífera venezuelana, que responde por 95% da receita de exportação nacional e 25% do PIB do país, e para setores estratégicos da economia venezuelana, tais como o setor de mineração e o próprio Banco Central da Venezuela. Na prática, estas sanções estrangularam fortemente a economia do país, congelando boa parte dos bilionários ativos venezuelanos depositados no sistema financeiro estadunidense. Desde 2015, as principais agências de risco elevam sucessivamente os índices de risco de empréstimos para a Venezuela, reduzindo drasticamente o acesso do país a crédito (AMORIM, 2019, p. 296).

Se, de um lado, os Estados Unidos buscam minar a capacidade da Venezuela de superar a crise na qual se encontra; de outro, financiam grande parte das iniciativas de acolhimento aos migrantes e refugiados na América Latina, sob o discurso da ajuda humanitária.

Um terceiro desafio que apresenta a conjuntura sul-americana é a divergência política entre seus líderes, o que levou ao enfraquecimento de muitas iniciativas regionais e a fragmentação da integração, como já mencionado anteriormente. A partir de 2017, começa a se perceber uma guinada à direita dos governos da região - Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai - e a Venezuela passa

¹¹ No original: “China seeks to pull the region into its orbit through state-led investments and loans. Russia continues its failed politics of the Cold War by bolstering its radical Cuban allies as Cuba continues to repress its citizens. Both China and Russia support the dictatorship in Venezuela and are seeking to expand military linkages and arms sales across the region. The hemisphere’s democratic states have a shared interest in confronting threats to their sovereignty”.

¹² No original: “We will catalyze regional efforts to build security and prosperity through strong diplomatic engagement. We will isolate governments that refuse to act as responsible partners in advancing hemispheric peace and prosperity. We look forward to the day when the people of Cuba and Venezuela can enjoy freedom and the benefits of shared prosperity, and we encourage other free states in the hemisphere to support this shared endeavor”.

¹³ Ver Pedroso (2018).

a se encontrar cada vez mais isolada. Um ponto de inflexão que freou qualquer possibilidade de diálogo a nível regional com este país foi a criação do Grupo de Lima, em 2017, com o intuito de discutir a situação venezuelana, isso porque o grupo passou a apoiar de forma veemente o autoproclamado presidente venezuelano Juan Guaidó.

Além disso, como apontado no quarto item, percebe-se uma alteração na orientação da política externa de alguns países, caracterizada por uma maior aproximação com os Estados Unidos; no caso do Brasil, por exemplo, um alinhamento quase automático. A posição do Grupo de Lima é quase um eco do discurso estadunidense. A América Latina, de modo geral, perdeu relevância na agenda de política externa de determinados governos sul-americanos, que outrora conduziram importantes processos e iniciativas regionais, como é o caso brasileiro.

Nesse sentido, o quinto item diz respeito à percepção de que há uma tendência atual maior à cooperação do que à integração, ou seja, a preferência por mecanismos de estruturas mais flexíveis e ágeis, que demandem um menor grau de institucionalidade, formalidade e interdependência. Como aponta Nolte (2019, p.143), “na década atual, a governança regional se caracteriza por ter instituições com atribuições ainda menos vinculantes¹⁴”. O Prosul, por exemplo, aponta para essa direção.

O sexto desafio seria a ausência de uma liderança regional capaz de conduzir ao aprofundamento da cooperação e integração e produzir uma maior concordância entre os governos. Quando se trata do assunto, Brasil e Argentina são apontados como atores que desempenharam esse papel em alguns momentos, até mesmo a Venezuela de Hugo Chávez o fez. Essa falta de liderança é também uma consequência das transformações na política externa desses países, nas quais a região não é uma prioridade e não há um interesse em assumir essa responsabilidade.

Por fim, a própria postura da Venezuela se apresenta como um entrave à busca de uma agenda construtiva conjunta. Reconhece-se que, muitas vezes, o país assume uma postura reativa em decorrência da investida de terceiros, no entanto, especialmente no início da intensificação do fluxo migratório venezuelano, esse deslocamento era minimizado por parte do governo, possivelmente para evitar reconhecer a existência de um problema, de uma crise, e desfavorecer ainda mais sua governabilidade doméstica. Independente do motivo, fato é que, de todos os lados, tem sido árdua a construção de diálogos.

14 “En la década actual, la gobernanza regional se caracteriza por tener instituciones con atribuciones aún menos vinculantes”.

CONCLUSÃO

Longe de tentar esgotar o tema, procurou-se estabelecer um panorama do contexto sul-americano atual e como a governabilidade migratória pode ser afetada por uma fragmentação no regionalismo e na integração. Foi possível perceber que os Estados lideraram poucas iniciativas a nível regional para responder à migração venezuelana, mesmo tendo avançado nas políticas migratórias a nível nacional. Prevalece mais uma governança que governabilidade migratória e a principal liderança nesse sentido tem sido a OIM, organização que está no centro das ações migratórias, fato este que deve ser estudado mais a fundo.

Foram apresentados os principais desafios para o fortalecimento de uma governabilidade migratória na América do Sul, sendo eles de caráter estrutural e conjuntural; e a conjunção de todos eles torna praticamente irrealizável os três elementos para a existência de uma governabilidade das migrações. O cenário da integração regional como um todo encontra-se enfraquecido e o primeiro passo seria reavivar mecanismos e processos que perderam dinamismo. Em momentos de crise, como a atual, decorrida da pandemia do novo coronavírus, a tendência é que os países se voltem ainda mais para dentro, no entanto, a coordenação de esforços conjuntos podem ser uma estratégia valiosa para superar fragilidades que individualmente talvez não pudessem ser superadas.

Em meio a disputas de narrativas, conflitos de interesses e tudo o que possa girar em torno do tema, está o povo venezuelano. Enquanto a situação não for considerada em seu todo e de forma racional, não será possível avançar para uma solução. Embora sejam cruciais e indispensáveis a difusão do conhecimento e a discussão em torno da questão, muitas vezes elas encaminham para discussões estéreis, inspiradas em convicções ideológicas, que obstaculizam a construção do diálogo.

É realmente possível governar as migrações? Se sim, pra quê? Que perspectivas de coordenação migratória existem fora do paradigma das migrações "ordenadas" e "regulares"? Mais que respostas, ficam perguntas, especialmente numa conjuntura repleta de incertezas. Resta, por fim, manter a esperança de que essas incertezas tragam mudanças positivas e convirjam para a construção de uma nova ordem, mais igualitária, inclusiva e estável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amorim, João A. A. (2019). O recente fluxo migratório de refugiados venezuelanos para o Brasil: uma crise humanitária anunciada. *Revista dos Tribunais*, (108)1004, 281-313.
- Camou, Antonio. (2013). *Gobernabilidad y democracia* (6a ed.). México, DF: Instituto Electoral Federal.
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. (2017). XVII Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Montevideu, Uruguay. Recuperado de http://csm-osumi.org/sites/default/files/conferencias/declaracion_final_conferencia_migraciones.pdf
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones. (2018). XVIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Sucre, Bolivia. Recuperado de http://csm-osumi.org/sites/default/files/conferencias/declaracion_oficial_xviii_csm_sucre-bolivia_2018_1.pdf
- Domenech, Eduardo. (2018). Gobernabilidad Migratoria: Producción y Circulación de una Categoría de Intervención Política. *Revista Temas de Antropología y Migración*, 10, 110-118. Recuperado de: <http://www.migrantropologia.com.ar/images/stories/PDF/Revista10/parte3.pdf>
- Geiger, Martin; Pécoud, Antoine (Ed.). (2013). *Disciplining the transnational mobility of people*. Inglaterra, Londres: Palgrave Macmillan.
- Malamud, Andrés; Gardini, Gian Luca. (2012). Has regionalism peaked? The Latin American quagmire and its lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1), 116-133. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2012.655013>
- Mercado Comum do Sul (2019a). Acuerdo Operativo para la implementación de mecanismos de intercambio de información migratoria entre los Estados Partes del Mercosur. Santa Fe, Argentina. Recuperado de https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=dJW3ylzUDoco2kzDCuZUqQ%3d%3d
- Mercado Comum do Sul (2019b). Declaração presidencial sobre a situação na Venezuela. Santa Fe, Argentina. Recuperado de <https://documentos.mercosur.int/public/declaraciones/97>
- Mercado Comum do Sul (2019c). Declaração presidencial sobre a situação na Venezuela. Bento Gonçalves, Brasil. Recuperado de <https://documentos.mercosur.int/public/declaraciones/100>
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Surgimento do PROSUL. Recuperado de: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/20939-surgimento-do-prosul>
- Nolte, Detlef. (2019). Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 131-156. Recuperado de: <https://doi.org/10.26851/RUCP.28.1.5>
- Organização Internacional para as Migrações. (2015). *Transformando nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova York, Estados Unidos. Recuperado de: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>
- Organização Internacional para as Migrações. (2019). Glosario de la OIM sobre migración (No. 34). Recuperado de <https://publications.iom.int/fr/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>
- Pedroso, Carolina Silva. (2018). *Entre o bolivarianismo e a adesão à hegemonia: a relação de Venezuela e Estados Unidos durante o chavismo (1999-2013)*. (Tese de Doutorado). San Tiago Dantas – UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo, Brasil.
- Plataforma de Coordinación para Migrantes y Refugiados de Venezuela. (2020, Outubro). *América Latina y el Caribe, refugiados y migrantes venezolanos en la región - Octubre 2020*. Recuperado de: <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/79562>
- The White House, U.S Department of State. *National Security Strategy of the United States of America*. (2017). Washington, D.C. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>



El reto de la democracia que representan las necesidades desatendidas de los migrantes venezolanos

RESUMEN

En el presente trabajo se expone el fenómeno social de la ola de migración venezolana a lo largo de América Latina en su historia reciente y los retos que ha implicado. Lo anterior estará enfocado en las necesidades desatendidas de los migrantes y cómo esta situación se repite a lo largo de la región, en diferentes grados dependiendo de la nación en específico. El problema reside en cómo esta situación representa un reto a la democracia a nivel intraestatal como en el sistema internacional.

Según la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), de 4,7 millones de personas migrantes de Venezuela que se encuentran fuera de su país de origen, 3,7 millones de estas personas se concentran en la región latinoamericana. De este modo, se debe destacar las cifras de población en situación de necesidad a lo largo de la región, atendiendo al Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes (RMRP), se habla de 1,42 millones de migrantes venezolanos en la región sin acceso a agua potable y saneamiento, 2,59 millones en peligro de inseguridad alimentaria, 3,52 millones que no tienen acceso al sistema de salud, o, que no han recibido los tratamientos que requieren y 2,73 millones sin alojamiento ni protección. Esto indica el alto grado de vulneración de derechos humanos y profundización de desigualdades, a la que termina expuesta la población migrante venezolana. Con fines metodológicos, en el presente trabajo, los países que serán referencia para exponer las condiciones de vida que tiene la población migratoria venezolana, son aquellos que han sido los principales receptores, los cuales corresponden a Colombia y Perú (en orden de magnitud de población recibida), pero también se toma a Brasil, ya que, es el país suramericano con mayor población migrante reconocida como refugiados.

Sumado a esto, es necesario resaltar el deber de las naciones de satisfacer las necesidades de los migrantes debido a su convergencia y aprobación de acuerdos internacionales tales como: el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Refugiados, los cuales obligan a cada nación a tener como prioridad suprema la razón de humanidad sobre la razón de Estado.

La problemática expuesta será explicada a través del enfoque de derechos, el cual plantea la obligación de todas las naciones a cumplir con las garantías de los derechos humanos universales en toda política que vayan a implementar. Este va a ser complementado con elementos de la filosofía política postestructural que ayudará a comprender la opresión a la que se ven sometidos los migrantes al ser excluidos de los sistemas de salud, trabajo, entre otros, que imposibilitan el libre desarrollo de la personalidad y consecución de proyecto de vida de esta población vulnerable.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los procesos de emigración provenientes de Venezuela han aumentado considerablemente en la región. Esto ha implicado para los países receptores no solo grandes retos en materia de gestión y atención, sino que también ha significado replantearse cómo se entiende el sujeto migrante, especialmente, desde una mirada democrática que apuesta por la dignidad humana.

En primer lugar, en el presente trabajo, se realiza una breve caracterización normativa de Colombia, Perú y Brasil. Los dos primeros países son seleccionados por ser los mayores receptores de población migrante venezolana, mientras que Brasil llama la atención porque es el país que más ha otorgado el estatus de refugiado a los migrantes que han recibido, lo cual tiene un significado especial en la vulnerabilidad de la población, y su condición de exilio.

En esta misma línea, se presentan algunos datos claves para comprender la situación de necesidad que está viviendo una gran proporción de la población migrante que se ha visto obligada a salir de su país y se ha tenido que enfrentar a unas condiciones de vida paupérrimas. Por ejemplo, enfrentarse a un acceso limitado en el servicio de salud (esto es perjudicial especialmente para personas con enfermedades crónicas, mujeres embarazadas, adultos mayores de 65 años, entre otros), así como, condiciones

insalubres de vivienda, en muchos casos se ha identificado hacinamiento, ausencia de servicios como agua y energía, sin acceso a enseres para cocinar.

Esto resulta preocupante y alarmante frente a los instrumentos y medidas de atención que se han desplegado en los países. Por un lado, se observa qué tan efectivas resultan estas medidas a la luz de la democracia sustancial (haciendo hincapié en la superación de una visión meramente procedimental), entendiendo que esta abriga una apuesta por el bienestar y garantías de derechos al ser humano, donde es posible hablar de la realización de un proyecto de vida digno y coherente con la libertad. De esta manera, surge la pregunta: ¿la actual gestión que han tenido estos países ha sido verdaderamente democrática?

Siguiendo esta línea, también se hace un acercamiento desde la necropolítica, la cual ofrece un marco de análisis, de cómo en un contexto globalizado, la población migrante pierde su condición de humanidad y se desdibuja la figura de sujetos de derechos.

Para finalizar, se ofrecen unas conclusiones de los hallazgos que han surgido en la revisión y reflexión sobre el tema en cuestión.

CARACTERIZACIÓN NORMATIVA DE COLOMBIA, PERÚ Y BRASIL

Este apartado tiene como objetivo hacer un acercamiento al panorama jurídico de Colombia, Perú y Brasil, los cuales han tenido un rol significativo en la migración venezolana: Colombia y Perú como los países de mayor recepción de dicha población, mientras Brasil, el país latinoamericano que ha otorgado más el estatus de refugiado, entendiendo que se trata de una persona que se ve obligada a salir de su país de residencia con el objetivo de salvaguardar su vida, y esto lo hace merecedora de una especial protección.

Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para octubre de 2019, Colombia contaba con aproximadamente 1,4 millones de migrantes venezolanos; seguido por Perú con una cifra de 860,000. Como complemento, los registros de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4F, debido a sus siglas en inglés)¹, liderada en conjunto por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la OIM, indican que Colombia registra 763,411 permisos otorgados, y Perú con un total de 477,060, posicionando estos países con mayor número de permisos de residencia y de estancia regular concedidos².

Hasta el momento, estos dos países se han consolidado como los mayores receptores de población migrante en la región, lo cual implica grandes retos en despliegue de registro y caracterización de las personas, atención humanitaria, gestión y respuestas oportunas, con miras no únicamente en una respuesta de emergencia, sino con una proyección a mediano y largo plazo.

En paralelo, también se debe fijar la mirada en Brasil, si bien cuenta con una cifra mucho menor en recepción de población migrante, alberga a 212,000 migrantes venezolanos (OIM, 2019). Sin embargo, se debe resaltar que ha sido el país de la región que más ha otorgado el reconocimiento de la categoría de refugiado a la población venezolana, con un estimado de 38,359 de personas con dicho estatus (R4V, 2020).

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante tener un acercamiento a la normatividad inscrita en los países seleccionados, esto incluye conocer cómo se posicionan frente a la democracia, y cuáles son los

1 Para mayor información consultar: <https://r4v.info/es/situations/platform>

2 Se debe mencionar que algunos datos pueden contener trámites vencidos, y ya no serían vigentes, lo que se traduce en una advertencia sobre el nivel de fiabilidad de los datos.

pilares de sus cartas constitucionales, ya que estos determinan los fines últimos de cualquier Estado, así como la concepción de sujeto de derechos y protección. La selección de las naciones a revisar se debe a la magnitud de recibimiento de migrantes venezolanos, como es el caso de Colombia y Perú, en paralelo a Brasil, como el Estado que ha otorgado en mayor proporción a la región el estatus de refugiado.

COLOMBIA

En la Constitución Política de Colombia de 1991, se constituye el Estado Social de Derecho, fundando en los principios de solidaridad, trabajo y dignidad humana en un régimen democrático y participativo. Esto denota en primera instancia la importancia del bienestar del ciudadano en cuanto su condición de ser humano como un deber estatal. En materia de migración y reconocimiento de la condición de refugiado, Colombia asume los compromisos internacionales para la protección de quienes buscan asilo en su territorio: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, adoptada con anterioridad a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual establece en su artículo XXVII que toda persona tiene derecho de buscar y recibir asilo, en caso de persecución.

Es valioso traer a colación el Decreto 1067 de 2015 porque, entre otras cosas, trata el problema del sujeto refugiado. Los refugiados son: primero, toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. Segundo, toda persona que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público. Y tercero, toda persona que tenga razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Este establecimiento de las condiciones formales para el reconocimiento de la población refugiada está completamente alineada con la Convención de 1951, la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, y las condiciones especiales de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984 y las disposiciones del Comité Contra la Tortura (CAT), creado en el marco de la convención.

Si bien, en un primer momento, dicha normatividad parece darle una respuesta contundente a la población migrante refugiada, existen problemas procedimentales y trabas institucionales que explican el rezago en el reconocimiento de refugiados. Es cierto que el gobierno colombiano ha dispuesto una serie de medidas para atender a la población venezolana, pero estas están caracterizadas por tener un carácter sectorizado y de corto plazo (Ruiz & Muñoz, 2019). Un buen ejemplo corresponde al ya mencionado Decreto 1067 de 2015, el cual no limita el plazo máximo para dar respuesta a los solicitantes de refugio en el país: esto se traduce en una incertidumbre absoluta que desconoce las garantías al debido proceso (CODHES, 2018), ya que revictimiza a la población migrante por la demora en el proceso y por la falta de una asistencia humanitaria básica. Otra dificultad es el proceso del salvoconducto del migrante que solicita ser reconocido como refugiado porque este se caracteriza por su tardanza, la cual es un impedimento para el acceso a un trabajo formal. Lo anterior dificulta aún más las condiciones materiales para garantizar una vida digna, y por ende, se el migrante se ve obligado a desempeñarse en la informalidad (sin acceso a seguridad social ni garantías laborales).

La Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), encargada de recibir, tramitar y estudiar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, trabaja desde una óptica individualizadora y sin extensión automática al núcleo familiar y/o conyugal en cuanto al reconocimiento del refugiado. En definitiva, si bien Colombia parece asumir los compromisos internacionales sobre

los refugiados, aún carece de políticas públicas contundentes que den respuesta integral al fenómeno de la migración.

Teniendo en cuenta las disposiciones normativas de Colombia, se debe traer a colación la condición de la población venezolana que se encuentra en el país. Para tal fin, se recurre principalmente al Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes (RMRP, por sus siglas en inglés), el cual reporta las condiciones de necesidad y principales servicios desatendidos.

Para el caso colombiano, los sectores más alarmantes son salud, integración y seguridad alimentaria. El estatus de migrante irregular o ilegal es una de las principales barreras en el acceso a los servicios de salud y la atención necesaria: esto afecta especialmente a las personas con enfermedades crónicas (Observatorio del Proyecto Migración Venezuela, 2020).

El tema de inseguridad alimentaria es alarmante en Colombia, con una cifra alrededor de 1,8 millones de personas en necesidad, este punto no sólo se refiere al limitado acceso a alimentos, sino también a la calidad de los mismos, lo cual tiene especiales consecuencias para las mujeres en estado de embarazo (RMRP, 2020). A su vez, se debe llamar la atención sobre los procesos de integración ejecutados por el Estado colombiano, esto incluye no solo bienes materiales, sino canales institucionales que permita la recuperación y el uso efectivo de sus capacidades para generar ingresos suficientes y adecuados con base a la edad, el perfil social y/o laboral, y la vocación (RMRP, 2020), sumado a las condiciones de vivienda en donde hay hacinamiento y escasas medidas de higiene (Consejo Noruego para Refugiados, 2019). Es decir, una política de integración incluye la posibilidad de un trabajo formal, protección social, y campañas en contra de la xenofobia.

PERÚ

En cuanto a Perú, su Constitución Política de 1993 declara un Estado democrático de derecho que tiene una forma de gobierno republicana, y estipula que su eje constitucional es la persona humana y el respeto a su dignidad, entendiendo esto como el fin supremo de la sociedad y del Estado. Respecto a su marco jurídico frente a la migración, se encuentra, en primer lugar, la Ley N° 27.891: Ley del Refugiado del 2002, dentro de esta se define al refugiado como una persona que se vio obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia debido a vulneraciones de derechos humanos, conflicto interno, ocupación, o hechos que han perturbado profundamente al orden público; es importante mencionar, que dentro de esta ley, las personas que soliciten la categoría de refugiado pueden permanecer en el país hasta la definición de su situación.

En esta misma línea, se promulga el Decreto Legislativo N° 1350 de 2017 que aprueba una nueva Ley de Migraciones del Estado peruano. Esto significa un giro en la manera en que se entienden los procesos migratorios, y se enfoca en la garantía de derechos humanos, además de apostar por una visión holística de la migración, en donde se identifica que hay unas realidades familiares en dichos procesos. Este decreto reconoce las potencialidades de la migración, entendiendo que contribuyen al desarrollo de la nación además de contribuir a la diversidad cultural, por tal motivo, promover una migración segura es un imperativo para garantizar la libertad de tránsito internacional. Uno de los aspectos que se deben resaltar es el Principio de unidad migratoria familiar, bajo el cual se reconoce que la condición de migración muchas veces implica el traslado del núcleo familiar, que a su vez está conformado por niños y adolescentes que requieren especial atención, junto a una garantía de no separación de sus padres o acudientes responsables.

También se plantea un Principio de no criminalización de la migración irregular, en donde el Estado formula y ejecuta su política migratoria bajo el principio de no criminalización de la migración irregular, siendo esto una expresión de la identificación de las vulnerabilidades y dificultades con las que llega

gran parte de la población venezolana migrantes. Por tal razón, a través del Decreto Legislativo N° 1350 de 2017 se promueve las medidas necesarias para la formalización de los extranjeros que deseen ingresar y permanecer en el territorio nacional, siempre a la luz de garantizar la protección de un ser humano, esto incluye solventar situaciones de vulnerabilidad y afectaciones a su dignidad, así como la restitución de sus derechos y libertades. En complemento, se reitera lo estipulado por la Constitución Política peruana, en donde el refugiado gozará de los derechos fundamentales establecidos .

Estos cambios en el marco normativo del país se deben considerar como una respuesta del sistema político ante el contexto, ya que, según la ACNUR, más de 830,000 personas migrantes venezolanas han llegado al Perú, y aproximadamente 482.500 han solicitado la condición de refugiado. Lo anterior convierte al Estado peruano como el primer país receptor de personas venezolanas con necesidad de protección internacional y el segundo destino de refugiados y migrantes venezolanos a nivel latinoamericano (ACNUR, 2020).

A la luz del breve paneo sobre normatividad y disposiciones jurídicas peruanas en materia de migración, es importante presentar algunas cifras sobre las condiciones de la población venezolana migrante. Se habla de 617.000 personas en condición de necesidad principalmente en artículos no alimentarios (que incluyen productos de aseo, ropa, utensilios de viaje), salud, educación y seguridad alimentaria. Por otro lado, las características de la población migrante se han transformado, y se ha hecho evidente las necesidades no de individuos sino de familias en su conjunto.

El Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes (RMRP) estima que alrededor de 607.000 personas se encuentran en necesidad de artículos no alimentarios, ya que, en la mayoría de los casos, las condiciones de habitabilidad no incluyen elementos como neveras, cocinas aptas y elementos para cocción. Esto sin contar a las muchas familias que no cuentan con los elementos de aseo suficientes. En cuanto al sector de salud, debido al limitado acceso de la documentación y los procesos de normalización de la estadía, únicamente las mujeres embarazadas y menores de cinco años pueden acceder a atención médica gratuita. Esto deja por fuera a una gran parte de la población como adolescentes, personas de la tercera edad, y pacientes con enfermedades crónicas (Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI), 2019).

Según la encuesta ENPOVE 2018, aún hay un largo camino por recorrer en la atención de las necesidades alimentarias de las personas refugiadas en Perú. Según organizaciones internacionales, el 69% de las personas de nacionalidad venezolana no tenía acceso a alimentos y alrededor del 30% solo tienen acceso a menos de tres comidas por día (INEI, 2019).

BRASIL

Desde su constitución de 1988, Brasil se establece como un Estado democrático de derecho y de estructura federal. En dicha constitución se proclama como un Estado Democrático “destinado a asegurar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, la libertad, la seguridad, el bienestar, el desarrollo, la igualdad y la justicia como valores supremos”. Se plantea un proyecto de sociedad fraterna, pluralista y sin prejuicios, fundada en la armonía social y comprometida, en el orden interno e internacional, en la solución pacífica de conflictos emergentes.

En cuanto al tema de migración, Brasil ha pasado varios decretos alineados con las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. La ley N°9.474 de 1997 es el eje central nacional en el tema de los refugiados. En dicha ley, el reconocimiento de refugiado en Brasil incluye las siguientes instancias: en primer lugar, toda persona que por temores fundados de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera de su país de nacionalidad y no puede o no quiere aceptar la

protección de ese país. Y en segundo, debido a una grave y generalizada violación de los derechos humanos, el migrante se ve obligado a abandonar su país y buscar refugio en otro.

Esta ley implica un tratamiento inmediato del refugiado y su familia. Brasil comprende en su ley que el fenómeno migratorio es multifacético y pocas veces individualizado, y más cuando se trata de personas refugiadas. Lo anterior hace de derecho extensivo los efectos de la ley de refugiados, su garantía de derechos humanos y la entrega gratuita de la debida documentación nacional necesaria para que cualquier migrante pueda reproducirse social, política y económicamente en Brasil, y esta formalización se extiende a cónyuges, ascendientes y descendientes de la persona que solicita ser reconocida como refugiado. Una vez reconocida la población como refugiado, será imposible someterlos a un proceso de repatriación ni exilio (a menos que dicha persona haya incurrido en perpetrar crímenes atroces que atenten contra la seguridad y paz de Brasil).

Es importante señalar dos cosas: primero, “los trámites para el reconocimiento de la condición de refugiado serán gratuitos y urgentes”, es decir, sobre los refugiados no recae ninguna exigencia económica, y este proceso debe llevarse a cabo en la mayor brevedad posible para reconocer a esta población como refugiados y tratarlos como tal. Ahora, lo anterior no quiere decir que en el proceso de reconocimiento, la población no se encuentre en un limbo jurídico, ya que: “el reglamento dispondrá un instituto de protección especial para el refugiado durante el proceso de reconocimiento de la condición de tal, todas las salvaguardas y mecanismos para proteger y facilitar la inclusión social relacionados” (Ley n° 13.445 de 2017).

Brasil crea el Comité Nacional de Refugiados (CONARE) como una institución dedicada única y exclusivamente a la gestión de la población refugiada. Dicha institución se encarga de analizar y otorgar toda solicitud de reconocimiento de refugio. Además, el CONARE debe orientar y coordinar las acciones necesarias para la efectiva protección, asistencia y apoyo legal a los refugiados.

En el 2019, el CONARE reconoce que Venezuela sufre una situación de violaciones graves y generalizadas de derechos humanos, esto ha ayudado a llevar a cabo con más celeridad los procesos de reconocimiento de refugiados, pues, como señala la ACNUR, todos los venezolanos que solicitan refugio deben acceder a un procedimiento de asilo simplificado y sin necesidad de someterse a procedimientos que alargan el proceso.

En cuanto al contexto internacional, Brasil ha sido un ejemplo a seguir, como todo una potencia regional, con respecto al fenómeno de los migrantes refugiados. Brasil no solo está dentro de los principios normativos de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984: el más prominente instrumento regional que amplió la definición de refugiado y propuso nuevos enfoques para las necesidades humanitarias de las personas refugiadas y desplazadas con un espíritu de solidaridad y cooperación.

El Estado brasileño también fue la casa del trigésimo aniversario de dicha Declaración. En esta reunión, se llevó a cabo la Declaración y el Plan de Acción de Brasilia, en donde Brasil lideró la creación de un “Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe”.

Acorde con la normatividad internacional, Brasil se convirtió en el país latinoamericano con el mayor número de refugiados venezolanos reconocidos como tal. Parte de su éxito en este aspecto es la aplicación sistemática del enfoque *prima facie* para los refugiados. Aquel enfoque significa el reconocimiento de la condición de refugiado por parte de un Estado con base en circunstancias evidentes y objetivas en el país de origen o, en el caso de los solicitantes de asilo apátridas, el país de su anterior residencia habitual. Este enfoque reconoce la “determinación colectiva” de la condición de refugiado debido a los desplazamiento masivos y la sistematicidad de estos.

El despliegue que ha tenido el Estado brasileiro no se ha limitado a oleadas de registro de personas migrantes procedentes de Venezuela, es solo una parte del proceso de respuesta humanitaria del Gobierno Federal, denominado Operación Acogida (ACNUR, 2019). El paso a seguir, y el más importante, es el Programa de Reubicación Interna (el cual cuenta con el apoyo de ACNUR, la OIM y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)), que permite el desplazamiento de estas personas en situación de vulnerabilidad hacia otras ciudades del país. Lo anterior, con el fin de ampliar sus posibilidades de inclusión socioeconómica en la sociedad brasileña, además de liberar nuevas plazas para venezolanos en los albergues próximos a la frontera. Se puede ver cómo Brasil, comprometido con el problema de los refugiados, apuesta por promover la inserción social y profesional de personas migrantes que buscan una oportunidad para empezar una nueva vida.

Es importante mencionar, que según el RMRP (2020) las necesidades que aún apremian cobertura y una gestión pertinente por parte del Estado brasileiro son el sector de salud, acceso a servicios básicos y servicios de integración. Una de las dificultades que se identifica son las barreras lingüísticas, que hacen más difícil la divulgación de oportunidades en programas de protección social, derechos sociales y laborales, y especialmente, en el acceso a la educación (RMRP, 2020).

En vista del contexto de Colombia, Perú y Brasil, se puede identificar: en primer lugar, los tres Estados coinciden en declarar un régimen democrático en sus constituciones políticas, además de establecer como pilar y principio rector el bienestar y la dignidad humana como como fin último del mismo, y esta se entiende a la luz de garantizar unos derechos y libertades teniendo como marco las nociones de justicia, igualdad y solidaridad.

También, los tres países parecen ratificar su compromiso con la gestión, atención e integración de la población migrante proveniente de Venezuela. Se debe destacar el caso de Perú y Brasil, en donde hacen explícita la naturaleza de las dinámicas de migración y reconocen que en muchos casos se trata de unidades familiares, y esto implica un despliegue de atención con enfoque hacia la niñez y de género. En los cuales, los tres países aún tienen un camino por recorrer.

Se debe hacer explícita la relación existente entre democracia y bienestar, en las tres normatividades expuestas se aclara el fin del Estado como un garante y protector de la plena realización y expansión de posibilidades del ser humano en el marco de unos derechos y libertades. De este modo, se puede identificar un vínculo entre los discursos sobre la democracia y derechos humanos, y es oportuno reflexionar alrededor de cómo estos principios normativos son atravesados por este actual proceso migratorio regional.

DEMOCRACIA Y ENFOQUE DE DERECHOS

La democracia se ha consolidado como un paradigma de libertad y participación. Si bien desde ciertas perspectivas la democracia se entiende como un mecanismo de toma de decisiones que evita el surgimiento de conflictos (Cotarelo, 1997), también existen diversos enfoques que entienden la democracia ligada a una acción afirmativa de reconocimiento. Entonces, esto implica hablar de democracia sustancial (superando la visión de un procedimiento), inherente a la dignidad humana.

Como lo indica Ferrajoli (2003), la democracia plantea una discusión ética, y esta no se trata de garantizar simplemente una igualdad formal, sino que también extiende sus garantías hacia los derechos fundamentales; en consecuencia, no se puede reducir la democracia a un mecanismo que busca mayorías para actuar legítimamente porque ni siquiera la regla de unanimidad puede justificar la violación de algún derecho.

Esta definición de democracia que extiende sus ámbitos de acción, permite traer a colación lo obsoleto de un ejercicio de libertad negativa, es decir, el entendimiento de la libertad como la menor presencia de obstáculos e intervenciones, sólo genera, la negación de la condición social del ser humano, y plantea un escenario de desigualdad social: "Si sólo existiesen las libertades negativas todos serían igualmente libres, pero no todos tendrían igual poder" (Bobbio, 1996b, p. 541). De allí la importancia del reconocimiento del ser humano como un sujeto social con una gama de derechos individuales y sociales que permiten entonces, un ejercicio de plena libertad, donde se conjugue los mecanismos formales y normativos con acciones sustanciales en coherencia con los principios protectores de la integralidad del ser humano: además se reconoce la complejidad y multiplicidad de la democracia que abre un espacio para repensar sus alcances (Ferrajoli, 2003).

Un hito en el reconocimiento del ser humano como un sujeto integral es la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. Esta no se debe entender sólo a la luz de un asunto jurídico, paralelamente corresponde a un reflejo de la transformación del entendimiento del ser humano a la luz de unos valores universales (Cerdas, 1994). Este posicionamiento del discurso de la Declaración Universal de Derechos Humanos también ha implicado un reto en la integración al sistema internacional, en donde, el respeto por la democracia y acciones en miras de protección hacen parte de un proceso de integración del sistema internacional y se ha convertido en apuestas programáticas en la comunidad internacional (Cerdas, 1994).

De este modo, hoy parecería indiscutible el vínculo entre democracia y derechos humanos, "la hegemonía de los derechos humanos como lenguaje de la dignidad humana" (De Sousa Santos, 2014, p.24), sin embargo, el panorama parece advertir sobre una no correspondencia con las banderas y apuestas democráticas en el caso de migración venezolana en la región suramericana; y sus actuales condiciones de parte de la población inmigrante se encuentran en una situación de vulnerabilidad de sus derechos humanos (y demás garantías políticas, sociales, económicas que se suscriben en las constituciones nacionales). De este modo, los individuos y familias que han tenido que salir de Venezuela por las condiciones sistemáticas de violencia y ausencia de garantías, a su llegada a los países receptores, tomando a De Sousa Santos (2014), no se instalan en un régimen democrático, sino en un discurso democrático.

Lo anterior presenta un panorama de contradicción a la luz de los estándares democráticos, por una lado, las necesidades que está atravesando la población venezolana, al menos en los tres países seleccionados, corresponden a condiciones básicas de vida, tales como, acceso a servicios de agua y saneamiento, alojamiento digno, salud y educación. Cabe preguntarse, ¿la actual gestión de los países democráticos ha sido democrática? Teniendo en cuenta que Brasil, Colombia y Perú convergen en la dignidad humana como fin del Estado, su gestión y los instrumentos puestos a disposición aún son deficientes porque ponen en peligro la dignidad, libertad y seguridad de la población migrante. Aunque se debe resaltar a Brasil y su apuesta desde un enfoque *prima facie*, que reconoce la colectividad del proceso migratorio y las condiciones que obligan a tal desplazamiento.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL- (2011) señala que América Latina y el Caribe ha construido una historia intensa del fenómeno migratorio. En la región se ha visto la multiplicidad de expresiones de migración contemporánea: desde procesos de emigración, inmigración, retornos, migración irregular, desplazamiento forzado y la búsqueda de refugio.

Si bien el fenómeno de migración es multifacético y responde a diferentes causales, gracias a la consolidación de la democracia como mecanismo de deliberación y reconocimiento, se ha planteado dentro de los Estados y en el ámbito internacional en los temas de migración, el enfoque de derechos humanos como paradigma en la planeación de propuestas. Este enfoque se ha consolidado como denominador en común en el debate migratorio regional y nacional.

El enfoque de derechos ha sido entendido de muchas formas, siendo las Naciones Unidas un punto central de comprensión común para esta línea de acción. El enfoque basado en los derechos humanos tiene como propósito trabajar sobre las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso. Este enfoque es un marco conceptual y operacional que mantiene una fuerte relación con el desarrollo humano integral, es decir, de forma operacional, mientras se trabaja en la cuestión del desarrollo, al mismo tiempo, se ha de promocionar y asegurar la protección de los derechos humanos (ONU, 2006).

Este enfoque entiende que la atención hacia la población vulnerable requiere un otorgamiento de poder en un contexto democrático. Es decir, el punto de partida de este enfoque es el reconocimiento de la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar. Estos derechos dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. La población vulnerable o excluida son titulares de derechos que obligan al Estado a cambiar la manera en que se comprenden el diseño e implementación de políticas públicas, implica eliminar la imagen de personas en busca de asistencia y cambiarla a una de sujetos de derechos. Por tal razón, sus demandas son legítimas y las instituciones estatales tienen la obligación de dar lugar a mecanismos para darles cumplimiento (Abramovich, 2006).

Desde un punto de vista instrumental, dicho enfoque conduce a mejores resultados y más sostenibilidad en materia de desarrollo humano. Esto tiene un gran apoyo internacional porque dicho enfoque de derechos ayuda a los países a traducir las metas y normas de derechos universales, respaldadas por los diversos consensos transnacionales, en resultados nacionales en un periodo determinado. Sin embargo, aquí se ha levantado una crítica que es pertinente señalar: y es que la relación de los derechos humanos y las políticas públicas no es directa ni restrictiva. Es cierto que los instrumentos internacionales fijan estándares encaminados a orientar las políticas públicas pero aquello no significa que ellos son los que las formulan. Las diversas organizaciones internacionales pintan un marco a las políticas que son definidas única y exclusivamente por el Estado de cada país.

Lo anterior permite comprender cómo los países seleccionados en el presente trabajo, aunque estén adscritos a las normatividades internacionales de derechos humanos a los refugiados, presentan diferencias dentro de su gestión con dicha población.

Los Estados gozan de un margen importante de autonomía para decidir las medidas específicas que adoptarán con el fin de hacer efectivos los derechos y relacionarlos con sus respectivos procesos nacionales de desarrollo, no obstante, esta autonomía puede traducirse en una desarticulación frente a la creación de un programa o proyecto que garantice en su proceso el cumplimiento de los derechos humanos de forma sistemática en la región. Es cierto que el enfoque de derechos ofrece orientaciones generales para las políticas públicas y brindan un gran marco conceptual de formulación, sin embargo, este enfoque no cuenta con elaboraciones de políticas suficientemente sólidas y coherentes que imposibilite las divergencias en la implementación de políticas particulares alrededor de la devolución de derechos fundamentales a la población vulnerable, en este caso, migrante. Parece haber entonces una zona ambigua en cuanto a la implementación sistemática de los derechos humanos en las diversas políticas de cada país.

Para el caso de reconocimiento de refugiados, el enfoque basado en los derechos humanos es ideal porque coloca en el centro de la escena al Estado y su gestión para propiciar la vinculación de los derechos con la entrega de poder y libertades básicas a los sectores poblacionales vulnerables. Así, se fortalecen los mecanismos de responsabilidad mediante el uso de la "infraestructura institucional" internacional y nacional existente en el ámbito de los derechos humanos. El responsable es el Estado, pues la promoción y garantía de los derechos son las acciones mínimas que cualquier nación ha de cumplir (y se ha comprometido a hacerlo).

Y en dicha responsabilidad que recae sobre el Estado, es inexorable el principio de la inclusión, que se traduce en estándares sobre igualdad y no discriminación. Y es que el Estado no tiene únicamente la obligación de no discriminar, sino que también debe adoptar medidas afirmativas para garantizar la inclusión de grupos o sectores de la población tradicionalmente discriminados, como las personas víctimas de migración involuntaria. Por ejemplo, agilizar los trámites para certificar estancias regulares, reconocer los factores que atraviesan el desplazamiento y las dificultades de hacerlo legalmente, abrir campañas de atención de salud primaria y ampliar la población atendida. Igualmente es imperativo comprender que la gestión en acompañamiento debe reconocer necesidades específicas como en el caso de mujeres y niños y niñas, así como las barreras culturales, especialmente en el caso de Brasil.

Lo anterior permite introducir la necesidad de diferenciales que se le hace a las distintas secciones de la población y promueve un concepto de igualdad material y estructural, que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren atenciones especiales de equiparación: "esto implica la necesidad de dar un trato diferenciado cuando, por las circunstancias que afectan a un grupo en desventaja, la igualdad de trato supone coartar o empeorar el acceso a un servicio o un bien, o el ejercicio de un derecho" (Abramovich, 2006, p. 44).

Si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que a nadie se le puede negar el disfrute y despliegue de sus derechos en cualquier lugar del mundo, y tampoco ser discriminado por su origen, sin embargo, debido al desplazamiento forzado en los que terminan envueltos y las limitadas posibilidades de acceso a bienes y servicios que tienen, profundizan su condición de vulnerabilidad y los hace blanco fácil de violaciones a sus derechos humanos, basadas especialmente en criterios de discriminación y, en consecuencia, los ubica en un escenario de desigualdad ante la ley en cuanto al goce y ejercicio pleno de estos derechos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003). La negación de la garantía de estos derechos obedece a lógicas ulteriores que solo incapacidad estatal o ayuda institucional a esta población. Esto lo explica el siguiente apartado.

NECROPOLÍTICA CON LOS MIGRANTES EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL

El fenómeno de la migración involuntaria venezolana se ha transformado en un problema que la gran mayoría de países de América Latina se ha tenido que enfrentar. Y es que los Estados receptores de dicha cantidad de población con necesidades básicas representan retos sociales, económicos y políticos de gran importancia e inexorables. En este proceso de entrada a nuevas naciones, los migrantes venezolanos pueden ser integrados, asimilados o segregados.

Es necesario tener en cuenta que los procesos migratorios son complejos y difíciles: el sujeto migrante necesita los medios de transporte adecuados, podría estar obligado a pasar por rutas peligrosas con el fin de salir de su país, debe presentarse a los procedimientos administrativos para adquirir el permiso de ingreso y permanencia. Todo esto resulta costoso para el refugiado y, en el proceso, puede ser víctima de tratos discriminatorios. Una vez dentro del país, incluso con todos los papeles, la situación puede presentar ciertas complicaciones: se encuentra en el país destinatario dificultades y retos propios de la adaptación a un medio que desconocen, en el que su condición de "diferentes" frente a las personas nacionales se hace patente y genera situaciones de marginación y exclusión.

El poder político de los migrantes es muy reducido, tanto en su país de origen como en aquel de su destino. Esto limita la mayoría de espacios de participación que pueden tener estas personas. Sumado a esto, el desconocimiento legal y su extrañeza cultural hace que la condición de no ciudadano lleve consigo una grave situación de vulnerabilidad, la cual se plasma en la ausente o deficiente protección y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes. Dicha condición repercute en las condiciones de discriminación, racismo y desprotección que afrontan todos los días los migrantes (Olea, 2007).

Todo lo anterior, en un contexto globalizado, trae consigo lógicas particulares de gestión de las poblaciones migrantes vulnerables. Y es que cuando hablamos de los refugiados venezolanos, no estamos hablando del ideal económico del extranjero que enriquece con un considerable músculo de capital al país destinatario, sino de personas que se vieron obligadas a salir de su país por una crisis política, económica, social y de derechos humanos que les obligó a llevar una vida precaria. Esa diferencia es fundamental, pues, como bien lo señala Villalobos & Ramírez (2019), un signo característico de la globalización neoliberal es la multiplicación de técnicas de control e inmovilización de "población sobrante", en donde las fronteras emergen como complejos dispositivos de seguridad cuyo objetivo es garantizar el movimiento fluido de recursos naturales, mercancías, capitales y ciudadanos de primera, y funcionar como grandes zonas de no-derecho para millones de personas forzadas a desplazarse. Dichos espacios, obedeciendo a la lógica recién explicada, pueden actuar sobre el sujeto migratorio desde una coerción física que se sale de los marcos normativos para erradicar, estigmatizar y/o violentar a dicha persona. Y es que el migrante venezolano que busca refugio puede ser fácilmente definido como amenaza, la cual debe de erradicarse mediante la política o el poder de la muerte.

El concepto de necropolítica es traído por el filósofo camerunés Mbembe (2011), el cual explica que la expresión última de la soberanía en la actualidad se constituye en la capacidad de poder decidir quién puede vivir y quién debe morir. La vida se vuelve el escenario de despliegue de poder por el proyecto político. Aquí se genera un ordenamiento discriminatorio de control de la especie humana en grupos: la población que es percibida como amenaza y el "Pueblo".

La necropolítica utiliza las nociones de política de la muerte y de poder de la muerte como medios que tienen el objetivo de una destrucción máxima de las personas. Según Mbembe, esto se traduce en la creación de "mundos de muerte" para, en este caso, los migrantes venezolanos. Dichas áreas son formas únicas de existencia social en las que las personas se ven sometidas a condiciones de existencia que les confieren el estatus de muertos-vivientes. Lo anterior, para los migrantes, es fácilmente plasmado en la inasistencia de garantía de derechos humanos, la dificultad en el acceso al servicio de salud, la falta de ayuda estatal que necesita esta población para entrar al mercado laboral, la incertidumbre o demora de los debidos procesos burocráticos para el reconocimiento y entrega de papeles necesarios para que no se transformen en una población ilegal.

En el contexto capitalista, lo anterior alude a la cosificación del ser humano propia del neoliberalismo. La necropolítica, como forma de contra-biopoder, está ligada al necrocapitalismo, el cual tiene como fin absoluto la acumulación del capital y el ordenamiento de la población para dicho propósito. Aquí, el cuerpo se transforma en una mercancía que siempre es susceptible de ser desechada. Las personas son reducidas a lógicas de producción fácilmente sustituibles (Falomir, 2011), haciendo que en el caso de los migrantes en busca de refugio, su inclusión en el mercado laboral sea contingente y siempre insegura.

CONCLUSIONES

En primer lugar, es de suma importancia resaltar la necesidad y responsabilidad que tienen los Estados de acordar y cobijarse en procesos de reconocimiento de la población migrante venezolana como refugiados. Esto implica la identificación de la complejidad que atraviesa dichos procesos de desplazamiento, como coinciden, tanto Brasil, Colombia y Perú, ser refugiado habla de condiciones que empujan a las personas a salir de su país de origen, si bien se tratan de diversas causales, estas coinciden en un riesgo a la seguridad y bienestar humano, que limita las garantías y libertades que afectan las mínimas condiciones económicas, sociales, de salud física y mental. Por lo general, la magnitud de estos procesos alcanzan grandes escalas, como es el caso de la ola migratoria que se ha vivido en los últimos años desde Venezuela a diferentes partes del mundo, siendo los principales receptores países cercanos, esto da cuenta de condiciones de inseguridad y vulneración de derechos sistemática.

Teniendo en cuenta esto, como se mencionó a lo largo del texto, el rol del Estado es clave para afrontar la crisis humanitaria que vive la población. Por un lado, sus principios se fundan en la dignidad humana, y en la democracia como un marco de garantía de derechos para el pleno ejercicio de la libertad. Por otro lado, desde el enfoque de derechos humanos el Estado se entiende como un actor clave en la gestión de demandas, es decir, sus acciones en política migratoria deben avanzar desde una visión de asistencia a una de reconocimiento de sujetos de derechos, a los cuales, a través de mecanismos institucionales, se les debe devolver la posibilidad de sus libertades y garantías consagradas como fruto de las transformaciones en el entendimiento del ser humano.

Es fundamental mencionar que se hace necesario una lectura del fenómeno en un contexto de democracia, y hablar sobre la calidad de gestión en materia migratoria, entendiendo que los instrumentos y políticas deben comprender la integralidad del bienestar y ser inherentes a la condición de dignidad humana. Es decir, los Estados democráticos tendrían el deber entonces de comprender los procesos de migración con una mirada holística, y que apuesta por superar la igualdad formal y avanzar hacia una sustantiva; en donde, como indica De Sousa Santos, no se viva en un mero discurso democrático atravesado por las contradicciones de sectores de la población en inminente peligro, y haya un espacio vinculante para las demandas y transformación de las condiciones de vulnerabilidad.

Si bien los países analizados en el presente trabajo están adscritos a todas las declaraciones internacionales de derechos humanos para el migrante y el refugiado, aquello no significa que se cumplan a cabalidad dichos principios. Es necesario ver cómo las orientaciones de los derechos humanos se replican en las políticas públicas nacionales y las fallas de los procesos de gestión de la población migrante que puede vulnerarlos o asistirlos de forma insuficiente. Como ya se señaló, esto se ve reflejado en el rechazo o lentitud del reconocimiento de los migrantes venezolanos en refugiados, lo cual lleva a consecuencias perniciosas económicas, políticas y sociales. Otro ejemplo es, en el caso colombiano, el trato individualizado de los migrantes, el cual desconoce que la crisis de desplazados venezolanos es un fenómeno gigante en términos demográficos y de comunidad.

Es pertinente resaltar las ayudas de las organizaciones internacionales que pueden tomar los principios del derecho internacional y replicarlos a las condiciones contextuales del país que acceda trabajar con ellos. Si bien el gran éxodo venezolano representa un reto de todos los aspectos para los países de América Latina principalmente, la ayuda humanitaria que puede prestar organizaciones como la ACNUR puede ser crucial en las fallas de las políticas públicas nacionales con respecto a los migrantes venezolanos.

Las políticas públicas de este caso han de acompañar en todo momento el proceso que atraviesan los venezolanos migrantes. Desde su reconocimiento hasta la ayuda necesaria para la inclusión social y económica, los migrantes venezolanos son una población vulnerable que fácilmente pueden ser

“sustituible” o “desechable” dentro del marco autorregulador económico o de asistencia estatal. La importancia del enfoque de derechos protege a estas personas mediante políticas de desarrollo que garantizan y promocionan sus derechos humanos fundamentales y su participación activa en un contexto democrático.

REFERENCIAS Y FUENTES CONSULTADAS

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de CEPAL, nº88, 35-50.
- Banco Mundial (2019). La migración venezolana puede impulsar la productividad y el crecimiento económico del Perú. (2019). <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/11/26/migracion-venezolana-peru>
- Brasil, Presidencia de la República (1997, 22 de julio), “Ley N° 9.474 de 1997, por medio de la cual define los mecanismos para la implementación del Estatuto de los Refugiados de 1951 y determina otras medidas”.
- Bobbio, N. (1996). Sobre los derechos sociales. En Teoría general de la política. Trotta.
- Colombia, Ministerio de relaciones exteriores (2015, 26 de mayo), “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”, en Diario Oficial No. 49.523 de 26 de mayo de 2015.
- Consejo Noruego para refugiados. (2019). Identificación de necesidades de protección de la población venezolana. Consejo Noruego para refugiados.
- Cotarelo, R. (1997). La democracia como procedimiento. Ábaco, (12/13), 35-43. Retrieved October 1, 2020, from <http://www.istor.org/stable/20796239>
- Crisis de Refugiados y Migrantes Venezolanos. (2019). ONU Migración. <https://www.iom.int/es/crisis-de-refugiados-y-migrantes-venezolanos#:~:text=La%20gran%20mayor%C3%ADa%20de%20los>
- De Sousa Santos, B. (2014). Derechos humanos, democracia y desarrollo (Primera). Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas. (2011). Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).
- Falomir, E. (2011). Introducción a la necropolítica. Melusina.
- Ferrajoli, Luigi. (2003). Sobre la definición de “democracia”: Una discusión con Michelangelo Bovero. Isonomía, (19), 227-241. Recuperado en 30 de septiembre de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182003000200010&lng=es&tlng=es
- Lao-Montes, A. (2013). Empoderamiento, descolonización y democracia sustantiva. Afinando principios ético-políticos para las diásporas Afroamericanas. Revista CS, nº12, 53-84.
- Más allá del abc: Las necesidades de los estudiantes venezolanos en Colombia. (2019). <https://migravenezuela.com/web/articulo/atencion-en-salud-mental-a-venezolanos-en-colombia/1510>
- Mbembe, A. (2011). Necropolítica. Melusina.
- Naciones Unidas. (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2014). El derecho humano al agua y al saneamiento. Decenio Internacional para la Acción «El agua fuente de vida» 2005-2015. https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml#:~:text=La%20observaci%C3%B3n%20n%C2%BA%20de%20tambi%C3%A9n,Fuentes%3A&text=15.-,El%20derecho%20al%20agua.,Derechos%20Econ%C3%B3micos%2C%20Sociales%20y%20Culturales
- Olea, H. (2019). Derechos Humanos y Migraciones. Un nuevo lente para un viejo fenómeno. Anuario de Derechos Humanos, 3, 197-210.
- ONU Brasil, el Gobierno Federal y CNM lanzan la campaña Reubicación+Humana. (2019). <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2019/4/5cbf6ece4/onu-brasil-el-gobierno-federal-y-cnm-lanzan-la-campana-reubicacionhumana.html>
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (2020). Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes 2020. Disponible en: <https://r4v.info/es/documents/details/74747>
- Poder Ejecutivo, Perú: Condiciones de Vida de la Población Venezolana que reside en Perú. Resultados de la Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país, ENPOVE 2018, Junio 2019, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5d16647a4.html> [Accesado el 30 de septiembre de 2020]
- Perú: Migrantes venezolanos y trabajadores irregulares los más afectados por la pandemia. (2020). Acción contra el hambre. <https://www.accioncontraelhambre.org/es/te-contamos/actualidad/peru-migrantes-venezolanos-y-trabajadores-irregulares-los-mas-afectados-por-la-pandemia>
- Perú, Presidencia de la República (2017, 07 de enero), “Decreto Legislativo N° 1350 de 2017”, en Decreto Supremo N° 007-2017-IN.
- Pizarro, J. M. (Ed.). (2011). Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques. CEPAL.
- Quiroga, H. (2000). ¿Democracia procedimental o democracia sustantiva? Revista de Ciencias Sociales (RCS), VI, nº3, 361-374.
- RMRP 2020 Dashboard. (2020). R4V Coordination platform for refugees and migrants from Venezuela. <https://r4v.info/es/situations/platform>
- Ruiz, S., & Muñoz, J. (2019). El enfoque de derechos humanos: El gran pendiente de la Ley Migratoria. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/column/el-enfoque-de-derechos-humanos-el-gran-pendiente-de-la-ley-migratoria/>
- Servicio Jesuita a Refugiados. (2018). Colombia: Necesidades de protección de las personas venezolanas forzadas a migrar, refugiadas y en riesgo de apatridia en Colombia. Informe país como aporte a la Audiencia Temática 168 período de sesiones de la - Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en República Dominicana.
- Villalobos, O., & Ramírez, R. (2019). Gubernamentalidad Necropolítica y Resistencia al destino de la muerte en el sistema migratorio mesoamericano. Revista Antropologías del Sur, nº12, 11-38.



Migración Latinoamericana: Una exploración sobre el Elemento Subjetivo de la Migración dentro de Latino América.

RESUMEN

El presente ensayo presenta una exploración del elemento subjetivo de la migración intrarregional de Latinoamérica. El ensayo, busca entender las motivaciones de la migración intrarregional, ya que, la dimensión subjetiva de este fenómeno, es el principal factor que explica y evalúa los procesos migratorios. En la primera parte, se realiza una investigación semántica sobre el concepto de Latinoamérica y del origen de la identidad latinoamericana. En la segunda parte, se describen las principales corrientes migratorias de la región. En la tercera parte, se presentan los hallazgos de un estudio de campo que tiene por objetivo cuantificar el elemento subjetivo de la migración intrarregional de Latinoamérica. En la cuarta parte, el ensayo presenta una conclusión sobre los resultados de la investigación.

Palabras Claves: Migración intrarregional, Latinoamérica, identidad, subjetividad.

INTRODUCCIÓN

Explorar el elemento subjetivo de un fenómeno social, tiene una gran importancia para explicar y entenderlo en profundidad, puesto que, la dimensión subjetiva es la que últimamente define los juicios valóricos. Para entender un fenómeno social como la migración intrarregional latinoamericana, primero es pertinente responder: ¿Qué es Latinoamérica? ¿Qué elementos involucra el concepto de Latinoamérica? y ¿Qué sentimientos despierta sentirse latinoamericano? Para responder a estas interrogantes el presente ensayo analiza desde la bibliografía especializada y la investigación de campo las experiencias de un grupo de migrantes latinoamericanos, quienes reflexionan en torno a la migración y a su identidad.

En la primera parte del ensayo, se realiza una investigación semántica sobre el concepto de Latinoamérica para posteriormente analizar la identidad latinoamericana. En la segunda parte, se describen las principales corrientes migratorias dentro de la región, que incluye a 19 países. En la tercera parte, se realiza una recopilación de entrevistas a migrantes latinoamericanos, con el objetivo de identificar patrones subjetivos que incentivan la migración intrarregional. En este sentido, es importante señalar que estas entrevistas fueron realizadas durante septiembre del 2020 en Santiago de Chile. El muestreo incluyó a 20 personas migrantes de 5 países de Latinoamérica. Finalmente, el ensayo entrega una reflexión con la cual pretendemos aportar a la comprensión acabada de los procesos migratorios. La información de esta investigación es útil para entender un aspecto poco explorado de la migración latinoamericana y desarrollar políticas migratorias que logren integrar el elemento subjetivo de la migración.

¿QUÉ ES AMÉRICA LATINA?

La principal problemática para definir a Latinoamérica es que se trata de una región que abarca gran diversidad de países, culturas, idiomas y religiones. Un primer acercamiento al concepto fue propuesto por John Leddy Phelan, quien afirmó que la nomenclatura en las Américas había funcionado a menudo como una proyección simbólica de las ambiciones y designios de las potencias europeas. Ejemplo de ello sería el término "Nuevo Mundo", que en los inicios de la colonización habría reflejado las aspiraciones franciscanas a la construcción de un nuevo espacio social y espiritual, en donde los indígenas "sencillos e inocentes", contribuirían a configurar un cristianismo libre de los vicios del viejo mundo (Quijada, 1998). De la misma manera, el nombre de "América Latina" habría sido concebido, tres siglos más tarde, como un "programa de acción" destinado a integrar a las nuevas repúblicas americanas, recientemente desprendidas de la corona hispánica, en los planes y aspiraciones de una Francia en plena expansión imperial (Quijada, 1998). En este sentido, el concepto de Latinoamérica fue especialmente

útil para antagonizar a las excolonias hispánicas con las excolonias británicas, y así, consolidar su rol colonial en la región. Posteriormente, "América Latina", se utilizó para describir a los territorios de lengua romance que incluían; el español, el portugués y el francés. A pesar de ello, en la actualidad el concepto de Latinoamérica tiene una noción étnico-geográfica, que se utiliza para denominar a la macro cultura que comprende el espacio geográfico desde el sur del Río Bravo hasta Tierra del Fuego, incluyendo al Caribe. Este espacio geográfico comprende alrededor de 22.222.000 km² (13,5% de la superficie del planeta) y una población de 650.000.000 (8.4 % de la población global) incluyendo 33 estados y los territorios coloniales de Anguila, Bermuda, Islas Caimán, las Malvinas, Turcas y Caicos, las Islas Vírgenes Británicas, Monserrat, Santa Elena, Martinica, San Martín, San Bartolomé, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos y Puerto Rico.

A pesar de la diversidad cultura, lingüística y social de Latinoamérica, también se logran distinguir rasgos comunes como la herencia colonial, la predominancia del catolicismo, los idiomas romances, entre otros elementos. Sumado a lo anterior, podemos señalar algunos males compartidos, como la profunda desigualdad social, las altas tasas de criminalidad y el subdesarrollo económico. Por este motivo, Peter Smith, entiende que la historia de la región avanza como si fuese un solo cuerpo. Siguiendo esta línea, Samuel Huntington señala que; "Latino América revela una identidad única que la diferencia de occidente, su cultura es corporativista y autoritaria" (Huntington, 1997). Por otra parte, Michael Reid afirma que; "Las similitudes entre los países latinoamericanos es tan fuerte y tan drásticas las diferencias con otras partes del mundo, que la región constituye una civilización en sí misma" (Reid, 2009). De manera similar, Alain Rouquie, define a Latino América como; "El Far West" o el extremo de occidente, la frontera occidental más desafiante de democracia y el desarrollo" (Rouquié, 2006). Desde esta perspectiva, para los intelectuales occidentales, Latinoamérica, no forma parte de occidente, sino que es, más bien, una cultura híbrida entre occidente y elementos propios.

A pesar de que abundan las definiciones sobre Latinoamérica, muchas de estas definiciones, por muy complejas que sean, pueden ser abstracciones de una realidad observada. En este sentido, Latinoamérica no es más que un concepto utilizado para describir a un grupo de personas que comparten características y comportamientos específicos (Curvale & Perez, 2008). Del mismo modo, podría ser un concepto utilizado para crear un sentido de pertenencia, identificación y clasificación. Por este motivo, Yuval Noah Harari escribe: "A través de los años, el humano, creó redes complejas de historias que provocaron la creación de realidades imaginadas" (Harari, 2015, p.xx). No obstante, lo anterior, estas realidades imaginarias o narrativas sociales han sido factores determinantes para la organización y la supervivencia de grandes grupos humanos.

2.1 LA IDENTIDAD LATINOAMERICANA

Todas las personas se han preguntado quiénes son. Esta pregunta se relaciona con la construcción de identidad. Para responder a esta pregunta es preciso examinar las memorias, ya que las personas se definen a sí mismas por las historias que recuerdan y sus comunidades. Pero lo que es verdad para los individuos, también lo es para las naciones, ya que las naciones se construyen por su historia. Por esto, William Faulkner escribe que: "El pasado no está muerto, de hecho, ni siquiera es pasado" (Faulkner, 1951). Esta frase nos ayuda a inferir que la historia, o el pasado, tiene una gran influencia en el presente, pero también que existe un sesgo en la forma en la que recordamos el pasado. Por esto, Jorge Larraín en su ensayo *La identidad latinoamericana teoría e historia* postula; "Los primeros cuestionamientos acerca de la identidad latinoamericana ocurrieron durante los años críticos de la conquista (...). Ante el empuje español, los indios perdieron su libertad y su sentido de identidad original y una nueva matriz cultural empieza a formarse, en la que las construcciones del indio como un "otro" inferior por parte de los españoles juegan un papel importante en la sociedad colonial" (Larraín, 1994). Un segundo momento importante en que re-emergen las preguntas sobre la identidad sucede durante los procesos independentistas y el período de constitución de los estados nacionales, a comienzos del siglo XIX (La-

rraín, 1994). El impacto de la Ilustración y el pensamiento racionalista adquieren una enorme influencia en formar la identidad de las nuevas naciones. Un tercer período crítico aparece en América Latina entre 1914 y 1930: en el contexto de la Primera Guerra Mundial y de la gran depresión. La dominación oligárquica de los terratenientes latinoamericanos empieza a deteriorarse, y las clases medias y obreras recientemente movilizadas comienzan a desafiar el orden establecido (...) (Larraín, 1994). Un cuarto período, puede detectarse alrededor de la década de 1970, ya que, el fracaso de los gobiernos de izquierda, el estancamiento de la industrialización y la creciente violencia política condujeron a una serie de golpes militares que desencadenaron gobiernos autoritarios que se prolongaron durante décadas.

El primer periodo de construcción de la identidad latinoamericana ocurre durante el descubrimiento y conquista de Latinoamérica. Según Larraín: "La construcción de una cultura latinoamericana comienza en el momento en que la cultura española del siglo XVI se encuentra con las culturas indígenas en América" (Larraín, 1994). En este encuentro de culturas existía un problema de asimetría de poder, ya que la cultura española poseía una base militar, económica y tecnológica más desarrollada. En cualquier encuentro asimétrico y conflictivo entre dos culturas, sea porque una invade y coloniza a la otra, o sea porque a través de medios extensivos de comunicación y comercio entran en una relación estrecha, surge la problemática de la identidad (Larraín, 1994). Durante la conquista y la colonia, la cultura ibérica no era propiamente moderna y racionalista, sino que, estaba profundamente influenciada por la religión, los valores morales absolutos y la intolerancia. Podríamos decir que era una sociedad feudal. Esta percepción moral absolutista e intolerante desencadenó en atropellos sistemáticos contra la población indígena (Reid, 2009). Durante este periodo, los conquistadores no podían sino mirar a los indígenas a través de su estrecho prisma cultural. Por ejemplo, las primeras impresiones de Colón sobre los indígenas fueron: "Los indios eran físicamente hermosos, pacíficos y generosos; pero también estaban desnudos y eran primitivos, cobardes y desprovistos de toda cultura. Por esto, tenían que ser convertidos a la religión verdadera, pero a cambio debían entregar su oro y sus tierras, así como estar dispuestos a trabajar para los conquistadores" (Larraín, 1994). Sin embargo, a medida que la conquista prosiguió, y las sociedades indígenas presentaron resistencia, las impresiones sobre los indígenas cambiaron. Posteriormente, los cronistas describieron a los indígenas cómo: "caníbales, inclinados a la homosexualidad, deseosos de mantener su desnudez, comedores de piojos y rebeldes contra la fe" (Larraín, 1994). Esta concepción antagónica hacia las sociedades indígenas fue una de las principales herramientas ideológicas de los imperios europeos, para justificar los atropellos hacia la población indígena durante la colonización.

El segundo periodo de construcción de la identidad latinoamericana, y quizás el más influyente, ocurre durante el periodo independentista a comienzos del siglo XIX (Larraín, 1994). Durante este periodo, la Ilustración francesa del siglo XVIII, el liberalismo británico y, especialmente el positivismo, jugaron un papel ideológico importante. La población criolla deseaba la libertad de comercio con Inglaterra y el resto de Europa, pero también, querían la liberación cultural de vivir bajo la tutela de la Iglesia y de la monarquía. Por esto, Jorge Larraín escribe: 'Las guerras de la independencia se pelearon bajo la bandera teórica de la Ilustración. Su influencia condujo a las nuevas repúblicas a eliminar la esclavitud, a establecer la libertad educacional y religiosa' (Larraín, 1994). Sin embargo, estas posiciones frecuentemente tendían a rechazar el legado cultural Indo-ibérico, resultado de tres siglos de colonización, y ponían sus esperanzas en que soluciones europeas y norteamericanas pudieran implementarse para compensar las inherentes deficiencias latinoamericanas. En muchos casos, las descripciones de esas deficiencias tenían connotaciones racistas. Según Domingo Faustino Sarmiento, en su libro *Facundo civilización y barbarie en las pampas argentinas*, Latinoamérica, tenía que ser civilizada y sus rasgos culturales bárbaros, erradicados. Sarmiento explora la dicotomía entre la civilización y la barbarie, que se expresa en diferentes características de la sociedad y argumenta que la verdadera lucha en Latinoamérica es la superación de la barbarie (Sarmiento, 1986). En este sentido, González Echevarría, escribe: "Al proponer el diálogo entre la civilización y la barbarie como el conflicto primordial en la cultura latinoamericana, Facundo le dio forma a una polémica que comenzó en el periodo colonial y que continúa hasta el

presente.” (Echevarría, 2007). La visión de Sarmiento fue medianamente compartida por Alberdi y los positivistas, tales como Gil Fortoul, Prado e Ingenieros, entre otros. De acuerdo a Sarmiento, los latinoamericanos habían nacido de una mezcla de tres razas —española, india y negra— que, por su misma naturaleza, eran opuestas al espíritu que había hecho posible la civilización. Además, Prado sostenía que el principal obstáculo al progreso en Latinoamérica provenía del factor social primario: la raza, y que no podía sino reconocerse la influencia perniciosa que las “razas inferiores” habían ejercido sobre Perú. Gil Fortoul, a su vez, argumentó que algunas razas, como la europea, tenían mejores aptitudes que otras para la civilización (Larraín, 1994). Sin embargo, es evidente que estas concepciones no ayudaron a superar los problemas sociales de Latinoamérica, por el contrario, facilitaron la racionalización de estructuras sociales dicotómicas que promovían el racismo y la segregación social.

Sumado a lo anterior, durante este periodo, la élite que condujo los procesos latinoamericanos de independencia, tendió a identificar la tradición indígena y la dominación española, con la “barbarie”. De este modo, las clases dominantes no asumieron su herencia Indo-ibérica, y rechazaron sus orígenes mestizos. Las élites encontraron refugio en el modelo ilustrado racional europeo, especialmente a través del sistema universitario. Pero al hacerlo, se alinearon de sus propias raíces y embarcaron a sus países en programas modernizadores totalizantes (Larraín, 1994). Por este motivo, es posible inferir que Latinoamérica, desde su independencia, enfrenta una ruptura cultural con su pasado colonial que no ha sido del todo solucionada.

El tercer periodo de construcción de la identidad latinoamericana ocurrió durante los años 20 y 50, momento en el que aparecieron expresiones críticas de la adopción del racionalismo europeo. En un primer momento, esta tendencia se manifestó en los trabajos del movimiento indigenista, una corriente amplia de pensamiento que incluía a políticos, novelistas, antropólogos, pintores y periodistas, que abogaban por el retorno de los valores y costumbres indígenas en oposición al legado cultural europeo. Ellos querían cambiar la prevalente visión negativa de los indígenas y llamaban a implementar reformas sociales que favorecieran a las empobrecidas comunidades indígenas (Larraín, 1994). Durante este periodo, emergen escritos como en el ensayo de José Vasconcelos, “La raza Cósmica”, donde postula que el ingrediente principal de la cultura Latinoamericana es su capacidad para integrar la diversidad. Según Vasconcelos, Latinoamérica es un crisol de etnias capaz de unir diferentes tradiciones; desde las europeas, las aborígenes, las africanas, las asiáticas y las polinésicas. Según sus palabras, la región Latinoamericana es un lugar en donde no se sabe dónde empieza una visión y termina la otra (Vasconcelos, 1979). Sin embargo, esta visión tendía a ser más bien ingenua y romántica en cuanto pintaba a las civilizaciones precolombinas como sociedades idílicas, capaces de construir modelos para el futuro (Larraín, 1994). A pesar de todo, esta nueva corriente tuvo un gran éxito en reconocer y poner en valor la herencia cultural indígena en los países latinoamericanos, y ser crítico de las ideas de la ilustración.

Un cuarto periodo de construcción de la identidad Latinoamericana, ocurrió entre los años 60 y 90. Durante este periodo, Raúl Prébisch desarrolló su teoría de dependencias que explica el estancamiento socioeconómico latinoamericano. La Teoría de la dependencia, utilizó la dualidad centro-periferia, para exponer que la economía mundial posee un diseño desigual y perjudicial para los países no desarrollados, a los que se les ha asignado un rol de subordinación de producción de materias primas con bajo valor agregado, en tanto que los mayores beneficios se realizan en los países de centro, a los que se les ha asignado la producción industrial de alto valor agregado (Cardoso, 1999). Estas propuestas sirvieron para aumentar el escepticismo sobre si las ideas europeo- occidentales podrían traer alguna solución real a los problemas sociales de Latinoamérica, puesto que, el agotamiento de los sueños de industrialización y modernización rápida de los 60, conocida como el modelo de sustitución de importaciones, desencadenó en crisis económicas, que contribuyeron a la polarización política y a la instauración de golpes de estados que resultaron en largas dictaduras a través de la región.

Es preciso, concebir que las preguntas sobre la identidad cultural no emergen generalmente en situaciones de relativo aislamiento, prosperidad y estabilidad, sino que ocurren en un estado de cambio y de catarsis. Por esto Jorge Larraín escribe: "Para que la identidad llegue a ser una pregunta importante, parece requerirse un período de crisis e inestabilidad, una amenaza al modo de vida tradicional, especialmente, si esto sucede en presencia de otras formas culturales" (Larraín, 1994). Tal como Kobena Mercer menciona: "La identidad sólo llega a ser un asunto importante cuando está en crisis, cuando algo que se ha asumido como fijo, coherente y estable es desplazado por la experiencia de la duda y la incertidumbre" (Mercer, 1990). En este sentido, es posible preguntarse si la identidad latinoamericana actualmente está experimentando un nuevo cambio.

A partir de la información presentada, es posible deducir que la identidad Latinoamericana se transforma durante los periodos de crisis e inestabilidad. Por este motivo es importante crear una concepción histórica de la identidad cultural, ya que esta permite desarrollar una comprensión de la identidad latinoamericana, que no excluya la herencia histórica, ni esconda la diversidad cultural del continente (Larraín, 1994). La concepción histórica de la identidad permite explicar cómo los eventos pasados, influyen e impactan sobre las percepciones y los problemas sociales presentes. Asimismo, es importante agregar que las nuevas contribuciones culturales siguen dando forma a Latinoamérica. Estas contribuciones, no son formas de alienación o traición a nuestro "ser verdadero"; sino que son factores inevitables que modifican la identidad. Pues, la historia muestra que la identidad no tiene una forma permanente que hay que descubrir, sino que se constituye por su constante cambio.

LAS OLAS DE LA MIGRACIÓN LATINOAMÉRICA

Históricamente Latinoamérica ha sido una región de migrantes, los cuales en su mayoría tenían incentivos económicos, pero también hubo muchos que enfrentaron persecuciones étnicas, religiosas y políticas en sus países de origen. Estos migrantes de diferentes regiones del mundo han hecho de Latinoamérica su hogar y han formado parte de su identidad. Sin embargo, la migración a Latinoamérica es consecuencia de las necesidades y de los incentivos de su periodo histórico. Los primeros inmigrantes eran, en su mayoría, europeos de la costa atlántica y de las metrópolis coloniales. Posteriormente, con la desaparición de gran parte de la población indígena, por guerras, epidemias y trabajo forzado, se crearon redes de comercio humano, las que en su mayoría fueron disueltas a lo largo del siglo XIX, siendo Brasil en 1888, a través de la ley Aurea, el último Estado de Latinoamérica en abolir la esclavitud.

Posteriormente, gran parte de los nuevos estados Latinoamericanos incentivaron políticas migratorias desde Europa para cambiar la composición demográfica de la población (Larraín, 1994). En otra línea, Roberto Aruj, identifica cuatro olas durante el siglo XIX; La primera ola, se vincula con las migraciones transoceánicas, las cuales ocurrieron desde fines de siglo XIX hasta mediados del siglo XX. Estas se produjeron principalmente por las guerras de Europa, que movilizaron a 55 millones de personas, y facilitaron la organización de los estados europeos. La segunda ola ocurre durante las migraciones internas, producto de la crisis económica en las décadas de 1930 y 1940, ya que la caída de los modelos latifundistas y el avance de la industrialización propició una importante migración del campo a la ciudad (Aruj, 2008). Una tercera ola, ocurre por las migraciones transfronterizas durante las crisis políticas de la región. Este periodo comprende los conflictos políticos, económicos y sociales desde 1960 hasta 1990 (Aruj, 2008). Una cuarta ola, se produce como consecuencia de la globalización y se mantiene desde finales del siglo XX (Aruj, 2008). Según la CEPAL (2004), para el año 2000 vivían fuera de sus países de origen 20 millones de latinoamericanos, y para el 2014, esta cifra ascendió a 28,5 millones. De estos 28,5 millones, el 70 % se ubica en Estados Unidos, mientras que la población inmigrante de Latinoamérica asciende a 7,6 (CEPAL, 2020).

Desde el 2010, se produjo un aumento en la migración intrarregional. Según el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), entre el 2010 y el 2019, el número de inmigrantes en la

región aumentó en un 66%, mientras que el número de emigrantes aumentó un 26%. Esto se debe principalmente a la migración venezolana (PNUD, 2019). En consecuencia, para agosto del 2020, había un estimado de 5,1 millones de migrantes venezolanos, incluyendo refugiados y solicitantes de asilo. Aproximadamente 85% de ellos, se han mudado a otro país de la región (Response for Venezuelans, 2020). Por su parte, Colombia, país que comparte más de 2.000 kilómetros de frontera con Venezuela, ha recibido el número más alto de migrantes de este país: alrededor de 1,6 millones. Sin embargo, Venezuela no es la única razón por la que cambió la migración en Latinoamérica.

Como resultado de la pobreza y la violencia, el triángulo norte de América Central se enfrenta a un número creciente de personas en movimiento (PNUD, 2019). Además, desde el 2014, se estima que 265.000 migrantes en tránsito provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras, se han ido a los Estados Unidos cada año. Según las estimaciones, solo uno de cada cinco tiene éxito en establecerse en los Estados Unidos. El otro 80%, es detenido por las autoridades mexicanas o estadounidenses (PNUD, 2019). Esta crisis migratoria queda reflejada en la serie-documental "Una nación de inmigración" (2020), que muestra la compleja situación que enfrentan los inmigrantes al intentar entrar y establecerse en los Estados Unidos. La serie-documental muestra con crudeza los peligros, los riesgos y la precariedad de la migración hacia los Estados Unidos. Pero en una luz más positiva, también muestra los intentos de organizaciones humanitarias para ayudarlos a sobrevivir y a regularizar su situación.

Una nación de inmigración es una serie-documental que muestra las dos caras de la moneda. Por un lado, empatiza con la situación de los migrantes, sus familias y las organizaciones que los apoyan, mientras que, por otro lado, muestra la perspectiva de organizaciones gubernamentales como la 'Immigration and Customs Enforcement, (ICE)' quienes constantemente relatan las dificultades de cumplir con su trabajo y los dilemas morales de su profesión (Schwarz, 2019). Esta serie-documental, es útil para graficar las precariedades y los peligros de la migración ilegal e ilustra las esperanzas (muchas veces falsas) que esto promete. Al respecto, según Aruj, la actual ola migratoria se puede explicar parcialmente por la influencia de la globalización. Las personas, al estar expuestas a los medios de comunicación con cobertura global, son propensas a los estándares de vida de los países desarrollados. Esta exposición los convierte en potenciales consumidores y los motiva a buscar formas de alcanzar esos estándares de vida (Aruj, 2008). Sin embargo, al no poder alcanzar estos estándares de vida en su país de origen, las personas se ven motivadas a migrar. Desde esta perspectiva, Destanne de Bernis (2007), sostuvo que la desigualdad y las penurias regionales que caracterizan al capitalismo, no son sólo un periodo de ajuste, como lo afirman los economistas neoliberales; por el contrario, son indicadores de que el modelo está bloqueado en su crecimiento. Además, afirmó, que la migración es, para los 5.000 millones de excluidos, la única posibilidad de incorporarse al mundo del consumo, socializado universalmente a través de los medios de comunicación (Aruj, 2008). En este sentido, es importante conceptualizar que las tendencias actuales de migración también son mecanismos para alcanzar los estándares de vida impuestos por los medios de comunicación de los países desarrollados, a través del globo.

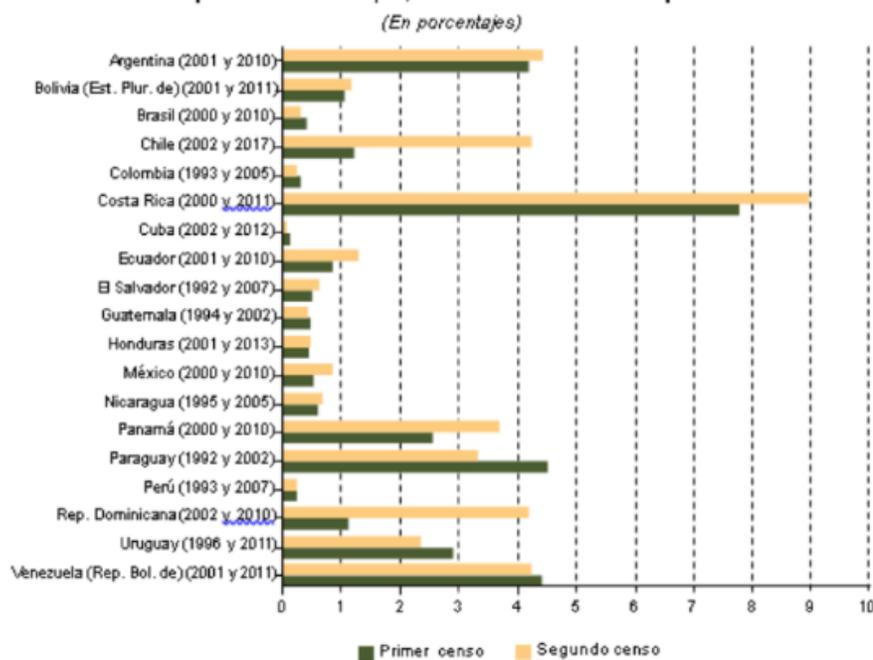
En definitiva, la migración es un fenómeno benigno, ya que, impacta a las sociedades de emisión y de recepción, al producir efectos positivos y negativos para ambos. El primer efecto negativo, se vincula con una disminución en la mano de obra del país emisor y con la generación de una mayor competencia laboral en el país receptor. El segundo efecto negativo, se relaciona con las situaciones de restricción migratoria, también conocidas como políticas 'strictu sensu', que buscan evitar flujos migratorios no deseados. Esto crea un gran problema migratorio, puesto que, estimula el tráfico humano y la explotación laboral. Por otra parte, las migraciones restrictivas tienden a proponer la selección de migrantes de acuerdo con las necesidades inmediatas que tiene a para cubrir puestos de trabajo. Ejemplos de esta migración selectiva son los siguientes países: Noruega, España, Canadá y Estados Unidos, entre otros, los que brindan visas temporales de trabajo. A este fenómeno migratorio se le ha denominado brain drain o 'drenaje de cerebros' (Aruj, 2008) el que afecta negativamente a los países en vías de desarrollo, ya que, les impide usar a sus profesionales más especializados.

A este respecto, la Cumbre del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, ha sensibilizado a la comunidad internacional sobre los desafíos de la migración y el desarrollo en la región. Esta Cumbre reconoció que, además de la ayuda humanitaria, la migración es un asunto de desarrollo, y que, los países deben invertir en programas de generación de ingresos para permitir a los migrantes, incluidos los refugiados y solicitantes de asilo, integrarse en los mercados laborales de sus países de acogida (PNUD, 2019). De esta forma, esta situación requiere inversiones masivas en infraestructura y desarrollo local para ayudar a crear empleos que puedan absorber las poblaciones migrantes. Al respecto, la PNUD (2019), destaca que los países que optan por acoger a los migrantes de manera productiva, inclusiva y responsable les presenta una gran oportunidad de desarrollo y de gobernanza.

3.1 LA ACTUAL TENDENCIA DE LA MIGRACIÓN LATINOAMÉRICA.

La migración conlleva riesgos y oportunidades de desarrollo para las personas migrantes y, al mismo tiempo, representa pérdidas de capital humano y social para los países de origen. Los datos del proyecto “Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica” (IMILA), ha permitido elaborar gráficos de las principales tendencias migratorias en Latinoamérica (CELADE, 2019). Estos datos, son construidos a través de los censos de los países y son útiles para entender las tendencias específicas de la migración latinoamericana. A continuación, se insertan los gráficos 1 y 2 para explicar

Gráfico 1
América Latina (19 países): proporción de la población inmigrante de toda la vida^a respecto del total de la población censada, dos últimos censos disponibles



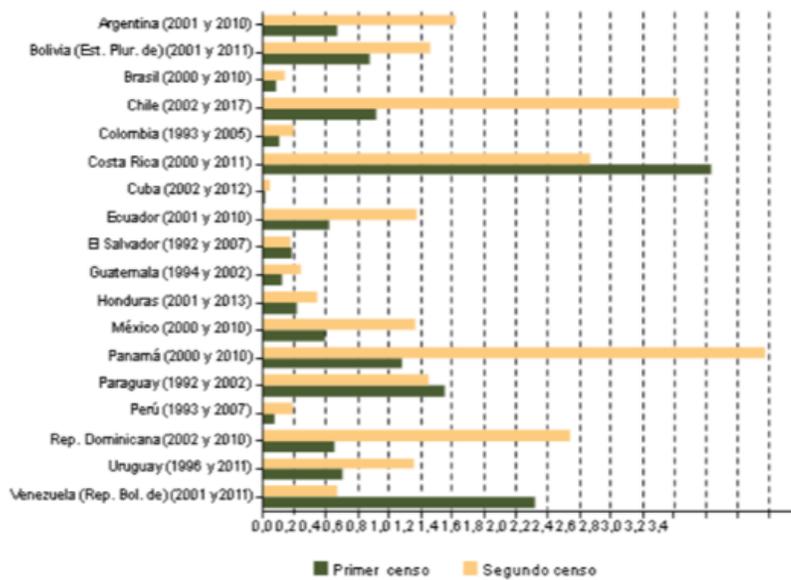
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

^a Personas censadas en un país distinto al de su nacimiento.

esta situación¹:

¹ Los gráficos 1,2 y 3, no incluyen a las tendencias migratorias de los últimos diez años. Para mas información sobre su metodología visitar el: “Observatorio Demográfico de América Latina 2018: Migración internacional.” Disponible en: www.cepal.org/es/publicaciones/44411-observatorio-demografico-america-latina-2018-migracion-internacional-demographic

Gráfico 2
América Latina (18 países): proporción de la población inmigrante reciente^a respecto del total de la población censada, dos últimos censos disponibles
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

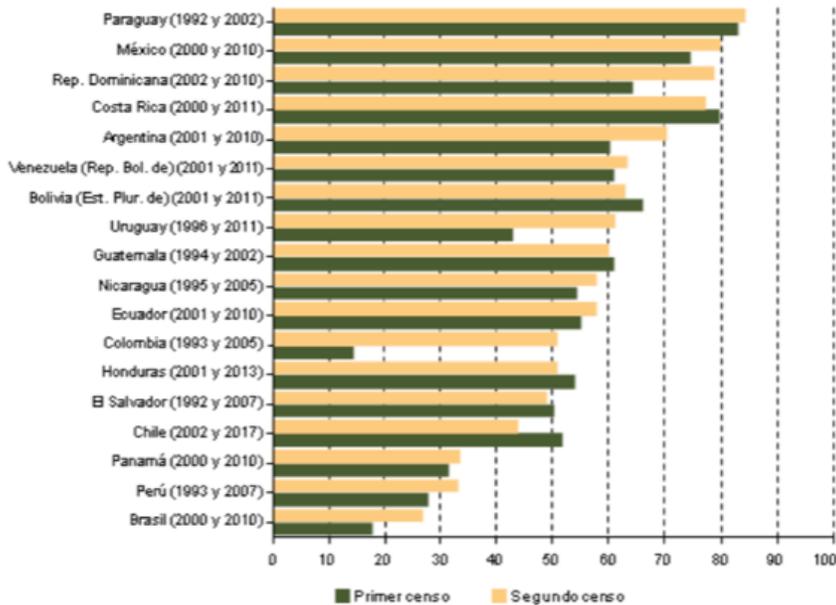
^a Personas que cinco años antes de la fecha del censo residían en un país distinto a aquel en que fueron censadas.

^b En el censo de la Argentina de la década de 2010 se considera la población nacida en el exterior que residía en otro país cinco años antes; no se considera a los migrantes de retorno.

Como se observa, los gráficos 1 y 2 muestran un cambio en las dinámicas de migración. Por un lado, existe un aumento en la inmigración en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República dominicana, y Uruguay. Por otro lado, existe una disminución en la inmigración en Costa Rica, Cuba, Paraguay y Venezuela. El único país que no presenta un cambio significativo es El Salvador y no hay información disponible sobre Nicaragua.

A continuación, el Gráfico 3 señala mayor información al respecto:

Gráfico 3
América Latina (18 países): proporción de población censada en el país nacida en países fronterizos respecto del total de nacidos en el exterior, dos últimos censos disponibles
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) División de Población de la CEPAL, Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

Como señala el gráfico 3, la principal tendencia de migración intrarregional de Latinoamérica es transfronteriza. La migración entre países vecinos es un atributo destacado de los intercambios de población dentro de la región y forma parte del núcleo de la migración intrarregional, por la alta composición vecinal del flujo migratorio (CELADE, 2019). Al respecto, este gráfico evidencia que los intercambios migratorios ocurren mayoritariamente entre los países vecinos. La migración transfronteriza, se debe a que países vecinos usualmente tienen una cultura parecida, lo que facilita la integración. De esta información se puede inferir que la identidad efectivamente influencia los procesos migratorios. Esta hipótesis también sirve para explicar el caso de Brasil, ya que, sus países vecinos en su mayoría son hispanoparlantes, lo que, dificulta lograr una integración exitosa. Asimismo, es importante destacar que, en América Latina, la tendencia desde 1970 es al crecimiento y preponderancia del peso de los inmigrantes intrarregionales, que han pasado del 24% del total de los migrantes en 1970 al 63% en 2010. No obstante, el peso de la población inmigrante respecto de la población total no llega a superar el 10% en el año 2014.

EL ELEMENTO SUBJETIVO DE LA MIGRACIÓN LATINOAMERICANA

Algunas de las explicaciones más comunes de la migración incluyen: la falta de trabajo, la persecución político-ideológica, la inseguridad producto de la violencia, las guerras, la persecución étnico religiosa, los problemas socioeconómicos, el mejoramiento de la calidad de vida, la búsqueda de desarrollo individual o familiar, oportunidades de empleo y educación, acceso a bienes y servicios, entre muchas otras (Aruj, 2008). Sin embargo, estas explicaciones no son mutuamente exclusivas, sino que también pueden ser complementarias. En este sentido, es importante destacar que las motivaciones para migrar siempre se construyen por las necesidades personales. Para entender el elemento subjetivo de la migración se realizaron entrevistas a 20 migrantes de 5 países diferentes de Latinoamérica (Perú, Colombia, Venezuela, República Dominicana y Chile)². Los resultados de estas entrevistas se organizaron en los gráficos 4, 5 y 6 que se presentan en el siguiente apartado:

Gráfico 4:

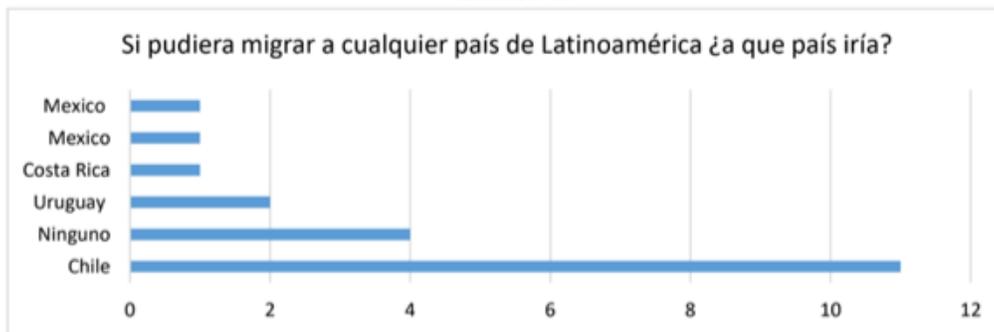


Gráfico 5:

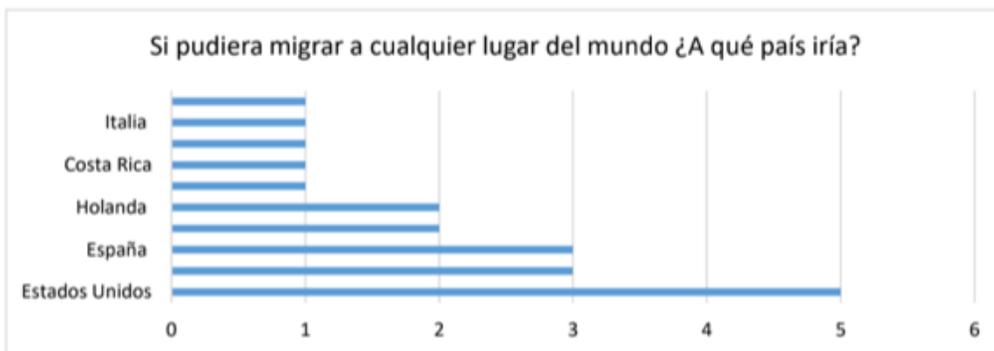
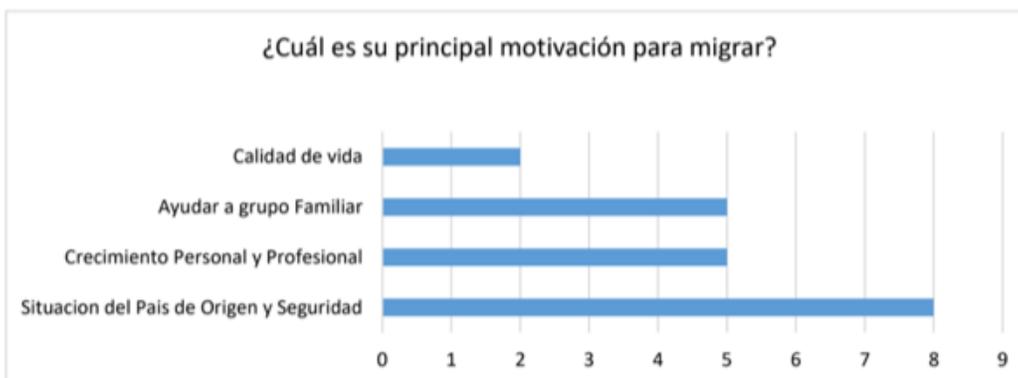


Gráfico 6:



² Las entrevistas de esta investigación son de autoría propia, y su uso es exclusivo para los objetivos de este trabajo. El procedimiento metodológico, corresponde a entrevistas de tipo ensayo, y el cuestionario se presenta en el anexo del trabajo. La elección de los entrevistados, fue escogida aleatoriamente con el objetivo de evitar sesgos. Estos fueron contactados en su lugar de trabajo y decidieron completar voluntariamente el cuestionario. Sin embargo, el único criterio de elección fue nacer en Latinoamérica, y haber migrando por mas de 5 años seguidos. Además, las respuestas de estas entrevistas fueron recodificadas, para facilitar su análisis y presentación en los gráficos 4, 5 y 6.

A partir de los resultados presentados en el gráfico 4, se puede afirmar que la decisión de migrar es una decisión compleja que involucra la consideración de muchos factores tanto intrínsecos como extrínsecos. Las motivaciones para emigrar incluyen desde seguridad personal, progreso profesional hasta motivos altruistas como, por ejemplo, ayudar al grupo familiar. Por consiguiente, las principales razones para emigrar son: 1) ayudar a la familia, 2) Crecimiento personal y profesional, 3) Situación del país, y 4) Seguridad Personal. Como se observa, en el gráfico 5, se puede identificar que los migrantes prefieren ir a países desarrollados, con la excepción de Chile y Costa Rica. De los países señalados, los principales destinos son los siguientes: 1) Estados Unidos, 2) Australia, 3) España y 4) Chile. De estos resultados, se puede inferir que los latinoamericanos, no son el destino preferido para migrar, sino que prefieren los países desarrollados, ya que estos ofrecen mejores condiciones salariales y se puede alcanzar mayores estándares de vida. Por último, a partir de los resultados presentados en el gráfico 6, se puede afirmar que los migrantes prefieren Chile por sobre otros países latinoamericanos. Sin embargo, también es importante recalcar que la segunda respuesta es "Ninguno" y la tercera respuesta es Uruguay. Esto muestra que los inmigrantes prefieren no emigrar, a menos que sea una opción segura, y que resulte en algún tipo de estabilidad económica y bienestar personal.

CONCLUSIÓN

A partir de la información presentada, se puede inferir que el concepto de Latinoamérica fue en primera instancia, promovido por el imperio francés para crear antagonismos entre los nuevos estados latinoamericanos con sus rivales europeos (España e Inglaterra). Esto le permitió a Francia expandirse en Europa, y consolidar su posición colonial en la región. En este sentido, el objetivo principal de crear una identidad latinoamericana fue la de organizar una fuerza militar que se opusiera con éxito al avance de España y de Inglaterra en la región. Esto nos permite concluir que el concepto de Latinoamérica se construyó tanto por la identificación de rasgos comunes como por la resistencia a las fuerzas extranjeras. Sin embargo, en la actualidad el término Latinoamérica toma una definición étnico-geográfica y se utiliza mayoritariamente para describir a la cultura de los estados de México hasta Chile.

Sobre la identidad latinoamericana, es posible concluir que esta se construye desde el periodo colonial hasta la actualidad. De este modo, cada periodo histórico ha dejado huellas culturales que forman parte de la identidad Latinoamérica actual. Entre estos rasgos culturales destacan los siguientes: La herencia colonial, la ilustración, el indigenismo, el socialismo y la globalización. Todos estos factores, han creado una identidad latinoamericana compleja, que sigue adaptándose a las nuevas corrientes culturales. Sin embargo, se dice que el capitalismo global destruye a otras culturas y homogeniza al mundo con una cultura cosmopolita, donde el consumo toma un rol crucial (Cooper, 2001). Este efecto se acentúa por la poca incapacidad para escuchar las voces del pasado y comprender las tradiciones de las culturas autóctonas. Por ende, olvidar la historia dificulta entender quiénes somos y de dónde venimos. No obstante, al reflexionar en torno a nuestro pasado, nuestra identidad y cultura, podemos analizarnos a nosotros mismos y nos obliga a ser más críticos sobre los efectos adversos de las nuevas corrientes culturales. De esta forma, es importante destacar que solo desarrollando la capacidad para entendernos es que podremos entender mejor a otros, debido a que al cuestionar nuestra identidad podemos desarrollar una mayor conciencia y crear mayor empatía con otros. Esta empatía nos ayuda a concebir que los procesos migratorios deben entenderse más allá de las concepciones políticas; estas deben adquirir un sentido humanístico puesto que, para el objetivo de esta investigación, un migrante no es un número, no un eslogan político, no es héroe, ni un criminal, sino que, más bien, es un ser humano lleno de virtudes y defectos. Por este motivo, creo que es pertinente cuestionarse lo siguiente: ¿Quiénes fuimos? ¿Quiénes somos? Y sobre todo ¿Quiénes queremos ser? La respuesta a estas coyunturas permitirá construir una identidad que nos ayude a entendernos mejor a nosotros mismos, a comprender la complejidad de la migración y a ser críticos con respecto a las nuevas corrientes culturales.

Como se menciona, la migración ha estado presente durante toda la historia de Latinoamérica. Estas corrientes migratorias se presentan como olas que responden a los desafíos y oportunidades, de su periodo histórico. La primera corriente migratoria fue de europeos del sur, principalmente desde la metrópolis colonial, que buscaban mejores condiciones de vida y escapar de persecuciones étnicas, políticas y religiosas. La segunda ola migratoria, se trató de redes de tráfico humano que fueron traídos principalmente desde África, pero también desde Asia y el Medio Oriente. El objetivo de esta migración forzada era suplir la mano de obra de la población indígena que había disminuido considerablemente.

La cuarta ola de migración fue motivada por las ideas raciales de la ilustración, las que, incentivaban la migración europea, para cambiar la composición demográfica de la población. La quinta ola migratoria, se caracterizó por una migración desde el campo a la ciudad producto de la crisis económica de los años 20 y el desgaste del modelo latifundista. La sexta ola de migratoria fue producto de la inestabilidad política, social y económica del siglo XX, provocada principalmente por la caída de gobiernos socialistas y la instauración de gobiernos autoritarios. La séptima ola migratoria, se distingue por el éxodo de Venezuela, la migración hacia Estados Unidos, y porque los migrantes buscan alcanzar los estándares de vida promovidos por los valores de la globalización. Sobre la séptima ola migratoria, se puede distinguir que es mayoritariamente intrarregional. Sin embargo, en ningún país de Latinoamérica la población inmigrante supera el 10%, del total de la población. Además, los nuevos inmigrantes

mayoritariamente se establecen en países fronterizos.

La mayoría de las narrativas políticas describen la migración como una decisión económica. Pero entender la migración en términos económicos es un error, de lo contrario la gente solo migrará a países con salarios altos, y por esa razón, es importante explorar el elemento subjetivo de la migración. Mi hipótesis inicial era que las similitudes culturales influyen en la migración porque la mayoría de los migrantes en América Latina viajan a países vecinos. Sin embargo, mi hipótesis inicial fue insuficiente. Según los datos presentados, la migración es la consecuencia de incentivos positivos y negativos. Entre los incentivos negativos, aparece el desempleo, la violencia y la persecución política. No obstante, entre los incentivos positivos se puede encontrar la oportunidad de alcanzar mejores niveles de vida, ayudar a sus familias y lograr seguridad personal. En este sentido, para alcanzar mejores niveles de vida, los migrantes tienden a preferir países con culturas similares. Algunos entrevistados dijeron que les gustaría migrar a países como Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda, pero descartaron esta idea debido a los procesos legales, los costos de viaje, las barreras idiomáticas, y las diferencias culturales. En conclusión, el elemento subjetivo (hecho de incentivos individuales positivos y negativos) es el que motiva la migración, pero elegir el país hacia el cual migrar es una decisión racional, en la que la ganancia económica juega un papel relevante, pero no es el única.

En cuanto al elemento subjetivo de la migración intrarregional de Latinoamérica, este queda demostrado en que la decisión de migrar responde a motivaciones intrínsecas, extrínsecas, egoístas y altruistas. Sin embargo, estas motivaciones no son mutuamente excluyentes y queda demostrado que la decisión de migrar es multifactorial. Además, como se viene comentando, se confirma que los destinos más atractivos para emigrar son los países desarrollados, en donde es posible alcanzar mejores condiciones de vida. Pero las barreras legales, económicas e idiomáticas dificultan alcanzar mejores estándares de vida. A este respecto, es importante destacar que los migrantes prefieren países culturalmente similares y con mejores condiciones económicas. Por ello es necesario concebir que el factor económico juega un factor importante en la migración, sin embargo, no es el rol determinante, sino que, más bien, lo importante es la facilidad que tienen los migrantes para alcanzar mejores condiciones de vida. El gran problema de emigrar a Europa, Oceanía y a los Estados Unidos, es que, los migrantes latinoamericanos enfrentan políticas migratorias estrictas, barreras idiomáticas y altos costo de traslado, mantención y establecimiento.

Finalmente, el presente ensayo es una invitación a crear una investigación más profunda con un muestreo más extenso que permita cuantificar con mayor precisión los patrones del elemento subjetivo de la migración intrarregional de Latinoamérica, ya que, solamente explorando las percepciones de los migrantes es como se pueden crear políticas migratorias más complejas que sirvan tanto al país de origen como al país de acogida. La experiencia internacional e histórica muestra que los inmigrantes, incluidos los refugiados, contribuyen al desarrollo de sus países de acogida. Según el PNUD (2018), aprovechar el potencial de desarrollo de la migración requiere que las autoridades promuevan la integración socioeconómica y la cohesión social de los migrantes. Esto se puede lograr a través de la creación de programas de capacitación y educación para ayudar a los inmigrantes a encontrar trabajos adecuados. No obstante, las políticas de integración socioeconómicas también deben venir con medidas específicas para promover la convivencia cívica (PNUD, 2019). Por lo tanto, los países de acogida deben proteger los derechos de los migrantes y luchar activamente contra todas las formas de discriminación y trabajo forzoso. Varios países han organizado campañas de sensibilización pública sobre por qué las personas tuvieron que abandonar sus países y cómo contribuyen positivamente a las comunidades de acogida. Por otro lado, para evitar el resentimiento y la xenofobia, las poblaciones nativas necesitan ver los beneficios directos de la inmigración. Esto implica que los gobiernos participen activamente del diseño de políticas públicas que apoyen la integración de los migrantes, y que, inviertan en programas que contribuyan al desarrollo de servicios públicos e infraestructura con el objetivo de lidiar con los desafíos del rápido aumento de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Aruj, R. S. (2008). Causas, consecuencias, efectos e impacto de las migraciones en Latinoamérica. Papeles de POBLACIÓN No. 55, 95-116.
- Cardoso, F. H. (1999). Dependencia y desarrollo en América Latina (2 nd ed.). Santiago: Siglo veinti uno ediciones.
- CELADE. (2019). La migración intrarregional y transfronteriza en América Latina. Migración Internacional, 9-29.
- CEPAL. (11 de 09 de 2020). CEPAL Web Site. Obtenido de CEPAL Web Site: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cerca-de-285-millones-de-latinoamericanos-y-caribenos-viven-fuera-de-sus-paises-de>
- Cooper, F. (2001). What is the concept of Globalization good for? An African Historian's perspective. African Affairs, vol 100, no .2, pp-189-213, 100(2), pp- 189-213.
- Cúrvale, C., & Perez, G. (2008). ¿Existe alGo llamado América Latina? Revisita de Ciencia Política, Volumen 56, N1, 61-87.
- Echevarría, R. G. (2007). Redescubrimiento del mundo perdido: el "Facundo" de Sarmiento. New Haven, Connecticut : Yale University .
- Edwars, S. (2010). Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism (2010) (1 st ed.). Chicago: The University of Chicago press.
- Faulkner, W. (1951). Requiem para una mujer. New York: Penguin Random House LLC.
- Harari, Y. N. (2015). Sapiens: A brief history of humankind. London: Penguin random house.
- Huntington, S. P. (1997). The clash of civilizations (Penguin Books ed.). London: Penguin Books.
- Larrain, J. (1994). Historia, La Identidad Latinoamericana: Teoría y Historia. . Estudios Públicos N° 55, 31 -64.
- Mercer, K. (1990). Welcome to the Jungle: Identity and Diversity in Postmodern. London: Lawrence & Wishart.
- PNUD. (08 de 11 de 2019). <https://www.undp.org>. Obtenido de Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo Web Site: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/blog/2020/harnessing-the-potential-of-migration-in-latin-america-and-the-c.html>
- Quijada, M. (1998). Sobre el origen y difusión del nombre "América Latina" (o una variación heterodoxa en torno al tema de la construcción social de la verdad). Revista de Indias vol. LVHI, núm. 214, 595-616.
- Reid, M. (2009). El continente olvidado. Barcelona: Belacqua.
- Response for Venezuelans. (15 de 12 de 2020). ww.r4v.info. Obtenido de [ww.r4v.info: https://r4v.info/es/situations/platform](https://r4v.info/es/situations/platform)
- Rouquié, A. (2006). América Latina Introducción al Extremo Occidente. México DC: Siglo XXI Editores México.
- Sarmiento, D. F. (1986). Facundo: civilización o barbarie. Buenos Aires: Ulises.
- Schwarz, C. C. (Dirección). (2019). Nación de Migrantes [Película].
- Smith, T. S. (1997). Historia contemporánea de América Latina. Barcelona: Girjalbo Mondadori.
- Vasconcelos, J. (1979). La raza cósmica. México: Fondo de cultura económica .
- Walt, S. M. (1998). International Relations (2 nd ed.). Oxford: Oxford Press.

ANEXOS

Cuestionario

Nombre:

Edad:

Sexo:M/F

País de origen:

¿Cuál es su principal motivación para migrar? Por favor explicar su respuesta.

Si pudiera migrar a cualquier lugar del mundo ¿A qué país iría? Por favor explicar su respuesta.

Si pudiera migrar a cualquier país de Latinoamérica ¿A que país iría? Por favor explicar su respuesta.

Según usted ¿Qué es lo que más define su identidad? (ej: país de origen, comunidad en donde creció, el origen de los padres, la religión que profesa, su generación, su profesión, sus gustos, su cultura, etc.)

¿Para usted que significa Latinoamérica? Por favor explicar su respuesta.



> DURAZZO DE OLIVEIRA
> GABRIEL DIB DAUD DE VUONO
> RENAN ALARCON ROSSI FERNANDA
> SUZANA MARIA LOUREIRO SILVEIRA

Me Dicen el Clandestino: un Análisis de la Política Migratoria Brasileña a la Luz de la Militarización

RESUMEN

El siguiente artículo se propone el análisis y la discusión, dentro de un diálogo interdisciplinar, sobre la política migratoria brasileña a la luz de la militarización, examinando el fenómeno de la militarización social en Latinoamérica y el carácter militar de la política pública y de las normas jurídicas brasileñas sobre migración y refugio. Por lo tanto, el presente artículo objetiva analizar la evolución de los marcos jurídicos sobre la temática migratoria elaborados en el contexto de la dictadura civil- militar brasileña de las décadas de 1960 y 1980, presentando rupturas y continuidades con la vigente Ley Federal n.º 13.445 de 2017 (Ley de Migración).

Palabras clave: Latinoamérica, militarización social, política migratoria, migración

INTRODUCCIÓN

El siguiente artículo se propone el análisis y la discusión, dentro de un diálogo interdisciplinar, sobre migración y refugio como hechos sociales capturados por el Derecho, teniendo como aportes la Teoría Crítica del Derecho y la Teoría de los Derechos Humanos en el contexto de América Latina. La idea consiste en trabajar con indagaciones que permiten el avance sobre el tema de la migración y del refugio a partir del marco jurídico dado por la Ley Federal n.º 13.445 de 2017 (Ley de Migración).

El análisis de este artículo ahondará en el derecho de migrar y su asociación o relación con la militarización y control hechos posibles por instrumentos previstos por la norma estipulada brasileña. Se parte de la premisa de que hay un condicionamiento del sistema en seleccionar grupos específicos dependiendo de factores relacionados con las condiciones concretas de cada una de las vulnerabilidades sociales, ya sea color, edad, clase, género o sexualidad.

Por lo tanto, se asume el hecho de que dentro de la correlación de fuerzas que determina los procesos de criminalización existen grupos sociales que son más vulnerables a ser capturados por dichos procesos. A efectos de la presentación de la problemática de la investigación presentada, este artículo tiene como objetivo responder la siguiente pregunta: ¿en qué medida la aprehensión de hechos sociales por el discurso de los derechos humanos fortalece el potencial del Estado en reforzar el control social a partir de un proceso de neutralización de clases/grupos sociales vulnerables desde perspectiva del derecho de migrar?

Frente a esta indagación, considerando la producción teórica y los documentos oficiales jurídicos y políticos con respecto al desarrollo del recorte de investigación puntuado, la opción por construir un estudio teórico acerca de las implicaciones del control social en la afirmación de los derechos humanos (en sentido general) y del derecho de migrar (en sentido específico) es presentada como punto de contacto de la reflexión de un modelo de sociedad en el que la garantía de protecciones sociales (Ley de Migración) permite la realización de represión en menor o mayor grado, ya sea por el Estado o por la sociedad. O sea, aparentemente, hubo una intensificación del control social de grupos de migrantes y refugiados en razón de las elecciones políticas tomadas, cuyo sentido fue diseñado a partir de la militarización de la política migratoria.

Para el desarrollo del estudio que resulta del presente artículo, se adopta el método hipotético-deductivo, por lo cual, la hipótesis desarrollada en este trabajo consiste en analizar, a efectos de la comprensión de la militarización de la política migratoria, si el marco legal representa o da margen a la criminalización y a la aparente protección de los derechos humanos de migrantes y refugiados, cuyo potencial represivo intensifica el control social (ya sea por representar condena directa en el acto de migrar - ostentación de las autoridades migratorias; o ya sea por actuar como neutralizador de masas o grupos sociales en razón de la intensidad del control de las fronteras como impedimento al ejercicio del derecho).

De esta forma, la idea de trabajar con el desarrollo de la hipótesis propuesta se da a partir de la noción de que el crimen en sí es un invento que sirve de pretexto para el control de los grupos sociales históricamente excluidos. En este sentido, discutir sobre el principio de la no criminalización de la migración indica una contribución para la temática. Toda criminalización o procesos de esta naturaleza nacen de una demanda política y poseen efectos políticos.

CONTEXTUALIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA: MILITARIZACIÓN Y REFUERZO DE LA CRIMINALIZACIÓN

Históricamente, la cuestión social se afronta bajo la lente de los instrumentos directos de represión estatal, razón por la cual los contornos de avances sociales resultantes de la onda rosa de inicios de los 2000 en América Latina se presentaban frágiles en la coyuntura revelada por la profunda crisis social de 2008.

En el escenario de las pérdidas de las más diversas protecciones sociales, se llamó de remilitarización social de América Latina (REITTER, 2019) a la intensificación de la represión estatal desempeñada en términos militares, aparentemente bajo un intento de remitir a una situación o momento pasado que retorna con la crisis del capitalismo marcada por los años 2000. Sin embargo, en un principio hay que señalar que se pasa por alto la continuidad y el carácter permanente del fenómeno que se establece y se arraiga en la organización social como instrumento de la colonización y del imperialismo - y, por lo tanto, de la expansión financiera y comercial inherente al capitalismo (OLIVEIRA, SILVEIRA, DE VUONO, 2020).

La presencia militar puede ser comprendida como un factor importante y condicionante en el proceso de afirmación histórica del capitalismo en América Latina. En diversos hitos históricos, las cuestiones sociales fueron consideradas como "cuestión de policía". Para cualquier insatisfacción de grupos sociales hegemónicos, dictaduras cívico-militares fueron instauradas (véase siglo XX) y más recientemente afirmándose como regla y modus operandi, las políticas públicas han sido diseñadas como verdaderos permisos al genocidio de grupos sociales explotados y la higienización social en el espacio urbano rural y florestas (genocidio de pueblos indígenas y comunidades tradicionales) por la acción de las policías militares y de las fuerzas armadas de la seguridad pública.

El Estado es el poseedor del poder de conciliación de las clases y utiliza su aparato represivo para contener a aquellos que lo impugnan, en "El Estado y la Revolución", Lenin analiza el carácter irreconciliable de las clases, donde el Estado burgués está para servir solamente a una de ellas. La actuación de los revolucionarios, en caso de una revolución, debería concentrarse en la destrucción de la: "(...) resistencia del Estado burgués, en los destacamentos especiales armados de la clase dominante. Aniquilando el aparato de represión de la clase dominante, esta pierde el dominio político y es sustituida en el papel de dominación por la clase de los oprimidos" (SAINT-PIERRE, 2000, p. 93, traducción nuestra).¹

No se trata, entonces, de un fenómeno social que se cierra en un período históricos y resurge o retor-

¹ "(...) resistência do Estado burguês, nos destacamentos especiais armados da classe dominante. Aniquilado o aparelho de repressão da classe dominante, esta perde o domínio político e é substituída no papel de dominação pela classe dos oprimidos" (SAINT-PIERRE, 2000, p. 93).

na posteriormente, sino de condición propia de la sociabilidad presente, cuyas bases se establecieron desde la colonización y se mantienen en una constante (en actual escalada) en la formación política y social de América Latina bajo la égida del capital, como queda destacado en Los condenados de la Tierra de Frantz Fanon, que retrata la organización de la realidad social en el contexto de colonización francesa de Argelia, en el cual Fanon (1968, p. 28) señala la compartimentación de las ciudades dentro de un espacio puesto bajo el yugo colonial, afirmando que “la línea divisoria, la frontera, es indicada por los cuarteles y comisarías de policía. En las colonias, el interlocutor legal e institucional del colonizado, el portavoz del colono y del régimen de opresión, es el gendarme o el soldado” (FANON, 1968, p. 28, traducción nuestra).²

La militarización como fenómeno social histórico presente resistió y expresa base sólida del Estado. En este sentido, Ruy Mauro Marini (2018) afirma que la transición democrática preservó la esencia del Estado de contrainsurgencia por medio de la institucionalización de la determinación del capital en la política económica y de la subordinación estatal a las fuerzas militares, las cuales ejercían funciones de control y vigilancia sobre el conjunto de las instituciones estatales.

En el ámbito de las migraciones, incluso con el advenimiento de la Ley de Migración, los militares protagonizaron las políticas migratorias de control e ingreso de las personas en Brasil, actuando en la recepción de migrantes o no de forma represiva y autoritaria contra la población, bajo el pretexto de garantía del orden y de la seguridad nacional.

Las desigualdades sociales y la existencia de grandes contingentes poblacionales viviendo en condiciones precarias en toda América Latina hizo que la región posea una cantidad de personas migrantes y refugiadas significativa en razón de la vulnerabilidad regional.

Sin embargo, pensar en la migración y en la militarización relacionándolas con las formas de enfrentamiento que la legislación prescribe es algo indisociable para comprender tales factores como síntomas de la crisis de la sociabilidad presente, partiendo del interrogante de en qué medida estar de brazos abiertos y puertas cerradas supondría una reiterada violación a las condiciones de existencia de las personas que migran.

Sin prejuicios, un punto de partida de las problemáticas propuestas en este artículo busca generar una reflexión en el sentido de que la crisis migratoria necesita ser enfrentada a partir de sus causas, es decir, combatir el modelo de sociedad que impone la migración como única posibilidad de supervivencia de las personas.

Con las críticas e indagaciones aquí puntuadas no se busca negar la importancia de las políticas de enfrentamiento inmediato a la crisis de migración, como la acogida de los migrantes y de los refugiados; no obstante, la crítica se torna en la forma en que la participación activa de militares ha tenido espacio en muchos gobiernos (como es el caso brasileño), señalando la intensificación de los procesos de militarización de las sociedades y de las crisis en América Latina.

Se legitima la actuación de las fuerzas armadas, acentuando no solo el control social formal por medio del aparato represivo del Estado (que, bajo el velo de promoción de medidas de seguridad nacional, posee el monopolio legítimo del uso de la fuerza), sino también el papel de garante de la reproducción y del desarrollo del orden capitalista en la periferia del sistema. El propio binomio entre Seguridad y Desarrollo, en la Doctrina de Seguridad Nacional en el caso brasileño, demuestra la interferencia del Estado en el control político y social para atraer inversiones extranjeras y en la contribución del proceso

² “A linha divisória, a fronteira, é indicada pelos quartéis e delegacias de polícia. Nas colônias, o interlocutor legal e institucional do colonizado, o porta-voz do colono e do regime de opressão é o gendarme ou o soldado” FANON, 1968, p. 28.

de acumulación del capital bajo la explotación de mano de obra (ALVES, 1980).

La Doctrina de Seguridad Nacional sustituye una noción de Defensa por la cual los países sudamericanos en el contexto de la Guerra Fría eran guiados, donde la responsabilidad de la seguridad hemisférica era mutua. La Seguridad Nacional, a partir de la Revolución Cubana en 1959, fue dirigida para las preocupaciones de amenazas internas de sus territorios. Frente a la amenaza del aumento de los movimientos sociales y de los trabajadores, el miedo de la subversión enfatizó la importancia de la lucha contra el enemigo interno.

En la coyuntura actual, la Doctrina de Seguridad Nacional actúa bajo un ambiente de seguridad urbana en la lucha contra el enemigo invisible, en la cual, para garantizar la seguridad económica, la lógica de contención recae sobre las masas vulnerables (ARANTES, 2014). Desmovilizadas por el miedo, éstas serían salvaguardias por el Estado burgués en el que recae todo el poder de munición para mantener el control.

SOBRE EL TRATAMIENTO PASADO Y PRESENTE DEL MIGRANTE

Durante el gobierno de la dictadura cívico-militar brasileña, se constituyó un complejo marco jurídico que sometía el tratamiento de la cuestión migratoria a la Doctrina de Seguridad Nacional, como es el caso de la Ley n° 4.473 del 12 de noviembre de 1964 (que dispone sobre atribuciones de las autoridades para fiscalizar la entrada de extranjeros en el territorio nacional, y otras disposiciones); de la Ley n° 4.483/1964 (que promueve la reorganización del Departamento Federal de Seguridad Pública, a quien le compete, entre otras atribuciones, "la fiscalización en las fronteras terrestres y en la costa marítima", en los términos del artículo 1°, línea b); del Decreto-Ley n° 314 del 13 de marzo de 1967 (que define los crímenes contra la seguridad nacional, el orden político y social, y otras disposiciones); del Decreto-Ley n° 417 del 10 de enero de 1969 (que dispone sobre la expulsión de extranjeros); del Acto Institucional n° 13 del 5 de septiembre de 1969 (que establece la pena de prohibición del ingreso en el Territorio Nacional para el brasileño que se convierte en inconveniente, nocivo o peligroso para la Seguridad Nacional, y otras disposiciones); y del Decreto-Ley n° 914 del 13 de octubre de 1969 (que define la situación jurídica del extranjero en Brasil, y otras disposiciones).

La Ley n° 6.815/1980 (Estatuto del Extranjero) fue elaborada y aprobada durante la dictadura cívico-militar brasileña, componiendo a partir de las normas jurídicas preexistentes una legislación migratoria concebida bajo el paradigma de la Doctrina de Seguridad Nacional (GALLOTTI KENICKE; LORENZETTO, 2017, p. 198), originada del anteproyecto de ley incluida en el Mensaje Presidencial n° 64 de 1980 dirigido por el General Figueiredo al Congreso Nacional. El Estatuto del Extranjero fue elaborado bajo el pretexto de amenazas extranjeras (en particular, comunistas) que pondrían en riesgo el orden, el modo de vida y las instituciones nacionales, e igualmente bajo el argumento de la necesidad de combatir opositores del régimen militar reconocidos como enemigos internos, los cuales debían ser violentamente perseguidos y eliminados.

En este sentido, el artículo 2° del Estatuto del Extranjero evidencia la ideología que rige en la política migratoria brasileña al disponer que la aplicación de dicha ley debe atender sobre todo a la seguridad nacional y a los intereses del país, estableciendo la prioridad de estos valores sobre el ámbito migratorio.

En este contexto jurídico-político, se presenta la relación entre migración y control militarizado, actuando como refuerzo a la criminalización de grupos sociales perseguidos y explotados por las condiciones concretas que poseen, así también como elemento de frenado y selectividad de los flujos migratorios al país, subordinando el ingreso de migrantes a los intereses nacionales. En la época de la promulgación del Estatuto del Extranjero, hacía 16 (dieciséis) años que Brasil estaba bajo régimen militar, como así

también otros países de América Latina, como Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, que del mismo modo eran gobernados por dictaduras militares.

La cooperación entre los gobiernos militares latinoamericanos de la época, a ejemplo de la Operación Cóndor y, precisamente en 1980, del envío por el gobierno brasileño (General Figueiredo) del texto del Estatuto del Extranjero (Mensaje n° 64/1980) a los gobiernos de Paraguay (General Alfredo Stroessner) y Argentina (General Jorge Videla), fomentó la agilización de la expulsión de migrantes concebidos como enemigos del régimen (SPRANDEL, 2015).

La promulgación de la nueva Ley de Migración (Ley Federal n° 13.445 de 2017) implicó la derogación del Estatuto del Extranjero. Sin embargo, es necesario indagar en cuáles son las razones por las cuales la Ley de Migración no rompe con la lógica de la militarización en el tratamiento migratorio. La política migratoria continúa siendo enfrentada como una cuestión de seguridad nacional. Existe una desconfianza hacia los no nacionales que reverbera en el tratamiento de las autoridades fronterizas, especialmente cuando la persona migrante tiene origen de países de capitalismo periférico, como los países latinoamericanos.

En este punto, es importante analizar que, en relación con el Capítulo IV de la Ley de Migración bajo el título De la entrada y salida del territorio nacional, hay un conjunto de orientaciones normativas relacionadas con la fiscalización y el control migratorio internacional en Brasil (artículos 38 a 45). Hay disposiciones expresadas con respecto a la competencia, atribuciones funcionales de la Policía Federal sobre el control terrestre, marítimo y aeroportuario. La Ley de Migración se encuentra regulada por el Decreto n° 9.199/2017, disponiendo acerca de la cuestión del ingreso y egreso en territorio nacional específicamente en el Capítulo IX, artículos 164 al 175.

Es necesario destacar que, más allá de las previsiones aportadas por la Ley de Migración, el establecimiento de la autoridad competente para el control y fiscalización de las fronteras como siendo atribución de la Policía Federal figura prevista en el artículo 144, § 1°, III, de la Constitución Federal de 1988. Expresamente, la Constitución Federal de 1988 estableció como competencia de la Policía Federal el control migratorio internacional en el sentido que se establece como el mismo órgano competente para investigar infracciones penales (artículo 144, inciso I, § 1° e incisos). Además, esa acumulación de atribuciones para controlar crímenes en la misma medida en que se controla la migración aflora el debate sobre la necesidad del establecimiento de la Agencia Nacional de Migración, sobre todo por el principio de no criminalización de los migrantes.

Además, es importante destacar que a pesar del avance propuesto por la Ley de Migración, el Proyecto de Ley n° 288/2017 fue sancionado por la Presidencia de la República con 20 (veinte) vetos presidenciales, lo que implicó alteraciones sustanciales en puntos centrales que la normativa buscaba romper en relación al Estatuto del Extranjero (el concepto de migrante fue vetado bajo la alegación de poseer amplitud exagerada).

Sobre el principio de no criminalización (artículo 3, inciso IV), en forma de control social formal, se registran tentativas de utilización de términos que no son adecuados para las personas migrantes, especialmente cuando no están documentadas.

En este sentido, sobre la terminología utilizada, la Ley de Migración adopta el término "situación migratoria irregular" (artículo 4°, § 1°, 50, 61, § único), eso porque para referirse a la persona que no posee nacionalidad brasileña no debe ser tratada como alguien en situación ilegal o clandestina por el hecho de estar bajo condición de extrema vulnerabilidad, que no posee documentación exigida por la autoridad brasileña para el ingreso o permanencia en el país, la abstracción de la norma no debe ser un factor que impida el reconocimiento de la realidad concreta. Sin embargo, al contrario de la protección

normativa, el Decreto n° 9.199/2017 utiliza la expresión migrante clandestino.

Otro documento oficial en que la persona migrante tiene sus derechos violados se da por la redacción de la Ordenanza n° 666/2019,³ que establece normas sobre el impedimento del ingreso, la repatriación y la deportación sumaria de personas consideradas peligrosas o que hayan practicado acto contrario a los principios y objetivos dispuestos en la Constitución Federal Brasileña que, en su artículo 4°, incisos II e IX, prescribe la "prevalencia de los derechos humanos" y la "cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad". El artículo 2° de la Ordenanza n° 666/2019 se refiere a "personas peligrosas" y al tratamiento dado de las personas migrantes caracterizadas como tal en los términos de la ordenanza, lo cual altera materialmente el artículo 45 de la Ley de Migración, adelantando el ámbito de competencia que posee y creando figuras tales como "deportación sumaria" y de "repatriación" fundadas en sospechas de prácticas definidas en la norma jurídica.

Es posible percibir que existe un movimiento en presentar al migrante en la figura de la clandestinidad, que no es exclusividad de la norma jurídica, sino reflejo del modelo societal establecido y se retrata sea en la realidad, como también en películas, documentales, producciones artísticas en general, es decir, se parte de una comprensión de la totalidad. Ese movimiento de descalificar al migrante está basado en lo que se llama de "'síntesis grosera de informaciones' que forja tipos colectivos 'ingenuamente esquemáticos', capaces de 'asombrar la imaginación popular'" (VENTURA, 2016, p. 63, traducción nuestra)⁴. Eso se da tanto en el sentido de la presentación de una crítica o denuncia relativas a la situación de la migración, como buscando presentar un refuerzo a la construcción de una narrativa reproductora de condicionantes basados en la dominación y explotación humana.⁵ Tal vez sea interesante comprender a qué remite la figura del clandestino y que ese imaginario serían características propias de personas latinoamericanas, africanas, asiáticas, árabes.

En este aspecto, el trabajo de Manu Chao (1998) en *Clandestino*, especialmente en la pista que da título al disco, el autor narra situaciones de grupos de migrantes que son rechazados, dejando establecido el corte territorial entre norte y sur que termina siendo un punto de reflexión para discutir sobre migración en el contexto de la idea de centro y periferia. En este punto, Sayad (1999) explica: Excluir del orden político, enviar al inmigrante lejos, como extranjero, desde el punto de vista de la nacionalidad, para fuera del campo político (...), es una forma para el orden democrático de acertar con su ideal igualitario: basta con delimitar el campo político - delimitarlo territorialmente o con nacionalidad - y, correlativamente, construir el código de las inclusiones en lo nacional y de las exclusiones de lo nacional, o sea, los criterios pertinentes que discriminan aquellos que participan de derechos de los que (de derecho) no participan de la política (...) para que el orden y la moral estén sanas y salvas.

Como todavía se tiene la posibilidad de definir el territorio político (o nacional) - y se sabe que tanto la definición como la imposición de fronteras constituyen siempre luchas políticas - tal cosa permite conciliar el derecho (i.e., la "pasión democrática" de la igualdad) y el hecho, o sea, la discriminación, la segregación que se encuentran así fundadas, reglamentadas, legitimadas" (SAYAD, 1999, p. 276 y 277,

³ En portugués, el término técnico es Portaria.

⁴ "Síntese grosseira de informações incompletas' que forja tipos coletivos 'ingenuamente esquemáticos', capazes de 'assombrar a imaginação popular'" (VENTURA, 2016, p. 63).

⁵ Sobre la cuestión migratoria y la representación artística de diversas situaciones vivenciadas por las personas migrantes, siguen algunas indicaciones de películas y documentales que destacan la temática, siendo ellas: *Los Intocables* (Olivier Nakache, Eric Toledano, Francia, 2011); *Samba* (Olivier Nakache e Éric Toledano, Francia, 2014); *La Terminal* (Steven Spielberg, EUA, 2004); *Biutiful* (Alejandro González-Iñárritu, España, México, 2011); *Un cuento chino* (Sebastián Borensztein, Argentina, 2011); *Fuego en el mar* (Gianfranco Rosi, Italia/Francia, 2016).

traducción nuestra)⁶.

La criminalización del ingreso y de la permanencia de algunos grupos de migrantes se refleja en el esfuerzo estatal (control social formal) o de la sociedad (control social informal) en cuanto a la figura del otro.⁷

⁶ Excluir da ordem política, mandar o imigrante embora, enquanto estrangeiro, do ponto de vista da nacionalidade, para fora do campo político (...), é uma forma para a ordem democrática de acertar com seu ideal igualitário: basta delimitar o campo político - delimitá-lo territorialmente ou com nacionalidade - e, correlativamente, constituir o código das inclusões no nacional e das exclusões do nacional, ou seja, os critérios pertinentes que discriminam aqueles que participam de direitos dos que (de direito) não participam da política (...) para que a ordem e a moral estejam sãs e salvas. Como ainda se tem a possibilidade de definir o território político (ou nacional) - e sabe-se que quanto a definição e a imposição de fronteiras constituem sempre lutas políticas. -, tal coisa permite conciliar o direito (i.e., a “paixão democrática” da igualdade) e o fato, ou seja, a discriminação, a segregação que se encontram assim fundadas, regulamentadas, legitimadas” (SAYAD, 1999, p. 276 e 277)

⁷ Existían dos formas de control social diferentes, sientio lo (i) ético una forma de control social realizada por la sociedad civil y lo (ii) político, realizado por el sistema penal, o sea, por el Estado en su aparato represivo. Esa denominación es lo que entendemos como control social informal (realizados por la sociedad civil) y el control social formal (realizado por el Estado por medio de su aparato represivo que es el sistema penal). Sobre control social y criminología, cf.: Carvalho (2015); Baratta (2011) y De Giorgi (2006).

CONSIDERACIONES FINALES

De cierta forma, a lo largo de la historia, las cuestiones sociales fueron puntuadas por el derecho en tanto aparentar garantías institucionales o a veces marginar grupos sociales cuyos comportamientos no son deseables y deben ser punidos o segregados de la convivencia social, bajo el fundamento de desviación de conductas concebidas como normales.

Del tratamiento normativo históricamente destinado a los migrantes y refugiados, se presenta como indagaciones de posibles problematizaciones en tanto cuestionar si: (i) ¿existe de hecho la ausencia de una Autoridad Nacional Migratoria, o si, más allá de la ausencia de una Autoridad Nacional Migratoria, la presencia de una "Autoridad de Seguridad Nacional" es indicio de la política de exclusión aparentemente puesta como opción especialmente de la coyuntura que hemos vivenciado? Entonces, en ese aspecto, ¿la salida sería por el fortalecimiento de una integración regional en América Latina, especialmente cuando la militarización se presenta como pretexto de la crisis instaurada en el capitalismo?

A pesar de la necesidad de una cooperación regional, hay que destacar que la historia enseña sobre el hecho de que la cooperación por sí no es positiva o negativa. Comprender la coyuntura para diseñar un modelo de protección de las personas migrantes, reitérese, debe ser transversalizada por la superación de un modelo societal que produce la expulsión de la explotación, de la dominación de las personas y, por lo tanto, de la migración forzada.

A partir de estas premisas, partiendo del supuesto de que las decisiones contenidas en la Constitución Federal brasileña representan orientaciones normativas reconocidas por el Estado, se debe problematizar hasta qué punto "la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones" (traducción nuestra)⁸, principio orientador de las relaciones internacionales del país definido en el artículo 4° de la constitución federal, efectivamente define la política migratoria brasileña.

Pese a que la Ley de Migración jurídicamente presenta avances en el aspecto de reconocimiento de algunas garantías de los migrantes y refugiados (como es el caso de los artículos 3° e 4° - derechos fundamentales de los migrantes), la política migratoria, cuyo control y fiscalización es de atribución institucional de la Policía Federal, representa la repetición de un modelo de enfrentamiento de la cuestión migratoria tal como parte de una lógica policial, pues refleja el mantenimiento de una lógica que ve en el migrante, además de un otro, un enemigo a ser combatido, una amenaza a la Nación, un extraño que debe ser mantenido separado del grupo nacional.

⁸ "A integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações" (BRASIL, artigo 4°, § único).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Documentos oficiais:

- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 04 de agosto de 2020.
- Congresso Nacional. Lei Federal n. 13.445/2017 - Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em 10 de setembro de 2020.
- Congresso Nacional. Mensagem Presidencial n. 64/1980. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/9758>. Acesso em 10 de setembro de 2020.
- Presidência da República. Ato Institucional nº 13, de 5 de setembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-13-69.htm. Acesso em 04 de agosto de 2020
- Presidência da República. Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0941imprensa.htm. Acesso em 04 de agosto de 2020
- Presidência da República. Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0314.htm. Acesso em 04 de agosto de 2020.
- Presidência da República. Decreto-Lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0417imprensa.htm. Acesso em 04 de agosto de 2020.
- Presidência da República. Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0941imprensa.htm. Acesso em 04 de agosto de 2020.
- Presidência da República. Lei nº 4.473, de 12 de novembro de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4473imprensa.htm. Acesso em 04 de agosto de 2020.
- Presidência da República. Lei 6.815 - Estatuto do Estrangeiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm Acesso em 20 de setembro de 2020.

Artículos y libros:

- ALVES, Maria Helena Moreira. Estado e Oposição no Brasil (1964 -1984). 5a ed. Petrópolis: Vozes, 1989. pp. 48-51.
- ARANTES, P. E. O Ano que não terminou. IN: TELES, E.; SAFATLE, V. (Org.). O que resta da ditadura: a exceção brasileira. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. pp. 205-236.
- BARATTA, Alessandro. Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal - Introducción a la sociología jurídico-penal. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2004.
- CARVALHO, Salo de. Criminologia crítica: dimensões, significados e perspectivas atuais. IN: KASHIURA Jr; et al. Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas. São Paulo: Outras Expressões, 2015.
- CHAO, Manu. Clandestino: Virgin Records, 1998, 1 CD.
- DE GIORGI, Alessandro. A miséria governada através do sistema penal. Instituto Carioca de Criminologia. Coleção Pensamento Criminológico. Editora Revan. Rio de Janeiro, 2006.
- FANON, Frantz. Os condenados na Terra. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.
- GALLOTTI KENICKE, P. H.; LORENZETTO, B. M. O estatuto do estrangeiro e a mudança da fundamentação da política migratória brasileira. Direito e Desenvolvimento, v. 8, n. 2, p. 195-209, 7 dez. 2017.
- LENIN, V. I. O estado e a revolução. Trad. (J. Ferreira). Porto: Vale Formoso, 1970.
- MARINI, Ruy Mauro. O Estado de contrainsurgência. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, v. 12, nº 3, 2018, p. 1-15.
- OLIVEIRA, Fernanda Durazzo de, SILVEIRA, Suzana Maria Loureiro e DE VUONO, Gabriel Dib Daud. Pandemia como pretexto: intensificação da militarização na gestão da crise latino-americana. Diálogos do Sul - Opera Mundi. Disponível em: <https://diálogosdosul.operamundi.uol.com.br/américa-latina/66118/pandemia-como-pretexto-intensificacao-da-militarizacao-na-gestao-da-crise-latino-americana> Acesso em 15 de agosto de 2020
- REITER, Andrew G. A remilitarização da América Latina. Jacobin Brasil, 2019. Disponível em: <https://iacobin.com.br/2019/08/a-re-militarizacao-da-america-latina/>. Acesso em 31 de maio de 2020.
- SAINT-PIERRE, H. L. A política armada: fundamentos da guerra revolucionária. São Paulo: Editora Unesp, 2000.
- SAYAD, Abdelmalek. A Imigração ou o Paradoxo da Alteridade. São Paulo: Editora da USP, 1999.
- SPRANDEL, Marcia Anita. Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, v. 23, n. 45, p. 145-168, Dec. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004508>. Acesso em 20 de setembro de 2020.
- VENTURA, Deisy. Impacto das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes. Dossiê SUR sobre migração e direitos humanos, Revista SUR, v. 13 n. 23, p. 61-75, 2016. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/5-sur-23-portugues-deisy-ventura.pdf> Acesso em de 28 setembro de 2020.



Os Desafios da Integração Local de Refugiados no Âmbito Global

INTRODUÇÃO

O campo de estudo do refúgio se insere na temática do deslocamento forçado, em que 79,5 milhões de pessoas se encontram, de acordo com os dados mais recentes do ACNUR (2020). Dentre estas, mais de cinco milhões de venezuelanos tiveram que deixar o país devido à fatores estruturais: instabilidade política, dificuldades econômicas, violência generalizada e violação dos direitos humanos. Tais motivações, conjuntas, fizeram com que o ACNUR declarasse em maio de 2019 que a população refugiada exilada requer proteção internacional, podendo então ser reconhecidas como refugiadas, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas de 1951, do Protocolo de 1967 e da Declaração de Cartagena de 1984.

Aos Estados, o reconhecimento de pessoas forçadamente deslocadas como refugiadas perpassa questões de posicionamento político, de interesses econômicos e de relações sociais. Composto por diferentes atores de variados segmentos, envolve disputas e interesses políticos entre órgãos públicos, doadores internacionais, instituições religiosas, organizações não governamentais e setor privado, sob articulação do sistema humanitário internacional. Esta condução requer ações coordenadas e de responsabilidade compartilhada entre os entes atuantes, trazendo em si desafios de respostas emergenciais e de longo prazo.

Considerando que a maior parte das pessoas refugiadas está acolhida em países em desenvolvimento (85%), estão em situação prolongada de refúgio (77% estão vivendo há mais de cinco anos no exílio) e que mais da metade vive em áreas urbanas (ACNUR, 2020), os desafios de integração desta população requer políticas públicas inclusivas e mecanismos de garantias dos direitos desde sua chegada aos novos espaços onde se busca a proteção internacional. Porém, em muitas ocasiões, a estrutura legal assegurada pelos tratados e convenções é enfraquecida pela capacidade de mobilização política do tema, onde estados passam a propor e implementar novas medidas de regularização migratórias, menos garantidora de direitos e mais permissiva às responsabilidades não assumidas. Desta forma, o contexto do deslocamento forçado passou a ser um espaço de poder ao incorporar práticas humanitárias seletivas que refletem a prática hegemônica dos interesses do Estado, sob o argumento da segurança estatal e da recente exaltação da soberania nacional.

O rótulo “refugiado” passa a ser assimilado politicamente sob estereótipos que instrumentalizam um status que, se na legislação é temporário, no campo da opinião pública é eterno e depreciativo aos olhos da comunidade local. As “imagens convenientes” de refugiados, humanizadas em discursos inclusivos do passado, foram substituídas pela necessidade dos estados de gerenciar a globalização e os decorrentes padrões do deslocamento forçado como ameaças. Com isso, tais categorias mais recentes foram sendo criadas e, conseqüentemente, limitou-se o acesso aos direitos na medida em que estes mesmos Estados controlam o acesso de quem chega ao novo território, gerando exclusões pela legislação adotada e restrições à garantia dos direitos, mantendo o caráter discricionário em muitos casos.

Portanto, os desafios postos aos atores do sistema internacional requerem a construção de soluções integradas para a resposta ao grande fluxo emergencial e, simultaneamente, a consolidação de processos de integração local para não apenas a coexistência pacífica entre refugiados e nacionais, mas sim para o desenvolvimento conjunto das capacidades existentes, atuando e influenciando os Estados a assumirem compromissos para além de acolher, mas sim, e efetivamente, integrar. Para tanto, o acesso ao trabalho é um componente crucial de qualquer esquema de proteção eficaz de longo prazo, porque é o exercício profissional que permite as pessoas refugiadas atender suas próprias necessidades, tendo os atores do sistema internacional um papel fundamental na estruturação e conciliação de interesses das diversas partes atuantes.

O DESLOCAMENTO FORÇADO DE PESSOAS NO MUNDO E NA AMÉRICA LATINA

O campo de estudo do deslocamento forçado é desafiador de várias maneiras: seja conceitualmente, metodologicamente ou mesmo para o acesso a dados recentes confiáveis. Em especial, a temática do refúgio é um recorte específico e complexo de análise dentro do campo do deslocamento forçado por envolver disputas, interesses e influências políticas entre diferentes atores que interagem diretamente com o tema: Estados e as diferentes instâncias do poder institucional, doadores internacionais, organizações humanitárias e não governamentais, sociedade civil e instituições religiosas e de caridade, setor privado, academia, meios de comunicação e, no caso brasileiro, as forças armadas. Cada um dos atores elencados tem interesses e tomam decisões que, estando articuladas ou não entre si, definem as escalas de influência que tais poderes exercem e de suas respectivas atuações.

Em análise histórica, muitas das principais migrações ocorreram como migração forçada. A formação da diáspora judaica após a destruição do templo de Jerusalém em 586 a.C.; os períodos de colonização nos continentes Americano e Africano, envolvendo o fluxo massivo de comunidades tradicionais; os fluxos também em massa que ocorreram durante o comércio transatlântico de escravos africanos foram transferidos para as Américas ainda no século XIX; os intercâmbios populacionais entre a Grécia e a Turquia ao término da I Guerra Mundial; a migração forçada de judeus durante os pogroms russos e, posteriormente, durante o Holocausto; a expulsão de alemães do Sudetenland na sequência da II Guerra Mundial; a expulsão das populações árabes com o estabelecimento do estado de Israel em 1948; a limpeza étnica que caracterizou as guerras nos anos 90 nos Balcãs; e o tráfico coagido de mulheres em muitas partes do mundo (especialmente na Europa Oriental e no Leste Asiático), que tem sido referido como uma forma contemporânea de escravidão - todos são exemplos de ondas involuntárias de deslocamento .

Com um recorte temporal mais recente e centrado em uma região específica, a América Latina tem se tornado um importante objeto de análises sobre as consequências das instabilidades geopolíticas, econômicas, sociais e humanas que já parecem ser um traço normalizado da região. Integram este cenário de instabilidade o maior fluxo involuntário de pessoas dentro de um mesmo país, representando cerca de oito milhões de deslocados internos na Colômbia devido aos conflitos internos entre as forças de segurança pública do governo, grupos paramilitares e a guerrilha armada que perduram desde 1985, mesmo após a assinatura de um acordo de paz entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) . Por outro lado, a Colômbia é o principal país de acolhida de pessoas em deslocamento forçado de outra nacionalidade, a Venezuela. O fluxo de venezuelanos pelo continente americano se tornou o maior êxodo na história recente da região, com mais de 5 milhões de pessoas refugiadas e migrantes desde 2014, exigindo novas articulações internacionais entre as agências humanitárias e destas juntos aos respectivos estados nacionais da região. Não se pode desconsiderar também, em tempos recentes, o fluxo forçado de centenas de milhares de pessoas da América Central que tiveram que deixar seus países de origem (El Salvador, Guatemala e Honduras) devido à violência urbana alimentada por cartéis e gangues de drogas (chamadas de Marras, com ações transnacionais) que, conciliadas às instituições públicas de direitos e segurança fragilizadas e crescente desigualdade social, fez com que a população civil partisse em uma longa jornada (noticiadas como as caravanas da América Central) em busca de proteção internacional, rumo aos países da América do Norte - em especial os Estados Unidos.

As pessoas que são forçadas a deixar seus países de origem e que requerem proteção internacional almejam, concomitantemente, desenvolver atividades de trabalho e renda, em um contexto que lhe propicie e meios dignos para seu desenvolvimento. Por isso, faz-se necessário aos países de acolhida a implementação de medidas para que a integração local seja eficiente e efetiva, conciliadas ao regime jurídico de proteção, de garantia de direitos e de inserção qualificada (condizente com o seu perfil, considerando os conhecimentos e as experiências prévias) na sociedade.

ENTRE OS DIREITOS E AS ALTERNATIVAS DO REFÚGIO

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) estabelecido pela Assembleia Geral da ONU em 1950 e a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados são os dois pilares legais e regulamentares do regime internacional de proteção às pessoas refugiadas. A Convenção de 1951 define quais são os parâmetros para que uma pessoa possa ser reconhecida como refugiada e diz também quais são as obrigações concretas que os Estados devem adotar para as proteger (como é o caso do princípio da não devolução), sugerindo o devido tratamento a ser dado aos refugiados a fim de alcançar a efetiva proteção e sua integração no país de acolhida.

A construção da estrutura jurídica da Convenção de 1951 remonta ao processo anterior à II Guerra Mundial. Em 1921, o norueguês Fridtjof Nansen criou, enquanto Alto Comissariado da Liga das Nações, um passaporte que se tornou o primeiro instrumento jurídico para a proteção internacional dos refugiados (Hathaway, 1991). Entre 1920 e 1935, os refugiados foram definidos de forma ad hoc a partir de grupos específicos que foram perseguidos em seu Estado de origem. Assim foram protegidos os Armênios e Assírio-Caudeus, vítimas de deportações em massa e genocídio na Turquia, durante o esfacelamento do Império Otomano em 1915-16, os russos após a revolução bolchevique e várias categorias de alemães após a ascensão do Nazismo em 1932.

A palavra “refugiado” se consolidou com a Convenção de 1951, adquirindo o significado que possui hoje no direito internacional e pela qual é a base para as legislações nacionais de diferentes países. Entretanto, o direito internacional dos refugiados nem sempre é profundo ou inclusivo o suficiente, podendo não estar integrado a outros tratados de direitos humanos, assim como nem sempre é integralmente respeitado pelos governos que a reconhece formalmente. “O direito internacional é visto por muitos como um alicerce contra as traiçoeiras forças políticas que o deixa de lado em troca de soluções pragmáticas que pouco garantem do ponto de vista de direitos” (Gammeltoft-Hansen, 2014, p.566).

Ainda que de bases sólidas, o reconhecimento do refúgio como categoria de proteção internacional atualmente vem sendo enfraquecido pela capacidade de mobilização política sobre o tema, sendo a prerrogativa humanitária e os amplos direitos das pessoas refugiadas uma justificativa que tem se tornado quase marginal a sua aplicação. A própria definição política de “refugiados” é frequentemente deturpada, levando a reivindicações muito distantes do pretendido: da relevância do direito internacional e de sua aplicabilidade em contextos nacionais.

Diversos autores (como por exemplo Gatrell, 1985; Zetter, 2007; Matas, 2001) expõem críticas a forma pela qual a Convenção passa a ser interpretado: dentro da perspectiva de debate no sentido Norte-Sul, de influência político e econômica preponderante, sob a perspectiva de segurança e soberania nacional. Nesse sentido, abre-se precedentes para que sejam aplicados pelos Estados novos tipos de regularização migratória que, mesmo sem deixar de cumprir a Convenção de 1951, são temporalmente menores e legalmente mais frágeis, o que implica em perda de direitos e no imediatismo das respostas possíveis. Como resultado, confronta-se a realidade de que é cada vez maior o número de pessoas refugiadas que estão vivendo em situações prolongadas de refúgio - de acordo com o ACNUR (2020), mais de 20 milhões de refugiados reconhecidos em todo o mundo (ou 77% do total) vivem no exílio há mais de cinco anos.

Ao analisar o desenvolvimento de leis nacionais nas últimas décadas, há de se considerar que o direito internacional dos refugiados manteve um impacto significativo nas políticas nacionais que pretendiam restringir ou impedir o acesso de pessoas aos mecanismos legais de refúgio. “Ainda que tardiamente, a interpretação da Convenção de 1951 e, de modo mais geral, da lei sobre obrigações extraterritoriais de direitos humanos, responderam consistentemente ao desenvolvimento de novas políticas” (Gammeltoft-Hansen, 2014, p. 588). Isso não impediu, de fato, a criação e mesmo expansão de políticas nacionais

de dissuasão que reduzam ou mesmo evitam a responsabilidade legal dos Estados sobre a proteção necessária aos solicitantes da condição de refúgio (Mann, 2013).

Sendo os Estados as instituições que têm a responsabilidade primária de regular as fronteiras e de conceder direitos civis para se reivindicar a participação em uma comunidade política, cabem aos atores do sistema internacional atuar junto aos Estados a fim de facilitar a acolhida humanitária aos requerentes da condição de refugiado - em especial pelas fronteiras terrestres de áreas fronteiriças devido ao potencial de um fluxo massivo de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Muitos Estados argumentam restritivamente com o discurso sobre sua soberania e o impacto social e econômico dos fluxos da migração e do deslocamento forçado, respondendo às pressões decorrentes do multilateralismo, mas de forma não cooperada (Krasner, 1999). Porém, os Estados não são capazes de gerenciar os desafios impostos pelos fluxos massivos de forma isolada, refletido em duas áreas concomitantes de influência: o controle de fronteiras e a identidade nacional - sendo estas, na visão de alguns estatistas, pré-condições necessárias para a manutenção da segurança do Estado (Adamson, 2006). Mais uma articulação necessária, e urgente, a ser tomada pelos atores do sistema internacional que devem exigir, portanto, o compromisso dos acordos internacionais firmados.

O REFÚGIO E OS DILEMAS DE SEU RECONHECIMENTO

Chimni (2009) afirma que a definição do termo 'refugiado' tem sido parcialmente utilizada, de acordo com os interesses políticos vigentes, de acordo com os interesses dos Estados. Isso porque o contexto do deslocamento forçado passou a ser um espaço de poder ao incorporar práticas humanitárias seletivas que refletem a prática da hegemonia. O autor indica quatro diferentes fases sobre o campo de estudos sobre refugiados e suas implicações como uma "disciplina" formal. Cronologicamente, entre 1914 e 1945, o autor destaca a fase das "questões práticas" que preocupam os Estados e a Liga das Nações Unidas; entre 1945 e 1982, quando o foco se voltou aos deslocamentos do pós II Guerra Mundial e tem origem e aplicação o Estatuto dos Refugiados; entre 1982 e 2000, quando o tema do refúgio foi aprofundado em suas múltiplas abordagens, com a criação de centros de pesquisa, periódicos e formação de redes acadêmicas; e um movimento subsequente, atual, em direção aos estudos dos deslocamentos forçados, nos quais os pesquisadores ampliaram a abordagem para contemplar agendas intersectoriais da migração e do refúgio.

Considerando que antes da década de 1980 o tema do refúgio foi recorrentemente contemplado dentro de uma categoria de interesse político externo, vinculado aos Estados e das relações subsequentes da Guerra Fria (dentro da ótica de análise dos países capitalistas e comunistas), após seu aprofundamento teórico, o movimento seguinte tornou mal definido seus limites conceituais, enfraquecendo assim sua delimitação e força política de pesquisa.

A denotação 'refugiado' constitui um dos rótulos mais poderosos atualmente no repertório de ocupações do campo humanitário e de diferenciação social. Zetter (1988) afirma que este rótulo é assimilado politicamente de duas maneiras: tanto gerando estereótipos sobre sua condição (vista publicamente como degradante e de dependência) como também, por outro lado, institucionaliza um status que requer a garantia dos direitos de proteção. Na atualidade, o autor afirma que as "imagens convenientes" de refugiados, rotuladas dentro um discurso e prática humanitários construídos no passado, foram substituídas pela necessidade dos Estados de gerenciar a globalização e os decorrentes padrões de migração e do deslocamento forçado, em específico. Com isso, novas categorizações foram sendo criadas e, conseqüentemente, limitou-se o acesso aos direitos na medida em que estes mesmos Estados controlam a entrada e o trânsito em seus territórios, gerando exclusões pela legislação adotada e restrições à garantia dos direitos, mantendo o caráter discricionário em muitos casos.

Esta dualidade entre as medidas de restrição e de acolhida fez Wood (1985) acreditar que, por meio da implementação de leis e políticas de Estado, interpretações altamente politizadas passaram a estar de forma mais evidente intrinsecamente associadas ao termo, desde as mais emergenciais (referente às medidas de abrigo e alimentação, evidentes em contextos de campos e abrigamentos de refugiados) como também a temas que o ACNUR elenca como “soluções duradouras”, sendo estas o retorno voluntário, a integração local e o reassentamento.

Com o aprofundamento das pesquisas sobre o tema do refúgio, os pesquisadores acadêmicos passaram a compreender que grandes populações de refugiados estavam concentradas em centros regionais do sul global e eram parte de novas redes de fluxos associados a mudanças no cenário econômico e dos acordos políticos. As pesquisas acadêmicas na área do refúgio em muitos casos desafiaram as agendas dos principais atores institucionais (entre governos e doadores internacionais) e levantou questões sobre suas condutas e interesses (Chatty e Marfleet, 2013). No entanto, Chimni (2009) argumenta que a maioria dos centros de pesquisa dedicados ao tema do refúgio estão localizados no norte global, contrapondo-se ao fluxo de pessoas refugiadas e, tão delicado quanto a questão geográfica, “a relação entre conhecimento e poder é evidente; o poder pode simplesmente dissuadir a produção de conhecimento crítico” (2009, p.15), reforçando a existência de temas de pesquisa que são influenciados a partir de um olhar institucionalizado dos pesquisadores.

Adamson (2006) afirma que os fluxos migratórios transfronteiriços afetam os interesses do Estado em três áreas principais relacionadas à segurança: a soberania do Estado ou capacidade e autonomia dos atores estatais; o equilíbrio de poder entre os Estados; e a natureza da violência do conflito no sistema internacional. Como estrutura deste contexto, a globalização tem transformado o ambiente em que os Estados operam, inclusive como eles formulam suas políticas de segurança (Kirshner, 2006). A gestão dos fluxos de migração internacional é uma área em que os formuladores de políticas estão tendo que pesar os custos e benefícios de determinadas políticas, atentas às suas implicações gerais para a segurança internacional, além das implicações para outras áreas de políticas, como o bem-estar social e crescimento econômico.

A questão simbólica-geográfica das fronteiras em si despertaram o interesse de alguns estudiosos (Andreas e Snyder, 2000; Bigo, 1997; Anderson e den Boer, 1994) que observaram o fim da Guerra Fria e a consequente bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética em torno do refúgio e propiciaram alterar tanto a natureza quanto a função das fronteiras nacionais, movidas para o sentido de segurança nacional diante ao estrangeiro. Além disso, preocupações com a segurança relacionadas aos impactos advindos pelo fluxo massivo de refugiados estavam sendo discutidos muito antes de 11 de setembro de 2001.

Nesse sentido, refugiados têm uma longa história de serem vistos como intimamente ligados a preocupações de segurança nacional, sendo que os Estados tradicionalmente forjaram suas políticas nacionais de imigração em resposta a seus interesses econômicos e de segurança. Por outro lado, há de se considerar neste contexto que “os fluxos populacionais de refugiados e exilados produzidos pela migração forçada têm sido o produto da ação estatal, e não de forças privadas ou de mercado” (Adamson, 2006, p.172).

A INTEGRAÇÃO LOCAL COMO SOLUÇÃO DURADOURA EFETIVA

Em um mundo ideal, os indivíduos devem pertencer a um Estado, tanto para garantir sua proteção e usufruto de direitos, como para permitir que os sistemas legais estabeleçam que este Estado possua a responsabilidade por (e não controle sobre) seus cidadãos, buscando prover proteção e meios dignos de vida. O objetivo da Convenção de 1951 sempre foi o de proteger as pessoas que não podem regressar ao seu país de origem por não possuírem a proteção de seu governo - a impossibilidade de

regressar e a falta de proteção estatal são conceitos fundamentais de sua aplicação prática.

Como forma de assegurar os direitos e os meios para o desenvolvimento das populações sob o seu mandato, o ACNUR busca prover junto aos Estados nacionais soluções duradouras de longo prazo que permitam a reconstrução das vidas de quem foi forçado a deixar as suas casas, havendo três propostas fundamentais: o reassentamento, a repatriação voluntária e a integração local.

Chimni (1999) destaca duas fases históricas das soluções duradouras do ACNUR. A primeira, entre 1945 e 1985, quando o reassentamento foi promovido como a principal estratégia da agência. Já a segunda fase, a partir de 1985, cronologicamente, retrata a repatriação voluntária como a de mais vigor nas agendas políticas do leste europeu e a partir de 1996, a “doutrina do retorno imposto” foi colocada pelo ACNUR como forma de chamar a atenção para as restrições que poderiam se tornar uma realidade involuntária de repatriamento. O autor conclui que os refugiados não podem ser acolhidos com sucesso se a sociedade receptora não apresentar em si um certo nível de desenvolvimento. Isso porque, em sua análise, a menos que haja um reconhecimento evidente dos fatores econômicos externos que levam as pessoas a buscar proteção internacional e as medidas propostas para as resolver, a comunidade humanitária pode ser vista como um instrumento de um sistema internacional explorador, que não justificaria os investimentos - e mesmo sua razão de existência - no longo prazo.

Ao mesmo tempo em que a maior parte das pessoas refugiadas estão localizadas em países pobres ou em desenvolvimento, os governos dos países de origem frequentemente não assumem a responsabilidade pela reintegração dos refugiados e mesmo das populações deslocadas. Esta perspectiva destaca o problema da abordagem tradicional do retorno voluntário, centrado nas necessidades imediatas de consumo daqueles que optam por retornar e pouco encontram perspectivas de sustentar um processo de desenvolvimento necessário para evitar novas crises e deslocamentos. Como dito pelo ACNUR, “não se pode mais presumir que as necessidades de refugiados retornados sejam maiores do que as de outros cidadãos afetados pela guerra e pela perda de oportunidades de desenvolvimento” (ACNUR, 1997, p.173).

No entanto, dada a falta de pesquisas integradas neste campo, não há uma sistematização dos custos necessários e dos impactos gerados que o deslocamento forçado pode causar em um contexto onde a resposta aos serviços básicos, como moradia, alimentação e documentação para acesso de serviços são mais urgentes. Da mesma forma, a integração não é um conceito fácil de medir, principalmente porque nenhum conjunto de dados existente combina conclusivamente todos os seus aspectos.

De fato, a dependência dos estudos sobre refugiados às definições e preocupações políticas pode ser considerado uma de suas principais fraquezas de pesquisa, ao mesmo tempo em que as realizações de pesquisas mais atuais, derivadas da academia e também por parte das instituições públicas, assim como estudos realizados por agências internacionais, podem ser capaz de responder aos problemas dos custos e impactos do deslocamento forçado, ainda que de forma desagregada (Black, 2001). Nesse cenário, faz-se necessário aprofundar os conhecimentos de como o processo de integração local de refugiados, pelo viés laboral, pode contribuir para o desenvolvimento local, em suas múltiplas facetas.

Paralelamente aos investimentos necessários de acolhida e integração, as perdas materiais e simbólicas sofridas pelas populações refugiadas reforçam percepções de vulnerabilidade e dependência e, portanto, pressupostos do ônus que possam impor. Consequentemente, encontrar soluções sustentáveis para situações de deslocamento forçado constitui um desafio significativo para os países de acolhida, em especial durante um contexto de emergência.

Um desafio relacionado a este contexto diz respeito às maneiras pelas quais as populações refugiadas e de acolhida convivem e interagem entre si para a promoção da coexistência pacífica e do desenvol-

vimento comum. Como mais da metade da população refugiada do mundo é urbana, as respostas de integração devem buscar conciliar ações de desenvolvimento integrado da sociedade, considerando os custos e impactos imediatos do deslocamento com as projeções futuras de benefícios mútuos a serem agregados aos países de acolhida.

Há de se reconhecer que os refugiados são “uma inevitável, se não intencionada, consequência do sistema de Estados, [...] são o resultado do estabelecimento das fronteiras, e da tentativa de atribuir um território para cada indivíduo” (Haddad, 2008, p.29). Entretanto, passou-se a entender que ainda que o deslocamento forçado seja uma crise humanitária (como de fato é), tal movimento também produz desenvolvimento - de curto, médio e longo prazos, negativos e positivos - que afeta diretamente o capital humano e social das pessoas que são forçadas a se deslocar e da população dos países de acolhida, impactando o crescimento e a dinâmica da economia, as trocas entre os diferentes setores, o potencial de inovação e o agregado de conhecimentos disponíveis com a chegada de refugiados aos países de acolhida.

Um estudo publicado pela consultoria McKinsey&Company em 2020 evidencia que empresas com maior diversidade étnica em equipes executivas - não só em termos de representação absoluta, mas também em variedade ou mistura de etnias - têm 36% a mais de chances de superar seus pares em termos de lucratividade. Entretanto, a mesma pesquisa ressalta que a proporção de empresas no conjunto de dados analisado sem qualquer representação de grupos minoritários (de gênero e raça) em suas diretorias é um indicador revelador da falta de progresso: nos Estados Unidos, esse dado é de 31%; no Reino Unido, 58%; no Brasil, o índice é de 73%.

Um argumento cada vez mais presente em discurso de autoridades públicas, considerando o atual cenário de nacionalismo exacerbado e conseqüente restrições fronteiriças, é de que refugiados representam um fardo para os países de acolhida, em especial pela percepção de demandarem investimentos específicos e representarem um baixo retorno econômico imediato, tornando mais deficitária a máquina pública - desconsiderando-se as contribuições positivas (reais ou potenciais) que esta população promove a medida em que se tornam mais integradas à sociedade.

Considerando o recorte da migração voluntária, Shierholz (2010) rebate com fundamentos a afirmação de que a imigração leva inexoravelmente a salários mais baixos para os trabalhadores nativos. Essa percepção se dá com base na visão da economia como um jogo de soma zero, onde se supõe que os ganhos dos imigrantes exigem uma perda correspondente entre os nativos. Shierholz (2010), entretanto, demonstra que a imigração tem um impacto pequeno, porém positivo, sobre os salários dos trabalhadores nativos em geral: embora os novos trabalhadores imigrantes aumentem a oferta de trabalho, eles também consomem bens e serviços, o que cria mais empregos. Dessa forma, a abordagem “você ganha / eu perco” para imigração e salários é excessivamente simplista, pois negligencia a crescente demanda por bens e serviços ocasionada pelo crescimento da força de trabalho.

Examinando dados estatísticos de 1994 a 2007, Shierholz (2010) constatou que a imigração realmente aumentou os salários dos trabalhadores nascidos nos Estados Unidos, em relação aos trabalhadores de outras nacionalidades em 0,4%, assim como reduziu os salários dos trabalhadores nascidos no exterior (em comparação com os trabalhadores nascidos nos EUA) em 4,6%. Isso significa que os efeitos negativos da nova imigração durante esse período pesquisado foram sentidos em grande parte pelos trabalhadores que são mais substituíveis por novos imigrantes - ou seja, outros imigrantes, vindos em fluxos anteriores. Mesmo os trabalhadores nativos menos qualificados experimentaram um modesto acréscimo de salários devido à imigração nesse período. De acordo com os estudos, esses trabalhadores aumentaram em 0,3% seus salários em comparação com os trabalhadores estrangeiros, enquanto seus colegas estrangeiros perderam 3,7% em salários.

Como não há pesquisas nestes parâmetros realizadas com o recorte específico de trabalhadores refugiados, deduz-se que tais índices entre imigrantes e nativos possa manter um padrão similar entre as pessoas refugiadas e nativas, ainda que seja necessário um investimento maior por parte dos Estados para a acolhida de refugiados - considerando a disponibilidade de mobilidade desta população (estando dispostos a ir onde os empregos são ofertados) e, no caso brasileiro, que se trata de uma população com mais anos de escolaridade e formação.

De acordo com uma pesquisa realizada pelo ACNUR (2019) em oito diferentes países latino-americanos, incluindo o Brasil, envolvendo 7.846 entrevistados, os três desejos prioritários da população venezuelana em deslocamento pelos países da América do Sul são acesso ao trabalho, à habitação e regularização para estadia legal. Especificamente sobre o acesso ao trabalho, 66% dos entrevistados disseram estar desempregados ou trabalhando informalmente, ampliando assim a possibilidade de riscos de exploração, fator este diretamente relacionado ao tipo de regularização provida pelos Estados em suas respectivas capacidades de respostas.

Já em outra pesquisa, produzida pela Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2019) sobre o perfil da população venezuelana residente no Estado de Roraima¹, estado brasileiro de fronteira com a Venezuela, o tema do trabalho é o que mais desperta interesse por informação, para 31% dos respondentes, seguido por alimentação (18%) e educação/capacitação (13%). Ao se comparar com os dados dos entrevistados com a situação que tinham na Venezuela meses antes da decisão de partida, fica evidente que a integração laboral da população venezuelana tem se mostrado um tema fragilizado da resposta humanitária nos países de acolhida ao considerar o potencial do perfil das pessoas entrevistadas: 64% da amostra eram funcionários formais, sendo 35% com registro na carteira de trabalho, 18% eram empreendedores, 11% funcionários públicos, 10% estudantes/pesquisadores e apenas 5% estavam desempregados na Venezuela. Assim, o processo de integração local, deve ser revisitado a fim de melhor propiciar a garantia de direitos e responder de forma adequada ao potencial de inclusão e desenvolvimento integrado das pessoas que foram forçadas a deixar seus locais de origem.

A VISÃO ATUAL DO ACNUR SOBRE INTEGRAÇÃO LOCAL

A abordagem do ACNUR sobre a perspectiva de como as pessoas em situação de refúgio devem conquistar suas respectivas autonomias tem se alterado ao longo das décadas. Já no início dos anos 2000, o paper "Reinforcing a community development approach" (ACNUR, 2001b) afirma que os refugiados deveriam ser vistos como sujeitos e não objetos na busca de soluções duradouras que impactam diretamente suas próprias vidas e seus destinos. Desta maneira, os prestadores de assistência humanitária (organizações humanitárias) considerariam seus beneficiários (pessoas em busca de proteção internacional) dentro de um escopo de conhecedores de seus próprios problemas e das soluções possíveis, ou seja, seriam parceiros efetivos da construção da resposta ao invés de meros receptores de serviços de assistência.

Até então, as políticas de ação do ACNUR frequentemente se concentravam na prestação de serviços de agrupamento aos refugiados, sem que houve a possibilidade de contar com a perspectiva e efetivo envolvimento dos próprios refugiados nas propostas colaborativa de como melhor se integrar nas comunidades de acolhida. Tal abordagem prévia, além de limitar a participação dos refugiados por atuar de forma mais sistemática e padronizada, invariavelmente produz dependência dos mecanismos de apoio. Tais práticas têm se mostrado limitantes na medida em que requerem grandes investimentos e

¹ A referente pesquisa foi realizada entre 30 de outubro e 18 de novembro de 2019, envolvendo 1.767 venezuelanos entrevistados com mais de 18 anos, em 14 municípios do estado de Roraima: Boa Vista, Pacaraima, Alto Alegre, Amajari, Bonfim, Cantá, Caracarái, Caroebe, Iracema, Mucajái, Normandia, Rorainópolis, São Luis do Anauá e São João da Baliza. O tamanho da amostra foi calculado estatisticamente para atingir um nível de confiança de 98,85%, com margem de erro de 2,99%, com base em números oficiais de entrada e saída de venezuelanos.

estão apenas focadas no problema, caracterizado como cenário atual, sem que se buscasse soluções mais efetivas e assertivas no longo prazo, aderentes às perspectivas locais de trabalho e renda.

Desde os anos 2000, o ACNUR passou a enfatizar as iniciativas de perspectiva comunitária para que todas as atividades implementadas pela agência fossem projetadas para permitir que os beneficiários alcancem a autossuficiência assim que viável - de acordo com a agência, "a assistência deve ser fornecida até que os beneficiários sejam competentes e confiantes o suficiente para trabalhar no sentido de melhorar suas próprias situações" (ACNUR, 2001, p.3). A construção e aprimoramento dos conhecimentos existentes são partes fundamentais deste processo colaborativo, assegurando que os refugiados aumentem sua capacidade de tomada de decisões com base em escolhas informadas e possam iniciar e influenciar ativamente o conteúdo dos programas que lhes serão direcionados.

Como passo fundamental desta transformação, em 1998 o ACNUR e outras organizações humanitárias internacionais² que atuam na prestação de serviços comunitários constituíram um grupo de trabalho que realizou uma revisão completa e crítica dos serviços prestados pelas organizações humanitárias aos refugiados, analisando como estes poderiam gerar renda com base em um redimensionamento, pela ênfase, na dinâmica de abordagem de desenvolvimento comunitário³. No decorrer da análise, o grupo de trabalho observou que muitas das limitações desses serviços poderiam ser superadas ao empoderar os refugiados em suas realizações, tratando-os como parceiros ativos e com acesso à recursos em todas as atividades de assistência e proteção.

Considerando que a maior parte das pessoas refugiadas está acolhida em países em desenvolvimento (85%), estão em situação prolongada de refúgio (77% estão vivendo há mais de cinco anos no exílio) e que mais da metade vive em áreas urbanas (ACNUR, 2020), os desafios de integração local desta população requer um alinhamento entre os programas das organizações humanitárias com as políticas públicas nacionais, estaduais e locais. Com o inter-relacionamento das ações de ambos atores (organizações humanitárias e poder público em seus distintos níveis) como forma de fortalecimento dos mecanismos de garantia de direitos da população refugiada, a perspectiva de autonomia e autossuficiência dos beneficiários deve ser o elemento que efetivamente promove a junção de ambas partes. Da perspectiva do ACNUR, as soluções duradouras⁴ que a agência promove dialogam com os contextos factuais (quando) e geográficos (onde) uma resposta humanitária se faz necessário. Como forma de se propiciar as soluções duradouras, outro conceito promovido pelo ACNUR, mais recentemente, se faz presente: o conceito de "soluções abrangentes". Estas medidas abordam todas as quatro dimensões da solução geral: a dimensão sociocultural, a civil-política, a econômica e a dimensão do status legal, refletindo assim a complexidade de uma solução realmente duradoura. Dessa maneira, as quatro dimensões das soluções abrangentes devem ser contempladas para que as soluções sejam realmente duradouras no longo prazo. Como tal, as soluções abrangentes são uma maneira de descrever o que é necessário para que uma solução seja duradoura, pois uma solução só será duradoura se for abrangente. O acesso às soluções duradouras propostas pelo ACNUR será mais assertivo se as pessoas refugiadas forem ca-

2 Dentre as organizações humanitárias internacionais, integraram o grupo de trabalho a Save the Children, Conselho Norueguês de Refugiados Serviços à Comunidade e à Família, Agência Holandesa de Socorro e Reabilitação, Comissão Feminina para Mulheres e Crianças Refugiadas e a Comissão Católica Internacional para Migração.

3 O conceito de "Abordagem de Desenvolvimento Comunitário" do ACNUR tem por objetivo o fortalecimento de iniciativas e parcerias que promovam o compartilhamento de saberes com os refugiados, resultando na apropriação de "tecnologias" em todas as fases de implementação dos programas direcionados à estas pessoas; o reforço da dignidade e da autoestima das pessoas refugiadas, promovendo que possam alcançar um maior grau de autossuficiência; e elevação da eficácia na gestão de investimentos e dos resultados (sustentabilidade) dos programas implementados pelo ACNUR e seus parceiros.

4 As chamadas "soluções duradouras" promovidas pelo ACNUR são: repatriação voluntária; reassentamento e integração local. Tais medidas foram definidas principalmente por seu componente legal e/ou geográfico: repatriação voluntária se refere ao contexto quando um refugiado cruza de volta a fronteira para retornar para sua casa; o reassentamento acontece quando um refugiado recebe apoio para se mudar para um terceiro país de acolhida por temer continuar sendo perseguido no país em que buscou proteção; e a integração local quando um refugiado adquire a nacionalidade no país de refúgio. Porém, a integração é muito mais do que um documento e os retornos não serão sustentáveis se as pessoas não tiverem mecanismos para se reintegrarem.

pazes de se tornar autossuficientes⁵ enquanto tais soluções são negociadas. Facilitar a autossuficiência por um longo período permite que o tempo decorrido entre a chegada ao novo país, o reconhecimento do status de refugiado e a identificação de soluções duradouras seja construtivo tanto para os próprios refugiados como para a comunidade anfitriã.

Qualquer que seja a solução articulada, há de se ter uma cooperação do ACNUR junto às autoridades dos países de origem, dos estados de acolhida, dos demais atores humanitários e de desenvolvimento, assim como dos próprios refugiados na construção das melhores respostas que impactam suas vidas. Entretanto, permitir que os refugiados se tornem autossuficientes enquanto se aguarda a realização de uma solução apropriada de longo prazo é um primeiro passo para que se possa alcançar plenamente qualquer uma das três soluções duradouras. Os esforços conciliados das agências humanitárias e de desenvolvimento na construção de soluções também pode reduzir a necessidade de movimentos irregulares de refugiados, facilitando assim o acesso aos mecanismos de proteção e de garantia de direitos. Como a situação de refúgio se prolonga cada vez mais não somente no contexto da América Latina e do Caribe, mas no mundo como um todo (ACNUR, 2020), a partir da presente década, o ACNUR passou a intensificar a construção de parcerias com entidades especializadas, como provedores de serviços financeiros, agências de formação profissional e junto ao setor privado empregador, com o intuito de promover a inclusão econômica de refugiados. Dessa maneira, o ACNUR tem apresentado argumentos⁶ que reforçam as vantagens de integrar a população refugiada nas comunidades de acolhimento, promovendo o diálogo entre os países e órgãos públicos e privados para o compartilhamento de boas práticas de integração local.

⁵ Por “autossuficiência” se entende, de acordo com a visão do ACNUR, a capacidade econômica e social do refugiado individual, família ou comunidade de atender às necessidades essenciais de maneira sustentável e com dignidade. Na prática, a autossuficiência geralmente significa conceder aos refugiados acesso à economia do país de acolhida, em especial por meio do acesso ao mercado de trabalho. Acesso à educação, microfinanciamento, cursos de idiomas, treinamento vocacional e acomodação adequada, assim como serviços sociais de apoio, são premissas essenciais para assegurar que os refugiados se tornem autossuficientes.

CONCLUSÕES

As comunidades das quais as pessoas refugiadas estão vivendo abrigam uma riqueza de dinâmicas sociais, políticas, econômicas e culturais já existentes, envolvendo uma série de experiências que podem servir ao propósito de desenvolvimento conjunto. No entanto, pelo fato do contexto do deslocamento forçado trazer em si mudanças drásticas (e dramáticas) na reconstrução de suas vidas, os refugiados frequentemente dependem de agentes externos para a provisão imediata de necessidades básicas, como alimentação, abrigo, serviços de saúde etc. Ao atender a essas urgências derivadas do contexto emergencial, torna-se também essencial considerar que fatores de assimilação e integração no processo de desenvolvimento de um plano de resposta de longo prazo e consistente, em que as soluções duradouras propostas pelo ACNUR devem ser revistas e readequadas.

A coordenação e cooperação intersetorial, envolvendo as diferentes instâncias governamentais, o setor privado e as organizações da sociedade civil, articuladas pelas agências humanitárias, são elementos-chave para o sucesso de uma abordagem de desenvolvimento integrado e comunitário, processo este fundamental para assegurar a participação e as efetivas contribuições que as pessoas refugiadas têm a fazer junto aos programas a eles direcionados. Alcançar uma abordagem uniforme também exigirá apoio ativo no nível de gestão e compromisso compartilhado dos atores nos vários setores, pois as identidades das pessoas refugiadas são múltiplas, sobrepostas e móveis, desafiando a fácil categorização de modelos padrão já existentes.

É preciso haver, entre os diversos atores atuantes, uma discussão aprofundada do conceito de soluções duradouras e de seus desdobramentos de geração de renda e emprego no longo prazo, adaptáveis aos contextos locais. No vigente período em que a globalização e o multilateralismo passam a ser questionados como propositores de discussões e soluções, conciliando com contexto de fragilização do mercado de trabalho formal, os conflitos armados e as inseguras políticas e sociais estão intimamente ligados com o desenvolvimento econômico. Sem empregos adequados e outros meios de subsistência para seus cidadãos, o fluxo de pessoas para e na América Latina exigirá aportes financeiros dos quais os Estados não têm capacidade de arcar e, com isso, precedentes de xenofobia e discriminação serão cada vez mais presentes devido a ótica operante de competição e não de cooperação. Cabe aos atores do sistema internacional serem propositivos para consolidar junto aos Estados o direcionamento necessário para propiciar, conjuntamente, acolhida e integração de forma digna e sustentável.

Desta forma, os atores internacionais que atuam na resposta humanitária ao fluxo de refugiados e migrantes pela região devem contemplar, além das responsabilidades dos Estados federais, as articulações internas, dentro dos territórios nacionais, para a construção de leis específicas e na consolidação das políticas existentes. No momento atual, destaca-se que o tema “Venezuela” tenha se tornado um instrumento integrante do jogo político partidário como forma de influência em eleições locais, assim como da ideologização dos poderes constitucionais e de suas devidas influências na vida urbana como um todo. Assim, o difícil papel de articulação e resposta dos atores do sistema internacional requer intervenções de longo prazo, ainda que a premissa da remodelagem necessária parte dos compromissos internacionais assegurados nas soluções duradouras propostas pelo ACNUR.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMSON, Fiona. Crossing Borders: International Migration and National Security. *International Security*, Vol. 31, No.1, pp. 165-199. The MIT Press, 2006.
- ANDERSON, Malcolm e DEN BOER, Monica. *Policing Across National Boundaries*. London: Pinter, 1994.
- ANDREAS, Peter e SNYDER, Timothy. *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Lanham: Rowman and Little-field, 2000.
- Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Executive Committee of the High Commissioner's Programme. Standing Committee 20th Meeting. Fevereiro, 2001.
- Protection Monitoring Venezuela Situation. UNHCR Publications, 2019. Disponível em <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/70440>. Acesso em 12/09/2020.
- Global Trends: Forced Displacement in 2019. UNHCR, 2020.
- Reinforcing a community development approach. UNHCR, 2001b.
- BIGO, Didier. Security, Borders, and the State. In GANSTER, Paul; SWEEDLER, Alan; SCOTT, James e DIETER-EBERWEIN, Wolf. *Borders and Border Regions in Europe and North America*. San Diego: San Diego State University Press, p. 81-104, 1997.
- BLACK, Richard. *Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy*. Center for Migration Studies of New York. University of Sussex, 2001.
- CHATTY, Dawn e Marfleet, Philip. Conceptual problems in forced migration. *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 32, No. 2, pp. 1-13. Oxford: Oxford Press, 2013.
- CHIMNI, BS. The Birth of a Discipline: From Refugee to Forced Migration Studies. *Journal of Refugee Studies*, 22(1), 2009.
- GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. International Refugee Law and Refugee Policy: The Case of Deterrence Policies. *Journal of Refugee Studies* Vol. 27, No. 4. 2014, p. 564-575).
- GATRELL, Peter. *The Making of the Modern Refugee*. Oxford University Press: New York, 2015.
- HATHAWAY, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butterworth's, 1991.
- KRASNER, Stephen. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1999.
- KIRSHNER, Jonathan, ed. *Globalization and National Security*. New York: Routledge, 2006.
- MANN, I. Dialectic of Transnationalism: Unauthorized Migration and Human Rights, 1993-2013. *Harvard International Law Journal*, 54(2): 315-391, 2013.
- MATAS, David. Refugee Determination Complexity. *Refugee* 19: 48-54, 2001.
- MCKINSEY & COMPANY. *Diversity Wins: How Inclusion Matters*. 2020. Disponível em shorturl.at/ghmW9.
- Organização Internacional para as Migrações (OIM). Monitoramento de Fluxo populacional venezuelano no BrasilDTM. Rodada 5, 2019. Disponível em: www.globaldtm.info. Acesso em 12/09/2020.
- SHIERHOLZ, Heide. Immigration and Wages: methodological advancements confirm modest gains for native workers. Economic Policy Institute. Briefing Paper, 2010.
- WOOD, Geof. The Politics of Development Policy Labelling, in *Labelling in Development Policy*. Wood, G. (ed). Sage, London, 1985.
- ZETTER, Roger. Refugees and Refugee Studies - A Label and an Agenda. *Journal of Refugees Studies*. Vol. I, No. I. Oxford: Oxford Press, 1988.
- More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. *Journal of Refugee Studies* 20(2): 172-192, 2007.



Breve Genealogía del Régimen Internacional de Derechos de las Trabajadoras y los Trabajadores Migrantes : Comprender el Potencial Sudamericano

INTRODUCCIÓN

El Régimen de Derechos Humanos comienza a consolidarse en las estructuras normativas y discursivas de la política internacional el año 1945, con la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, “la Declaración”). Sin embargo, ese es sólo el momento formal en que se concretan una serie de procesos que se venían desencadenando por décadas y que resultarán en la creación de distintos sub-régimenes internacionales.

Desde un enfoque universalista y estatocéntrico, la Declaración abre tres grandes interrogantes: ¿Quiénes tienen derecho a tener derechos humanos? ¿Cuáles son los derechos humanos? ¿Cuáles son los fundamentos teóricos y éticos de los derechos humanos? El reconocimiento sucesivo de distintos grupos vulnerables, para quienes es necesario especificar nuevas herramientas de derecho internacional, devino en una serie de nuevos instrumentos y, con ello, nuevos sujetos de derecho internacional. Entre ellos estaban los niños, las mujeres y las personas en movimiento.

El Régimen de Personas en Movimiento parece haber surgido con la Declaración Universal, aunque algunos de sus elementos son rastreables hacia décadas anteriores. Dentro de él encontramos varios sub-régimenes que tuvieron desarrollos dispares durante el siglo XX. Entre ellos están: el Régimen Internacional de los Refugiados Políticos; el Régimen Internacional de las Personas Necesitadas de Protección Internacional; el Régimen Internacional de Personas Desplazadas Forzosamente; el Régimen Internacional de Lucha Contra la Trata y Explotación; el Régimen Internacional de los Apátridas; y, finalmente, el Régimen Internacional de los Trabajadores Migrantes, que será objeto de nuestro análisis.

Este régimen se consagra con el establecimiento de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus familias (CMW) (en adelante, “la Convención”). No obstante, el bajo número de ratificaciones del instrumento abre la pregunta por la real aplicación del régimen.

En primer lugar, se hará una breve genealogía para revisar la progresión de la titularidad de derechos y su relación con el contexto sociohistórico que lo promueve, junto con el contenido que se plasma en la Convención. Posteriormente, se revisará de manera general el panorama sudamericano en lo que respecta al enfoque de derechos de la población migrante y el diálogo multilateral. Finalmente, se responde a la pregunta, ¿cuáles son las oportunidades y desafíos de América del Sur para la aplicación del Régimen Internacional de Derechos de las Trabajadoras y los Trabajadores Migrantes?

HISTORIA DEL RÉGIMEN DE TRABAJADORES MIGRANTES

Al analizar el Régimen de Trabajadores Migrantes, algunos autores encuentran antecedentes sobre su surgimiento a finales del siglo XIX (Bonet, 2006), cuando el Derecho Internacional Público ya prestaba atención al trato percibido por las personas que se desplazan entre Estados a realizar actividades económicas. En ese entonces, sin embargo, podemos decir que identificamos un sesgo de clase importante, ya que las personas a quienes refiere son principalmente inversionistas o trabajadores por cuenta propia, lo cual da cuenta de intereses de tipo comercial más que estrictamente laboral -relativo a las condiciones de trabajo de los asalariados-. Por ende, no consideraremos las condiciones del siglo XIX como un antecedente importante para el Régimen, que dista de su desarrollo durante el siglo XX.

En lo que refiere a los derechos de los trabajadores, desde la revolución industrial el estatuto de trabajador asalariado comenzó a generar discusiones, que para el siglo XIX ya pasaban a ser parte de la agenda internacional. En 1901 se fundó en Basilea la Asociación Internacional para la Protección Internacional de los Trabajadores, impulsada principalmente por empresarios dueños de fábricas, por lo que difiere del interés de las organizaciones obreras de la época.

A comienzos del siglo XX, en Europa se produjeron dos hechos históricos importantes, que pueden explicar el posterior surgimiento del régimen y sus características. En primer lugar, la Revolución Rusa, que marcó una base dentro de la lucha por los derechos de los trabajadores; y, en segundo lugar, la Primera Guerra Mundial, con el cambio de las fronteras nacionales y de la administración de las colonias. Situamos en este momento los primeros antecedentes del régimen, ya que aquí podría estar comentando la intersección entre sujeto trabajador y sujeto migrante que luego devendría en el debate sobre la titularidad de sus derechos.

Por su parte, al rastrear los orígenes del Régimen, los autores suelen identificar a la creación de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), mediante el Tratado de Versalles de 1919, como un hito crucial e inicial dentro de los antecedentes del Régimen de Trabajadores Migrantes¹. La OIT se funda bajo el principio de la justicia social, indicando en la Parte XIII del Tratado de Paz de Versalles que también se encargará de “la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero”. Al igual que otros autores como Bonet (2006), Chacón (2016), Hasenau (1991) y Kariyawasam (2006), por la magnitud de la OIT y su institucionalización, situaremos en su creación el inicio del régimen, ya que la organización reconoce internacionalmente entre sus sujetos de protección a los trabajadores migrantes. Es decir, comienza el avance hacia la titularidad de derechos.

De lo anterior, se debe tener en cuenta que este órgano estaba asociado al principal organismo internacional creado mediante el mismo Tratado, que es la Sociedad de las Naciones. Esta forma de organización política posterior a la Primera Guerra Mundial, se vio determinada por los intereses agrupados que, además de ser eurocéntricos (excluyendo a los vencidos, que no participaron de la Conferencia de Paz de París en 1919), tiene como principal objetivo la seguridad internacional, con la primacía de una perspectiva que para las Relaciones Internacionales sería de tipo realista.

Durante la primera mitad del siglo XX, previo a la Segunda Guerra Mundial, Bonet (2006) identifica tres impulsos hacia la constitución del Régimen de Personas en Movimiento. En primer lugar, el surgimiento desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de un estatuto jurídico universal para la reglamentación de los trabajadores, que incluía a los migrantes laborales. En segundo lugar, el aumento de los tratados internacionales bilaterales, que produjo que los Estados privilegieran el desplazamiento de nacionales de los países con quienes tenían tratados. En tercer lugar, el surgimiento de razones humanitarias (como la situación de los apátridas o refugiados), que abren el debate sobre la necesidad de un régimen jurídico específico. Sumado a lo anterior, añadimos que este régimen se vio fuertemente influenciado durante el período entreguerras en occidente, por los flujos migratorios correspondientes a las víctimas de los nacionalismos y del nazismo.

Sin embargo, en términos estrictos, el Régimen Internacional de Personas en Movimiento tuvo su inicio formal en 1948, con la Declaración Universal de Derechos Humanos y sus artículos 13 y 14 sobre libre circulación y asilo, respectivamente. En específico, sobre el Régimen de Trabajadores Migrantes, en la Declaración se incluyen de distinta forma los derechos de los migrantes, en cuanto cualquier derecho debe ser disfrutado en igualdad con la población nacional (Kariyawasam, 2006). Como ocurrió en la creación de la OIT, se reconoce su especificidad como sujeto, pero no la especificidad de sus derechos.

Tan solo un año después, en 1949, la OIT elaboró el Convenio N°97 sobre los sujetos trabajadores migrantes. En él, se estipula que los Estados que ratifiquen el instrumento deben facilitar las migraciones internacionales cuyo fin sea el empleo, otorgando una serie de facilidades para su incorporación como

¹ Cabe destacar que se distingue del Régimen de Personas en Movimiento, ya que, para este último, en términos generales, la creación de la OIT no es necesariamente un antecedente relevante.

trabajadores en el Estado receptor. La importancia de este convenio es que otorga directrices amplias que son aplicables a la recepción de las poblaciones migrantes en general (Chacón, 2016), como el acceso a seguridad social y el otorgamiento de un servicio gratuito de información para migrantes. A partir de este momento, comenzó el avance hacia el reconocimiento no sólo de los trabajadores migrantes como sujetos acreedores de la titularidad de derechos, sino también de la existencia de ciertos derechos particulares que, aunque se corresponden con los comprendidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, deben ser distinguidos para este grupo singularizado.

Mientras transcurría esta discusión, el contexto de la Guerra Fría y los resabios del fin de la Segunda Guerra Mundial llevaron a un auge en el Régimen de Refugiados en Europa, entre los años 1945 y 1980, que impactó en general en el Régimen de Personas en Movimiento. En el ámbito económico, era un momento de reconstrucción que requería mano de obra, en ese momento insuficiente en los Estados europeos, por lo que se abrieron las puertas al refugio y la migración como fuerza de trabajo. Por otro lado, las personas en movimiento provenientes de la Unión Soviética, como refugiados o como migrantes de otro tipo, tenían un impacto importante en términos geopolíticos, que permitía su fácil recepción. En tercer lugar, el proceso de descolonización que ocurrió a mediados del siglo XX impactó fundamentalmente a los países europeos, que eran los antiguos colonizadores, debido a los conflictos internos de los Estados nacientes. Esto llevó a la recepción de refugiados provenientes de esos países, debido también a los acuerdos llevados a cabo durante la transición hacia la independencia, por el imperio francés y británico especialmente, quienes permitieron la migración de población proveniente de sus colonias de ultramar. Finalmente, como ya hemos mencionado, durante la primera mitad del siglo XX hubo grandes flujos migratorios de europeos víctimas de la Primera Guerra Mundial, los nacionalismos y el nazismo, quienes se asentaron en países de todo el mundo, por lo que existían motivos éticos que respaldaban la recepción de población extranjera en memoria de sus propios emigrados.

En este periodo histórico comenzó el avance hacia lo que Norberto Bobbio (1991) llama la “Especificación de los derechos”, que es el avance gradual hacia la determinación de una diversidad de grupos humanos como sujetos titulares de derechos, bajo criterios como el género, la edad o la nacionalidad. Vemos que la Declaración Universal de Derechos Humanos no ha consolidado un régimen estable, sino que ha sentado las bases para la conformación de otros regímenes y sub-regímenes. Hay autores críticos sobre el alcance de la Declaración, por ejemplo, Javier de Lucas (2006) respecto al régimen de personas en movimiento, para quien “[E]l derecho de emigración es, insisto, el único contemplado en realidad en la Declaración del 48, donde es sobre todo un arma de crítica frente al bloque del Este en el contexto de la guerra fría” (p. 42). Es decir, los intereses occidentales que hemos mencionado anteriormente -económicos, geopolíticos, imperiales y éticos-, fueron centrales en los inicios del Régimen de Personas en Movimiento y del Régimen de Trabajadores Migrantes.

Para el Régimen de Trabajadores Migrantes, otro hito fundamental es el establecimiento en 1965 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Es un instrumento más específico que los anteriores en materia de derechos humanos, y que puede ser reclamado para la protección de los migrantes en tanto puede considerarse que existe una concepción racial de lo no-nacional.

Por su parte, tanto el Pacto de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, establecidos en 1966, siguen la lógica de la Declaración en que la titularidad de derechos se comprende también de forma universal, por lo que se mencionan una serie de sujetos entre los cuales no se debe distinguir al garantizar los derechos ahí expuestos, incluyendo a los individuos no nacionales.

Hacia 1970 hubo un aumento en la migración irregular, problemático para la Comunidad Internacional y crucial en el desarrollo del Régimen de Personas en Movimiento (Cano, 2010). En específico, los de-

bates dentro de las Naciones Unidas se centraron en tráfico ilícito de mano de obra, lo que devino en la cuestión de los derechos de los trabajadores migratorios (Cubías, 2006). Fue el Consejo Económico y Social (ELSOC), el órgano que para 1972 manifestó su preocupación por el tráfico de trabajadores hacia Estados de Europa, bajo bandas criminales que explotaban trabajadores africanos “en condiciones parecidas a la esclavitud y al trabajo forzoso” (resolución 1706 (LIII), preámbulo). Ese mismo año, en el vigésimo séptimo periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, se emitió la Resolución 2920 (XXVII) “Explotación de la mano de obra por medio del tráfico ilícito y clandestino”, en que se insta a los Estados a mejorar las disposiciones de recepción de los trabajadores migratorios.

En el año 1975, la OIT estableció el Convenio N°143 sobre las disposiciones complementarias de los sujetos trabajadores migrantes. Con él, los Estados suscriptores deberán suprimir las migraciones en condiciones abusivas y promover la igualdad de oportunidades y de trato a los trabajadores migratorios. Este convenio es un hito importante para el Régimen, pero no logra consolidarlo como se esperaría, sino que marca el comienzo de los problemas para que sus normas lleguen a convertirse en consensos intersubjetivos dominantes en la arena internacional. En este caso, los Estados más desarrollados o con mayor recepción de flujos migratorios eludieron su ratificación (Bonet, 2006), con lo que su aplicabilidad se ve dificultada².

En 1976 se presentó un informe sobre la explotación de la mano de obra por medio del tráfico ilícito y clandestino (Naciones Unidas, S.86.XIV.1)³, elaborado por la Relatora Especial Halima Embarek Warzazi. En él, la Relatora recomienda la elaboración de una Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de los trabajadores migratorios, a partir del diagnóstico de que había un trato discriminatorio en los Estados de acogida a los trabajadores migratorios (ACNUDH, Folleto Informativo N°24/Rev.1).

Los dichos de la Relatora Especial Halima Warzazi tuvieron eco en la primera Conferencia Mundial para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial, que se realizó en Ginebra en 1978, en la cual se recomendó crear un instrumento específico que aborde los derechos de los trabajadores migrantes. Gracias a lo anterior, en 1979, la Asamblea General de Naciones Unidas emitió la Resolución 34/172 sobre “Medidas para mejorar la situación y garantizar el respeto de los derechos humanos y la dignidad de todos los trabajadores migratorios”. Mediante ésta, estableció un Grupo de Trabajo presidido por México, para construir un instrumento que cumpliera con el objetivo de promover y proteger los derechos de los trabajadores migratorios⁴. Mientras se desarrollaba la discusión dentro del Grupo de Trabajo, la década de los ochenta estuvo marcada por el debate en Europa sobre la “crisis de refugiados”. Paralelamente, los otros sub-regímenes que forman parte del Régimen de Personas en Movimiento se veían enfrentados a sus propias crisis, producto del progresivo cierre de fronteras. Con esto, el debate sobre los trabajadores migrantes debió extenderse durante diez años para al fin obtener algún acuerdo que permitiera su consolidación mediante un instrumento.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus familias fue adoptada sin votación el día 18 de diciembre de 1990 en la 69° Reunión Plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas (Resolución 45/158). Sin embargo, por la resistencia de muchos Estados a aceptarla, tardó 13 años en obtener las 20 ratificaciones que requería para entrar en vigor (según el artículo 87 de la misma), lo que ocurrió el 11 de julio de 2003 con la ratificación de Guatemala.

Tras la adopción de la Convención, comenzaron los esfuerzos por lograr la ratificación de los Estados.

² Al año 2020, el Convenio N°143 cuenta apenas con 25 ratificaciones.

³ Aprobado por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

⁴ Participaron la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, la OIT, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En 1993 se desarrolló la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, ocasión en la que se instó a los Estados de la Comunidad Internacional a ratificar la CMW. Luego, ocurrió lo mismo en 1994 durante la Cumbre sobre Población y Desarrollo en El Cairo, y también en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social realizada el año 1995 en Copenhague. En particular, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que se realizó en Beijing el año 1995, puso el foco en el caso de las trabajadoras migratorias (Cano, 2010), donde vemos una agudización de la especificación de los derechos, que planteaba Bobbio.

Luego de la crisis de refugiados de los años ochenta, la década de los noventa estuvo marcada por el establecimiento de políticas restrictivas y cierre de canales legales de acceso por parte de occidente hacia el resto de la población mundial. La solicitud de visados y la imposición de sanciones a las compañías aéreas que transporten indocumentados produjo una baja drástica en las solicitudes de asilo y refugio. Sin embargo, la población migrante siguió encontrando canales para su ingreso a occidente como asalariados, o encontró en el trabajo un medio para su regularización migratoria bajo esas condiciones. En ese contexto, las políticas del nombramiento comenzaron a tener éxito en su reconocimiento de las migraciones como amenaza a la soberanía nacional de los Estados. se produjo una gran la resistencia de muchos Estados a aceptarla, especialmente países del Norte Global⁵, pues consideraban que la Convención podía arruinar su sistema de trabajadores temporales (Bohning, 1991).

La baja cantidad de ratificaciones de la CMW hizo que en 1998 se lanzara la “Campaña Mundial por la Ratificación de la Convención de Derechos de los Migrantes”, que buscaba instar a la ratificación de esta. Dirigida por la Organización No Gubernamental (ONG) Migrants Rights International, en conjunto con otras 13 ONGs y agencias intergubernamentales⁶. A pesar de que la campaña se convirtió en una plataforma de acción de las ONGs, enlazando a los organismos internacionales con la sociedad civil, ésta no logró el impacto esperado sobre los Estados.

Desde una perspectiva práctica, la campaña al menos logró las 20 ratificaciones mínimas que se requerían para su entrada en vigor. Sin embargo, señalaba Aurelia Álvarez en el año 2003, cuando la Convención recientemente había entrado en vigor, que se le consideraba como “el instrumento más oculto de la ONU” (Álvarez, 2003). Al año 2018, cuenta con 55 ratificaciones, casi en su totalidad correspondientes a países de África y de América Latina.

El Régimen a partir de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus familias

En las Relaciones Internacionales, el estudio de los regímenes internacionales suele utilizar la definición acuñada por Stephen Krasner (1982), para quien un régimen es “un set de implícitos o explícitos principios, normas, reglas y procesos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de relaciones internacionales” (p.186). Es decir, se entiende como un consenso colectivo que convoca a distintos actores, Estatales y no gubernamentales, en la construcción de principios de aplicación universal.

Para J. G. Ruggie (2009), la idea de que los cuatro componentes propuestos por Kasner son coherentes presenta problemas, si se tiene en consideración que se presuponen ciertas relaciones jerárquicas entre ellos que en la práctica no se desarrollan de esa forma. Un régimen no existe como una mera reproducción de estos marcos de acción, sino que tienen un carácter contingente que permite su maleabilidad.

⁵ Entenderemos como Norte Global a los países de Europa, junto con Estados Unidos y Canadá.

⁶ Participan actualmente: Migrants Rights International (MRI); December 18; Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH); Global Migration Policy Associates (GMPA); Human Rights Watch (HRW); International Catholic Migration Commission (ICMC); OIT; International Organization for Migration (OIM); International Trade Union Confederation (ITUC); Migrant Forum in Asia (MFA); Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR); Public Services International (PSI); UNESCO; World+ Council of Churches (WCC); Amnistía Internacional (AI) (Observador).

Identificamos a la adopción de la Convención como el momento de consolidación del régimen, para lo cual es necesario entender los contenidos y principios plasmados en este instrumento. Para María Ángeles Cano (2010), la Convención se cimienta en dos principales argumentos. El primero, el reconocimiento de la situación de vulnerabilidad del grupo al que hace referencia, a partir de la Ausencia de su Estado de origen al acceder a un empleo en el país de destino. El segundo argumento es que, mediante los instrumentos de derechos humanos previos a la CMW, no existía un debido reconocimiento de sus derechos como grupo específico, por lo que “requieren una protección internacional específica y apropiada” (Cano, 2010, p.148). Es decir, es el proceso de especificación de los derechos, de Bobbio, el que prima en la creación de la Convención y del régimen. En efecto, la CMW es el único tratado internacional de derechos humanos que menciona expresamente la situación de vulnerabilidad de un grupo de personas (Nifosi-Sutton, 2017), fundamentando con ello la necesidad de su protección a nivel internacional.

El espíritu de la Convención se funda en el principio de la no discriminación, que se encuentra en su artículo primero, lo cual se explica por su relación histórica tan estrecha con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. A su vez, el Artículo 88 supone que no existe reciprocidad entre los Estados a partir de la ratificación, sino que la no discriminación según nacionalidad debe ser general (haya su Estado de origen ratificado o no).

La estructuración de la Convención da cuenta del enfoque de esta en el otorgamiento de derechos. La Parte I y la Parte II de la Convención, de los artículos 1 al 7, refieren a sus alcances generales. La Parte III, de los artículos 8 al 35, es sobre los derechos humanos de todos los trabajadores migrantes. Por su lado, la Parte IV, de los artículos 36 a 56, es sobre los derechos atribuibles a los trabajadores que se encuentren en situación migratoria regular. La Parte V, de los artículos 57 a 63, es sobre las disposiciones aplicables a ciertas categorías particulares de trabajadores. La Parte VI, de los artículos 64 a 78 especifica la aplicación de la Convención, con los deberes de los organismos internacionales y de los Estados parte. Finalmente, las Partes VIII y IX son sobre disposiciones generales y finales, respectivamente.

La Convención reconoce como sujeto a todos los trabajadores migrantes, con el objetivo de que tanto los migrantes calificados como los no calificados gocen de derechos humanos en igualdad (Cançado, 2008). Apunta a una noción de inmigrante que es la clásica: la de *Gastarbeiter*, de *guest worker* (De Lucas, 2006), con lo que la cuestión de los refugiados, los asilados políticos y los trabajadores no formales queda en los márgenes del Régimen⁷. Junto con esto, la incorporación de las familias como sujeto derivado también supone una ampliación para la titularidad de derechos que otorga el Régimen de Personas en Movimiento.

En su reconocimiento del trabajador migrante como sujeto de derecho, hace una primera distinción entre trabajadores regulares e irregulares, en su Artículo 5. Por ello es por lo que la Parte III de la Convención, sobre derechos humanos, otorga una “protección reforzada” de los mismos (Kariyawasam, 2006), general a todos los trabajadores (y que no se distingue mayormente de los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos); mientras que la Parte IV confiere ciertos derechos adicionales que sólo corresponden a los trabajadores regulares o documentados.

La Convención realiza una segunda distinción en su Artículo 2, donde especifica categorías particulares de trabajadores migrantes y sus familias, es decir, ciertas tipologías relativas al tipo de trabajo que ejercen o a las condiciones en que lo hacen. Entre ellas están: trabajador migratorio, trabajador fronterizo, trabajador de temporada, marino, trabajador en una estructura marina, trabajador itinerante, trabajador

⁷ A pesar de que estos sujetos parecen corresponder a otro sub-régimen (el de los refugiados o asilados), muchas veces ambas categorías se corresponden. Sobre la materia, ver: Carling. J. (2015). Refugees are also Migrants. All Migrants Matter. Oxford Law Faculty. <http://bordercriminologies.law.ox.ac.uk/refugees-are-also-migrants/>

vinculado a un proyecto, trabajador con empleo concreto, trabajador por cuenta propia. Luego, la Parte V de la Convención entrega disposiciones específicas aplicables a cada categoría de trabajador/a.

Entre los elementos sustanciales en la ampliación de la titularidad de derechos, llama la atención que la CMTF incluye a las familias de los trabajadores. El sujeto central de derechos es el/la trabajador/a migrante, mientras que como sujeto derivado encontramos a sus familias. Empero, al revisar el Artículo 4 que trata sobre el tema, éste reconoce como “familiar” a quienes tengan un vínculo matrimonial o una relación que, bajo la legislación local, produzca efectos equivalentes (Camós y Rojo, 2004). Es decir, mantiene el concepto tradicional de familia, ligado al matrimonio. Junto con esto, también reconoce a los hijos y otros familiares a su cargo, reconocidos por la legislación aplicable.

Por la especificidad del sujeto de derecho al que reconoce la Convención -y el régimen-, es que destaca la distinción que realiza en su Artículo 6 entre “Estado de origen”, “Estado de empleo” y “Estado de tránsito”, de lo que se desprende que no comprende al trabajador migrante como un individuo localizado, sino que incluye la totalidad del proceso migratorio. Esto otorga claridad a los Estados parte, pues entonces los Estados de origen tendrán atribuciones y obligaciones respecto a sus nacionales que trabajen en otro Estado.

Para garantizar el cumplimiento de la Convención, en el año 2004 se creó como órgano responsable el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (en adelante, “el Comité”). Los Estados parte presentan informes periódicos relativos al ámbito de la Convención, así como también se emite un informe por parte del mismo órgano, elaborado por la Relatora Especial sobre Trabajadores Migrantes, con observaciones y recomendaciones para el cumplimiento de las obligaciones.

El actor clave que identificamos dentro de este Régimen ha sido la OIT, pues es la institución impulsora y referente en el reconocimiento de la titularidad de derechos de los trabajadores migrantes. En segundo lugar, en el contexto actual, las ONGs agrupadas dentro de la plataforma de la campaña mundial por la ratificación de la CMW, son los actores que desde la creación de la convención han luchado por la expansión del Régimen y sus normas. Entre estas últimas, destaca la ONG Migrant Rights International, quien ha liderado el proceso.

Existen otros actores, como el Foro Social Mundial o la Comisión Global sobre Migraciones Internacionales, que se han hecho presentes en el debate, sumándose al reconocimiento de los trabajadores migrantes como sujetos de derecho, pero sin un énfasis particular. En este mismo plano comprenderemos a la Relatora Especial sobre Trabajadores Migrantes, quien desde la OIT debe examinar periódicamente el cumplimiento de las obligaciones de los Estados parte, mas no ha tenido un rol activo en la promoción de la expansión del régimen. En esta línea, también se incluyen como actores parte del régimen los Estados miembros que han ratificado la CMW (Ver Anexo 1).

Cuando comenzaron a sentarse las bases del régimen, fueron tanto empresarios como organizaciones obreras quienes ponían en la agenda internacional la cuestión de los derechos de los trabajadores. Dentro de este sub-régimen, el de los trabajadores migrantes, no se ha reconocido especialmente a este sujeto como titular de derecho en los discursos de organizaciones obreras o empresarios, en el nivel de especificidad que logra la Convención. Más bien, las organizaciones de base y el empresariado los reconocen como parte del conglomerado general que serían los trabajadores.

Un tipo de actor particular dentro de este régimen es la comunidad epistémica que, sin un consenso, presenta posiciones disímiles respecto a la utilidad de la Convención. Existen autores que celebran su creación y ratificación como un avance hacia el reconocimiento de los derechos de los trabajadores migrantes, pero hay quienes señalan que puede ser un retroceso pues los términos en los que se plantea

provocan el rechazo de los Estados del Norte Global.

Desde una perspectiva crítica, Javier De Lucas (2006) plantea que la Convención no otorga mayores elementos en materia de derechos, sino la referencia al sujeto de derecho, que al ser ampliada a la condición de trabajador, más allá de su regularidad migratoria, termina siendo un argumento de los Estados que se niegan a su ratificación, lo cual explica el fracaso del instrumento:

La mayor parte de las escasas ratificaciones -una treintena a finales de 2005- provienen de países que sobre todo son emisores de flujos migratorios (como Marruecos, Mali, Bolivia, Uganda, México o Uruguay) que intentan proteger internacionalmente a aquellos de sus ciudadanos a los que no pueden asegurar trabajo digno y encontrar la cobertura de legitimidad internacional de la protección de derechos humanos. (De Lucas, 2006, p.33)

En la misma línea, Prasad Kariyawasam (2006) indica que la Convención no es un instrumento que fomenta políticas migratorias de tipo liberal, sino que ha originado una serie de malos entendidos, como el supuesto de que favorecería la migración irregular. A su vez, el otorgamiento de los derechos protegidos mediante la ratificación, desde estos supuestos, también podría convertirle en un Estado más atractivo para la población migrante.

Desde nuestra perspectiva, el otorgamiento diferenciado de derechos según situación migratoria no favorece el reconocimiento del trabajador migratorio como sujeto titular de derechos, a partir de su vulnerabilidad en cualquier situación administrativa que se encuentre, por el solo hecho de ser no-nacional. En palabras de Jordi Bonet (2006):

La especial vulnerabilidad del trabajador migratorio se desprende de su condición de extranjero en otro Estado (...) con su condición de persona que pretende desempeñar un trabajo remunerado, susceptible de ser sometido, en el mejor de los casos, a semejantes condiciones de explotación que los trabajadores que son nacionales del Estado. (p.97)

Las partes I y II de la CMW, tienen como rector el principio de la no discriminación, que es el que debe primar por parte de cualquier Estado miembro de la Convención. Sin embargo, la distinción que se hace entre las parte III y IV contradice el principio bajo el cual se regía inicialmente. La parte III (artículos 8 a 35 de la Convención) recoge los derechos humanos que corresponden a todos los trabajadores migratorios y sus familias, en tanto la parte IV (artículos 36 a 56 de la misma) da cuenta de los derechos que pertenecen exclusivamente a tales trabajadores y familiares que se encuentren en situación migratoria regular -y con un trabajo formal-. Es decir, otorga ciertos derechos fundamentales a cualquier trabajador migrante, mientras que otros derechos, muchos de ellos estrictamente laborales -como el derecho a elegir su actividad remunerada o el derecho a la sindicalización- quedan destinados exclusivamente a los/as migrantes regulares.

En lo que respecta a la incorporación de la familia como sujetos derivados de derecho, su concepción "tradicional" de familia, ligada al matrimonio y a las legislaciones aplicables localmente como equivalentes a él, es parte del ámbito subjetivo de la Convención (Camós y Rojo, 2004). ¿Cuáles son las relaciones que producen efectos equivalentes al matrimonio? En caso de que un Estado parte revisara el caso de un nacional que trabaja en otro Estado parte, alguno de ellos puede no reconocer dicha equivalencia en la legislación del otro. Además de los acuerdos de hecho o uniones civiles, que no se encuentran plenamente expandidas en las legislaciones internas de los Estados, existen particularidades dentro de ellas, como el matrimonio homosexual o múltiple, que pueden ser fuente de dobles interpretaciones.

En síntesis, consideramos que el instrumento consolida 4 ámbitos de protección a los trabajadores migratorios en el marco del Régimen: i) el principio de igualdad y no discriminación; ii) el migrante irre-

gular como sujeto de derecho; iii) la migración como proceso (contemplando países de origen, tránsito y destino); y iv) la familia como sujeto derivado.

El panorama sudamericano para el desarrollo del régimen

La falta de ratificación de la CMW en el Norte Global ha abierto la pregunta por la eficacia y real aplicación del instrumento, y con ello el alcance del régimen, en tanto abarca apenas un tercio de los Estados del globo y, por lo demás, buena parte de ellos son países expulsores de migración.

Cabe destacar que la genealogía del régimen se ha construido en relación con el Norte Global, pues los fenómenos sociohistóricos con mayor incidencia en su construcción se ubican especialmente en ese espacio. Sin embargo, el espacio de aplicación de la Convención -el instrumento primario del régimen- en la actualidad un territorio completamente distinto al que lo originó.

En lo que respecta a África, cerca de la mitad de los Estados del continente han ratificado este instrumento. Por su parte, en el caso de América del Sur, todos los países excepto Brasil han ratificado el instrumento. De lo anterior, es que resulta interesante preguntar si acaso será posible un mayor fortalecimiento de este régimen en clave sudamericana.

Las migraciones dentro de la región se han visto facilitadas históricamente por un impulso de cooperación interestatal. A pesar del contexto global en que las políticas migratorias son progresivamente más restrictivas, en la década de los noventa, América Latina -y, en particular, el Cono Sur- era impulsora de la cooperación regional para una migración ordenada, segura y regular.

La región de América Latina y el Caribe tuvo una notoria recepción de migrantes de ultramar durante la primera mitad del siglo XX, lo que marcó las configuraciones nacionales de los países. No obstante, a partir de la década de los 70 comenzó a forjarse un carácter expulsor de la región (Stefoni, 2018), con el cual América Latina se consolidó hacia la década del 2000 como fuente de emigración a nivel global (CEPAL, 2018). Pese a lo anterior, se ha constatado que, salvo algunos flujos excepcionales, la mayor parte de la migración internacional en América Latina ha sido de carácter intrarregional (OIM, 2017; CEPAL, 2018); y en América del Sur ha estado impulsada principalmente por el factor laboral (SICREMI, 2015; Stefoni, 2018).

La creciente migración intrarregional impacta entonces los flujos de entrada y de salida, pues es emigración e inmigración según el país desde donde se le mire. Entre los años 2000 y 2010 aproximadamente, Chile y Uruguay fueron los únicos países de América Latina y el Caribe que no presentaron un aumento en el número de emigrantes del país, mientras que Haití y Venezuela fueron los países con un mayor aumento de emigración intrarregional (Martínez y Orrego, 2016).

Ante la variabilidad y aumento de los flujos intrarregionales, existe una experiencia histórica de cooperación intrarregional que podría facilitar el diálogo para la protección de derechos de las trabajadoras y los trabajadores migratorios.

Desde la segunda mitad del siglo XX, en el continente latinoamericano se llevaron a cabo distintos procesos de integración regional, unos siguiendo la línea bolivariana o americanista y otros con un tinte mucho más neoliberal⁸. En América del Sur, el primero de ellos fue la Comunidad Andina de las Naciones (CAN), fundada en 1969 con la suscripción del Acuerdo de Cartagena, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Décadas después, se creó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) mediante

⁸ Se entienden como procesos de integración de tipo neoliberal aquellos centrados en la cooperación económica para la inserción en los mercados internacionales. Como contraparte, los procesos bolivarianos promueven una integración panamericanista, con lineamientos políticos progresistas.

el Tratado de Asunción el año 1991, incluyendo inicialmente a Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay como miembros plenos.

Luego se sumaría Venezuela como Estado Parte el año 2006⁹ y Bolivia el año 2012¹⁰, mientras que el resto de los países de América del Sur se han incorporado como Estados Asociados¹¹.

En ese mismo periodo, a nivel global el diálogo multilateral respecto a las migraciones tuvo como hito importante la Conferencia Mundial sobre Población de 1994 en El Cairo. En esta instancia se propuso realizar grupos consultivos regionales que abordasen la temática, cuya discusión sobre migraciones internacionales ya problematizaba la gestión global de los flujos migratorios y, en específico, la distinción entre migrantes regulares, migrantes irregulares y refugiados/as o solicitantes de asilo (Naciones Unidas, 1995).

Tras el mandato de Naciones Unidas, el año 1999 se realizó el "Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo" en Lima, Perú. Luego, el año 2000 se llevó a cabo la Primera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)¹² en Buenos Aires, Argentina, respondiendo al compromiso adquirido en Lima sobre el abordaje de las migraciones "como materia de alta relevancia para las relaciones internacionales en el área" (OIM, 2000a, p.1). La CSM decide distinguirse de la Conferencia Regional de Migraciones (CRM), llevaba a cabo por América del Norte, pues esta última tenía un enfoque securitario y la CSM aspiraba a un proceso más respetuoso de los derechos humanos.

La declaración final de la Primera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones ponía el foco en la cooperación regional para fortalecer los procesos de integración y, como plasma en su Acuerdo Tercero, "Aunar esfuerzos para garantizar la protección, defensa y promoción de los Derechos de los migrantes" (OIM, 2000b, p.2). Según los documentos oficiales, la discusión versó principalmente sobre elementos de cooperación técnica y modernización de la gestión migratoria, con énfasis en la protección de los derechos humanos de la población migrante. Estos lineamientos vanguardistas, reconociendo a las personas en movimiento como sujetos de derecho, sentaron un precedente importantísimo para los siguientes procesos de diálogo y cooperación que se desarrollarían en la región.

Al año 1999 habían sido promulgados 2 instrumentos aplicables a los nacionales de los Países Miembros del MERCOSUR: el "Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo" y el "Acuerdo Multilateral de Seguridad Social". Estos instrumentos resultan un antecedente interesante que explicaría los distintos enfoques que primaron previo a la conformación del Acuerdo. En este caso, ambos instrumentos abarcan aspectos fundamentales de las relaciones laborales que se gestaban en el territorio comprendido por estos Estados.

Los procesos de integración y desarrollo regionales, en el marco de la globalización económica, tomaron un papel central. El MERCOSUR continuó el proceso de integración regional y estableció el año 2002 el "Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile"¹³. Este instrumento permite que Nacionales de un Estado Parte o de Países Asociados del MERCOSUR obtengan un permiso de residencia en otro Estado Parte o País Asociado, ya sea desde la sede consular respectiva en su país de origen o en los servicios de inmigración del país de destino.

El Acuerdo de Residencia MERCOSUR no solo determina cuáles serán las condiciones en que se podrá

⁹ La República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida en el MERCOSUR desde el 5 de agosto de 2017, con la emisión de la "Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR". Ver: <https://www.MERCOSUR.int/documento/decision-sobre-la-suspension-de-venezuela-en-el-MERCOSUR/>

¹⁰ Al año 2020, la adhesión de Bolivia aún no se encuentra ratificada.

¹¹ Los Estados Asociados al año 2020 y las fechas de ratificación de su adhesión son: Chile (1/10/1996), Colombia (15/12/2004), Ecuador (15/12/2004), Guyana (11/07/2013), Perú (30/12/2005) y Surinam (11/07/2013).

¹² Los países que participaron en esta primera Conferencia fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

¹³ Su entrada en vigor fue en el año 2009, luego de que el último país (Paraguay) ratificó el Acuerdo.

solicitar el permiso de residencia, sino que consagra, a partir de su Artículo 8, ciertos derechos que los Estados Parte, Bolivia y Chile deberán respetar. Su Artículo 9 consagra la igualdad de derechos civiles; el trato igualitario con nacionales; el derecho de los hijos e hijas de inmigrantes a su nombre, registro, nacionalidad y educación. Por otra parte, el Artículo 10 promueve medidas de prevención y protección al empleo en condiciones ilegales, con énfasis en el tráfico de personas con fines de explotación laboral.

Además, un año después de la creación del acuerdo, el año 2003, se creó el Foro Especializado Migratorio (FEM) del MERCOSUR, originado a partir del Grupo Migratorio anteriormente conformado.

De esta forma, más allá de resolver la necesidad del comercio de servicios, se produce el reconocimiento de las personas en movimiento como sujetos de derecho, y no solo de forma individual, sino con el sujeto derivado que son los hijos e hijas. El cariz que tomó el acuerdo tiene estrecha relación con los procesos regionales y la actividad en torno al régimen, que versaba por la protección de derechos de la población migrante.

Por su parte, la CAN también llevó a cabo sus propias medidas relativas a las personas en movimiento. El año 2001, mediante la Resolución 527, se creó la Tarjeta Andina de Migración que facilita la libre circulación por los territorios de la Subregión Andina. Con esto, los nacionales de los Países Miembros solo requieren la calidad de turista para su libre circulación. Además, el año 2003 se crearon el Instrumento Andino de Migración Laboral (Decisión 545) y el Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios (Decisión 548). En ese entonces la CAN ya contaba con un Comité Andino de Autoridades de Migración, pero no fue sino hasta 2008 cuando consolidó el Foro Andino de Migraciones.

Estos dos procesos de integración y sus instrumentos para la gestión migratoria serán herramientas sumamente útiles para la circulación de personas a nivel regional. Luego surgieron otros procesos sudamericanos de integración, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (2004), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2007) con su proceso de construcción de la ciudadanía latinoamericana (2012)¹⁴, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (2011) y la Alianza del Pacífico (2012).

En la última década destacan especialmente tres iniciativas de diálogo y cooperación multilateral. La primera es el Plan Sudamericano de desarrollo Humano para las Migraciones, que comenzó a formalizarse el año 2010 con el documento emanado de la X CSM. Entre los principios rectores de este Plan se incluyen: el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes, el ejercicio de la libre movilidad, el derecho a la libertad de circulación, la garantía de una ciudadanía plena para las personas migrantes, y “el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes como parte de los procesos de integración regional” (CSM, 2010, p. 13). Este y los siguientes documentos emanados de la CSM¹⁵ comenzaron a perfilar la aspiración de crear una Ciudadanía Sudamericana, que consagre el principio de la libre movilidad en respeto y garantía de los derechos humanos de quienes migren.

Una segunda iniciativa para destacar es la conformación del “Proceso de Quito”, un espacio de diálogo multilateral latinoamericano que se gestó luego de la “Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región”, establecida el 4 de septiembre de 2018. En este documento 11 Estados¹⁶ consignaron 18 puntos que aspiran a “articular una coordinación regional con respecto a la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos en la región” (Declaración de Quito, 2018, p. 1). Entre los más destacables se encuentra la creación de un programa regional para intercambio de información

14 Ver UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN/N°27/2012.

15 Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2010); Declaración de Brasilia Rumbo a la Ciudadanía Sudamericana (2011); Ciudadanía Suramericana: nueva cultura de libre movilidad humana hacia la Ciudadanía universal (2018); entre otros.

16 Participaron representantes de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

entre los Estados, con énfasis en construir mecanismos de asistencia humanitaria¹⁷.

Ante el aumento de la emigración venezolana hacia otros países de la región, surgió un espacio de diálogo y cooperación que podríamos llamar contingente, pues se origina por movimientos migratorios específicos que requieren atención. En este caso, el aumento de la emigración venezolana y las condiciones de vulnerabilidad en que se ha encontrado esta población han motivado la búsqueda de una respuesta colectiva a este fenómeno.

Una tercera iniciativa interesante es el plan de acción del "Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR", establecido el año 2010 mediante la Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N° 64/10. En él, los Estados Parte del MERCOSUR se comprometen a buscar progresivamente la conformación de un Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR, esperando su plena implementación hacia el año 2021, cuando se celebre el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción. La propuesta impulsada por Brasil llevaría a la implementación de una política de libre circulación de personas en la región, consagrando además ciertos derechos fundamentales para los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR. Sumado a esto, se promovería la igualdad de condiciones de acceso a la salud, la educación y al trabajo, con un reconocimiento progresivo de derechos políticos.

Internacionalización de las políticas migratorias sudamericanas: oportunidades y desafíos para el futuro del régimen

A pesar de que las redes transnacionales de cabildeo e influencia han sido cruciales en el surgimiento y desarrollo para muchos regímenes (Keck y Sikkink, 1999) (especialmente otros sub-regímenes del Régimen de Personas en Movimiento), en la segunda década del siglo XXI tienen escasa influencia sobre individuos o Estados que puedan mejorar el alcance del Régimen de Trabajadores Migrantes.

Sobre la difusión de normas internacionales de derechos humanos, Alison Brysk (1993) plantea que existen tres condiciones necesarias para producir cambios en la esfera doméstica. En primer lugar, poner en la agenda internacional a los Estados violadores de derechos humanos; en segundo lugar, legitimar las demandas de los grupos domésticos de oposición; y en tercer lugar, presionar desde dentro y desde fuera del país a los gobiernos, mediante la creación de una estructura transnacional. El proceso de socialización de las normas no ha sido exitoso en el régimen, en tanto no se han logrado ninguna de las condiciones que propone Brysk (1993) para lograr cambios sustantivos en las esferas domésticas de los países que no han ratificado la Convención, a pesar de los destacables esfuerzos de la Campaña Mundial por la Ratificación de la Convención de Derechos de los Migrantes durante dos décadas.

Contrario a lo que ocurre en el Norte Global, al analizar la política migratoria de la región hemos de tener en cuenta que América Latina se caracteriza "*por su triple condición de área de tránsito, origen y destino de migrantes*" (Ceriani, 2011, p.70). A diferencia de los países del Norte global, tradicionalmente países de destino de los flujos migratorios, la política migratoria de América Latina, y en específico de Sudamérica, debe elaborarse con especial atención y equilibrio entre la protección a la población inmigrante, emigrada y en tránsito hacia su destino.

Las particularidades latinoamericanas han dado paso a la conformación de distintos espacios de diálogo y cooperación, reconociéndose un proceso de regionalización de las políticas de migraciones internacionales en Sudamérica (Nicolao, 2015). Este proceso habría derivado de las limitaciones de algunos estados para responder adecuadamente al fenómeno migratorio de manera unilateral.

Con la internacionalización de las políticas migratorias sudamericanas aumentó la presencia de acto-

¹⁷ Luego de esta instancia se han sucedido distintas reuniones continuando el Proceso de Quito, la última de estas fue la V Reunión Técnica realizada el 14 de noviembre de 2019 en Bogotá.

res no estatales en las discusiones sobre la materia. Para Leiza Brumat (2019), se produce una lucha de poder entre actores "pro-derechos humanos" y actores "securitistas", por lo que la inmigración estaría más presente en los discursos públicos en América del Sur y, con ello, más politizada. Se han producido marchas y contramarchas relativas a este ámbito y, en específico, a la regularidad migratoria de la población foránea (Nicolao, 2015). A lo anterior se suma la relación con Estados Unidos, cooperativa o de contraposición, que hará que su discurso pueda permear también las políticas domésticas de los Estados latinoamericanos.

Vemos que, por un lado, se han conformado importantes espacios de cooperación y diálogo respecto a las políticas migratorias, algunos de los cuales han derivado en instrumentos de gestión conjunta y categorías migratorias aplicables a nacionales de un conjunto de Estados, como es el caso del MERCOSUR. No obstante, por otro lado, producto de esta discusión y de los giros políticos de la región, las políticas migratorias resultan contradictorias en sí mismas, con una yuxtaposición entre apertura y cierre (Acosta, 2018 en Brumat, 2019): aplican una perspectiva de derechos humanos, pero mantienen el foco en el estricto control migratorio.

Al parecer todavía no se ha superado del todo la dicotomía interno-externo (Nicolao, 2015), de modo que no solo falta una adecuada incorporación los compromisos regionales a la legislación interna, sino que los organismos de ejecución de política migratoria interna, en los distintos niveles, no aprehenden de igual manera dichos acuerdos en sus prácticas funcionarias.

El control migratorio lleva consigo políticas selectivas, que distinguen la inmigración deseada según los intereses -principalmente económicos- del país de destino, construyendo políticas de control unilaterales que resultan ineficaces por su poco realismo. Para Pablo Ceriani (2011), las políticas migratorias de la región poseen una visión instrumental, que se funda en un criterio utilitarista. Eduardo Domenech (2013) coincide con esta perspectiva, considerando que en América Latina han primado las "políticas de control con rostro humano", fundadas en una jerarquización según cuán deseable es la población de tal o cual país de origen.

Una perspectiva contrapuesta y más optimista es la de Lelio Mármora. Para él, los patrones migratorios cambiantes y la difícil respuesta de los Estados de América Latina a los flujos migratorios de fines del siglo XX originaron un momento de "desgovernabilidad migratoria" (Mármora, 2002), que promovió la búsqueda de respuestas en instancias de carácter bilateral y multilateral. Producto de estos procesos, Mármora (2010) considera que en América del Sur ha predominado el modelo de "desarrollo humano de las migraciones", pues han primado los espacios de diálogo, los convenios bilaterales -de los cuales se cuentan más de 200 a la fecha (Mármora, 2003)- y la libre circulación de personas.

Conclusiones

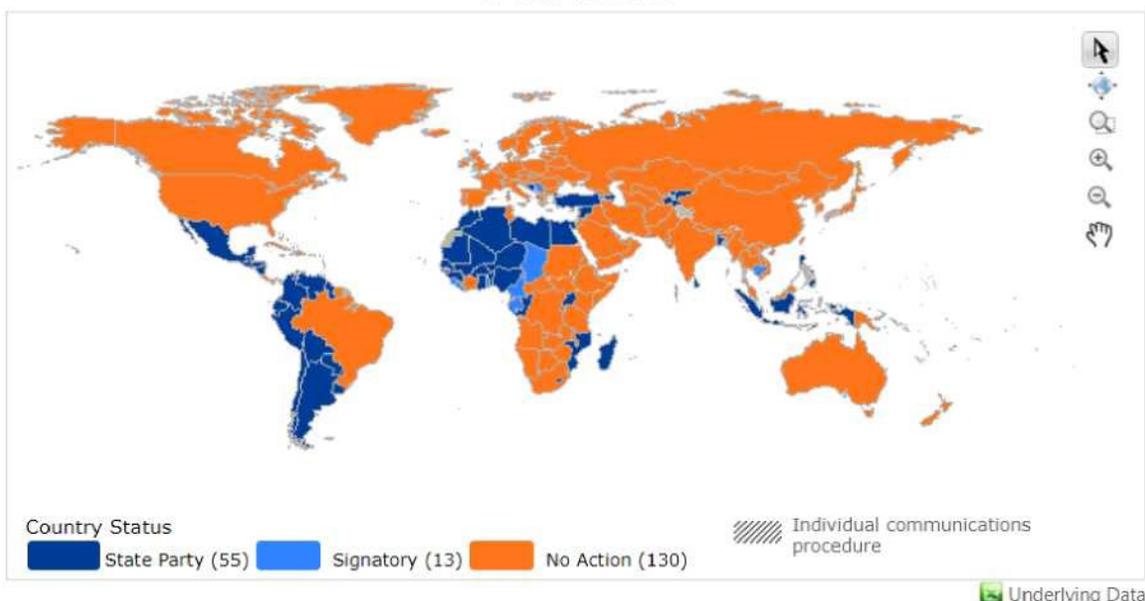
Podemos señalar que el Régimen Internacional de Trabajadores Migrantes ha sido fuertemente influenciado y direccionado por el acontecer en los países del Norte Global, y particularmente en Europa. La OIT figura como actor central durante el desarrollo del régimen, primero bajo la influencia de los intereses del empresariado, a comienzos del siglo XX, mientras que desde la década de los sesenta comienzan a incluirse como actores activos la sociedad civil y las ONGs. Sin embargo, a pesar de no compartir normativamente el principal instrumento normativo del régimen, que es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus familias, entre los actores principales del régimen siempre han estado los Estados europeos. Son relevantes pues figuran entre los principales receptores de flujos migratorios, por lo que sus posiciones y discursos afectan directamente el efectivo reconocimiento de los derechos de los trabajadores migrantes.

La Convención es un instrumento que surge en reconocimiento de la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes como grupo, aunque dentro de ella distingue entre trabajadores en situación migratoria regular e irregular. Esto ha sido un elemento criticado desde la comunidad epistémica, pues provocó malos entendidos para una inicial ratificación de los Estados de Europa, que paralelamente se fue reforzando mediante discursos de securitización y criminalización de las migraciones. La baja cantidad de ratificaciones, producto de estos factores, ha llevado a que se comprenda en complementariedad con otros instrumentos, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

Es posible señalar que existe poca sensibilidad en la comunidad internacional sobre la importancia del reconocimiento de los trabajadores migratorios como sujetos de derecho. Ante ello, prima el autointerés de los estados como consenso intersubjetivo dominante, pugnando con los esfuerzos a nivel regional por el reconocimiento de derechos y la conformación de espacios de libre circulación de personas. Aunque el panorama sobre la aplicación del régimen en el Norte Global es sumamente desalentador, América del Sur destaca como una región donde casi todos sus Estados han ratificado el instrumento y que, además, ha desarrollado espacios de diálogo y cooperación multilateral que han incorporado parcialmente el enfoque de derechos humanos. A partir de la internacionalización de las políticas migratorias que se ha desarrollado en la región, es posible concluir que Sudamérica podría ser un terreno fértil para la consolidación del Régimen Internacional de Derechos de los Trabajadores Migrantes, en tanto los consensos internacionales puedan sobreponerse a la corriente de políticas migratorias securitarias.

Anexo 1. Mapa de las ratificaciones de la Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus familias

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families



Note: Click [HERE](#) for the application of the treaty to overseas, non-self-governing, and other territories. Click [HERE](#) for the list of international human rights treaties and optional protocols.

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Mapa Interactivo.

Bibliografía

- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (s/f). Folleto Informativo N°24/Rev. 1). <https://www.ohchr.org/SP/PublicationsResources/Pages/FactSheets.aspx>
- Álvarez, A. (2003). Al fin ya se ha hecho realidad la obligatoriedad de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (workingpaper). Facultad de Derecho, Universidad de León.
- Bobbio, N. (1991). El tiempo de los derechos. Madrid: Editorial Sistema. Bohning, R. (1991). The ILO and the New UN Convention on Migrant Workers: The Past and Future. *International Migration Review*, 25(4), 698-709. <https://www.doi.org/10.2307/2546841>
- Bonet, J. (2006). La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. En F. Mariño (Ed.), *Un mundo sin desarraigo: el derecho internacional de las migraciones* (pp. 92-131). Madrid: Editorial Catarata.
- Brumat, L. (2019). (Libre) circulación de personas y políticas migratorias regionales en el MERCOSUR. Estado del arte. *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales* 3, 10-24. <https://www.doi.org/10.28917/ism.2019-v3-10>
- Brysk, A. (1993). From above and below. *Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina*. *Comparative Political Studies*, 23(3), 259-285.
- Camós, I. y Rojo, E. (2004). La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus familias. *Migraciones*, 16, 7-40.
- Cacado, A. (2008). Uprootedness and the protection of migrants in the international law of human rights. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, 8 (8), 229-252.
- Cano, M.A. (2010). Protección internacional de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios. *Persona y Derecho*, 63, 137-162.
- Carling, J. (2015). Refugees are also Migrants. *All Migrants Matter*. Oxford Law Faculty. <http://bordercriminologies.law.ox.ac.uk/refugees-are-also-migrants/>
- Ceriani, P. (2011). Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. *Nueva Sociedad* (233). https://nuso.org/media/articles/downloads/3775_1.pdf
- Chacón, A. (2016). Alcances de la “Convención Internacional de Trabajadores Migrantes y sus Familias” de la Organización de las Naciones Unidas y su impacto en los países centroamericanos suscriptores. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, Número monográfico extraordinario, 83-123. <https://www.doi.org/10.15359/rldh.extraordinario2016.3>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *Observatorio Demográfico, 2018 (LC/PUB.2018/25-P)*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44411/5/S1800914_mu.pdf
- Conferencia Sudamericana de Migraciones (2010). *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, contexto y perspectivas*. X CSM. <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Plan-Sudamericano-de-Desarrollo-Humano-de-las-Migraciones-PSDHM-2010.pdf>
- Cubías, A.E., (2006). Convención Internacional de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares y su importancia para la población migrante salvadoreña. En F. Mariño (Ed.), *Un mundo sin desarraigo: el derecho internacional de las migraciones* (pp. 57-91). Madrid: Editorial Catarata.
- De Lucas, J. (2006). El marco jurídico internacional de las migraciones. Algunas consideraciones sobre la protección de los derechos humanos de los inmigrantes: acerca del derecho a ser inmigrante. En F. Mariño (Ed.), *Un mundo sin desarraigo: el derecho internacional de las migraciones* (pp. 29-56). Madrid: Editorial Catarata.
- Domenech, E. (2013). “Las Migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. *La gobernabilidad migratoria en la Argentina*. *Polis, Revista Latinoamericana*, 12(35), 119-142. <https://www.doi.org/10.4067/S0718-65682013000200006>
- Hasenau, M. (1991). *ILO Standards on Migrant Workers: The Fundamentals of the UN Convention and Their Genesis*. *International migration review*, 25(4), 687-697. <https://www.doi.org/10.2307/2546840>
- Kariyawasam, P. (2006). La Convención de Naciones Unidas sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. En F. Mariño (Ed.), *Un mundo sin desarraigo: el derecho internacional de las migraciones* (pp. 16-28). Madrid: Editorial Catarata.
- Keck, M. y Sikkink, K. (1999). Redes transnacionales de cabildeo e influencia. *Foro Internacional*, 39 (4), 404-428.
- Krasner, S. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), 185-205.
- Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- Mármora, L. (2003). *Políticas migratorias consensuadas en América Latina*. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 50(17),

111-142.

- Mármore, L. (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *Revista Interdisciplinaria Da Mobilidade Humana*, 18 (35), 71-92
- Martínez, J. y Orrego, C. (2016). Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe. *Población y Desarrollo* No. 114. Santiago de Chile: CEPAL / OIM.
- Martínez, J. y Stang, M. F. (2006). El tratamiento migratorio en los espacios de integración subregional sudamericana. *Papeles de Población*, 48, 77-106.
- Unidas (1995). A/CONF.171/13/Rev.1. Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994. https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd_spa.pdf
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2019a).
- Migrant Stock by Origin and Destination 2019 [base de datos].
https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/data/UN_MigrantStockTotal_2019.xlsx
- Naciones Unidas, Departamentos de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2019b). Population Facts No. 2019/4, September 2019: International migrants numbered 272 million in 2019, continuing an upward trend in all major world regions.
https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationStock2019_PopFacts2019-04.pdf
- Nicolao, J. (2015). Las migraciones en la agenda del MERCOSUR. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 29(6), 1-32.
<http://dx.doi.org/10.17103/reei.29.12>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2000a). Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. SÍNTESIS. 18 y 19 de mayo de 2000. http://csm-osumi.org/sites/default/files/04_relatorio.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2000b). Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. DECLARACIÓN. 18 y 19 de mayo de 2000. http://csm-osumi.org/sites/default/files/conferencias/bsas_-_i_csm_-_declaracion_final.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2020). World Migration Report 2020. Naciones Unidas. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020>
- Ruggie, J. G. (2009). Epistemología, ontología y el estudio de los regímenes internacionales. *Relaciones Internacionales GERI UAM*, 12, 171-191.
- Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) (2015). Migración Internacional en las Américas. Tercer informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migraciones Internacionales de las Américas (SICREMI). Washington: OEA / OECD. <https://www.oas.org/docs/publications/SICREMI-2015-SPANISH.pdf>
- Stefoni, C. (2018). Panorama de la migración internacional en América del Sur: documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Serie Población y Desarrollo No.123 (LC/TS.2018/32). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Tratado de Versalles. Versailles, 28 de junio de 1919. <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000002-0043.pdf>
- Troncoso, M. (1958). La comunidad internacional contemporánea: relaciones y organismos internacionales. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.



> **JOAQUÍN SAEZ**
> **GIOVANNINA SUTHERLAND**

Universidad de Chile



> **LUCAS GUALDA**

Universidad Nacional de La Plata

Ciberseguridad “a la china” y Covid-19: El paradigma del Control Social durante la Pandemia y su Asimilación en las Democracias Liberales.

ABSTRACT

El éxito del manejo de la pandemia en China, país donde la misma habría dado sus primeros pasos no podría haber sido posible sin la implementación de una política de control de datos e introducción de tecnología biométrica. Esta investigación se dedicará a ahondar en las características de estos métodos, su aplicación y desafíos dentro de las sociedades de derecho, dando especial énfasis en cómo se aplican dentro de América Latina de saberse vigilados o seguidos por los Estados. A su vez, se investigará la presencia de la biometría en el mundo, las empresas que participan en el mercado en franco crecimiento, y cómo este avance se enlaza con la geopolítica, especialmente la que se impulsa desde Beijing mediante la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda (BRI).

1 INTRODUCCIÓN

Pero a medida que pase el tiempo, éstos, como todos los hombres, descubrirán que la independencia no fue hecha para el hombre, que es un estado antinatural, que puede sostenerse por un momento, pero no puede llevarnos a salvo hasta el fin.

(Un Mundo Feliz, Aldous Huxley)

La tecnología modifica a los sistemas y esto por supuesto aplica también a las sociedades como sistemas sociales. En el caso de América Latina, la actual pandemia de Covid-19 ha puesto a la ciudadanía en alerta. Actividades básicas como salir a hacer las compras o viajar al trabajo se han convertido en acciones requeridas de autorización por el gobierno. El motivo es claro, la salud pública nos ha logrado convencer de la necesidad de la fiscalización de nuestros pasos, sin embargo, ha sido también una oportunidad dorada para la introducción de más tecnología apuntada a la vigilancia ciudadana. Como observaremos más adelante, esto lejos de ser un fenómeno reciente es la confirmación de una tendencia que iba creciendo más allá de nuestra percepción, al igual que un virus.

Las tecnologías de vigilancia son sin duda, el mecanismo estrella en el manejo de la pandemia de Covid-19, no obstante, su desarrollo, implementación y recibimiento ciudadano difiere a lo largo y ancho del mundo, lo que nos lleva a pensar en la existencia de una influencia cultural, la cual ha actuado como base permitiendo distintos grados de éxito. En el caso de algunos países de Asia, veremos que el control temprano de la pandemia fue logrado gracias a una combinación de controles sanitarios y vigilancia digital. En consecuencia, los Estados se están haciendo de una plétora de datos que contienen información respecto a lo que nos hace únicos como personas, alimentando grandes categorías de clasificación. Nuestras características físicas, sean permanentes (iris y huellas digitales) o temporales (temperatura corporal), se almacenan en inmensas bases sobre las cuales se debe pensar en regulaciones que garanticen que el uso de estas, sea únicamente para el consignado en primer término.

También ahondaremos en los métodos utilizados para argumentar acerca de la necesidad de tomar esta decisión de recurrir a la cibervigilancia. El virus es una amenaza invisible que, sin embargo, ha logrado aterrorizar al mundo entero, lo cual nos lleva a buscar entender este fenómeno bajo el marco teórico de la Escuela de Copenhague, cuyos académicos acuñaron el término de "securitización", y los pasos que llevan a los Estados a contar con apoyo masivo para tomar decisiones drásticas, motivado por el poderoso efecto de las pandemias al "afectar la posición relativa o absoluta de los Estados en el sistema internacional, provocar shocks económicos y financieros, profundizar la violencia urbana, el crimen organizado, los desplazamientos forzados y las migraciones" (Quiroz, 2020).

Teniendo claro el horizonte estratégico en el combate de la pandemia, será momento de analizar las armas que se utilizarán. Veremos que la biometría es una industria con un mercado muy prometedor, y también que es otro de los factores de peso en la carrera tecnológica. La República Popular China, país ejemplo aplanando la curva, está además compartiendo su modelo de éxito al mundo como otra pata de su cada vez más amplia cooperación internacional (CGTN, 2020).

En este mundo interdependiente, América Latina pareciera estar en lo más lejos de esta caja de resonancia. Sin embargo, la tecnología está muy presente, aunque muchas de sus aplicaciones no han sido acompañadas por un marco legal adecuado, hecho que analizaremos teniendo en cuenta lo que acontece en varios países de la región.

La nueva normalidad trae grandes desafíos, y el objetivo de este artículo es señalar algunas de esas problemáticas, en pos de nutrir medidas que sirvan para que la región saque el mayor provecho posible.

2 MARCO TEÓRICO: CORONAVIRUS, BAJO EL PRISMA DE LA ESCUELA DE COPENHAGUE

Como se menciona anteriormente, el análisis de este fenómeno lo hacemos bajo el alero de la securitización (*securitization*), término de Ole Waever que es utilizado desde 1995 como un concepto innovador frente a las teorías de relaciones internacionales más clásicas que tratan el tema de la seguridad en un ámbito puramente militar. Esta perspectiva amplía el cómo se constituyen las amenazas en el sistema internacional, así como también reconoce a otros actores más allá de los Estados en cuanto a agentes creadores de conflicto (Waever, 1995). A esta definición, Barry Buzan (1998) aporta que la securitización se compone de cuatro elementos constituyentes: a) un actor securitizado; b) un asunto que se desplaza al nivel de amenaza existencial; c) un objeto amenazado que requiere protección, y d) una audiencia cuyo consentimiento habilita al actor de seguridad a implementar medidas extraordinarias (Tisera, 2020).

Acorde a los puntos señalados, es posible decir que la pandemia de COVID-19 cumple con los requisitos necesarios para ser incluida como paradigma de amenaza no tradicional, analizable a través de la securitización, en la cual dentro de los sectores afectados por esta amenaza se cuentan la economía, la sociedad, la política y en el caso de América Latina particularmente, se suma el sector militar. Este último, se ha constituido como un actor determinante para mantener el control de la población, amparados a través de las facultades que otorgan los Estados de Sitio y habiendo ganado mayor protagonismo también desde antes de la pandemia, cuando en varias partes dentro de la región surgieron quiebres democráticos, como en Chile, Perú, Colombia, Ecuador, entre otros.

La manera correcta en que los gobiernos y organismos internacionales pudieron lograr instalar las herramientas necesarias para que se reconociera este estado de amenaza, y posterior desarrollo de una respuesta securitizante, estuvo condicionado a los tres puntos que señala Thierry Balzacq (2005) para su legitimación: i) que la securitización estuviese efectivamente centrada en el público; ii) que la securitización dependiera del contexto (principalmente en lo que refiere a la limitación de libertades individuales); iii) que la securitización efectiva estuviera cargada de poder (Balzacq, 2005).

Dado el caso, la incorporación de la securitización en la seguridad pública ha facultado la necesidad imperativa del uso de tecnologías de vigilancia hacia la ciudadanía, validando la sinonimia entre securitización y seguridad sanitaria, lo que ha significado extender las imputaciones a cualquier persona que sea sometida a tecnologías de vigilancia e incumpla las normativas que los gobiernos determinen (Salazar & Rojas, 2011, p. 33). Sumado a esto, las limitaciones del Estado de Derecho, han logrado que paulatinamente el estado de normalidad sea el de las limitaciones de libertades individuales, y esto se ha logrado sin mayores reparos, pues así como la sospecha de terrorismo puede recaer sobre cualquier persona, la sospecha de ser portador de COVID-19 es un velo que los gobiernos y entidades superiores dicen solo se puede descubrir con mayor control. Esto puede ser visto como un retroceso democrático sujeto a la incertidumbre, y dado que este "enemigo invisible" no se puede personificar, las limitaciones de sus efectos están intrínsecamente sujetas a la interpretación y las necesidades que los gobiernos determinen para combatirlo, lo cual explica la disparidad de medidas que existen entre países, así como los resultados positivos o negativos que estas suponen.

El peligro de esta situación es qué pasaría si la pandemia se extiende en el tiempo de manera prolongada. La Organización Mundial de la Salud (OMS) en repetidas ocasiones ha ido corriendo sus propias estimaciones, lo que pueda llevar al pueblo a creer que están viviendo en un Estado de Sitio permanente, donde diferentes amenazas sanitarias podrían hipotéticamente presentarse una tras otra continuamente (Ybañez, 2020). Esto no solo afectaría a la libertad de circulación, también puede llevar a escenarios que amenacen los pilares democráticos como el postergamiento de la realización de actos electorales. En ese sentido, ¿Cuál sería la legitimidad de un gobierno de emergencia?

Y si a eso le sumamos el contexto actual de las relaciones en el sistema internacional, no hay que obviar que la pandemia se presenta como fenómeno que estimula la necesidad de mayor interdependencia global para combatirla de forma sistémica, debido a su rápida difusión, a la responsabilidad que recae en las personas individualmente, a la coordinación necesaria entre instituciones nacionales e internacionales para procesar la información, así como a la repercusión global que tienen sus efectos a pesar de presentarse sus orígenes en apartados lugares del planeta.

Juan Cruz Tisera (2020) señala que las amenazas transnacionales actuales requieren soluciones transnacionales, pero que a pesar de ello en su lugar se ha seguido una tendencia de “desglobalización” y la búsqueda de un enemigo común, siendo China el primer candidato señalado por EE.UU. para ocupar este lugar. Sin ir más lejos, el Presidente Trump ha llamado repetidas veces al Covid-19 el “virus chino” dándole una connotación ideológica y anti-China a este agente infeccioso (Fidalgo, 2020), también, se han presentado informes por parte de instituciones estadounidenses que responsabilizan a centros de investigación científica chinos de crear el virus, acusándolos de encubrimiento y de utilizarlo como un arma biológica, a lo que China respondió acusando a EE.UU. de ser el mayor ladrón de secretos de Estado del mundo, a propósito de las filtraciones de Wikileaks y los sistemas de espionaje y vigilancia de dispositivos, así como la alianza Five Eyes (Quiroz, 2020).

Se hace necesario, por lo tanto, estudiar este nuevo estado de securitización producto de la pandemia y discutir qué representa en términos de política doméstica e internacional, lo que supone una chance dorada para el crecimiento del mercado de las tecnologías aplicadas a la vigilancia. En ese aspecto, más allá de lo que ya venían siendo las cámaras de vigilancia ciudadana y la biometría en aeropuertos, esta investigación apunta a la masificación de esta última en muchos otros espacios donde transcurre la vida diaria.

3 BIOMETRÍA, CONCEPTOS Y EJEMPLOS

3.1 LA BIOMETRÍA, SU ALCANCE ACTUAL, Y EL EJEMPLO CHINO.

La biometría es un concepto imprescindible para este estudio y, por lo tanto, es necesario definirla para conocer sus alcances, aplicaciones y dar cuenta de su desarrollo. El concepto viene de las palabras griegas *bios* (vida) y *metron* (medida), es decir, medidas estandarizadas de los seres vivos que sirven para identificar patrones. El Biometrics Research Group, Inc. define la biometría como:

“las características físicas y de comportamiento mensurables que permiten establecer y verificar la identidad de un individuo¹. La biometría se emplea a través de los rasgos físicos y otros rasgos únicos de una persona, los cuales son detectados y registrados por un dispositivo o sistema electrónico como medio para confirmar la identidad²” (King, 2014).

1 En inglés se usa el término biometrics para referirse a los sistemas electrónicos de confirmación de identidad y biometry para el análisis estadístico de fenómenos biológicos.

2 Traducción propia de los autores.

Algunos ejemplos de rasgos medibles pueden ser las huellas dactilares, los escáneres de iris, el reconocimiento de voz, los movimientos corporales al caminar, el registro de la temperatura corporal, los patrones geométricos del rostro, entre otros.

Mientras más avanza la biometría, más se extienden sus alcances, y es que en estricto rigor, todas nuestras características biológicas y de comportamiento pueden ser potencialmente identificadores biométricos, siempre y cuando cumplan los cuatros requisitos básicos para su utilización, los que son: coleccionabilidad, universalidad, unicidad, y la permanencia del elemento en el tiempo, según lo que señalan Mordini & Massari (2008, citado en Díaz, 2018:6). Complementando esto, la Fundación Datos Protegidos de Chile señala que para que los datos puedan ser registrados requieren ser: medibles, robustos, aceptables, universales y distintivos; estáticos, cuando refieren a características físicas como la forma de la cara o el iris de los ojos; dinámicos cuando se enfocan en patrones de conducta como el modo de caminar, manera en la que se firma; y por último mixtos, cuando se combinan las dos últimas técnicas (Garrido & Becker, 2017:69-70).

La biometría por consiguiente, es capaz de generar “plantillas” de todas aquellas personas que sean registradas por medio de los aparatos biométricos que se usen en contextos públicos y privados, como señalan Garrido y Becker (2017:67):

“datos personales que necesariamente serán conocidos por otros, es decir, empresas, agencias de marketing, organismos públicos y más podrán saber cuál es el aspecto de mi rostro, cuáles son mis preferencias al vestirme e incluso aspectos más sensibles, como de qué etnia provengo, mi posición política o si padezco o no de alguna enfermedad”.

Uno de los elementos que más genera incertidumbre frente a la aplicación de tecnologías biométricas se refiere a que los métodos de registro de información no suelen ser transparentes respecto a cómo esta será almacenada, cuánto tiempo será almacenada, si se transmitirá a otros organismos públicos o privados, o bien qué tanto se puede saber de una persona. El mal manejo de base de datos está asociado a vulneraciones de derechos humanos (DD.HH.) tales como: divulgación no autorizada, vigilancia y rastreo clandestino, usos secundarios (*function creep*), disminución del anonimato, discriminación, vigilancia y represión (Garrido & Becker, 2017:84-87). Es por esta razón que la fiscalización y correcta regulación de los métodos biométricos debe ser un proceso proporcional al grado de innovación que se desarrolle cuando se adquieren e implementan estos sistemas.

No obstante, esto último resulta muy difícil considerando el potencial económico de esta industria. Proyectando los alcances de la tecnología biométrica hacia el futuro, un informe reciente de 360iResearch predice que el mercado biométrico mundial crecerá de 14.900 millones de dólares en 2018 a 42.900 millones de dólares en 2025, es decir, en 7 años se triplicará su valor, siendo un sector económico altamente explotable por gobiernos y empresas, jugando un papel cada vez más importante en el desarrollo de los países (Hersey, 2019).

El desarrollo de herramientas de tecnología biométrica y geolocalización para combatir pandemias no es algo actual únicamente, un ejemplo es Flowminder, una institución sueca que colaboró con empresas de telecomunicaciones para facilitar datos de geolocalización en baja resolución que se enviaban a epidemiólogos para hacer cumplir los protocolos durante los episodios de ébola en 2014-16, lo mismo que se hace en gran parte de países actualmente, no obstante, la correcta regulación o precauciones del caso no siempre se adoptan (OCDE, 2020g). En el contexto de la pandemia actual, el despliegue de tecnologías biométricas ha sido intensificado; la República Popular China en esto tiene mucho para contar y enseñar. Según Freedom House (2019) China es líder desarrollando, empleando y exportando herramientas de vigilancia. Además, señala que en el gigante asiático existe una “Pólíce Cloud” que almacena datos de usuarios de redes sociales, registros de telecomunicaciones y actividades de e-com-

merce, así como datos biométricos y sistemas de videovigilancia, los cuales se almacenan en esta base de datos (Shabaz & Funk, 2019:16).

Se hace menester por esta razón, mencionar el proyecto estrella de China, la Belt and Road Initiative (BRI), o en español Iniciativa de la Franja y la Ruta, la cual fue lanzada en 2013 por el presidente Xi Jinping como una estrategia de articulación económica entre países de Europa, Asia y África, donde las directrices que guiaran las acciones estuviesen marcadas por los valores de la paz, el desarrollo, la cooperación y el beneficio mutuo para enfrentar las complejidades internacionales y regionales, según lo que queda consignado en los documentos oficiales (The State Council of the People Republic of China, 2015).

Los proyectos de largo aliento que buscan cumplir los ambiciosos objetivos que el gobierno de Xi Jinping ha propuesto, son parte de las estrategias multisectoriales de la globalización con características chinas de la BRI, la cual también se ha encargado de estimular grandes proyectos de innovación tecnológica en lo que se conoce como Ruta de la Seda Digital, que busca potenciar el liderazgo chino en materia de I+D en 5G desplegando todo su potencial en desarrollo de tecnologías biométricas, Inteligencia Artificial (IA), cloud computing, robótica e Internet of Things (IoT) (Parra, 2020:3).

El alcance del plan “Made in China 2025”, apunta entre otras cosas a una performance del sector cuya consecuencia natural sea que China se vuelva el máximo proveedor mundial de sistemas para la ciberseguridad. Esto también implicaría que la tríada de las BAT (Baidu, Alibaba, Tencent) además de Huawei y otros jugadores se vuelvan verdaderas empresas globales. Pasar de controlar un mercado de 1400 millones a 6000 millones es un gran cambio sin dudas (Yuen, 2015). También lo sería influir principalmente en el mercado chino a estar presente en la mayoría del globo, una situación que sin dudas llevará a un escenario de ríspideces, aún más que en el contexto actual.

3.2 PANDEMIA Y USO DE TECNOLOGÍAS EN EL MUNDO

Durante el manejo mundial de la COVID-19 se han desarrollado múltiples métodos de control y prevención de contagios, donde la tecnología y los avances digitales han sido un gran aliado en la localización de casos para lograr frenar la propagación de los infectados. En ese sentido, la OMS ha confirmado que el rastreo de casos representa un instrumento esencial de la salud pública para controlar los brotes epidémicos infecciosos, y a su vez ha determinado cuáles datos personales son necesarios para dar con la identidad de los individuos y establecer su trazabilidad de contactos (OMS, 2020). Sin embargo, las medidas adoptadas con ayuda de los avances tecnológicos como aplicaciones de teléfonos inteligentes y métodos de control biométrico se pueden volver invasivas y contrarias al ejercicio pleno de derechos, viéndose coartada la libertad personal y la vida privada. A continuación, destacamos algunos de los países que han utilizado estos mecanismos:

Durante el manejo mundial de la COVID-19 se han desarrollado múltiples métodos de control y prevención de contagios, donde la tecnología y los avances digitales han sido un gran aliado en la localización de casos para lograr frenar la propagación de los infectados. En ese sentido, la OMS ha confirmado que el rastreo de casos representa un instrumento esencial de la salud pública para controlar los brotes epidémicos infecciosos, y a su vez ha determinado cuáles datos personales son necesarios para dar con la identidad de los individuos y establecer su trazabilidad de contactos (OMS, 2020). Sin embargo, las medidas adoptadas con ayuda de los avances tecnológicos como aplicaciones de teléfonos inteligentes y métodos de control biométrico se pueden volver invasivas y contrarias al ejercicio pleno de derechos, viéndose coartada la libertad personal y la vida privada. A continuación, destacamos algunos de los países³ que han utilizado estos mecanismos:

³ Región autónoma especial, en el caso de Hong Kong.

3.2.1 Alemania

Uso de datos telefónicos de personas diagnosticadas con COVID para encontrar posibles contactos y predecir propagación de la enfermedad (Deloitte Belgium, 2020).

3.2.2 Austria

El operador de redes de telecomunicaciones Telekom Austria AG compartió datos de ubicación anónimos con el gobierno al igual que Alemania e Italia, para mapear concentraciones de contagios y determinar las "zonas calientes", cumpliendo así con los principios del reglamento de privacidad que establece la UE (Busvine, 2020).

3.2.3 Bélgica

Las empresas están utilizando una aplicación de código QR similar al de China, llamada Savitas (siglas de Scoped Anonymous Viral Infection Tracing At Scale), en la que los trabajadores pueden alertar al sistema en caso de haber sido diagnosticados positivos de COVID-19. Sin embargo, existe una gran diferencia con el país asiático porque no requiere entregar datos personales ni rastrea la localización de los aparatos electrónicos (Spinks, 2020).

3.2.4. China

Los ciudadanos descargan aplicaciones de salud emitidas por el gobierno y entidades privadas para generar una puntuación basada en el riesgo de contagio. También se ha incorporado la tecnología facial de reconocimiento para identificar individuos incluso cuando están utilizando mascarilla (Deloitte Belgium, 2020).

De forma voluntaria las personas entregan información personal a las apps disponibles de cada servicio al que acceden (como tiendas comerciales, espacios de recreación y centros comunitarios) para saber si es seguro el desplazamiento, pero pese a que no existe un mandato que obligue a su uso, en la práctica se ha generalizado tanto que si no lo traes contigo simplemente no puede acceder a los espacios comunes dentro de la ciudad. WeChat (servicio de mensajería) y Alipay (plataforma de pago) aplicaron códigos QR de colores para catalogar la seguridad que otorga cada persona dentro de la sociedad (Amnistía Internacional, 2020). El color verde indica que es una persona "segura", el amarillo que requiere cuarentena de 7 días y el "rojo" que necesita una cuarentena aún mayor, de 14 días. Ahora bien, ¿Cómo funciona? El programa envía la ubicación y código de identificación del usuario a un servidor conectado con la policía para lograr rastrear sus movimientos (Amnistía Internacional, 2020).

Por otro lado, poco a poco se ha expandido en China la recomendación de dar datos como el nombre, número de identificación y contacto de teléfono para utilizar el metro a través otro código QR que debe escanearse después de abordar (Udemans, 2020). Este último dato es de vital importancia porque en China los números telefónicos están vinculados a identificaciones individuales, y con ello se permite determinar la validez de los datos entregados y confirmar su veracidad. De esta forma, las autoridades pueden contactar a los pasajeros que se sospeche pudieron estar en contacto con infectados. Ahora bien, los casos más drásticos de esta medida dentro de China se dan en las ciudades de Shanghai y Shenzhen (Amnistía Internacional, 2020); en Shanghai se puede utilizar WeChat, Alipay o Autonavi para escanear estos códigos y lo mismo se replica en Shenzhen y Ningbo, que extienden esta posibilidad al uso de autobuses y taxis (Udemans, 2020). En todo caso, cabe destacar que no se trata de aplicaciones creadas originalmente para este fin, sino que son tecnologías que ya eran aprovechadas masivamente por la población china para comunicarse, informarse e inclusive pagar electrónicamente.

A su vez, en Guangzhou, se han instalado tablets cerca del asiento del conductor donde los pasajeros deben acercarse su frente para registrar el rostro y temperatura. La tecnología de reconocimiento facial se usa también en locales como 7-Eleven, en forma de pago, donde los clientes pueden pagar sus productos simplemente teniendo la cara escaneada (Kawakami, 2020).

Cabe destacar que el reconocimiento de iris y la palma de la mano también se ha esparcido rápidamente por toda China. Deep Blue Technology, una empresa dedicada a la Inteligencia Artificial que ha diseñado robots basados en IA y el bus Smart Panda, entre otras invenciones, desarrolló un sistema de reconocimiento de palma para efectuar pagos. Esta es una de las pocas empresas de IA que ha sido seleccionada por el gobierno chino para dirigir centros de investigación conjunta con la Universidad de Tsinghua, la Universidad Jiaotong de Shanghai, la Universidad Central del Sur y muchas otras instituciones de renombre en el país y en el extranjero. Entre las tecnologías que investigan se encuentran las de IA, conducción autónoma, chips de IA, aplicaciones 5G y visión por computador (Zhu, 2020).

Por último, también es destacable que el China Construction Bank, uno de los cuatro principales prestamistas de China, utiliza gafas especiales de reconocimiento de iris para verificar la identificación de los compradores de hipotecas, y el caso de la empresa Watrix ha avanzado aún más, reconociendo los movimientos del cuerpo y su forma, pudiendo identificarlos hasta a 50 metros de distancia, lo que según la empresa sirve para mantener la seguridad de los trabajadores en minas y fábricas (Kawakami, 2020).

3.2.5 COREA DEL SUR

Desde Seúl se ha ordenado un extensivo monitoreo, testeo e información detallada de los movimientos de ciudadanos infectados. Toda la ciudadanía en general logró colaborar en el seguimiento en tiempo real de los contagios gracias a aplicaciones móviles (Deloitte Belgium, 2020).

Lo más novedoso también, es una aplicación de seguimiento desarrollada por el gobierno para prevenir violaciones a la cuarentena, en la cual los datos no se comparten con terceros (OCDE, 2020c).

3.2.6 España

El gobierno lanzó la aplicación gratuita “Radar COVID” para rastrear casos de contagios y permitir a los usuarios conocer el nivel de exposición que han tenido al virus. Lo interesante es que en caso de estar positivo en el test PCR, las personas pueden notificar de forma anónima a través del sistema sin revelar su identidad ni la de su teléfono móvil, mientras que los demás usuarios que se encuentren cerca recibirán una notificación por bluetooth de que están o han estado expuestos (RTVE, 2020).

3.2.7 HONG KONG

Se entregan pulseras de rastreo de ubicación a quienes se encuentran en cuarentena (Lee, 2020). En el contexto de la aplicación de la National Security Law, también se ha buscado reforzar los sistemas de vigilancia biométrica en vías públicas, los cuales han sido destruidos en su mayoría por las protestas del 2019. La tecnología biométrica está en parte financiada indirectamente por inversores estadounidenses, incluyendo Qualcomm Ventures, y grandes empresas chinas (Nash, 2020).

3.2.8 Israel

Este país aprovechó su tecnología cibernética existente para combatir el terrorismo y la usó ante la expansión de la COVID-19. Estas medidas incluyen el monitoreo de los ciudadanos sin su consentimiento a través de la localización que indican sus teléfonos móviles para rastrear los movimientos de personas infectadas, alertando a la gente de los nuevos casos que se encuentran cerca de ellos, y con el fin de hacer cumplir las medidas de cuarentena. El Tribunal Supremo tuvo que intervenir decidiendo que sólo los ciudadanos con test PCR positivo podían quedar sujetos a una revisión digital de sus movimientos y recibir órdenes de cuarentena por parte del Ministerio de Salud (Deloitte Belgium, 2020).

3.2.9 POLONIA

El gobierno ha desarrollado una aplicación que fuerza a los pacientes positivos a tomar selfies regulares que prueben que están en cuarentena mediante el control de la geolocalización de sus envíos. De esta forma, si los usuarios no responden a una solicitud de una selfie en 20 minutos, se alertará a la policía. La aplicación se llama “Cuarentena domiciliaria” y su función es verificar el cumplimiento de cuarente-

nas obligatorias y ayudar a conectarse con los servicios sociales o para solicitar ayuda con suministros urgentes. Si bien es voluntario descargar esta aplicación, se deja como una de las dos opciones disponibles para ser sometidos al control, debiendo estar sujeto a visitas inesperadas de la policía en caso de que no elijas este método electrónico (Hamilton, 2020).

3.2.10 Rusia

Aprovechando que Moscú tiene uno de los sistemas de reconocimiento facial más grandes del mundo, se ha utilizado como herramienta de apoyo en el control de la pandemia y en particular, para verificar si las personas están cumpliendo o no los confinamientos obligatorios de cuarentena (Reevel, 2020). De esta manera, el mecanismo biométrico se ha puesto a disposición de la policía para identificar a aquellos que ponen en peligro a la comunidad, sin perjuicio de lo criticable que pueda resultar la medida en tomo a la esfera de la privacidad.

3.2.11 SINGAPUR

Se implementó "TraceTogether", una aplicación móvil que facilita el rastreo de casos (Deloitte Belgium, 2020). Funciona intercambiando señales de Bluetooth de corta distancia con otros usuarios de la aplicación, lo que brinda a los funcionarios una base de datos para rastrear posibles portadores de COVID-19. Es una app voluntaria, no usa geolocalización y es anónima (Pierson, 2020). Para efectos de su uso, Singapur estaba creando un protocolo de preservación de privacidad a propósito del intercambio de datos que se lleva a cabo (OCDE, 2020a).

3.2.12 TAIWÁN

El gobierno cruzó la base de datos nacional de atención de la salud con las aduanas y registros de viajes. Así rastrean a los ciudadanos para verificar si cumplen sus cuarentenas obligatorias a través de los celulares móviles (Deloitte Belgium, 2020).

A su vez, se ha implementado el uso de "vallas electrónicas" que permiten alertar a la policía si se ha abandonado el domicilio de cuarentena rastreando la ubicación de los teléfonos móviles. La policía tarda 15 minutos en llegar tras la alerta. Hay testimonios de personas pasando por cuarentenas obligatorias que han recibido visitas policiales por haber desconectado su celular al acabarse la batería (Asher, 2020).

Como vemos, en gran parte del mundo, se puede observar la creciente presencia de la aplicación de la biometría con motivo de la pandemia y en la mayoría de los casos estas medidas tuvieron un alto nivel de adopción. Los movimientos de resistencia, si los hubo, fueron encuadrados por los medios y la ciudadanía en general como infantiles, conspirativos, y otros calificativos (BBC News Mundo, 2020). Esto es un claro síntoma de una efectiva securitización. El reconocimiento facial ya se cuenta como una de las herramientas de registro biométrico más usadas en 67 países, de los cuales 31 son parte de la BRI (Feldstein, 2019). Su uso se destaca combinándolo con imágenes térmicas para ver si las personas presentan fiebre y así identificar posibles casos de COVID-19 (OCDE, 2020c). Este método es preferido al escáner de iris o huellas dactilares pues no implica contacto físico, reduciendo así los riesgos de intermediarios y, por lo tanto, la ciudadanía se encuentra menos consciente de su presencia, a diferencia del personal militar.

3.3 DIFERENCIAS SOCIALES EN LA RECEPCIÓN DE LOS CONTROLES BIOMÉTRICOS

Como se puede ver en los ejemplos anteriores, las tecnologías de vigilancia digital presentan un panorama dicotómico en cuanto a su uso por países para combatir los efectos de la pandemia por COVID-19.

El alcance de las tecnologías de vigilancia digital (asumiendo la biométrica dentro de ellas) es global. La pandemia de Covid-19 puede desatar una epidemia de países solicitando certificados de buena sa-

lud, tomas de temperatura corporal y pruebas PCR apenas bajando del avión. Esto implicará que exista cooperación entre los países, y que los datos de los ciudadanos puedan traspasar fronteras.

El dilema de seguridad escribe una nueva página luego del atentado a las Torres Gemelas. Volar es una actividad donde tenemos que ceder cada vez más libertades y el camino parece no tener retomo. Yuval Noah Eiarari va aún más lejos y dice que pronto hasta el cuidado de nuestra salud será el protagonista del dilema (Infobae, 2020). La cesión de datos personales irá hacia el poder sentimos seguros con nuestro propio cuerpo. De todos modos, estos son los primeros atisbos de ese futuro que anticipa el académico israelí.

El tiempo presente nos muestra una región donde sin importar la ideología política dominante o el sistema político en ejercicio, la población se prestó masivamente a ser vigilada en pos de cuidar la salud de todos y aplanar la curva de contagios, con esto nos referimos al Este de Asia. Asia es el punto donde se habría originado la pandemia, sin embargo, a diferencia de otros lugares del mundo, sus cuarentenas duraron mucho menos que en Occidente. El argumento más sencillo es darle el mérito al hecho de que se trata de una región controlada por regímenes autoritarios. Esto permite establecer una relación con lo sucedido en China y Vietnam, sobre todo en este segundo país donde el coronavirus tuvo un desempeño sorprendentemente bajo (EFE, 2020). Se podría decir que la pandemia allí fue enfrentada por gobiernos considerados por Occidente como "no democráticos". Sin embargo, en Corea del Sur y Singapur también tuvieron éxito aplanando la curva, siendo sus sistemas políticos más parecidos a los de estas latitudes (Senses Kurukiz, 2020)

Los países de Asia mencionados presentan elementos socioculturales en común donde relucen conceptos tales como responsabilidad social, sentido de pertenencia nacional, y una mayor potestad de sus líderes políticos para estructurar un sistema de acciones coordinadas de vigilancia, detección, aislamiento y rastreo de personas contagiadas por COVID-19. Para Byung-Chul Han (Byung, 2020) esta situación debe entenderse desde la mirada que ofrecen los antecedentes históricos de estas regiones, más precisamente su raíz confuciana. En el caso de Singapur, si bien está más alejado de China, es una nación con una nutrida etnia china. De hecho su líder histórico, el extinto Lee Kuan-Yew era de etnia china. Este dirigente fue además quien acuñó el concepto de "valores asiáticos" (Zakaria, 1994) para referirse a particularidades de los sistemas políticos en Asia. Esto es remarcable pues Lee ha sido una enorme influencia para toda la región, inclusive la mismísima China. En sus últimos años antes de morir Lee ha sido cercano del actual líder chino Xi Jinping.

El confucianismo está comprendido por una serie de libros que rescatan las enseñanzas del maestro Confucio, oriundo de la Provincia de Shandong, y de algunos de sus discípulos como Mencio. Sus enseñanzas, las cuales datan de hace unos 2.500 años aproximadamente, se destacaban por su amplitud de temas que contaban con información destinada a guiar el curso de las actividades vitales para el ordenamiento de la sociedad. El libro de los ritos, por ejemplo, provee las normas respecto a la realización de distintas ceremonias. Uno de los objetivos finales de estas series de preceptos apuntaba a la formación de una moral que se ajustara a las necesidades del Imperio: las formas nos contienen, y los hábitos crean principios.

Uno de los principios clave del confucianismo es la piedad filial, la cual establece que los hijos deben obedecer a sus padres. Para Confucio, cada individuo según su lugar en la sociedad tenía conferido un rol, el cual debía cumplir para poder vivir todos en armonía. Esa jerarquía que establece la autoridad de los padres sobre los hijos es similar a la del emperador sobre todos sus súbditos, incluidos los ciudadanos. Así, en las Analectas, uno de los compendios más conocidos de Confucio, el "Maestro" señala cuando es consultado acerca del significado de la piedad filial, que se trata "de no ser desobediente (...) cuando los padres viven deben ser servidos apropiadamente (...) cuando los padres mueren deben ser enterrados apropiadamente" (Analectas, Wei Zheng: verso 5), y señala que se trata de una virtud propia

de los humanos al separarla de las especies animales cuando afirma que estos practican la piedad filial con reverencia (Analectas, Wei Zheng: verso 7), otra de las grandes características de la persona humana virtuosa para el confucianismo.

Si bien en Asia, salvo en el Reino de Bután y el Sultanato de Brunei (que profesa el Islam), las monarquías e imperios son cosa del ayer, pues al ser el confucianismo una serie de valores que comienzan en la familia, la base de la sociedad, sus principios permanecen vigentes en esta y se expande de manera agregada en todas sus cotas. En ese aspecto sostiene Lee (Zakaria, 1994), que las sociedades orientales creen que el individuo existe en el contexto de su familia, y que esta es una unidad que en principio se reduce a sus miembros directos, pero también existe la familia extendida, los amigos, y en definitiva la sociedad entera.

Esta predisposición a obedecer y de entender la existencia como una "coexistencia", es sin dudas terreno fértil para gobiernos con un aval amplio para tomar decisiones que coartan libertades individuales, entendidas como tal de acuerdo con la moral occidental. Y nuevamente, trátase de China o de Corea, el nivel de acatamiento fue siempre alto, inclusive ante medidas verdaderamente invasivas de la privacidad como el sistema de rastreo coreano. Lo cierto es que los resultados han respaldado fuertemente la decisión, el país logró contener la curva, y los casos en la península debajo del paralelo 38° han sido escasos. Para finalizar este punto, un argumento que ayuda a echar por tierra la supuesta eficacia de las autocracias para tomar medidas de este calibre, es que Lee remarca (Zakaria, 1994) que los gobiernos en la región nunca pueden proveer del modo que lo hace la mejor familia. Si hay que en todo caso alegar en favor de alguien, que sea en el sentido de comunidad que caracteriza a estas sociedades, y que está firmemente basada en principios que datan de hace varios milenios.

Considerando lo anterior respecto a aspectos socioculturales, y volviendo al paradigma de la securitización, ahondaremos en cómo la geopolítica y biometría son variables determinantes respecto a la proliferación de mayores herramientas de vigilancia en América Latina, considerando lo positivo que se destaca de las acciones tomadas en Asia, y la posibilidad de replicación de estas técnicas, además, veremos que un país lleva una buena cantidad de años desarrollando junto a los gobiernos de la región sistemas de vigilancia más allá de las distancias culturales: La República Popular China.

4 BIOMETRÍA Y GEOPOLÍTICA

4.1 CHINA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación China en el mundo es un hecho. La posición que ha tomado el país asiático en la última década ha modificado en gran manera el panorama de la cooperación de nuestra región. La BRI, guiada por el principio de coexistencia pacífica, es consecuencia de un Beijing que empieza a reconocerse a sí mismo como un gran poder mundial, y ha comenzado a debatir en voz alta respecto a las condiciones de la gobernanza global, ocupando o influyendo en la elección de los cuadros dirigentes de diversos espacios (han habido dirigentes chinos en Interpol, PAO, y la elección del actual Director de OMS Tedros Adhanom que se asocia a China), y creando nuevas instituciones que reflejan los valores esperados por Xi Jinping y compañía.

En cuanto a la BRI, tanto en su versión terrestre como marítima, podemos entenderla como una gran red logística que Beijing pone a disposición de los Estados partes que deseen unirse a esta, para participar y en consecuencia beneficiarse económicamente al unirse a una enorme cadena de suministros destinada a sostener y potenciar la economía y el estilo de vida de 1.400 millones de chinos. Una propuesta difícil de rechazar sin dudas, y que por su fuerza logró levantar las cejas de los poderes tradicionales.

BRI es además una propuesta que busca romper con el paradigma actual del poder al inspirarse en

la tendencia hacia un mundo multipolar, incorporando también un liderazgo distinto; la iniciativa es inspirada por Beijing, pero es construida en conjunto por los Estados que vayan formando parte de la misma. Esa combinación de atracción ha llevado a que China avance a buena velocidad, y casos de esa cooperación se da especialmente en el área de infraestructura. El mayor y más conocido ejemplo es el continente africano, donde Beijing ha firmado acuerdos y ha desarrollado proyectos con distintos países sin mirar la ideología ni el sistema político reinante. Esto es destacable porque en oposición al Fondo Monetario Internacional (FMI), que sugiere y exige políticas a los países que ayuda, el gobierno chino ha tenido una estrategia sostenida de no inmiscuirse en las decisiones domésticas y soberanas de los Estados partes. Esa historia de cooperación suma además el componente de varios ejemplos de condonación de deudas, alejando el fantasma de los Estados menores que están cayendo en una especie de trampa (Fiorelli, 2019).

Por último, y entrando en el tema que motiva esta investigación, la cooperación china para con el resto del mundo tiene también su capítulo en la tecnología. Las empresas de capitales chinos comienzan a ganar plenos a lo largo y ancho del mundo, lo que enciende alarmas en los poderes tradicionales en una década que arranca plagada de pujas y conflictos.

4.2 RUTA DE LA SEDA DIGITAL, OTRA FACETA DE LA COOPERACIÓN

Tal como fue expresado a comienzos de la investigación, el caso chino en estos momentos es mirado como un ejemplo a nivel mundial en el manejo de la pandemia, brindando al mundo imágenes de enormes congregaciones de gente celebrando juntos en Wuhan pasados unos seis meses de lo que había sido un confinamiento total. En esa misma ciudad a principios de año los fallecimientos se contaban por miles, y los reportes eran todo menos alentadores. Semejante vuelco en la historia no fue casualidad, un factor determinante a nivel técnico ha sido sin dudas el uso de la tecnología, y más precisamente de la biometría.

Destaca el académico Xing (2020) que lejos de tratarse de una situación extraordinaria, los controles biométricos ya venían sucediendo en China y la tecnología se ha vuelto el núcleo de su estrategia nacional. Abundan los centros de datos (*data warehouses*), en especial en el oeste del país, los cuales le dan al gobierno una capacidad inmensa para acumular y generar información. La realidad indica que el país se está convirtiendo en potencia tecnológica, y lo está aplicando a toda máquina en sus políticas públicas, por lo que la pandemia no afectó el rumbo que ya había sido adoptado previamente. En todo caso, cambiaron o se incrementaron los datos que se precisaban para lograr que la vida y la economía siguieran adelante con los mayores recaudos. A modo de ejemplo, los datos no solamente sirvieron para seguir de cerca a los infectados en cuarentena, sino también para mejorar el tratamiento de la enfermedad; también las políticas públicas se vieron beneficiadas, tanto como para organizar el suministro de electricidad, agua y gas natural, como para el otorgamiento de subsidios y otros beneficios para paliar el bajón económico (Xing, 2020).

La página de la cooperación que nos interesa, tiene que ver con el financiamiento de proyectos relacionados con tecnologías de vigilancia a través de la Ruta de la Seda Digital. La situación en América Latina cuenta con varios ejemplos en los que empresas chinas a través de esta iniciativa son las principales participantes en el mercado. En ese sentido, cabe destacar que si bien las que mencionamos no son las únicas, se requiere un especial hincapié en Huawei, Hikvision, CEIEC y otras, debido que en muchos casos, y en especial con la primera mencionada, la cooperación está enmarcada por la pertenencia del país de destino en la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

En esa línea, el célebre académico estadounidense Francis Fukuyama (2020) señala que en China “no existe el sector privado”, lo que para él es motivo de sobra para que Estados Unidos y Europa avancen en el desacople de sus economías respecto de Beijing. En la sección sobre biometría hacíamos mención al escenario en que las BAT y otras se volvían verdaderas empresas globales. Siguiendo con

el razonamiento del teórico del “Fin de la historia”, esto implicaría que el gobierno chino tenga cabida en la política doméstica de todos los países en que estas empresas parte tengan operaciones, lo que sin dudas alentaría a evitar esta situación a través de las prohibiciones de Washington (y la invitación a otros países aliados a hacerlo).

4.2.1 LA RUTA DE LA SEDA DIGITAL EN LATINOAMÉRICA

En Latinoamérica, la cooperación tiene marcados tintes geopolíticos cuando se trata de discutir la incidencia de China. Las discusiones acerca del *ascenso pacífico*⁴ de China, generan debates respecto a su posicionamiento en el sistema internacional, en especial buscando comprender cómo se logran homologar los análisis de la teoría de relaciones internacionales china en cuanto a los principios de desarrollo armónico del “país del centro” (*zhong guo*) y la reivindicación histórica de este Estado civilización a través de sus grandes proyectos en lo que constituye el “sueño chino”, un concepto utilizado con retórica grandilocuente que busca recuperar el “sitio histórico” que el país tuvo durante varios siglos en el mundo. Los análisis externos hablan de una China más asertiva, con mayor incidencia en los organismos internacionales, por ejemplo, con la aparición de los *wolf warriors*⁵, como una forma de referirse a los diplomáticos que han optado por una retórica más confrontacional, y por sobretodo a que poco a poco el “Reino del Centro” ha ido empoderándose de su rol de superpotencia, construyendo su propio espacio consolidado, muy diferente a su búsqueda y tanteo de décadas pasadas, cuando debía ganarse su poder de incidencia como al momento de ingresar en la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1971, o al hacerse parte de la OMC en 2001. Esto le ha servido para cosechar éxitos económicos desde su apertura comercial en la época de Deng Xiaoping, madurando sus posturas y hasta proponiendo su propio modelo de exportación manufacturera, tecnológica y de renovaciones en política económica y comercial. China actualmente se perfila como un país creador y replicador de un modelo de nueva globalización, muy acorde a lo que el Sistema *Tianxia* propone, buscando unidad en la diversidad (Dupuy & Cruz, 2018).

En este debate, la BRI en América Latina, como una suerte de extensión corolaria de los procesos de cooperación llevados a cabo con mayor intensidad en Asia y África, se ha vuelto cada vez más ineludible. En palabras del entonces portavoz del Ministerio de Comercio chino Gao Feng, nuestra región es la “extensión natural” de la ruta de la seda (S/A, 2019a). Era entonces esperable el anuncio de grandes proyectos de infraestructura, telecomunicaciones, transporte, cooperación científica y digitalización. Por ejemplificar algunos, se puede mencionar Coca Codo Sinclair, la base científico-militar en Neuquén, los buses eléctricos BYD en Chile, Chinalco en la Mina Toromocho, entre otros (Staiano, Bogado & Caubet, 2019).

El Informe del *Carnegie Endowment for International Peace* a cargo de Steven Feldstein y titulado *The Global Expansion of AI Surveillance* (2019), resulta particularmente esclarecedor para interiorizarse en la faceta tecnológica de las iniciativas de cooperación china. A partir de esto, se realiza un análisis que busca señalar cuáles son las características de esta cooperación en América Latina. Trasladando esta suerte de cooperación fluida que China busca lograr bajo conceptos grandilocuentes como armonía, destino común, cooperación para el desarrollo entre otros, el nexos que se realiza entre los países que utilizan tecnologías de vigilancia chinas y su suscripción a la BRI no es azarosa, pues el constante anhelo de esta nación es que cada vez más países se sumen a las iniciativas en los espacios de desarrollo que se adapten mejor a sus necesidades.

⁴ Para comprender mejor este concepto se recomienda leer a Zheng Bijian y sus “Diez puntos de vista sobre el ascenso pacífico de China y sobre las relaciones entre China y Europa”.

⁵ Este concepto es tomado del film patriótico con el mismo nombre, donde el soldado Leng Feng debe luchar contra mercenarios extranjeros en una nación africana para defender a sus compatriotas y a los locales. Se ha usado para describir a los diplomáticos chinos que han respondido a las constantes críticas occidentales a su país respecto al manejo de la pandemia, pidiendo autocrítica por parte de los detractores. Fuente: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-04-24/wolf-warrior-china-diplomacia-coronavims-europa_2563320/

China exporta tecnología de vigilancia a 63 países de los cuales 36 se han suscrito a la BRI. Además, sólo Huawei Technologies Co., líder en proyectos de redes inalámbricas 5G de última generación, proporciona tecnologías de vigilancia basados en IA a por los menos 50 países y en específico, exporta tecnología de reconocimiento facial a 31 de los 67 países que usan este método. Las otras empresas chinas más importantes que realizan esta labor en el mundo son Hikvision, Dahua, ZTE, Infinova y CEIEC, pero no son las únicas, pues en este mercado también tienen gran incidencia la empresa japonesa NEC Corp., que suministra esta tecnología a 14 países, 11 de los cuales usan tecnología de reconocimiento facial; seguido de las estadounidenses IBM⁶ que se encuentra en 11 países, de los que 9 usan reconocimiento facial, Palantir en 9 y Cisco en 6; además de empresas francesas, alemanas, suecas, rusas, británicas e israelíes que secundan a los tres grandes (China, EE.UU. y Japón), enfatizando que China y EE.UU. son los más importantes por su incidencia geopolítica en el desarrollo de este campo. En Europa, región donde más se ha regulado el uso de tecnologías de vigilancia, China ha logrado que Turquía, Serbia, Italia, Francia, España, Reino Unido, Países Bajos, Alemania, Rumania y Ucrania usen su tecnología, y que 6 países (Italia, República Checa, Serbia, Rumania, Ucrania y Turquía) se suscriban a la BRI, por lo que su penetración se puede describir como efectiva y altamente replicable (Feldstein, 2019).

⁶ Las empresas de capital americano cuentan con una amenaza en su propio patio. La enorme influencia de sus consumidores, la cual puede ser tan aterradora como la de su Senado. Fue así que IBM anunció (Peters, 2020) la decisión de detener la investigación en tecnología de reconocimiento facial, así como su comercialización. Esta decisión fue acompañada con las declaraciones de su CEO actual Arvind Krishna, quien pidió a las agencias de gobierno que determinen la correcta aplicación de estas tecnologías, pero que la empresa se opone a su uso para la violación de derechos humanos básicos tales como la vigilancia masiva, la discriminación racial, entre otros, los cuales son ofrecidos por otras empresas presentes en el mercado de los EE.UU. (S/A, 2020g).

Considerando estos datos, el campo resulta variado en cuanto a sus proveedores, sin embargo, China lleva la delantera, y suele ser el blanco principal de críticas que apuntan al país como parte del gran problema ético que supone la proliferación de tecnologías de vigilancia, en especial de la biometría cuando esta no cuenta con una debida regulación. The Guardian (2019) ha señalado a la tecnología biométrica de reconocimiento facial como “un peligro para la democracia” destacando que en EE.UU. se ha prohibido su uso en varias ciudades, sin embargo, la exportación de esta tecnología por parte de empresas estadounidenses tiene una distribución similar a la de China en la región de Latinoamérica, lugar donde la regulación legal, así como el debate en cuanto a vulneración de DD.HH. que ha supuesto el incremento del uso de estas tecnologías en pandemia, se ha desarrollado principalmente por ONG's como Derechos Digitales, Datos Protegidos o ADC de Argentina, más que por los gobiernos y sus parlamentarios (Canales, 2020). En el cuadro 1 se puede apreciar cómo se distribuyen estas empresas por país⁷:

4.2.2 PRESENCIA EFECTIVA DE EMPRESAS CHINAS EN LATAM

Feldstein, S. (2019). *Países que usan tecnologías de vigilancia en América Latina y sus empresas proveedoras* [Cuadro]. Fuente: Carnegie Endowment for International Peace.

País	Participación en la BRI	Empresas chinas	Empresas estadounidenses
México	No	Dahua, Infinova*	Cisco
Ecuador	Si ⁸	CEIEC, Huawei	Cisco
Panamá	Si	Huawei, Infinova	FaceFirst
Venezuela	Si	CEIEC, Huawei	-
Brasil	No	Dahua	IBM
Colombia	No	-	NEC Corporation of America* **
Bolivia	Si	CEIEC, ZTE	-
Uruguay	No	ZTE	Palantir
Argentina	No	Dahua, Huawei, ZTE	NEC Corporation of America* **
Chile	Si	Huawei	-

* Se cuenta como China a pesar de ser un joint venture con EE.UU. por tener su central en China. **Filial estadounidense de la compañía japonesa.

⁷ La selección de estos países se hizo según la base de datos del Carnegie Endowment for International Peace.

⁸ En Enero se firmó un memorando de entendimiento de la Alianza de Ciudades de la Ruta de la Seda Sobre la promoción de la cooperación no gubernamental en cultura, economía y comercio entre China y Ecuador (Xinhua, 2020).

Como se puede ver en el cuadro son 5 empresas chinas y 5 estadounidenses las que se encuentran en los 10 países enlistados, de los cuales la mitad pertenecen a la BRI (Ecuador, Panamá, Venezuela, Bolivia y Chile). Solo Colombia no cuenta con tecnología china, lo que responde a sus históricos lazos en materia de seguridad nacional con EE.UU. en el combate al narcotráfico y las guerrillas. Y en contraposición, 3 países cuentan solo con tecnología china de vigilancia (Bolivia, Venezuela y Chile). A su vez, Huawei se posiciona en 5 países de la lista: Dahua, ZTE y CEIEC en 3; y por último Infinova en 2.

Llama la atención en este cuadro que CEIEC se encuentre precisamente en los 3 países que mayor afinidad tienen con China, y es por esta razón que se describirá el desarrollo de estas tecnologías en estos países que han suscrito la BRI: Bolivia, Ecuador, Venezuela. La elección de estos países responde a la importancia en las vinculaciones ideológicas y económicas que destacan su importancia al momento de desarrollar esta clase de proyectos.

4.3 CHINA Y EEUU. EL ESCENARIO EN AMÉRICA LATINA

La presencia de la empresa CEIEC en Venezuela, Ecuador y Bolivia se liga al desarrollo de grandes proyectos de vigilancia biométrica centralizados, replicando el modelo de vigilancia que se utiliza en:

4.2.2.1 BOLIVIA

El proyecto más ambicioso es el de Bolivia con la empresa estatal China National Electronics Import & Export Corporation (CEIEC) presentado a finales de agosto de 2019 y nombrado Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana Bol-110. Este proyecto consiste en una adquisición de tecnologías de vigilancia que se coordinan con instituciones públicas y privadas en el país relacionadas a situaciones de emergencia, incidentes delictuales, desastres naturales y/o cualquier caso que atente contra la seguridad nacional, incluyendo en este esquema a la policía, sistema de salud, bomberos y Defensa Civil. La inversión costó 105 millones de dólares y fue realizada por el Export Import Bank of China, banco enfocado en inversiones y préstamos a países en vías de desarrollo, además del China Development Bank (Garay, 2019: 5).

Esta inversión es parte del esquema de colaboración económica que China ha desarrollado en Latinoamérica, región donde se invirtieron 1.1 mil millones de dólares durante 2019, pero que a pesar de ser una generosa cantidad, dista mucho de los 35 mil millones de dólares invertidos en la región durante el año 2010, reflejando aquello una desaceleración en la inversión del gigante asiático (Myers, 2020). Dejando de lado lo económico, el proyecto representa una poderosa articulación de vigilancia nacional, en la cual las instituciones partícipes están obligadas a compartir información con los entes directivos del programa, generando un esquema centralizado de procesamiento de información de todo el sistema social boliviano.

4.2.2.2 Ecuador

En Ecuador se llevó a cabo otro proyecto similar de gran envergadura como el de Bolivia, el proyecto ECU-911 que cuenta con 4.300 cámaras de vigilancia, desarrollado por Huawei y CEIEC (Garay, 2019:5). En un reportaje del New York Times se señala que la empresa de telecomunicaciones china respondió frente a la implementación de este proyecto señalando que: "Huawei provee tecnología para respaldar programas de ciudades inteligentes y ciudades seguras alrededor del mundo. En cada caso, Huawei no se involucra en establecer políticas públicas en cuanto a cómo se utiliza la tecnología" (Mozur, Kessel & Chan, 2019).

4.2.2.3 Venezuela

Nicolás Maduro, el cuestionado presidente de Venezuela por violaciones a los DD.HH. anunció el pasado 2019 que su país se equiparía con tecnología 5G durante el 45° aniversario de las relaciones China-Venezuela, invirtiendo en Huawei y ZTE para mejorar las telecomunicaciones del país (HispanTV, 2019). Además de esto, desde 2013 funciona el Sistema de Monitoreo y Asistencia (SIMA), el cual se

compone de 30 mil cámaras de seguridad instaladas en 16 estados del país. El costo fue de 1.080 millones de dólares, y se implementó por la empresa CEIEC, la que también desarrolló el Sistema Tecnológico de Seguridad Penitenciaria (Sitesep) (Petit, 2019).

China. Su presencia no ha sido vista con buenos ojos en EE.UU., y es que a pesar de los cambios de gobierno en Bolivia y Ecuador, con la salida de Rafael Correa y Evo Morales, el fortalecimiento de tecnologías de vigilancia puede ser un arma de doble filo donde existen crisis democráticas. Es por estas razones que además del dilema ético y social que supone la utilización de tecnologías de vigilancia biométrica como un elemento ampliamente extendido en la región, pero no por ello necesariamente regulado, se debe sumar el factor geopolítico como un elemento clave cuando se trata de la implementación de estas tecnologías, pues lo que representa estrechar lazos con China y EE.UU., sea con ambos, o bien con solo uno de estos dos actores, es una variable que acopla al alineamiento político de los países de la región, lo que podría suponer una división en bloques en caso de agudizarse las tensiones entre estas dos superpotencias⁹.

Las intervenciones chinas en la región han encendido las alarmas en las mesas de decisión de los países tradicionales, especialmente de los Estados Unidos, que siempre tienen un ojo puesto en su “patio trasero”, y en sus aliados tradicionales como Reino Unido. Este último de hecho, en medio de este conflicto que ha llevado a varios países, por orden explícita de Washington, prohibir a Huawei introducirse en sus mercados (en sus distintos servicios tecnológicos e infraestructura), está llamando a conformar una alianza tecnológica entre los países del G7 más Australia, Corea del Sur e India, para juntos explorar alternativas ante el avance de la red 5G de tecnología china (Sherman, 2020).

No obstante, los datos nos cuentan que sobre todo Huawei, cuenta con una nutrida presencia en varios de los países mencionados y otros Estados cercanos, proveyéndolos con la tecnología necesaria para montar sistemas de vigilancia. La continuidad del desarrollo tecnológico como política de Estado, y la enorme inversión en investigación y desarrollo de parte de las empresas comienza a dar frutos a China. El problema de Occidente versus la tecnología china no pasaría tanto por si es positiva o negativa para los intereses, sino por la escasez de alternativas, lo que genera el miedo a un apalancamiento de parte de Beijing que haga las cosas un tanto más difíciles. Sin embargo, la bandera de la protección de los datos personales es en este caso no sólo la alternativa más aceptable en términos políticos (reconocer-se atrás en la carrera indicaría debilidad), sino también la más securitizante. Por ejemplo, fue así como Trump estaría logrando quitar a Bytedance, la división internacional de TikTok (De Haro, 2020).

Algunos analistas como Gerstell y Metzl (2020) tienen esperanza en que EE.UU. y China, así como hizo Washington con Moscú para evitar la proliferación nuclear, unan fuerzas en esta pandemia para un trabajo interdependiente junto con la OMS que permita frenar la pandemia. Para ello sugieren la labor coordinada de las agencias de inteligencia más el empoderamiento del organismo liderado en estos días por el Dr. Tedros Adhanom. El daño colateral de esta decisión implicaría un uso intensivo de datos personales, los cuales además traspasarían fronteras al entenderse la pandemia como un problema global.

En ese sentido, la legislación de la Unión Europea (UE) se aprecia como la más avanzada en términos de protección de datos, y será la vara con la que compararemos lo que sucede en nuestra región.

⁹ A propósito de esto, se insta a revisar y leer la propuesta de “No Alineamiento Activo” que ha surgido como respuesta a las posibles situaciones de conflicto que se puedan dar, asegurando la necesidad de estabilidad en la región y recalcando la interdependencia ambivalente de los países latinoamericanos hacia China y EEUU, a la vez. Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría de Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami en Foreign Affairs.

5 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

La problemática planteada en este estudio requiere al menos una revisión comparada general acerca del tratamiento jurídico que recibe actualmente la regulación de datos, con el objetivo de identificar las tendencias regulatorias y lograr determinar cuáles parecieran ser los mejores manejos de este nuevo sistema que irrumpió especialmente tras la llegada de la pandemia. Para lograrlo, y con el fin de analizar y comprender los impactos que están causando los nuevos métodos tecnológicos de control poblacional en Oriente y Occidente, debemos distinguir dos grandes ramificaciones en la regulación del tema analizado; primero, aquella que se encarga de proteger la identidad y datos personales de los individuos, tanto dentro como fuera del país frente a la recopilación de información por parte de entidades públicas y privadas; y segundo, la protección de derechos y libertades personales frente a la cibervigilancia y el avance de la inteligencia artificial en los más diversos ámbitos de nuestra vida, utilizados usualmente como método de acceso a esta información privada. Ambas áreas se interrelacionan constantemente, donde la segunda es de vital importancia para comprender de qué manera conversa el avance tecnológico de cada Estado con su capacidad de reaccionar ante las nuevas necesidades por medio de la actualización normativa, dando especial énfasis en la utilización de estas tecnologías para controlar y vigilar los actos de la población.

5.1 PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Bajo este contexto es posible encontrar un marco general de protección de los derechos humanos dentro del derecho internacional, el cual a través de los años ha elaborado principios fundamentales que nos permiten contrastar lo que se proyecta como un buen manejo de la información personal de los individuos con la realidad que surge tras las medidas de control de datos y cibervigilancia adoptadas de forma posterior a la pandemia. Así, tanto el artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el artículo 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) de 1969 en su norma sobre la protección a la honra y la dignidad, y el artículo 17.1 del El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966, en vigor 1976) establecen de igual manera que “nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación”. A pesar de la época en que estas normas fueron escritas y que no nombran con exactitud los métodos por medio de los que se pudiera vulnerar este principio, su aplicación parece ser extemporánea, pues sabido es que el avance de la tecnología y sus diversas manifestaciones van mucho más rápido que la capacidad de acuerdo y legislación, pero precisamente lo que se resguarda de manera genérica es el derecho a una vida privada sin intervenciones. En esa misma línea, la Asamblea General de las Naciones Unidas reafirmó todos estos principios rectores mediante la adopción de la resolución 68/167 del 18 de diciembre del año 2013, titulada “El derecho a la privacidad en la era digital”. Este documento confirma la necesidad de proteger el derecho a la privacidad planteado en los instrumentos previamente mencionados y pone énfasis en el deber de protección frente a cualquier interferencia arbitraria o ilegal en la vida privada, recalcando que la recolección ilegal o arbitraria de los datos personales violan derechos fundamentales que incluyen la libertad de expresión, siendo contrario a los principios de una sociedad democrática.

Por último, el documento exhorta a los Estados a revisar sus prácticas, procedimientos y legislación relacionada con la vigilancia y recopilación de datos personales, debiendo adoptar las medidas necesarias para prevenir la violación de derechos en el uso y procesamiento de información, aun existiendo motivos de necesidad pública. Incluso en el año 2015 se nombró al primer relator especial sobre el derecho a la privacidad con un mandato de tres años por medio de la Resolución 28/16 del Consejo de Derechos Humanos, con los objetivos de reunir información relevante de los marcos normativos internacionales y locales para estudiar los retos del derecho a la privacidad relacionados con los desafíos de las nuevas tecnologías, identificar posibles obstáculos para la promoción y protección del derecho a la intimidad, entre otros (UNHR, 2020). Así, desde un punto vista de derechos fundamentales, existe a todas luces la plena necesidad de cobertura.

5.2 REGULACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE DATOS

Si bajamos este principio general a los acuerdos multilaterales o a la legislación nacional, veremos que existen múltiples aspectos a ser considerados para determinar su pertinencia y eficacia a medida que avanza la realidad de cada nación y su inserción dentro de la era digital. Durante las últimas décadas hemos sido testigos de un avance tecnológico apresurado en el mundo que ha traído consigo grandes desafíos en tomo a la regulación de los datos personales y la digitalización, en donde se han incluido técnicas nuevas basadas principalmente en la geolocalización y la biometría. En ese sentido creemos de vital importancia realizar el ejercicio comparativo de contrastar algunas de las normativas latinoamericanas con las de la Unión Europea y la de potencias asiáticas como China, Corea del Sur y Singapur, pues como veremos más adelante, la legislación latinoamericana no ha logrado estar a la vanguardia con el posicionamiento de las nuevas tecnologías en la recopilación y procesamiento de datos, pero sí se ha visto especialmente influenciada los últimos años por el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR, por su sigla en inglés) de la Unión Europea, que entró en vigor el año 2018. En esa línea y bajo el principal estímulo de fortalecer los vínculos financieros con la UE, los países que han adoptado medidas para aumentar la protección de la privacidad y la seguridad de los datos personales de sus ciudadanos han sido Argentina, Brasil, Chile y México (Bojalil y Vela- Treviño, 2020).

El GDPR es un marco regulatorio que llama poderosamente la atención debido a su identidad regional que abarca una gran cantidad de países que asumen los mismos criterios y compromisos con la protección del derecho a la privacidad. A su vez, no es posible encontrar un equivalente del GDPR en el resto del mundo ni en particular dentro de Latinoamérica como región, en el que los Estados se pongan de acuerdo de manera unificada frente a estas temáticas. Un caso transnacional que podemos encontrar en esta materia lo constituyen las Reglas de Privacidad Transfronterizas (CBPR, por su sigla en inglés) de la APEC formuladas en el año 2011. Esta normativa se estableció para proporcionar una base a las leyes de privacidad que se aplican a las organizaciones, sean públicas o privadas, que manejan datos personales dentro de cada uno de los países miembros de la institución, pero hasta ahora sólo la han adoptado Australia, Canadá, Japón, Corea del Sur, Estados Unidos, Filipinas, México, Singapur y Taipei. Además, estas reglas están destinadas a proporcionar un nivel mínimo de protección y en la práctica depende del Estado miembro la construcción de este marco con reglas para sus mercados específicos (Stranieri, 2019). A su vez, también es posible encontrar regulaciones nacionales que resaltan por sí solas al seguir una tendencia similar a la de la UE incluso antes de la publicación del GDPR, como el caso colombiano a través de su Ley Estatutaria N° 1.581 del año 2012 n , y el mexicano^{10 11 12} que establecen una serie de principios para el tratamiento de datos personales como la legalidad, finalidad, proporcionalidad, transparencia, seguridad, confidencialidad, entre otros.

Realicemos entonces un repaso general y comparativo sobre la regulación y protección de datos dentro de Latinoamérica y otros países, el cual debemos diferenciar del que se encarga de la tecnología digital y la biometría, que veremos más adelante. Los Estados en general regulan como elementos esenciales del uso de los datos: el método de recolección, la finalidad de su procesamiento, el consentimiento previo en la entrega de información y las excepciones legales que limitan la libertad de otorgarlos, y las sanciones ante la vulneración de la privacidad de las personas por el uso incorrecto de sus datos o su divulgación. Por ejemplo, en relación al consentimiento dentro de Latinoamérica, países como Chile¹³, Argentina¹⁴, Brasil¹⁵, México¹⁶ y Colombia¹⁷ coinciden en que las personas que autorizan al uso de sus datos personales deben ser debidamente informadas respecto del propósito que tiene el

10 Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016.

11 Artículo 4 de la Ley Estatutaria N° 1.581 de 2012.

12 Capítulo II de la Ley Federal Mexicana de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

13 Artículos 4 y 9o inc.l de la Ley N°19.628 de 1999 Sobre Protección de la Vida Privada.

14 Artículos 4 y 5 de la Ley N°25.326 sobre Protección de Datos Personales de 2000.

15 Artículo 7 l) y X) de la Ley General de Protección de Datos de 2018.

16 Artículos 6 y 8 de la Ley Federal Mexicana de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

17 Artículo 8 de la Ley Estatutaria N°1.581 de 2012, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional N°1.377 de 2013.

almacenamiento de sus datos y estos deben utilizarse sólo para los fines a los cuales fueron recolectados, salvo que provengan o se hayan recolectado de fuentes accesibles al público. Ahora bien, en el caso chileno, a pesar de que la Ley N° 19.628 de 1999 Sobre Protección de la Vida Privada establece que los titulares deben ser informados sobre los fines del tratamiento de su información personal y que se debe obtener su consentimiento, no especifica los mecanismos de supervisión adecuados para el correcto cumplimiento de las obligaciones legales (Bojalil y Vela-Treviño: 2020), lo que refleja una regulación deficiente en términos de eficacia. Por su parte, China también se refiere a los principios en el manejo de datos como la legalidad, equidad y necesidad en la recopilación de información personal¹⁸, y menciona el deber de guardar la confidencialidad y contar con el consentimiento de las personas para divulgar sus datos con otros operadores, teniendo prohibida la filtración, manipulación, daño, o venta ilegal a otros¹⁹. Sin embargo, esta norma del gigante asiático sólo regula a los operadores de red y deja fuera cualquier mención sobre las entidades públicas, lo que ha servido de argumento jurídico durante la pandemia para que las partes autorizadas por el gobierno puedan recopilar datos personales sin el consentimiento de los interesados con los fines de prevención y control de la enfermedad.

En Latinoamérica, Colombia le da esta y otras funciones a la Superintendencia de Industria y Comercio, quien además de deber velar por el cumplimiento de la legislación en materia de protección de datos personales, tiene que administrar el Registro Nacional Público de Bases de Datos y sugerir ajustes o adecuaciones a la normatividad que resulte acorde con la evolución tecnológica o informática²⁰; mientras que México cuenta con la figura del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, que vigila el cumplimiento de la norma, emite recomendaciones sobre su aplicación y en la práctica funciona como un apoyo técnico²¹; y Brasil introduce la Autoridad Nacional de Protección de Datos como un órgano de la administración pública responsable de velar, implementar y fiscalizar el cumplimiento de esta ley en todo el territorio nacional²². A su vez, desde el continente asiático resalta Corea del Sur como uno de los grandes exponentes en regulación de datos, y establece la figura de controladores de información personal, quienes deben realizar evaluaciones de impacto de manera autónoma y obligar a las instituciones públicas a realizar evaluaciones de impacto cuando existe una preocupación por la vulneración de los derechos del interesado²³.

Ahora bien, a pesar de las diferencias regulatorias entre los países latinoamericanos y la obsolescencia de algunos de sus criterios, podemos afirmar que sí poseen normas sectoriales específicas en el área, todo lo contrario, a la legislación que regula la biometría y su inserción dentro de los Estados, y motivo por el que la región se están quedando atrás ante los desafíos digitales. La ausencia de normas sectoriales en el campo se repite en varios países latinoamericanos como Chile, Argentina, Colombia y Perú, teniendo solo una escasa remisión en tomo a los trámites notariales y de entidades como el Registro Civil, lo que es paradójico en contraste con el uso de tecnología de reconocimiento facial y otros métodos de vigilancia inteligente que se encuentran vigentes dentro de sus fronteras. En el caso de Chile, la actual regulación sobre protección de datos personales y sensibles no establece marcos de protección adecuados a los riesgos que el desarrollo tecnológico ha creado (INDE1, 2018:254), pero desde el año 2017 tiene en tramitación legislativa un nuevo proyecto de ley que crea la Agencia de Protección de Datos Personales y que podría modernizar algunas de estas ausencias. Por su parte, en Argentina la regulación directa de la biometría sólo se reserva para temáticas de seguridad nacional sin estipular mayores detalles, y al igual que Chile también tiene en tramitación un Proyecto de Ley de Protección de Datos Personales desde el 2016 que promueve una protección de datos más amplia y que eventual-

18 Artículo 41 de la Ley de Seguridad Cibernética.

19 Artículos 40 y 42 de la Ley de Seguridad Cibernética y punto número 3 de Decisión de la Comisión Permanente de la Asamblea Popular Nacional sobre el Fortalecimiento de la Protección de la Información en Red de 2012.

20 Artículo 21 de la Ley Estatutaria N° 1.581 del año 2012. Especial atención en las letras a); h); e i).

21 Artículo 39 de la Ley Federal Mexicana de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

22 Ley N° 13.853 que modifica la Ley N° 13.709, de 14 de agosto de 2018, para disponer la protección de datos personales y crear la Autoridad Nacional de Protección de Datos.

23 Artículo 33 de la Ley de Protección de Información Personal N° 10.465 del año 2011.

mente podría llegar a contener alguna mención sobre el uso de las nuevas tecnologías en la obtención de la información.

5.3 REGULACIÓN EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Una vez que conocemos un panorama general de la regulación de datos se genera una pregunta aún más importante en el contexto actual de pandemia: ¿Cómo se ha reforzado la regulación durante el presente año frente a la necesidad de los Estados de utilizar más tecnología digital y analítica de big data para lograr contener el avance de la COVID-19?

Como sabemos, un proceso legislativo demanda mucho tiempo en su acuerdo político, por lo que los países se han visto especialmente presionados a elaborar directrices con rapidez y eficacia durante los últimos meses para regular de manera adecuada los nuevos desafíos pandémicos. En el caso europeo, desde ya se regulaba en el GDPR que en el tratamiento de datos personales podrían revelarse datos genéticos y biométricos de ser necesario por motivos de interés público dentro del área de la salud, frente a amenazas transfronterizas graves o para garantizar elevados niveles de calidad y seguridad de la asistencia sanitaria²⁴. Sin perjuicio de ello, los países europeos han ahondado en esta discusión para ampliar las coberturas de protección de derechos y a la vez cumplir con el manejo de los contagios. Por ejemplo, la Autoridad de Protección de Datos de Italia fue la primera en deliberar una guía en tomo al COVID-19 en el mes de marzo (Deloitte Belgium, 2020) y mandato a que la comunicación de los datos personales a entidades públicas y privadas se pudiera llevar a cabo cuando fuera considerado esencial hasta el final del estado de emergencia decidido por el Consejo de Ministros²⁵. A su vez, el gobierno italiano publicó un decreto que crea un marco legal especial sobre la recolección de datos relativos a la salud y cómo lo deben compartir la autoridad y las compañías privadas durante el estado de emergencia (OCDE, 2020c). Por su parte, Alemania propuso enmendar la Ley de Protección de Infecciones para permitir al ministro de salud requerir que personas riesgosas se identifiquen y provean información sobre su historial de viajes y detalle de contactos. La propuesta original incluía obtener la geolocalización por medio de las telecomunicaciones, pero fue borrado tras una dura crítica (OCDE, 2020c).

Desde Asia se aprecia que estas facultades públicas para hacer uso de información personal se encontraban ampliamente previstas con anterioridad, como en Corea del Sur, donde las autoridades tienen un extraordinario poder para recolectar información personal si es necesario para prevenir enfermedades infecciosas y bloquear su expansión según el artículo 76-2 de la Ley de Prevención y Control de Enfermedades Infecciosas (OCDE, 2020c), y en Singapur, donde se “puede recolectar la información personal relevante, usarla y divulgar sin consentimiento durante un brote para llevar a cabo el rastreo de contactos” (OCDE, 2020c). Por último, en China, la Ley de la República Popular China sobre Prevención y Control de Enfermedades Infecciosas (1989, modificada en 2004) ya decretaba en su artículo 12 que “todos los individuos dentro del territorio de la República deben aceptar la investigación, inspección, recolección de muestras, tratamiento de aislamiento y otras medidas preventivas y de control de enfermedades infecciosas por parte de las instituciones de prevención y control de enfermedades”. Esto último se vio reforzado con la publicación del “Aviso sobre cómo hacer un buen trabajo en la protección de la información personal y el uso de macrodatos para respaldar el trabajo conjunto de prevención y control” del 09 de febrero del 2020 por parte de la Administración del Ciberespacio de China, que complementa con que esta información personal no se utilizaría para otros fines, que ninguna unidad o individuo podría divulgar información personal, y que a su vez se debía animar a las empresas capaces a utilizar activamente big data para analizar y predecir el flujo de poblaciones clave como casos confirmados, sospechosos y contactos cercanos²⁶. Las últimas directrices emitidas por el ente estatal y que comienzan a regir de forma no vinculante el 01 de octubre de 2020 son las Especificaciones de Seguridad de la Información Personal, emitidas por el Comité Técnico de Normalización de Seguridad

²⁴ Artículo 9.2 i) del GDPR.

²⁵ Artículo 14 del Decreto Ley N°14 de 09 de marzo de 2020.

²⁶ Medidas N°3 y N°4.

de la Información Nacional, las que aclaran los principios y requisitos de seguridad que deben seguirse en la realización de actividades de tratamiento de la información personal, detalla lo que incluye la información personal y se refiere en particular al consentimiento explícito, entre otros elementos.

Es posible advertir que a diferencia de Asia y Europa, Latinoamérica está dejando de lado el esfuerzo de regular mayormente estas temáticas durante la pandemia, en gran medida porque como hemos visto, no se han introducido grandes mecanismos tecnológicos de control de información en relación a estas otras dos regiones.

5.4 DIFERENCIA DE PARADIGMA

Tras este apartado es posible concluir que en Asia se ha logrado implementar un uso expansivo de nuevas tecnologías para la recaudación de datos personales más que en cualquier otra región del mundo porque la legislación de sus países permitía desde mucho antes que las autoridades tomaran el control sobre el consentimiento en la entrega de información privada, debiendo tan solo avanzar en una mayor protección y seguridad jurídica de los datos. En China, por ejemplo “el enfoque basado en datos para combatir la pandemia se basa en políticas de digitalización e informatización que se remontan a más de una década” (Von Camap, et al., 2020). Mientras tanto, en Europa y por consiguiente Latinoamérica que se basa en la normativa comparativa del continente viejo, se desarrolló al revés, avanzando desde una protección de derechos fundamentales hacia el fortalecimiento de las autoridades nacionales para recurrir a información privilegiada. Por este motivo ha sido más difícil que estos países recurran a tecnologías de rastreo como la geolocalización por bluetooth o datos móviles y la biometría, causando gran revuelo social la idea de coartar la libertad personal.

Además, considerando de forma conjunta que en Latinoamérica no se desarrolla un concepto similar al de la piedad filial confuciana a nivel de comunidad, y que sólo en los años recientes se ha esforzado por robustecer un marco regulatorio de protección de datos adecuado (faltando mucho aún para lograr estar cerca de los estándares establecidos por la UE como máximo exponente en la materia), es legítimo que sus países sean más cautelosos al momento de decidir sobre el uso generalizado de tecnologías de control masivo durante la pandemia, sumado al descontento social y la desconfianza política. No queremos limitar a estos motivos la ausencia de tecnologías como apps y demás métodos de geolocalización y biometría, pues múltiples factores influyen en la decisión política de implementarlos, considerando por ejemplo, el nivel de acceso real que tiene la población a aparatos tecnológicos de telefonía móvil y la cantidad de pobreza, pero debemos plantearlo como una tesis llamativa.

6 ESCENARIOS A FUTURO

6.1 CONVERGENCIA DE LA INFORMACIÓN BIOMÉTRICA. NECESIDAD DE INTEGRAR UN MARCO REGULADOR COMÚN DE CARA A LA CARRERA POR EL 5G

De todo lo debatido también surge la posibilidad de que esta convergencia de los datos obtenidos en un territorio, los cuales serían dirigidos a una especie de base global, introduzca lentamente a la humanidad al muy mencionado globalismo, ese concepto que según Joseph Nye fue acuñado originalmente por los populistas para endilgarles responsabilidad ante escenarios domésticos (otro acto de securitización). Existe la posibilidad de que un escenario como el descrito anteriormente, donde la OMS tenga más poder e inclusive pueda aplicar sanciones a los Estados parte que desobedezcan pueda alentar el surgimiento o el refuerzo de sentimientos nacionalistas. La contraparte es que la importancia de saber sana a la población se volvería, siguiendo los parámetros del dilema de seguridad, en un pilar de la actual globalización económica. Una pandemia ad etemum conduciría a que los gobiernos se orientarán cada vez más hacia el proteccionismo, comenzando por la sustitución de importaciones.

Se trata sin dudas de un dilema para el mundo.

6.2 MEJORA DE REGULACIÓN Y COEXISTENCIA DE LAS ESTRATEGIAS DE VIGILANCIA

Se ha propuesto con anterioridad (Garrido y Becker, 2017: 78-81; INDH, 2018: 256) que los Estados deben establecer marcos normativos claros orientados a que, en el proceso de captación, procesamiento, utilización y transferencia de datos personales se respeten principios mínimos para evitar lesionar los derechos de las personas, sin distinción entre operadores de información de carácter públicos o privados. Los proyectos de ley que se generen para regular este fenómeno deberían entonces incluir al menos los siguientes principios basales: legalidad; una fuente de la que emane el derecho de obtener, procesar y/o utilizar esos datos, sea por medio del consentimiento o a partir de un mandato expreso de la ley; finalidad, donde la utilización de los datos recolectados debe estar única y exclusivamente relacionada con el fin para el que fueron autorizados bajo el consentimiento o mandato de la ley; proporcionalidad; la solicitud de datos debe ser adecuada y proporcional según la finalidad con la que se está pidiendo; y transparencia, uno de los más principios más controversiales en que las personas deberían tener información constante y actualizada de cómo se están usando sus datos y para qué (INDH, 2018: 252-254).

Cabe destacar que, dentro de los principios rectores mencionados, aquellos que a nuestro parecer han causado más impacto frente a las medidas adoptadas por la pandemia parecieran ser los de proporcionalidad y finalidad. Si bien se espera que por medio de controles robustos se logre una mejor trazabilidad de los casos infecciosos, se enfrenta inevitablemente la ponderación entre la protección de la salud pública y la privacidad y libertad personal de los individuos. A su vez, se debe tener cuidado con generar incertidumbre respecto a lo que se hará con la gran cantidad de datos obtenidos, pues como hemos visto con anterioridad, en el manejo de la pandemia no solo los Estados han sido los recolectores de información personal para permitir o denegar el desplazamiento e ingreso a ciertos espacios dentro de la ciudad, sino que también entidades privadas de las cuales se desconoce su política de tratamiento de datos. Es por esto, que no se discute el acceso o no a la información privada de las personas en el control de la pandemia, sino cómo se utiliza una vez que ha sido obtenida, pues existe un temor legítimo a que sea divulgada pese a no existir autorización ni consentimiento pleno de por medio, o que se utilice para fines distintos a los del control sanitario pues la cantidad de información directa e indirecta que se obtiene de las personas a través de sus movimientos es gigantesca. Si tomamos como ejemplo el caso del seguimiento geolocalizado podemos darnos cuenta de que no sólo se entregan datos acerca de dónde compramos, si fuimos a la escuela o con quienes tuviste contacto, sino que da información directa acerca de nuestro estilo de vida, incluyendo de por medio datos como la identidad sexual, la ideología política, la devoción religiosa u otra manifestación individual que tenga aparejada la exposición de datos sensibles sobre su vida personal.

CONCLUSIÓN

La pandemia de Covid-19 ha sacado a superficie distintos temas relacionados con la regulación de la vida en sociedad, y de cómo está ha sido organizada por los gobiernos y las instituciones de la gobernanza global para resguardar la seguridad de los ciudadanos.

El actual contexto sanitario ha permitido el avance de las distintas administraciones sobre las libertades individuales, en un claro esfuerzo por convertir al coronavirus en una amenaza inevitable, tal como lo establece el proceso de securitización. No obstante, el nivel de éxito de esa estrategia comunicacional ha sido dispar, y el factor cultural ha tenido mucho que ver, como se pudo observar en el ejemplo de las naciones asiáticas.

La ideología y los sistemas políticos reinantes no han tenido el rol que se creía, pues el sudeste de Asia si bien es una región ecléctica en cuanto a sus formas de gobierno, su raíz confuciana ha sido el germen para un elevado nivel de obediencia respecto de las imposiciones de los gobiernos centrales.

Avanzando con las técnicas implementadas para esos controles se destaca la biometría, la cual se ha convertido en la estrella de la industria. Datos temporales como la temperatura corporal, y otros más permanentes como la huella digital o nuestro mismísimo genoma comienzan a convertirse en información cada vez más útil para los Estados. En el fondo, hay una necesidad imperiosa para garantizar la continuidad de un modelo económico, donde las personas sanas dados los parámetros de la nueva normalidad, serían el centro de dicho.

La gobernanza global, que ha sido por muchos marcada como la gran necesitada de empoderamiento para poder avanzar en la búsqueda de soluciones a los problemas planetarios, debe ocuparse también de que la información obtenida sea utilizada sólo para los fines previstos en primer lugar, y un mundo donde esos datos fluyan en todas las direcciones representa un enorme peligro.

En cuanto a la regulación de datos y la introducción de la biometría, reflexionamos que Latinoamérica aún se encuentra en una búsqueda de principios y mecanismos adecuados dentro de su legislación que pueda conversar con la cultura interna, la introducción de nuevas tecnologías dentro del continente y el acceso efectivo que tenga la población a estas novedades, sin perjuicio de que durante el último tiempo varios de sus países se han visto especialmente influenciados por las Reglas de Protección de Datos que impulsó la UE, y están en un proceso de reforma y actualización. Estos hechos nos transmiten inevitablemente la ausencia de marcos normativos adecuados en la materia pese a que en los últimos años la región se ha esforzado por introducir la biometría dentro de sus fronteras, lo que a su vez confirma la sospecha de que los Estados regularán de manera ex post a la exposición de los próximos desafíos digitales, y que sólo responden una vez que comienzan a generar conflictos dentro de la sociedad.

La falta de una legislación robusta dentro de los países latinoamericanos se convierte en un argumento de porqué no se han utilizado mecanismos tecnológicos relevantes para combatir la pandemia, a diferencia de países europeos y asiáticos que no dudaron en desarrollar aplicaciones de telefonía móvil y hacer seguimientos de geolocalización y/o cámaras de seguridad, sin perjuicio de que el derecho a la vida privada se vio comprometido en varios de estos casos y se debió volver a debatir en tomo a la ponderación de derechos en conjunto al de la salud pública y el bienestar común.

Para finalizar, queremos ser enfáticos en señalar la necesidad de interdependencia para avanzar en los problemas que vamos enfrentando como humanidad, en épocas de tensiones globales avanzar en un marco de entendimiento común se hace indispensable. El potencial de la tecnología y sus usos no queda a merced desconocida, depende de los gobiernos, las organizaciones públicas y privadas, y de la ciudadanía, en especial de este último actor, pues es indispensable para desarrollar nuevas perspectivas en este debate respecto a su agencia y como la sociedad va avanzando a la par con el desarrollo tecnológico, generando una cultura nativa digital y empoderándose de sus derechos y necesidades frente al Leviatán de la vigilancia tecnológica.

BIBLIOGRAFÍA

- S/A (2015). "Full text: Action plan on the Belt and Road Initiative. Consejo de Estado de la República Popular de China - Sitio web A. Fuente: <http://english.www.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content281475080249035.htm>
- S/A (2019a). "China considera América Latina una "extensión natural" de su Nueva Ruta de la Seda". Fuente: <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-china-considera-america.-1atina-extension-natural-nueva-ruta-se-da-20191226135736.html#:~:text=El%20Gobierno%20de%20China%20considera.inversi%C3%B3n%20china%20en%20el%20exterior%2C>
- S/A (2019b). "China exports AI surveillance tech to over 60 countries: report". Asian Nikkei Review. Fuente: <https://asia.nikkei.com/Business/China-tech/China-exports-AI-surveillance-tech-to-over-60-countries-report>
- S/A (2019c). "Mall Plaza implementará reconocimiento facial tras violentos asaltos. Radio Cooperativa Chile". Fuente: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/policial/robos/mall-plaza-implementara-reconocimiento-facial-tras-violentos-asaltos/2019-09-04/081957.html>
- S/A (2020a). "Así funciona Radar COVID, la app para rastrear contactos". RTVE. Fuente: <https://www.rtve.es/noticias/20200915/asi-funciona-radar-covid-app-para-rastrear-contactos/2040150.shtml>
- S/A (2020b). "Embajada de Ecuador firma memorando con Alianza de Ciudades de la Ruta de la Seda". Xinhua en Español. Fuente: http://spanish.xinhuanet.com/2020-01/21/c_138724094.html
- S/A (2020c). "Ensuring data privacy as we battle COVID-19". OCDE. Fuente: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/ensuring-data-privacy-as-we-battle-covid-19-36c2f31e/>
- S/A (2020d). "IBM abandona la tecnología de reconocimiento facial por las dudas éticas sobre su uso". El País. Fuente: <https://elpais.com/tecnologia/2020-06-09/ibm-abandona-la-tecnologia-de-reconocimiento-facial-por-las-dudas-eticas-sobre-su-utilizacion.html>
- S/A (2020e). "Las dos únicas destrezas que necesitarás para el resto de tu vida según Yuval Noah Harari". Infobae. Fuente: <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/09/27/las-dos-unicas-destrezas-que-necesitaras-tener-para-el-resto-de-tu-vida-segun-yuval-noah-harari/>
- S/A. (2020f). "On mute no more: Zoom gets a taste of international politics". The Hustle. Fuente: <https://thehustle.co/06152020-zoom-international-politics/>
- S/A (2020g). "Tracking and tracing COVID: Protecting privacy and data while using apps and biometrics". OCDE. Fuente: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tracking-and-tracing-covid-protecting-privacy-and-data-while-using-apps-and-biometrics-8f394636/>
- S/A. (2020h). "Vietnam intenta pasar del éxito sanitario al económico tras el coronavirus". EFE. Fuente: <https://www.efe.com/efe/espana/portada/vietnam-intenta-pasar-del-exito-sanitario-al-economico-tras-el-coronavirus/10010-4257277>
- Aguerre, C. (2020, mayo). "La delgada y móvil frontera de las corona-apps en América Latina". Fundación Carolina. Fuente: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/05/AC-30.-2020.pdf>
- Allen-Ebrahimian, B. (2020, 16 de junio). "Big thing: Zoom walks U.S.-China tightrope". Axios China Newsletter. Fuente: https://www.axios.com/newsletters/axios-china-c8c9dc82-5ead-401a-ac28-b8948f47e3cQ.html?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter_axioschina&utm_term=china
- Amnistía Internacional (2020). "Cómo ha empleado China la tecnología para luchar contra el COVID-19 y afianzar su control sobre la ciudadanía". Fuente: <https://amnistia.cl/noticia/como-ha-empleado-china-la-tecnologia-para-luchar-contra-la-covid-19-y-afianzar-su-control-sobre-la-ciudadania/>
- Asher, I. (2020, 14 de abril). "Compulsory selfies and contact-tracing: Authorities everywhere are using smartphones to track the coronavirus, and it's part of a massive increase in global surveillance". Business Insider. Fuente: <https://www.businessinsider.com/countries-tracking-citizens-phones-coronavirus-2020-37FUS&IR=T#tai\\an-can-tell-\\hcn-quarantined-people-have-left-the-house-6>
- Balzacq, T. (2005). "The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context". European Journal of International Relations. Vol. 11, no.2. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354066105052960>
- S/A. (2020, 18 de agosto). "Mascarillas contra el coronavirus: cómo el rechazo al tapabocas une a la extrema derecha y la extrema izquierda". BBC News Mundo. Fuente: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53810072>
- Bojalil, P. y Vela-Treviño, C. (2020). "Despuntan las reformas en materia de protección de datos en América Latina". Inter-American Development Bank. Fuente: <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/proteccion-de-datos-gdpr-america-latina/>
- Busvine, D. (2020). "European mobile operators share data for coronavirus fight". Reuters. Fuente: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-europe-telecoms-idJ5KBN2152C2>
- Buzan B. De Wilde, J. Waever, O. (1998). Security: A New Framework for Analysis. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Cabestan, J. (2020). "The State and Digital Society in China: Big Brother Xi is Watching You!". Issues & Studies 2020". Vol. 56. Fuente: <https://doi.org/10.1017/S1013251120400032>
- Canales, M.P. (2020). "La herejía tecno-optimista florece en pandemia: Un repaso crítico a las tecnologías disponibles". Derechos Digitales América Latina. Fuente: <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/herejia-tecno-optimista.pdf>
- CGTN (2020, 8 de agosto). "WHO official congratulates China on success in COVID-19 fight". Fuente:

<https://news.cgtn.com/news/2020-09-08/WHO-official-congratulates-China-on-success-in-COVID-19-fight-1TCPHGceqeA/index.html>

- Confiado (480-350 a.C aproximadamente). Analectas (traducción de James Legge). Fuente: <https://ctext.org/analects>
- Decisión de la Comisión Permanente de la Asamblea Popular Nacional sobre el Fortalecimiento de la Protección de la Información en Red de 2012. Fuente: http://www.cac.gov.cn/2012-12/29/c_133353262.htm (en chino)
- Deloitte Belgium (2020). "Privacy and Data Protection in the age of COVID-19". Fuente: <https://www2.deloitte.com/be/en/pages/risk/articles/privacy-and-data-protection-in-the-age-of-covid-19.html>
- De Haro, J. S. (2020, 20 de septiembre). "Trump respalda el acuerdo de ByteDance con Oracle y Walmart para crear TikTok Global". El Economista. Fuente: <https://www.economista.es/telecomunicaciones-tecnologia/noticias/10779310/09/20/Trump-respalda-el-acuerdo-de-ByteDance-con-Oracle-y-Walmart-para-crear-TikTok-Global.html>
- Diaz, M. (2018, junio). El cuerpo como dato. Derechos Digitales America Latina. Fuente: <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/cuerpo DATO.pdf>
- Dupuy, H. Cruz, J. (2018, diciembre). El sistema de Tianxia como modelo de (nueva) globalización para revertir la idea del no mundo: El caso de la nueva ruta de la seda China [Ponencia]. X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina. Fuente: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/7909>
- Feng, W. (2017). Common Development, Common Values and the New International Order. The Collected Works at the Symposium on China Studies 2017. China Studies Editions.
- Feldstein, S. (2019, Septiembre). The Global Expansion of AI Surveillance. Carnegie Endowment for International Peace. Washington DC, EE.UU: Carnegie Endowment for International Peace Publications Department. Fuente: <https://camegieendowment.org/publications/interactive/ai-surveillance>
- Ferretti, L; Wymant, C; Kendall, M; Zhao, L; Nurtay, A; Abeler-Domer, L; Parker, M; Bonsall, D; Fraser, C. (2020). "Quantifying SARS-CoV-2 transmission suggests epidemic control with digital contact tracing". Science08. Fuente: <https://science.sciencemag.org/content/early/2020/03/30/science.abb6936/tab-pdf>
- Fidalgo, P. (2020). "Trump sigue llamando "vims chino" al Covid-19, contra las indicaciones de la OMS". El Plural. Fuente: <https://www.elplural.com/leequid/omg/trump-llamando-vims-chino-covid-19-recomendaciones-oms-235687102>
- Fiorelli, A. (2019, 15 de febrero). "China en Africa, una estrategia híbrida". Real Instituto Elcano. Fuente: <https://blog.realinstitutoelcano.org/china-en-africa-una-estrategia-hibrida/>
- Fukuyama, F.(2020, 18 de mayo). What Kind of Regime Does China Have? The American Interest. Fuente: <https://www.the-american-interest.com/2020/05/18/what-kind-of-regime-does-china-have/>
- Garay, V. (2019, noviembre). Mal de Ojo: Reconocimiento facial en América Latina. En A. Argüelles. (Ed.) Latin America in a Glimpse: Derechos Digitales America Latina. Fuente: <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/glimpse-cap-rec-facial.pdf>
- Garrido, R. y Becker, S. (2017). "La biometría en Chile y sus riesgos. Revista Chilena de Derecho y Tecnología". Vol. 6, no.1.pp.67-91.
- Geneva Internet Platform. (2019, 25 de Noviembre). "Technology and Surveillance in Latin America: Towards Human Rights Standards". Fuente: <https://dig.watch/sessions/technology-and-surveillance-latin-america-towards-human-rights-standards>
- Gerstell, G., Metzl, J. (2020, 8 de junio). "To Prevent the Next Pandemic, Global Spy Agencies Must Join Forces With the WHO". Newsweek. Fuente: <https://www.newsweek.com/prevent-next-pandemic-global-spy-agencies-must-join-forces-who-opinion-1508513>
- Gragnani, J. (2019). Qué es el "globalismo, la ideología que según Trump y otros líderes mundiales se opone al amor a la patria". BBC News Brasil. Fuente: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-47198690>
- Griffin, J. (2020, 7 de Julio). "The Role of Biometrics in a Post COVID-19 World". Security Infowatch. Fuente: <https://www.securitvinfowatch.com/access-identity/biometrics/article/21143152/the-role-of-biometrics-in-a-post-covid-19-world>
- Han, Byung Chul (2020, 22 de marzo). La emergencia viral y el mundo de mañana. Byung-Chul Han, el filósofo surcoreano que piensa desde Berlín. El País. Fuente: <https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html>
- Hamilton, I. (2020). "Poland made an app that forces coronavirus patients to take regular selfies to prove they're indoors or face a police visit". Business Insider. Fuente: <https://www.businessinsider.com/poland-app-coronavirus-patients-mandatory-selfie-2020-3?r=US&IR=T>
- Harel, A. (2020). "Private gains, public loss". Psyche Magazine. Fuente: https://aeon.co/essays/privatisation-is-bad-economics-and-worse-politics?utm_source=Aeon+Newsletter&utm_campaign=0107c2bccc-EMAIL_CAMPAIGN_2020_06_25_11_27&utm_medium=email&utm_term=0_41_la82e59d-0107c2bccc-70379725
- Hemandéz, V. (2017). "Tecnologías para la privacidad y la libertad de expresión: reglas sobre anonimato y cifrado". Derechos Digitales America Latina Fuente: <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/anonimato-y-cifrado.pdf>
- Hersey, F. (2019, 23 de Diciembre). "A critical year for biometrics and digital ID in the Global South". Biometric Update. Fuente: <https://www.biometricupdate.com/201912/2019-a-critical-year-for-biometrics-and-digital-id-in-the-global-south>
- HispanTV. (2019, 29 de junio). "Venezuela se equipa con tecnología 5G gracias a China". HispanTV Nexo Latino. Fuente: <https://www.hispantv.com/noticias/venezuela/431972/maduro-china-g5-satelite-sanciones-eeu>
- IHS Markit. (2019, 10 de Diciembre). "Report: U.S. has a security camera penetration rate rivaling China's". Security Infowatch. Fuente: <https://www.securitvinfowatch.com/video-surveillance/news/21117666/report-us-has-a-security-camera-penetration-rate-rivaling-chinas>

- INDH. (2018). Informe Anual de la Situación de los Derechos Humanos en Chile. Fuente: <https://www.indh.cl/destacados-2/informe-anual-2018/>
- Jaramillo P. Ucciferri, L. (2016, Julio). Reporte comparado Chile-Argentina: Vigilancia e inteligencia en la agenda latinoamericana de ciberseguridad. Derechos Digitales America Latina. Fuente: <https://adc.org.ar/wp-content/uploads/2019/06/021-A-vigilancia-e-inteligencia-en-la-agenda-latinoamericana-de-ciberseguridad-10-2016.pdf>
- Kawakami, T. (2020). Coronavims gives China more reason to employ biometric tech. Nikkei Asian Review. Fuente: <https://asia.nikkei.com/Business/China-tech/Coronavims-gives-China-more-reason-to-employ-biometric-tech>
- Keohane, Robert & Nye, Jr. (2000). "Globalization: What's New? What's Not? (And So What?)". Foreign Policy.
- King, R. (2014) What are biometrics? Biometric Update. Fuente: <https://www.biometricupdate.com/201601/what-are-biometrics-2>
- Lawler, D. (2020, 11 de junio). "Vietnam could be a rare winner from the Coronavirus pandemic". Axios. Fuente: <https://www.axios.com/vietnam-coronavirus-pandemic-cases-economv-ceel27ff-6aaa-4901-a-f82-7a0821e68150.html>
- Lee, Y. (2020). "Taiwan's new 'electronic fence' for quarantines leads wave of virus monitoring". Reuters. Fuente: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-taiwan-surveillanc-idUSKBN2170SK>
- Ley brasileña N°13.853 que modifica la Ley N°13.709, de 14 de agosto de 2018, para disponer la protección de datos personales y crear la Autoridad Nacional de Protección de Datos. Fuente: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13853.htm (en portugués)
- Ley de ciberseguridad de la República Popular China del año 2016. Fuente: <http://www.cac.gov.cn/2016-11/07/c1119867116.htm> (en chino)
- Ley de Corea del Sur de Protección de Información Personal N° 10.465 del año 2011. Fuente: <http://law.go.kr/nwRvsLsInfoR.do71siSeqM11327> (en coreano)
- Ley de la República Popular China sobre Prevención y Control de Enfermedades Infecciosas. Fuente: http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2013-10/22/content_1811005.htm (en chino)
- Ley Estatutaria de Colombia N°1.581 de 2012. Fuente: https://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013.html/Normas/Lev1581_2012.pdf
- Ley Federal Mexicana de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares del año 2010. Fuente: <http://iibi.unam.mx/archivistica/levfederaldatospersonales.pdf>
- Ley General de Protección de Datos de 2018 de Brasil. Fuente: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm
- Ley N°19.628 Sobre Protección de la Vida Privada de Chile del año 1999. Fuente: <https://www.bcn.cl/levchile/navegar?idNormaM41599>
- Ley N°25.326 Sobre Protección de Datos Personales de Argentina del año 2000. Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/lev-25326-64790>
- Mozur, P; Kessel, J; Chan, M. (2019). "Made in China, Exported to the World: The Surveillance State". The New York Times. Fuente: <https://www.nytimes.com/2019/04/24/technology/ecuador-surveillance-cameras-police-government.html?auth=login-google>
- Nash, J. (2020, 31 de agosto). "China wants covid swabs. Hong Kong fears biometric spying". Biometric Update. Fuente: <https://www.biometricupdate.com/202008/china-wants-covid-swabs-hong-kong-fears-biometric-spving>
- National Standard of the People's Republic of China (2020). Information security technology- Personal information (PI) security specification. Fuente: <https://www.tc260.org.cn/unload/2020-09-18/1600432872689070371.ndD>
- OMS (2020). El rastreo de contactos en el marco de la COVID-19. Orientaciones provisionales. Fuente: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332083AVHQ-2019-nCoV-ContactTracing-2020.1-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Parra, A. (2020, abril). "La Ruta de la Seda Digital: la gran globalización china". Instituto Español de Estudios Estratégicos. Fuente: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEQ38_2020AGUPAR_sedadiait_al.pdf
- Peters, J. (2020, 8 de junio). "IBM will no longer offer, develop, or research facial recognition technology". The Verge. Fuente: https://www.theverge.com/platform/amp/2020/6/8/21284683/ibm-no-longer-general-purpose-facial-recognition-analysis-software?twitter_impression=true
- Petit, M. (2019, 30 de julio). "El millonario contrato de Maduro con la empresa china CEIEC para "monitorizar" a Venezuela". Diario 16. Fuente: <https://diariol6.com/el-millonario-contrato-de-maduro-con-la-empresa-china-ceiec-para-monitorizar-a-venezuela/>
- Pierson, David (2020). Singapore says its coronavirus app helps the public. Critics say it's government surveillance. Fuente: <https://www.latimes.com/world-nation/story/2020-03-24/coronavirus-singapore-trace-together>
- Proyecto de Ley sobre Protección de Datos de la República de Argentina. Fuente: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mensaje_nde_147-2018_datos_personales.pdf
- Shahbaz, A. Funk, A. (2019), Freedom on the Net 2019: The crisis of social media, EE.UU: Freedom House.
- Spinks, J. (2020). "Belgians develop anonymous contact tracing system". The Brussels Times. Fuente: <https://www.brusselstimes.com/news/belgium-all-news/108517/helgians-develop-anonvmous-contact-tracing-svstem/>
- Quiroz, L. (2020). "La securitización del COVID-19: Estados Unidos en guerra interna". Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. Fuente: <https://ceeep.mil.pe/2020/04/09/la-securitizacion-del-covid-19-estados-unidos-en-guerra-inter-na/>
- Reevel, P. (2020). "How Russia is using facial recognition to police its coronavirus lockdown". ABC News. Fuente: <https://abcnews.go.com/International/russia-facial-recognition-police-coronavirus-lockdown/story?id=70299736>
- Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016.

- Şenses Kurukiz , H. (2020, marzo 22). "Las diversas estrategias exitosas de China, Singapur y Corea del Sur contra el coronavirus". Anadolu Agency. Fuente: <https://www.aa.com.tr/es/pol%C3%ADtica/las-diversas-estrategias-exitosas-de-china-singapur-v-corea-del-sur-contra-el-coronavims/1775106#>
- Sherman, J. (2020, 2 de junio). "The UK is forging a 5G club of democracies to avoid reliance on Huawei". Atlantic Council. Fuente: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-uk-is-forging-a-5g-club-of-democracies-to-avoid-reliance-on-huawei/>
- Sparks, W. (2020, junio). "After COVID: The United States vs China. G-Zero Media". Fuente: <https://www.gzeromedia.com/after-covid-the-united-states-vs-china>
- Staiano, M. F. Bogado, L. Caubet, M. (2019). China: Una nueva estrategia geopolítica y global (la iniciativa, la franja y la ruta). Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios Chinos Universidad Nacional de la Plata.
- Stone, C. (2019, 21 de marzo). "What is China's development model? People's Daily". Fuente: <http://en.people.cn/n3/2019/0321/c90000-9559135-2.html>
- Stranieri, Sherwood (2019). "Leyes globales de privacidad de datos: USA, UE, China y más. Blog Defrag This". Fuente: <https://blog.ipswitch.com/es/leves-globales-de-privacidad-de-datos-usa-ue-china-v-m%C3%AAs#china>
- The State Council of The People Republic of China (2015). Action plan on the Belt and Road Initiative. Fuente: http://english.www.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content_281475080249035.htm
- Tisera, J. (2020). "El aporte de la escuela de Copenhague en el contexto del covid-19. Foreign Affairs Latinoamérica". Fuente: <http://revistafal.com/el-aporte-de-la-escuela-de-copenhague-en-el-contexto-del-covid-19/>
- Trader, J. "Biometric National ID in Latin America - Problems, Analysis, and Realities". M2sys Blog. Fuente: <https://www.m2sys.com/blog/national-id/biometric-national-id-latin-america-problems-analvs-is-reality/>
- Udemans, Chris (2020). "Shanghai to roll out real-name registration on subway". Fuente: <https://technode.com/2020/02/27/shanghai-to-enforce-real-name-registration-on-subway/>
- UNFIR (2020). Special Rapporteur on the right to privacy. Fuente: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Privacv/SR/Pages/SRPri-vacvIndex.aspx>
- Viollier, P. (2019). El estado de la protección de datos personales en Chile. Derechos Digitales America Latina. Fuente: <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/PVB-datos-int.pdf>
- Von Camap, Kai; Drinhausen, Katja; y Shi-Kupfer, Kristin (2020). "Tracing. Testing. Tweaking. Approaches to data-driven Covid-19 management in China". Mercator Institute for China Studies. Fuente: <https://merics.org/en/report/tracing-testing-tweaking>
- Ole Waever (1995), Securitization and desecuritization. Ronnie D. Lipschutz (ed.) On Security, Nueva York: Columbia University Press, pp. 46-86.
- Ybañez, N. (2020). "Ciberpatrullaje: ¿Cuál es el límite de las fuerzas de seguridad? El Economista". Fuente: <https://eleconomista.com.ar/2020-04-ciberpatrullaie-cual-es-el-limite-de-las-fuerzas-de-seguridad/>
- Yopo Herrera, M. (2017). "República Popular China y el nuevo posicionamiento geoestratégico: América Latina en la mira del Dragón". Revista Política y Estrategia no. 130, pp. 189 - 241. Fuente: <https://doi.org/10.26797/rpve.v0il3Q.134>
- Yuen, S. (2015). "Becoming a Cyber Power: China's cybersecurity upgrade and its consequences". China Perspectives, Vol. 2, no. 102, pp. 53-58. French Centre for Research on Contemporary China. Fuente: <http://www.istor.com/stable/44090361>
- Xing, S. (2020). "How China is Using Advanced Analytics During the COVID-19 Pandemic". TeraData. Fuente: <https://www.teradata.com/Blogs/How-China-Used-Advanced-Analytcs-During-the-Pandemic>
- Zakaria, F. (1994). Culture is Destiny - A Conversation with Lee Kuan Yew. Foreign Affairs; Mar/Apr. Vol.73, no.2.
- Zhu, R. (2020, febrero). "Shanghai's AI firms join the battle against coronavirus. Shine: Beyond a single story". Fuente: <https://www.shine.cn/hiz/tech/2009256821/>

Cooperación México-Chile para el Desarrollo de Entornos Virtuales de Aprendizaje

RESUMEN:

Este artículo revisa la actual relación bilateral entre México y Chile, para así examinar sus retos y desafíos y buscar los mecanismos que favorezcan la cooperación internacional en favor del desarrollo educativo y cultural de su población, especialmente aquella que se encuentra en proceso de formación educativa básica, privilegiando el uso de la tecnología y la conectividad virtual, con el objetivo de acercar a niños y jóvenes a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a la par crear estrategias que permitan reducir las brechas digitales al interior de cada Estado.

ABSTRACT:

This article reviews the current bilateral relationship between Mexico and Chile, in order to examine its challenges and seek mechanisms to promote international cooperation for the educational and cultural development of its population, especially those who are in the process of basic educational training, privileging the use of technology and virtual connectivity, with the aim of bringing children and young people to new information and communication technologies, while creating strategies to reduce the digital gap within each state.

PALABRAS CLAVE:

Cooperación Internacional para el Desarrollo, Brechas digitales, Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), Educación, Ciudadanía Global.

KEY WORDS:

International Cooperation for Development, Digital Gaps, Information and Communication Technologies (ICT) Education, Global Citizenship.

VIRTUALES DE APRENDIZAJE

A través de la historia de las relaciones exteriores de México y Chile, se ha demostrado la importancia que tienen para ambos Estados los lazos con la Comunidad Internacional, bajo la premisa de obtener un beneficio mutuo que contribuya al desarrollo de los actores involucrados, fungiendo como oferentes, mediadores o receptores de la Cooperación Internacional.

Ya desde 1988, el Estado mexicano había elevado a grado constitucional la Cooperación Internacional para el Desarrollo, dando pie a que una década más tarde fuera constituido el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional -IMEXCI- y que más adelante, en el 2011 fuera aprobada la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo -LCID- (SRE, 2011) de la cual emanaría la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AMEXCID-, estipulando sus funciones y atribuciones de acuerdo al artículo 10 de dicha ley (Figueroa, 2014).

En este sentido, de acuerdo a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID, 2018a), las áreas principales de Cooperación Internacional en las que actualmente es participe nuestro país son:

- Socios de la cooperación sur-sur con países de América Latina, África y Asia-Pacífico.
- Socios de cooperación triangular, con Estados como Alemania, Brasil, Corea, Francia, Estados Unidos, Japón con beneficiarios mayoritarios en América Latina y África.

- Socios del desarrollo regional, enfocado principalmente en Mesoamérica.
- Cooperación internacional con actores no gubernamentales, empresas, y asociaciones civiles.

Por su parte, en 19 de julio de 1990 es creada la Agencia de Cooperación Internacional de Chile -AGCI-, a través de la Ley 18.889, estableciendo entre sus prioridades la búsqueda y gestión de recursos provenientes de la comunidad internacional, a través de la cooperación, en favor del desarrollo de Chile y su proyección hacia el extranjero, siendo integrada a sus funciones más adelante, en 1993 y 1998, los esquemas de Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular, respectivamente, y finalmente, en 2015, de frente a los retos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, se renombra a la AGCI como la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AGCID- (AGCID, 2020).

Respecto a la cooperación entre México-Chile, cómo ahondaremos más adelante, ésta se encuentra documentada desde hace más de un siglo, siendo sus principales enfoques el apoyo económico y la respuesta de solidaridad mutua ante desastres naturales. No obstante, también ha sido importante la cooperación en materia educativa y cultural, siendo éstas algunas de las formas más directas en las que la población se ha visto beneficiada de la relación bilateral.

De igual forma, en la actualidad ambos Estados comparten el interés por dar cumplimiento a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, los cuales se componen por 17 Objetivos y 169 metas en favor de la protección del planeta, los ecosistemas los animales y el ser humano, atendiendo tres dimensiones indivisibles: la económica, social y ambiental (ONU, 2015).

En este sentido, la presente investigación tiene a bien presentar las ventajas y áreas de oportunidad con las que cuentan ambos Estados, los cuales en conjunto pueden crear iniciativas de Cooperación Internacional en favor de la consecución de los ODS, en particular del **Objetivo de Desarrollo Sostenible Número 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos**, y que aporte de forma transversal a los trabajos realizados en torno a los **ODS 9: Infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación**, y al **ODS 17: Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible**.

El ODS 4 se divide en 10 metas específicas, de las cuáles sus principales objetivos se encaminan a brindar garantía de educación básica y gratuita a todas las niñas y niños, brindar las competencias necesarias para el emprendimiento y el empleo decente, y asegurar los conocimientos teóricos y prácticos que les permitan comprender y promover el desarrollo sostenible, la ciudadanía global y el valor por la diversidad cultural, así como incentivar el otorgamiento de becas académicas⁰ para fortalecer aprendizajes, tanto de los estudiantes como de los docentes, en las áreas de la ciencia, la innovación y las tecnologías de la información y la comunicación (ONU, 2015).

Uno de los referentes principales en materia de educación es el informe que en 1996 realizó la UNESCO, a través de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, en el cual se expresaba la importancia de que los Estados contaran con un sólido sistema educativo que trabajara en el desarrollo de los "Cuatro Pilares de la Educación" propuestos por Jacques Delors, siendo los siguientes: 1) Aprender a conocer; Aprender a hacer; Aprender a vivir juntos, y; Aprender a ser (Delors, 1996).

Casi veinte años más tarde, dicha investigación daría pie a "las habilidades del siglo XXI", las cuales, de acuerdo con la serie de informes de la UNESCO; "El futuro del aprendizaje" (Luna, 2015) se podrían sintetizar de la siguiente forma:

- Pensamiento crítico y resolución de problemas
- Colaboración y liderazgo
- Agilidad y adaptabilidad
- Comunicación oral y escrita eficaz

- Iniciativa y espíritu empresarial
- Acceso a la información y análisis de la misma
- Curiosidad e imaginación

Así pues, podemos observar el énfasis que ha tenido la UNESCO en resaltar la importancia de la apropiación del conocimiento por medio de la tecnología, ya que en la actualidad, bajo un contexto de intercambio de información sin precedentes, así como el desdibujo de las líneas que separan lo digital de lo físico en el marco de la cuarta revolución industrial, las comunidades requieren la habilidad de conectar los conocimientos obtenidos en un entorno tradicional con el entorno virtual, lo que está estrechamente relacionado al desarrollo del pensamiento creativo e innovador (Perasso, 2016).

No obstante, si se desea apoyar al desarrollo de estas habilidades, es importante que exista un compromiso por parte de los actores involucrados para reducir y eliminar las brechas digitales que obstaculizan el óptimo aprovechamiento de las nuevas tecnologías del siglo XXI.

De acuerdo con el investigador Ernesto Espíndola (Espíndola, 2019), los primeros estudios realizados por la CEPAL en torno a las brechas digitales comenzaron a finales de la década de 1990 y principios de los 2000, contando en la actualidad con las siguientes categorías:

1. Primera brecha digital, o la hoy denominada brecha de acceso, como aquella encargada de identificar a la población que podía acceder a algún dispositivo con conexión a internet.

2. Segunda brecha digital, con la masificación de los Smartphone y los dispositivos con acceso a internet, los estudios se centraron en cuantificar si la población sabía utilizarlos adecuadamente o no, estableciendo así la también conocida como analfabetismo digital.

3. Tercera brecha digital, Ernesto Espíndola hace una distinción dentro de la segunda brecha digital, aludiendo a que no sólo se trata de saber utilizar un dispositivo, sino que existe una diferencia en torno a la profundidad del uso que se le da, por lo que, el investigador chileno, define una tercera brecha digital indicando que ésta involucra un uso más avanzado de las tecnologías, teniendo como distintivo la intención de alcanzar un objetivo a través de la integración de distintas herramientas digitales, a esta podríamos identificarla como brecha de objetivo.

De igual forma, en septiembre de 2020, la CEPAL, en conjunto con la OCDE, la Unión Europea y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) realizaron un informe conjunto, analizando las perspectivas económicas para América Latina en el 2020, enfatizando en la importancia que tendrá la conectividad digital para hacer frente a los estragos económicos y sociales a raíz de la pandemia por la COVID 19 (OCDE, 2020). En dicho informe, son presentados estudios que revelan algunas de las deficiencias que existen en la formación educativa de niños y jóvenes, a raíz de la desigualdad de acceso a herramientas digitales, siendo algunas de las cifras las siguientes:

Ilustración 1. Proporción de alumnos matriculados en educación primaria con una computadora conectada a internet en casa por grupo de ingresos 2018+

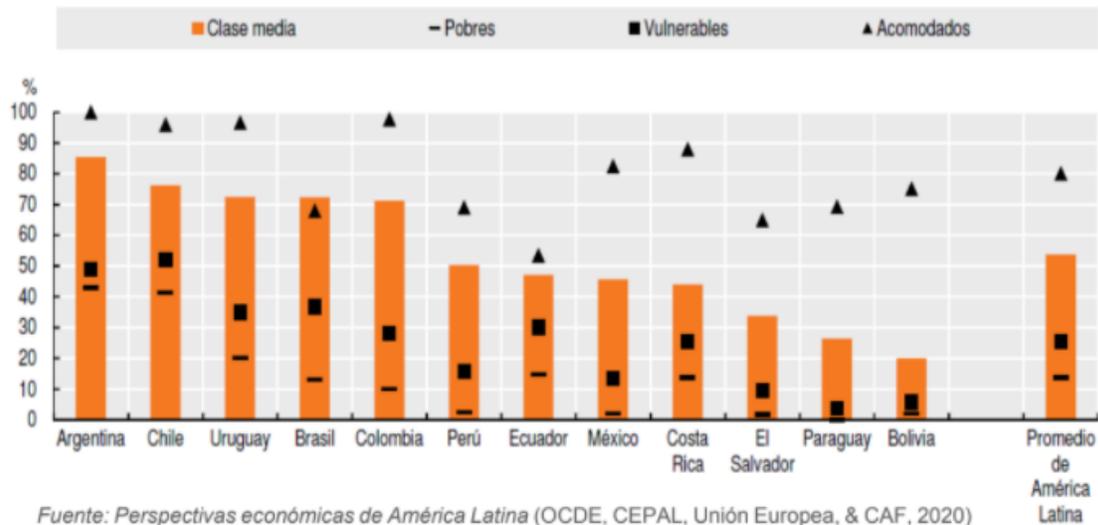
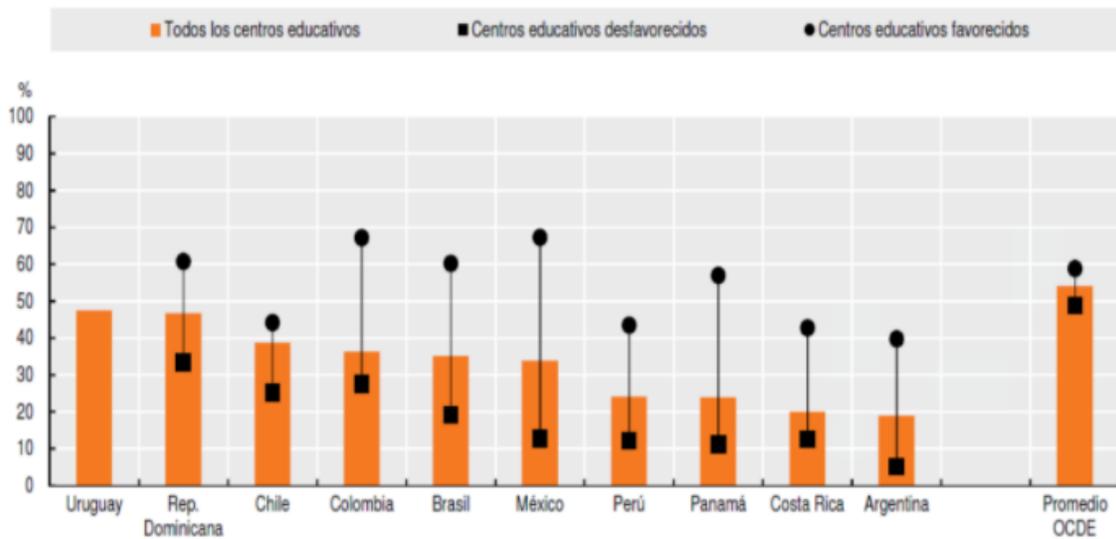


Ilustración 2. Disponibilidad de una plataforma eficaz de apoyo al aprendizaje en línea por nivel socioeconómico de los centros educativos



De igual forma, el informe hace constatar que la desigualdad de acceso a la tecnología se puede visibilizar con los siguientes datos (OCDE, 2020).

- Niños de entornos urbanos tienen 25% más probabilidades de usar redes sociales que niños en zonas rurales.
- En la educación primaria, menos del 14% de niños pobres tienen computadora con internet en casa, frente a más del 80% con el que cuentan los niños ricos.
- Más del 5% de los niños sólo tiene acceso a internet a través de su centro educativo, aunque en América Latina y el Caribe, sólo el 74% de estos centros tienen computadoras con acceso a internet.

Como forma de aproximación a la dimensión real de estas brechas, podemos observar que, para el caso mexicano, según datos del INEGI (2019) sólo el 56.4% del total de hogares mexicanos tiene acceso a internet, mientras que 70.1% del total de la población mayor de 6 años son usuarios de este servicio. Las cifras de nuestro país dentro de los estudios realizados por organizaciones internacionales como el Banco Mundial (2018) y la OCDE (2018) reflejan el rezago que tiene nuestro país frente a otros Estados de la región, como es el caso de Chile, el Estado latinoamericano con mejores cifras de acceso a internet dentro de los hogares, contando con una cifra que supera el 80% (Subtel, 2017).

Así pues, al analizar los lazos de cooperación ya existentes entre México y Chile en materia de educación, cultura e innovación se puede advertir la múltiple cantidad de beneficios que traería la unión de esfuerzos por parte de ambos Estados para reducir las brechas digitales en sus ciudadanos.

La cooperación entre México y Chile ha sido históricamente fructífera para ambos Estados, siendo uno de los ejemplos más remotos de este lazo la creación del Comité Nacional de Ayuda a Chile, el cual tuvo la misión de asistir al gobierno chileno tras el terremoto que sufrió dicha nación en 1939 (Figueroa, 2014). Además del importante apoyo económico y en especie que realizó el gobierno mexicano, fue también importante el acercamiento cultural que tuvo México con Chile, llevando a esta latitud del continente los estandartes folclóricos, gastronómicos y artísticos más representativos de la cultura mexicana, tal como lo recuerda el escritor chileno José Miguel Varas (20 Minutos, 2013).

Más adelante, en 1942, se entregó en Chillán la primera “Escuela México” embellecida por los muralistas Siqueiros y Xavier Guerrero, la cual sería una de muchas futuras escuelas dedicadas a fortalecer la cooperación académica y cultural entre ambas naciones (Figueroa, 2014). Una de las acciones más recientes de ésta índole fue evento realizado en septiembre del 2019 en la Ciudad de México, dónde la embajada de Chile en México participó en el evento conmemorativo al 209° aniversario de la Independencia de Chile llevado a cabo en la escuela primaria Gabriela Mistral, contando con la participación del Embajador Domingo Arteaga, junto con autoridades mexicanas de la Secretaría de Relaciones Exteriores -SRE-, la Secretaría de Educación Pública -SEP- y el Senado de la República, disfrutaron del homenaje al día nacional chileno realizado por los niños y niñas mexicanos con diversas actividades artísticas como la representación de los poemas de la Nobel chilena, Gabriela Mistral, danzas contemporáneas y música regional (Embajada de Chile en México, 2019), alentando así a fortalecer la cooperación entre Chile y México a través de la diplomacia cultural.

Por otra parte, jurídicamente dicha colaboración entre México y Chile ha sido expresada a través de diversos acuerdos y tratados a lo largo de su historia, siendo el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1831 el más antiguo de éstos (Embajada de Chile en México, 2020), también se cuenta con el Tratado de Libre Comercio entre ambas naciones desde 1998 (SICE, 2020), y una década más tarde, en 2008, la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica (Embajada de México en Chile, 2017), además, recientemente ha destacado la participación de ambos Estados en el mecanismo de integración regional Alianza del Pacífico, el cual, junto con Colombia y Perú busca crear una zona de libre tránsito de personas, bienes, servicios y capitales entre aquellas naciones ribereñas al Océano Pacífico (Alianza del Pacífico, 2019). Por otra parte, de forma bilateral, ambos Estados cuentan con del Fondo Conjunto de

Cooperación México-Chile, el cual, de acuerdo a los lineamientos del ya referido Acuerdo de Asociación Estratégica, es dirigido por las Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo de cada Estado, siendo la AMEXCID para el caso de México, y la AGCID para el caso de la administración chilena. Este fondo cuenta con la virtud de establecer un presupuesto anual de 2 millones de dólares, el cual es co-financiado en partes iguales por ambos Estados en favor de brindar apoyo económico a las iniciativas emanadas de instituciones pertenecientes al sector público de sus gobiernos y cuyo proyecto esté encaminado a fortalecer la cooperación bilateral (AMEXCID, 2016).

Así pues, la presente investigación tiene a bien presentar una alternativa de cooperación internacional enfocada a coadyuvar al desarrollo del ámbito educativo y cultural de ambos Estados, teniendo como objetivo acercar a niños y jóvenes a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y con esto, reducir las brechas digitales al interior de cada Estado.

Es a través de la cooperación cultural sur-sur que se puede privilegiar el acercamiento para crear con una plataforma virtual que brinde a los niños de ambos Estados la posibilidad de conectarse, intercambiar experiencias culturales y acercarles las herramientas óptimas que mejoren su manejo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y así, contribuir a reducir la brecha digital en sus Estados. El espíritu de una iniciativa de esta índole es generar desde temprana edad, sin necesidad de salir de sus países lazos internacionales entre los niños y que esto contribuya a que se conciban como ciudadanos del mundo.

Dicho proyecto debiera llevarse a cabo considerando la integración de ejercicios tecnológicos de inmersión gradual que, de acuerdo con Jorge Sanabria, "integran la realidad aumentada a través de actividades co-creativas, diseñadas por el instructor, [lo] que promoverá la familiarización con las TIC" (Sanabria Zepeda & Romero, 2018, pág.19), en los cuales los niños pueden interactuar con aplicaciones y juegos que les permitan colaborar con sus compañeros, nacionales y extranjeros, logrando intercambiar experiencias de cuidado al medio ambiente, valores culturales, el día a día en la vida de un amigo en el extranjero, cómo otros niños de su edad afrontan los problemas comunes en el mundo y qué pueden hacer para mejorar su situación.

Algunas actividades que potencializarían el uso de la plataforma son ejercicios prácticos sobre el arte y cultura propia de cada Estado, tales como la elaboración de forma virtual platillos típicos de los países, conocer y jugar a rescatar una especie endémica de un Estado a través de instrucciones y el uso de la tecnología, como si fueran videojuegos, poner al alcance los medios o espacios en los que puedan encontrar la información necesaria para tomar las decisiones que permitan la consecución de dichos objetivos, entre otros.

Dicho proyecto de colaboración entre México y Chile podría concebirse a mediano y largo plazo como un modelo para que más iniciativas de este tipo sean desarrolladas al interior de los Estados latinoamericanos y del mundo, ya que incluso se podría privilegiar el apoyo de la UNESCO y la UNICEF, organizaciones que en su carácter e agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas cuentan informes e iniciativas con un alcance a escala global.

Así pues, mirar hacia el reforzamiento en prospectiva de la Cooperación Bilateral México-Chile en este momento, podría coadyuvar de forma altamente significativa a la consecución de los siguientes objetivos y sus respectivas metas:

ODS 4 "Garantizar educación inclusiva y equitativa para todos",

- Meta 4.7: Asegurar que todos los alumnos tengan acceso a educación para el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de la cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial.

- Meta 4.b: Crear lazos internacionales entre los estudiantes de Estados en desarrollo con intención también de impulsar los programas de formación en tecnologías de la información y la comunicación.
- Meta 4.c: Fortalecer la formación de docentes en países en desarrollo para aumentar la oferta de profesionales calificados.

ODS 9 "Promover la industrialización inclusiva y fomentar la innovación"

- Meta 9.c: Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de información proporcionando internet universal asequible en los países menos adelantados.

ODS 17 "Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible"

- Meta 17.6: Impulsar la cooperación internacional en favor de la ciencia, la tecnología y el acceso a éstas, fomentando un marco o mecanismo internacional para el intercambio de tecnología y buenas prácticas.

Por otra parte, tal como lo indica la UNESCO, para contar con una óptima gobernanza cultural que permita el desarrollo de proyectos colaborativos, es vital que se cuente con la participación de diversos actores, siendo algunos de los más representativos el Estado, las empresas, las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, y la sociedad civil (UNESCO, 2020).

A continuación, se presenta una breve semblanza de algunos de los actores clave para la ejecución de un proyecto de esta índole.

GOBIERNO

Cooperación Internacional: Ya que el proyecto cuenta con las características esenciales presentes en los programas de colaboración internacional que fomenta cada Estado, sería imperante la colaboración de la Secretaría y el Ministerio de Relaciones Exteriores, para impulsar esta colaboración como una iniciativa de cooperación cultural sur-sur aprovechando los recursos brindados por el Fondo Conjunto de Cooperación México-Chile.

Educación: Con la participación de la Secretaría de Educación Pública y el Ministerio de Educación se podrían obtener datos estadísticos cuantitativos e informes cualitativos acerca de la situación actual del sistema educativo, así como los retos y virtudes de la incorporación de las TIC en los procesos de enseñanza y obtención de conocimientos.

Cultura: Con el apoyo de la Secretaría de Cultura y el Ministerio de Cultura, las Artes y el Patrimonio, serían coordinados los trabajos para conocer la situación actual del sector cultural y artístico en cada Estado, con miras a ampliar la difusión y desarrollo del catálogo cultural de la región, así como el acceso a las herramientas digitales orientadas a garantizar y fortalecer la obtención de las competencias tecnológicas y creativas fundamentales para el desarrollo de la población nacional y regional.

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Por medio de la colaboración, asistencia o asesoramiento por parte de Organizaciones Internacionales abocadas al desarrollo educativo, tecnológico y cultural, tales como: UNESCO, UNICEF, PNUD, OEI, OCDE, entre otros, se buscaría contar con la expertíz y la información necesaria para brindar informes que resulten oportunos para direccionar el avance de esta iniciativa de cooperación cultural.

INICIATIVA PRIVADA

Fomentando la creación de asociaciones entre los gobiernos de México y Chile y las empresas dedicadas a la tecnología y la innovación, las cuales han demostrado su interés por el desarrollo educativo y

tecnológico, siendo algunos ejemplos: La colaboración entre la UNESCO, la Universidad de Cambridge y Microsoft a través del programa Learning Passport enfocado en llevar la enseñanza hasta los hogares de los niños menos favorecidos, o que sus escuelas han sido cerradas a causa de la pandemia COVID-19 (UNESCO, 2020); la iniciativa del gobierno de México por trabajar en conjunto con Mark Zuckerberg para brindar acceso a internet a las comunidades más marginadas del país (Entrepreneur, 2019), y la jornada de trabajo entre la Universidad de Chile y Telefónica Movistar en favor de la creación de un Nuevo Pacto Digital en el marco de la cuarta revolución industrial y la tecnología 5G (Telefónica, 2019).

SOCIEDAD CIVIL

Debido a su inherente enfoque multidisciplinario, sería indispensable contar con el apoyo de los centros e institutos de investigación idóneos para la profesionalización del proyecto, así como la participación de los siguientes profesionistas: pedagogos; especialistas en desarrollo web y programación informática; comunicólogos, y; expertos en relaciones internacionales, por mencionar algunos ejemplos.

De esta forma, el objetivo de acercar la tecnología y la cultura a los niños podría alcanzarse de forma más eficiente, además de aportar al desarrollo de la buena gobernanza y gestión de la diplomacia pública y cultural de los actores involucrados.

Finalmente, conviene retomar que, en 1956, Jaime Torres Bodet lanzaba en México una campaña de alfabetización nacional bajo el lema "aquel que tiene la fortuna de saber, tiene el deber de enseñar", siendo que en la época actual tenemos la oportunidad de replicar estas palabras, pero bajo el contexto de una nueva alfabetización: la digital, y no sólo a nivel nacional, sino a nivel internacional, en la que se integren las mejores prácticas de conocimiento mutuo y Cooperación Internacional para el Desarrollo.

REFERENCIAS

- 20 Minutos. (03 de Noviembre de 2013). Recuerdan la "invasión mexicana"; que instaló la ranchera en Chile. Recuperado el 02 de Abril de 2020, de <https://www.20minutos.com.mx/noticia/b80790/recuerdan-la-invasion-mexicana-que-instalo-la-ranchara-en-chile/>
- AGCID. (2020). Historia. Recuperado el 17 de Septiembre de 2020, de <https://www.agci.cl/acerca-de-agci/nuestra-historia>
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AMEXCID]. (16 de Mayo de 2016). Fondo Conjunto de Cooperación México - Chile. Recuperado el 03 de Abril de 2020, de <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/fondo-conjunto-de-cooperacion-mexico-chile>
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AMEXCID]. (17 de Abril de 2018). Cuantificación de la Cooperación Mexicana. Obtenido de <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/cuantificacion-de-la-cooperacion-mexicana?idiom=es>
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AMEXCID]. (20 de Abril de 2018a). ¿Con quién y cómo cooperamos? Obtenido de <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/donde-y-con-quien-cooperamos-29337>
- Alianza del Pacífico. (2019). ¿Qué es la Alianza del Pacífico? Recuperado el 17 de Julio de 2018, de <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>
- CEPAL. (2020). Perspectivas económicas de América Latina 2020.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. (2020). Artículo 89 [Título III]. H.
- Congreso de la Unión XLIV Legislatura.
- Delors, J. (1996). "La educación encierra un tesoro"; Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. UNESCO 1996.
- Embajada de Chile en México. (25 de Septiembre de 2019). Embajada de Chile celebra día nacional en Escuela Maestra Gabriela Mistral. Recuperado el Abril de 03 de 2020, de <https://chile.gob.d/mexico/noticias/embajada-de-chile-celebra-dia-nacional-en-escuela-maestra-gabriela-mistral>
- Embajada de Chile en México. (2020). Primeros contactos y representantes de Chile en México. Recuperado el 03 de Abril de 2020, de <https://chile.gob.cl/mexico/relacion-bilateral/relaciones-bilaterales/primeros-contactos-y-representantes-de-chile-en-mexico>
- Embajada de México en Chile. (29 de Noviembre de 2017). Relaciones Exteriores. Recuperado el 03 de Abril de 2020, de <https://embamex.sre.gob.mx/chile/index.php/component/content/article/193>
- Entrepreneur. (18 de Junio de 2019). AMLO y Mark Zuckerberg se unen para llevar internet a cada rincón de México. Recuperado el 20 de Abril de 2020, de <https://www.entrepreneur.com/article/335489>
- Espíndola, E. (03 de Junio de 2019). Brechas Digitales. (A. Barranco, Entrevistador)
- Figueroa, B. (Septiembre-diciembre de 2014). Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000). Revista Mexicana de Política Exterior(102), 29-53. Grupo Banco Mundial. (2018). Personas que usan internet (& de la población). Recuperado el 02 de Abril de 2020, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.ZS?amp%3B=null&%3Bview=chart&locations=OE-CL-MX>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2019). Disponibilidad y Uso de TIC. Recuperado el 02 de Abril de 2020, de <https://www.inegi.org.mx/temas/ticshogares/>
- Luna, C. (2015). El futuro del Aprendizaje 2. ¿Qué tipo de aprendizaje se necesita en el Siglo XXI? Investigación y Prospectiva en Educación. UNESCO. OCDE, CEPAL, Unión Europea, & CAF. (2020). Pespectivas económicas de América Latina 2020. Transformación digital para una mejor reconstrucción. OECD iLibrary.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (28 de Junio de 2018). Actualización de estadísticas de banda ancha de la OCDE. Recuperado el 02 de Abril de 2020, de <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/actualizacionde-estadisticasdebandaanchadelaoecd.htm>
- Perasso, V. (12 de Octubre de 2016). Qué es la cuarta revolución industrial (y por qué debería preocuparnos). Recuperado el 26 de Noviembre de 2019, de BBC Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-37631834>
- PROCID. (2019). 1.5 Principios y lineamientos de México en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Recuperado el 04 de Abril de 2020, de https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/sl7kq_PROCID%202019-2024%20%20V1%201.pdf
- Sanabria Zepeda, J. C., & Romero, M. (10 de Febrero de 2018). Competencias del siglo XXI en proyectos co-tecnocreativos. -Revista mexicana de bachillerato a distancia, Número 19, p.19.
- Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE]. (2011). Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ciudad de México.
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior [SICE]. (2020). Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 02 de Abril de 2020, de http://www.sice.oas.org/trade/chmefta/Text_s.asp
- Subsecretaría de Telecomunicaciones [Subtel]. (2017). Internet y Sociedad de la Información. Recuperado el 02 de Abril de 2020, de <https://www.subtel.gob.cl/estudios/internet-y-sociedad-de-la-informacion/>
- Telefónica. (12 de Junio de 2019). Pacto Digital: Una transformación tecnológica para Chile. Recuperado el 20 de Abril de 2020, de https://www.telefonica.com/es/web/public-policy/blog/articulo/-/blogs/pacto-digital-una-transformacion-tecnologica-para-chile?utm_source=linkedin&utm_medium=responsibility&utm_content=corporativo&utm_term=publicpolicy
- UNESCO. (2020). Gobernanza. Recuperado el 04 de Abril de 2020, de <https://es.unesco.org/creativity/indicadores-de-desarrollo/dimensiones/gobernanza>

- UNESCO. (20 de Abril de 2020). UNICEF and Microsoft launch global learning platform to help address COVID-19 education crisis. Recuperado el 22 de Abril de 2020, de <https://www.unicef.org/press-releases/unicef-and-microsoft-launch-global-learning-platform-help-address-covid-19-education>

El “Sueño Chino” de una “Civilización Ecológica” y su Relación con Chile y Perú.

RESUMEN:

La narrativa de una "Civilización Ecológica" (生态文明; Shéngtái wénmíng shiyánqū) tiene su origen en el XVII o Congreso Nacional del Partido Comunista de China en 2007 presidida por Hu Hintao, que pretende fomentar la civilización en lo ecológico, dando forma básica a estructuras sectoriales, modos de crecimiento y modalidades de consumo que permitan ahorrar energía y recursos y proteger el entorno ecológico, siendo parte principal del "Sueño Chino" (中国梦; Zhóngguó méng), el proyecto de Xi Jinping para revitalizar a la nación china hacia el futuro.

Pero a pesar del espíritu nacional del proyecto "Sueño Chino" de Xi Jinping, China quiere hacer partícipe de sus logros a todo el mundo, y Latinoamérica ocupa un lugar especial: Esta es una gran oportunidad para que Chile, Perú y China trabajen para resolver de forma multilateral sus principales conflictos ambientales, relacionados con los recursos hídricos que han sido sobre explotados o mal gestionados en cada uno de ellos.

PALABRAS CLAVE: "Civilización Ecológica"; "Sueño Chino"; Conflictos Ambientales, Crisis de Recursos Hídricos

ABSTRACT:

The narrative of an "Ecological Civilization" (生态文明; Shéngtái wénmíng shiyánqū) has its origin in the XVII National Congress of PCCh in 2007 chaired by Hu Hintao, who aims to promote civilization ecologically, giving a basic form to sectoral structures, growth models and consumption patterns that allow saving energy and resources and protecting the ecological environment, being the main part of the "Chinese Dream" (中国梦; Zhóngguó méng), a Xi Jinping project to revitalize of the Chinese nation towards the future.

In spite of the national spirit of Xi Jinping's project, China wants to share its achievements with the whole world, and Latin America occupies a special place: This is a great opportunity for Chile, Peru and China to work to multilaterally resolve their main environmental conflicts, related to water resources that have been overexploited or poorly managed in each of them.

KEYWORDS: Ecological Civilization"; "Chinese Dream"; Environmental conflicts; Hidrical Resources Crisis.

Debemos proteger el medio ambiente y formar modelos de producción y patrones de consumo verdes. Para preservar nuestras montañas verdes y aguas claras, debemos abordar los problemas ecológicos en la fuente y fomentar el ímpetu endógeno. Debemos seguir el camino del desarrollo verde, circular y bajo en carbono, construir un sistema industrial verde y un patrón espacial, fomentar las vías verdes de producción y vida, y promover la convivencia armónica entre el hombre y la naturaleza.¹

(Xi Jinping. Presidente de China.)

“Me acuerdo que por los años 2010 y 2011 la contaminación era terrible. Hoy prácticamente no existe. Ustedes son los mayores fabricantes de paneles de energía solar o fotovoltaica, son los mayores fabricantes de turbinas eólicas, hoy compiten de igual a igual con otras fuentes energéticas. Me llama a atención que haya ciudades chinas en la que no hay transporte urbano público que no sea eléctrico esas cosas impactan²”

La narrativa de una “Civilización Ecológica” (生态文明; Shēngtài wénmíng shìyànqū) nació en el marco del XVII Congreso Nacional del Partido Comunista de China en 2007, la cual ha sido descrita por los medios oficiales chinos como “un principio guía orientado hacia el futuro”: esto significa que toda la sociedad debe comportarse en armonía con la naturaleza, cultural y tecnológicamente. Según el pensamiento “Xi Jinping”, el hombre en armonía con la naturaleza debe impregnar a toda la vida social, no solo para rejuvenecer al país, sino que para entender el “socialismo con características chinas”.

En palabras de Li Xiaoxi (ex director del Departamento de Macroeconomía de la Oficina de investigación del Consejo de Estado), el país tiene hoy la urgencia de proteger la Tierra, nuestro único hogar, para que continúe siendo la fuente de desarrollo de la civilización humana: fue y aún sigue siendo un solemne compromiso contraído por el Gobierno chino reflejado en el Plan Nacional de China para la Implementación de la Agenda 2030 (中国实施《2030 年议程》的国家计划; Zhōngguó shíshī “2030 nián yìchéng” de guójiā jìhuà), inaugurado el 2016 por Li Keqiang en la sede de las Naciones Unidas: el desarrollo sostenible, el resguardo y gestión de los recursos naturales y proteger ecosistemas esenciales es uno de los mayores desafíos que China debe encarar si quiere asegurar la armonía de país al futuro y seguir con su senda de desarrollo en el marco del “Sueño Chino” de rejuvenecer a la nación.

Este principio guía se desarrolla en paralelo con el anhelo nacional del “Sueño Chino”, materializado en la nueva “Ruta de la Seda” que pretende unir Asia con Europa y África por mar y tierra: pero el anhelo de China es la de distribuir la armonía, cooperación y diálogo con el mundo, poniendo a América Latina como parte fundamental de la iniciativa “Belt and Road”. Las relaciones de cooperación entre LAC y China han experimentado a partir de esta iniciativa un nuevo estado auspicioso, ya que ambas partes deben enfrentar los mismos desafíos a futuro y comparten los mismos problemas, entre ellos, los de carácter ambiental en torno a la calidad del aire, sobre-explotación de agua, desertificación, sequías y energía contaminante:

¹ JINPING, Xi. 2017. The Governance of China. Ed. II. Foreign Language Press: [Oficina Estatal de Información del Consejo](#) , [la Oficina de Investigación de Literatura del partido de CPC](#), [China International Publishing Group](#). P 266.

² Zárate, M. 2019. “Si a China le va bien, a Chile le va mejor”. Entrevista a Luis Schmidt, embajador de Chile en China Revista “China Hoy” (versión en papel). Octubre 2019. P 34.

“(...) Debemos perseguir la nueva visión del desarrollo verde y una forma de vida y trabajo que sea verde, bajo en carbono, circular y sostenible. Se deben realizar esfuerzos para fortalecer la cooperación en la protección ecológica y ambiental y construir un ecosistema sólido para lograr los objetivos establecidos por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible³”

La urbanización acelerada; una mayor demanda de energía para una población creciente, al igual que la creciente industrialización y especialización tecnológica mundial nos han traído una vida civilizada, aunque no para todos. Esta misma vida civilizada es la que ha generado confusión y angustia con respecto al futuro: a medida que las ciudades reemplazaban a los grandes bosques y extensas llanuras con suburbios de edificios y más ciudades, y a medida que el cielo azul se convertía en un cielo gris y opaco, nuestra perspectiva a futuro de la naturaleza se convierte en una misión de la humanidad para su propia supervivencia: “(...) el sueño tradicional de la modernización, que se realizará en dos o tres décadas, genera otro sueño: mantener un entorno ecológico hermoso y seguro para nuestra vida y lugar de trabajo, y un entorno social de personal y seguridad de la propiedad, junto con la promoción de la modernización⁴”.

Por esta razón, en China se ha comenzado a implementar, a partir del XV, XVI, XVII y XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista de China la estrategia del Desarrollo Sostenible que atañe el desarrollo a largo plazo de la nación china, entendiéndose desde el Estado chino el Desarrollo Sostenible como “el desarrollo conjunto de la sociedad, de la economía, la población, los recursos y el medio ambiente. Abarca principalmente el desarrollo sostenible ecológico, económico y social, y exige propulsar invariablemente la coordinación general⁵” de todos los actores, de la nación y de los esfuerzos coordinados de las provincias, siendo este, un elemento esencial para entender el “Pensamiento Xi Jinping” para la constitución del “Sueño Chino” de una sociedad modestamente acomodada económicamente, siendo (a diferencia de los antecesores del presidente Xi Jinping) el núcleo distintivo de la misión nacional del “Socialismo con peculiaridades chinas” de una nueva era.

Este principio guía se desarrolla en paralelo con el anhelo nacional del “Sueño Chino”, materializado en la nueva “Ruta de la Seda” que pretende unir Asia con Europa y África por mar y tierra: pero el anhelo de China es la de distribuir la armonía, cooperación y diálogo con el mundo, poniendo a América Latina como parte fundamental de la iniciativa “Belt and Road”. Las relaciones de cooperación entre LAC y China han experimentado a partir de esta iniciativa un nuevo estado auspicioso, ya que ambas partes deben enfrentar los mismos desafíos a futuro y comparten los mismos problemas, entre ellos, los de carácter ambiental en torno a la calidad del aire, sobre-explotación de agua, desertificación, sequías y energía contaminante.

Este concepto central en la administración de Xi Jinping “a veces se traduce como progreso ecológico. Esta forma se puede considerar como mejoras en el estado actual del capital natural, muy parecido a pensar en mejoras en el progreso social y económico⁶”. Al enfrentar similares desafíos ecológicos y diferentes dilemas ambientales, China y América Latina pueden intercambiar opiniones y aprender así

³ JINPING, Xi. 2017. The Governance of China. Ed. II. Foreign Language Press: [Oficina Estatal de Información del Consejo](#) , [la Oficina de Investigación de Literatura del partido de CPC](#), [China International Publishing Group](#). P 562.

⁴ Tianyong, Zhou. 2014. The China Dream and the China Path. World scientific publishing Co. Pte. Ltd: Series on Chinese Economics Research- Vol 3. P 22.

⁵ Mingwey, Zhou. 2019. Palabras claves de China: la gobernación y administración del país. Grupo de publicaciones internacionales de China: New World Press. Beijing. P 123.

⁶ Hanson, A. 2019. . Ecological civilization in the People’s Republic of China: values, action and future needs. ADB East Asia Working Paper Series: N° 21. Asian Development Bank. P 9.

el uno del otro. Entender el “Sueño Chino” es entender, al igual que con la estrategia de la “Civilización Ecológica”, que el país desea “(...) una vida en una sociedad libre, democrática, igualitaria, justa, recta, ordenada y armoniosa, y trabajan junto con otros chinos para construir un país socialista fuerte de prosperidad, gran poder, seguridad”⁷ y para convertirse en un hermoso medio ambiente a mediados del siglo XXI y darse cuenta del rejuvenecimiento de la nación china basado en el espíritu chino arraigado en sus sueños y esfuerzos durante más de 40 años.

La “Civilización Ecológica” como progreso ecológico que “ecológico a menudo se asocia con aspectos políticos de la civilización ecológica, ya que tanto los líderes nacionales como los locales están comprensiblemente ansiosos por mostrar cómo sus acciones son valiosas para los ciudadanos”⁸, en cambio:

“(...) el concepto de eco-civilización, de manera similar al Antropoceno, tiene un poder discursivo significativo: permite un cambio de la política binaria de los discursos económicos de ‘crecimiento’ versus ‘desarrollo’, y ‘socialismo’ versus ‘Capitalismo’, a la investigación de la prosperidad eco-socialmente sostenible”⁹

Concretamente, China comparte con ambos países asuntos pendiente en términos de asuntos del agua, y más precisamente de la forma en cómo institucionalmente se pretende abordar la escasez que en Chile y China es notorio y compromete el futuro de la economía de ambos países: si bien en ambas naciones también son presentes problemas como polución atmosférica, el proceso de desertificación en avance hacia las ciudades y la pérdida de ecosistemas vitales mediante el cambio de usos de suelo para infraestructura, Chile y China comparten un dudoso panorama hacia el futuro producto de la escasez y la poca capacidad de las instituciones correspondientes de avanzar hacia soluciones sostenibles.

Es más, en ambos países las instituciones pretenden desarrollar una infraestructura de grandes inversiones para trasvasar agua de afluentes, ríos y napas subterráneas hacia zonas del país en donde este elemento vital escasea: en Chile se pretende instalar una infraestructura para llevar agua del sur de Chile hacia el norte, donde se concentran haciendas para la agro-industria, mayormente de exportación hacia mercados europeos, asiáticos y norteamericano. En el caso chino, el actual gobierno de Xi Jinping (con una idea retomada por su predecesor Hu Hintao quien incentivó el proyecto) pretende instalar una infraestructura de obras públicas conocida como el Proyecto de Transferencia de Agua del Norte (南水北调工程; Nánshuǐběidiào gōngchéng) desde las provincias occidentales alrededor del río Yangtzé hacia el Río Amarillo y el Río Hai hacia el norte del país.

De igual forma particular, el Perú presenta muchos casos de sequía concentrando sus casos en el centro-norte del país, sequía agravada por más de 5 años de escasas lluvias, y de agotamiento excesivo de napas subterráneas para la agro-industria de exportación de cítricos: panorama que es visiblemente similar en Chile. Para abordar los conflictos ambientales que enfrenta Chile en el futuro en cuanto a los recursos hídricos, en perspectiva comparada comparten los mismos desafíos ambientales con China en Perú en términos de asuntos del agua, que agravados por sus casos particulares, resulta en un panorama poco auspicioso, siendo esta es una gran oportunidad para que las tres naciones trabajen con-

⁷ Tianyong, Zhou. 2014. The China Dream and the China Path. World scientific publishing Co. Pte. Ltd: Series on Chinese Economics Research- Vol 3. P 27.

⁸ Hanson, A. 2019. . Ecological civilization in the People’s Republic of China: values, action and future needs. ADB East Asia Working Paper Series: N° 21. Asian Development Bank.

⁹ Marinelli, M. 2018. How to Build a ‘Beautiful China’ in the Anthropocene. The Political Discourse and the Intellectual Debate on Ecological Civilization. Journal of Chinese Political Science. 23(3). <https://doi.org/10.1007/s11366-018-9538-7>. P 1.

juntamente en el anhelo de resolver de forma multilateral sus principales conflictos socioambientales, que son principalmente los que atentan contra sus aspiraciones de armonía, desarrollo cooperación y buenas relaciones. Finalmente, esta es una oportunidad histórica para que China y América Latina sean fuertes aliados más allá de lo puramente comercial y financiero.

Finalmente, este artículo analiza la forma en cómo a través de la cooperación la estrategia de construir una "civilización ideológica" puede servir como base de influencia para un desarrollo sostenible en áreas de gestión de aguas, energías limpias y renovables, estratégicas para el desarrollo de las tres naciones mencionadas. Además, se advierte que este proyecto de trasvase de agua no resulta en soluciones efectivas, eficientes y sostenibles como establece la estrategia de la construcción de una "civilización ecológica" en China.

LA "CIVILIZACIÓN ECOLÓGICA" EN EL PROYECTO DEL "SUEÑO CHINO"

Este Festival de Primavera, volví a Liangjiahe, que ahora tiene carreteras asfaltadas, casas de ladrillo con techo de tejas y acceso a Internet. Los ancianos disfrutan de la pensión básica de vejez, las aldeas están cubiertas por un seguro médico y los niños reciben una buena educación. Comer carne para cenar ya no es un sueño. Esto me hizo sentir fuertemente que los chinos son el sueño de la gente, y que si quiere tener éxito, debe basarse en la aspiración del pueblo chino de una vida mejor¹⁰

(Xi Jinping, Presidente de la República Popular de China)

"Declararemos la guerra a la contaminación con la misma determinación que lo hemos hecho contra la pobreza"

(Li Keqiang, Primer Ministro de China)

En la Conferencia del XVII° Congreso Nacional del Partido Comunista de China del año 2007, Hu Jintao, como presidente estableció la narrativa de la "Civilización Ecológica" (生态文明; Shēngtài wénmíng shìyànqū) dentro del XII° Plan Quinquenal durante la administración del ex presidente Hu Jintao, y se ha incluido en la constitución de China como el marco ideológico de las políticas, leyes y educación ambientales del país como un proyecto estatal altamente perfilado.

En el XII° Plan Quinquenal se establecen por primera vez los objetivos de reducción de emisiones de CO₂, en concreto en términos relativos por unidad de PIB, lo que sigue la dirección del Partido de que toda la sociedad debe comportarse en armonía con la naturaleza, cultural y tecnológicamente. Según el pensamiento "Xi Jinping", el hombre en armonía con la naturaleza debe impregnar a toda la vida social, no solo para rejuvenecer al país, sino que para entender y adecuarse al "socialismo con características chinas". Allí, el concepto de civilización ecológica o eco civilización "busca complementar las tres dimensiones centrales del concepto de desarrollo sostenible - la dimensión ambiental, la económica y la social - con características específicas de la civilización política china"¹¹, aspectos de la gobernanza china y elementos centrales de la Agenda de desarrollo económico sostenible de China hacia el futuro.

El Consejo de Estado de China publicó un plan nacional sobre mejoras ambientales para el XIII Plan

¹⁰ JINPING, Xi. 2017. The Governance of China. Ed. II. Foreign Language Press: [Oficina Estatal de Información del Consejo](#), [La Oficina de Investigación de Literatura del partido de CPC](#), [China International Publishing Group](#). P 29.

¹¹ He, A. (Ed). 2012. Contemporary China's road to Eco civilization. Beijing: Kexue Chubanshe. P 2.

Quinquenal (2016-2020), en el que detalla las tareas para limpiar el aire, el agua y el suelo contaminados mediante la búsqueda de sinergias entre los distintos actores (a nivel estatal central, a nivel municipal y distrital, a nivel local-regional) puesto que "se pueden obtener ventajas obvias al tratar la contaminación del aire y las emisiones de gases de efecto invernadero de forma conjunta. La protección de las áreas naturales ayudará a la conservación de la biodiversidad y proporcionará servicios ecológicos de valor para los asentamientos urbanos y los suministros de agua"¹², tan trascendentales para adecuar y contextualizar las demandas del país a través de su legislación ambiental.

El plan establece las metas de un estilo de vida más amigable con el ambiente, una reducción considerable de los principales contaminantes, un control efectivo de los riesgos ambientales y un sistema ecológico más sano para el año 2020. En el Capítulo 44° del XIII Plan Quinquenal, que tiene como objetivo "Innovar conceptos y métodos de gobernanza ambiental, implementar el sistema de protección ambiental más estricto, fortalecer la responsabilidad principal de los contaminadores y formar un sistema de gobernanza ambiental" gobernado conjuntamente por el gobierno, las empresas y el público para lograr una mejora general de la calidad ambiental. Estos se caracterizan por:

1. Sección Primera. Implementación en profundidad de plan de acción de prevención y control de contaminación,
2. Sección Segunda. promueve enérgicamente la emisión de contaminantes y la reducción total de emisiones
3. Sección Tercera. Prevenir y controlar estrictamente los riesgos ambientales
4. Sección Cuarta. Fortalecer la construcción de infraestructura ambiental
5. Sección Quinta. Reforma del sistema básico de gobernanza ambiental

En este capítulo, debemos destacar, al tratar esta investigación sobre asuntos hídricos, en la Sección Primera y Sección Cuarta, ya que en la primera se hace explícito el objetivo de "Fortalecer la gestión integral de las principales cuencas hidrográficas y áreas marinas, proteger estrictamente las buenas masas de agua y las fuentes de agua potable"¹³ como el de trabajar a nivel de diferentes niveles de gobierno (gobierno central y a nivel local de provincias), es decir, de forma integral con el mejoramiento de la calidad de agua promoviendo la gestión de las áreas de función del agua, previniendo la sobre-explotación de las napas subterráneas, dado que en el Art. 9 del Capítulo I "Principios Generales" de la Constitución de la República Popular China, se establece:

Artículo 9° - Son propiedad del Estado, o sea, de todo el pueblo, los yacimientos minerales, las aguas, los bosques, las montañas, las praderas, las tierras vírgenes, los bancos de arena y de tierra y otros recursos naturales, excepto los bosques, las montañas, las praderas, las tierras vírgenes y los bancos de arena y de tierra cuya propiedad es colectiva según lo previsto por la ley.

La Sección Cuarta (en complemento con la Sección Primera) tiene como objetivo trabajar para compensar las necesidades de tratamientos de agua residuales (y lodos) de las ciudades: además, para

¹² Hanson, A. 2019. Ecological civilization in the People's Republic of China: values, action and future needs. ADB East Asia Working Paper Series: N° 21. Asian Development Bank. P 8.

¹³ XIII Plan Quinquenal. EN: http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm

compensar la necesidad de agua en redes urbanas a través de:

1. Acelerar la construcción y transformación de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas y redes de tuberías
2. Establecer un sistema nacional unificado y completo de monitoreo y control ambiental en línea en tiempo real para promover la construcción de macro datos de protección ambiental; y,
3. Acelerar la construcción de instalaciones de tratamiento de basura urbana, mejorar el sistema de recolección y transporte, aumentar la tasa de incineración de basura y hacer un buen trabajo en el tratamiento y eliminación de lixiviados de basura.

En el Capítulo 45° del mismo Plan Quinquenal denominado "Fortalecimiento de la protección y restauración ecológicas" en su Sección Segunda, establece la urgencia de "Intensificar la protección ecológica de las áreas de fuentes de agua del Proyecto de Transferencia de Agua de Sur a Norte, el corredor ecológico a lo largo de la ruta y el área del embalse de las Tres Gargantas"¹⁴.

El XII° Plan Quinquenal también propone mejorar la situación mediante un aumento de la eficiencia energética y la promoción de actividades menos contaminantes. También se establecen (por primera vez en un plan quinquenal) objetivos de reducción de emisiones de CO₂, en concreto en términos relativos por unidad de PIB. Otros objetivos medioambientales, como la reducción de emisiones de óxido de azufre, óxido de nitrógeno y otros gases contaminantes, se mantienen vigentes debido a las medidas dispuestas a través de la Ley Ambiental de China del año 2016, a través del cual se comprometió con el Acuerdo de París (AP) fijando compromisos para reducir el uso de combustibles fósiles en un 20% en ciudades, alentando así a elevar los estándares de seguridad ambiental contra la polución de las ciudades del norte del y la costa este del país hacia el Mar Amarillo.

Pero las medidas de protección del medio ambiente no son una novedad en los planes quinquenales. Sin embargo, para mejorar la efectividad respecto a planes anteriores, en ocasión del XII° Plan Quinquenal se baraja incluir índices de calidad medioambiental en los mecanismos de evaluación de las autoridades regionales, que en el pasado han dado preferencia al crecimiento del PIB, descuidando de este tipo de indicadores.

La estrategia de "eco-civilización" se entiende mejor como un imaginario socio técnico en el que las virtudes culturales y morales constituyen componentes clave que son inseparables de los objetivos tecnológicos, judiciales y políticos más conocidos: El imaginario de la eco-civilización busca construir un sentido de continuidad cultural y nacional, y colocar a China en el centro del mundo invocando los más de 2000 años de herencia filosófica tradicional de su civilización como parte de la solución para el futuro del planeta: Esta estrategia se construye como un nuevo paradigma liderada por el Partido Comunista en la que la economía de mercado y el consumo continúan creciendo, y donde la tecnología y la ciencia han resuelto los problemas básicos de contaminación y degradación ambiental: sin embargo, la estrategia de la "Civilización Ecológica" implica, como aspectos disruptivos propios para encontrar espacio en armonía con la naturaleza, los siguientes elementos:

1. Implican el desplazamiento de personas y empresas de áreas ecológicamente marcadas, incluidos parques y reservas naturales;
2. La civilización ecológica puede abogar por la cogestión donde la gente local asume nuevas responsabilidades, basadas en experiencias culturales y ecológicas o de otro tipo, que conduzcan a medios de

¹⁴ XIII Plan Quinquenal. EN: http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm

vida estables.

El sistema de protección ambiental sin embargo debe priorizar uno de los puntos esenciales de la nueva reforma del “Sueño Chino” como “el desarrollo económico de un estado, la competitividad de la economía nacional, el espíritu empresarial y el empleo deben ser la base de la equidad social”¹⁵, pero que aún sigue al debe y no ha abordado las siguientes cuatro dificultades:

1. La dificultad para implementar su responsabilidad de supervisión sobre los gobiernos locales y los departamentos relevantes;
2. La dificultad para prevenir la interferencia del proteccionismo local en el monitoreo y escrutinio de la aplicación de la ley;
3. La dificultad para adaptarse al nuevo requisito de coordinar y abordar los problemas ambientales entre regiones y cuencas; y
4. La dificultad para regular y fortalecer los organismos locales de protección ambiental.

La clave del desarrollo de la “civilización ecológica” consiste en resolver acertadamente la convivencia armoniosa entre el hombre y la naturaleza: eso significa ir mucho más allá de la protección del medio ambiente; implica que toda la sociedad debe funcionar en armonía con la naturaleza en términos tecnológica y cultural. El presidente Xi Jinping insiste en que la ecología en armonía con la naturaleza debe impregnar toda la vida social del pueblo, amparado en el marco de las acciones propias de un gobierno y un país socialista con sus propias particularidades:

“(…) El sistema que coloca las actividades de monitoreo, supervisión y aplicación de la ley de los órganos de protección ambiental por debajo del nivel provincial bajo el liderazgo de los órganos ambientales del siguiente nivel. La grave contaminación del medio ambiente, especialmente de la atmósfera, el agua y el suelo, se ha convertido en una aparente amenaza para la construcción de una sociedad moderadamente próspera en todos los aspectos”¹⁶

Desde 1994 a la fecha el país se han propuesto cada vez más de nuevos y ambiciosos planes de política ambiental (tanto a nivel estatal nacional y local) para enfrentar el desventurado futuro que se aproxima: el de la crisis climática, una política nacional relacionada con el ahorro de recursos y la conservación de los ecosistemas vitales. Del mismo modo, los países de América Latina han venido logrando grandes éxitos en la protección del medio ambiente. En 1994, China fue el primer país en publicar un plan nacional en el marco de la Agenda 21 de la Cumbre Mundial; luego en 2002 se incluyó el concepto de desarrollo sostenible como parte de la visión oficial de China como una sociedad medianamente próspera, visión particular del “Pensamiento Xi Jinping” ante una nueva China y su reubicación estratégica mundial.

El antiguo Ministerio de Protección Ambiental se ha transformado en el Ministerio de Ecología y Medio Ambiente (中华人民共和国生态环境部; Zhōnghuá rénmín gònghéguó shēngtài yǔ huánjìng bù) lidera-

¹⁵Tianyong, Zhou. 2014. The China Dream and the China Path. World scientific publishing Co. Pte. Ltd: Series on Chinese Economics Research- Vol 3. P 27.P 44.

¹⁶ Jinping, Xi. 2017. The Governance of China. Ed. II. Foreign Language Press: [Oficina Estatal de Información del Consejo](#) , [la Oficina de Investigación de Literatura del partido de CPC](#), China International Publishing Group. P 266.

do desde el 2017 por el geólogo Huang Runqiu, es un nuevo organismo con la imperiosa necesidad de reformar la legislación ambiental, encargado de proteger el aire, el agua y la tierra de China y de trabajar colaborativamente contra la contaminación. Dirigido bajo el alero Consejo de Estado (国务院中华人民共和国; Zhōnghuá rénmín gònghéguó Guówù wěiyuánhùi), está facultado y requerido por ley para implementar políticas ambientales y hacer cumplir las leyes y regulaciones ambientales.

Entre las funciones del nuevo ministerio estará la supervisión de todas las políticas relacionada con todos los elementos naturales, uno de ellos, es el Ministerio de Recursos Hídricos de la República Popular China (中华人民共和国水利部; Zhōnghuá rénmín gònghéguó shuǐlì bù), un departamento de protección ambiental del país, complementando su función reguladora, financia y organiza la investigación y el desarrollo, relacionado con el agua, desde la gestión de los recursos oceánicos hasta las aguas subterráneas, las que cada vez más se ven amenazadas por la agricultura intensiva, y el avance del proceso de desertificación desde el Desierto de Gobi hasta las costas del Mar Amarillo.

¿Será suficiente para revertir la presión intensiva de los recursos y el exhaustivo uso de los ecosistemas vitales antes de que la situación empeore? Los esfuerzos del estado chino ante esta emergencia a nivel nacional se materializan desde 2018, en donde el gobierno de Xi Jinping aprobó tres zonas de desarrollo sostenible, que implementarán los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas como Shenzhen (el motor de la innovación tecnológica industrial del país); en tanto en Fujian se fortalecerá su mecanismo de garantía judicial ambiental y de recursos naturales y pondrá a prueba un sistema para asignar valores a los sistemas ecológicos, mientras que en Jiangxi se establecerá un mecanismo de compensación ecológica y Guizhou hará uso de "Big Data" para la preservación ecológica y establecerá un mecanismo de cooperación internacional para la preservación ecológica.

De acuerdo con los planes, las provincias de Jiangxi y Guizhou explorarán nuevas prácticas y reformas para preservar la ecología y proteger el medio ambiente, a fin de formar una plantilla que se pueda implementar en otras partes del país. Las tres provincias llevarán a cabo 66 reformas en total, de las cuales 38 han sido asignadas por las autoridades centrales, y 28 son propuestas por los gobiernos provinciales y aprobadas por las autoridades centrales. Además, las autoridades centrales dan la bienvenida a organizaciones sociales, empresas y ciudadanos individuales para participar en los proyectos en las tres provincias.

EL PROYECTO DE "MEGATRASVASE" DE AGUA DEL SUR AL NORTE DE CHINA: ¿UN CONFLICTO HÍDRICO?

"El sur tiene mucha agua, el norte poca. Estaría bien que el sur prestase un poco"
(Mao Tsé Tung)

"¿Cómo puede pasar el agua por delante de sus narices sin poderla utilizar para que se emplee en los campos de golf de Pekín?"
(Dai Qing, activista ambiental china)

"Pekín tiene el tipo de escasez de agua generalmente asociada con Arabia Saudí: solo 100 metros cúbicos por persona al año"¹⁷

¹⁷ DI STEFANO. "China se está secando". IAGUA.es (Versión On Line). 16/07/2019 Recuperado de: <https://www.iagua.esblogs/maurizio-stefano/china-se-esta-secando#:~:text=Pek%C3%ADn%20tiene%20el%20tipo%20de,excesivo%2C%20los%20r%C3%ADos%20simplemente%20desaparecen>

Luego del periodo de modernización y enriquecimiento de China durante el gobierno de Deng Xiaoping, periodo conocido como "apertura" al comercio, el país experimentó un nuevo "Salto Adelante": la profunda reforma económica alentó las inversiones en áreas estratégicas del desarrollo económico del país como la industria pesada del acero, el sector energético (represas, plantas de energía en base a carbón), infraestructura portuaria como el caso de Shenzhen, y el arribo de empresas occidentales a las metrópolis de la costa del Mar Amarillo para sostener el crecimiento del PIB del país.

Este periodo de profunda reforma económica con Deng Xiaoping si bien fue la catapulta con la que el país deslumbró al mundo por su magnitud de reformar capitalistas, no fue suficiente para atender las necesidades de un país mega industrializado en el siglo XXI: polución del aire, contaminación de ríos, lagos por todo el este del país, el avance del Desierto de Gobi hacia el sur han hecho que las autoridades del politburó del PCCh atiendan las nuevas necesidades del país hacia el futuro. Y allí es donde Xi Jinping, actual mandatario de la nación ha puesto severa y preocupante atención para no arriesgar el proyecto nacional del "Sueño Chino", proyecto que el actual mandatario Xi Jinping, declara:

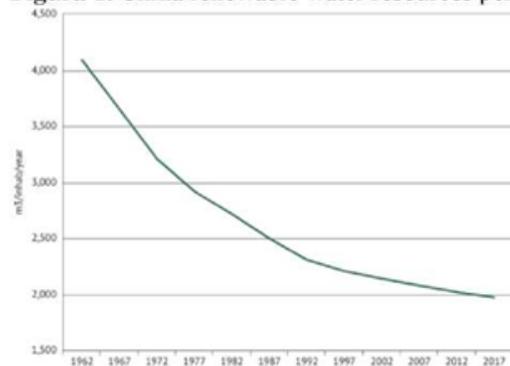
"(...) Debemos perseguir la nueva visión del desarrollo verde y una forma de vida y trabajo que sea verde, bajo en carbono, circular y sostenible Se deben realizar esfuerzos para fortalecer la cooperación en la protección ecológica y ambiental y construir un ecosistema sólido para lograr los objetivos establecido por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible"¹⁸

China se ha enfrentado a una escasez de agua cada vez más grave, especialmente en la parte norte del país. La escasez de agua en China se caracteriza por la insuficiencia de los recursos hídricos locales, así como por la reducción de la calidad del agua debido al aumento de la contaminación, los cuales han causado graves impactos en la sociedad y el medio ambiente. Tres factores contribuyen a la escasez de agua en China: distribución espacial desigual de los recursos hídricos; rápido desarrollo económico y urbanización con una población grande y creciente; y mala gestión de los recursos hídricos.

Si bien es casi imposible ajustar los dos primeros factores, mejorar la gestión de los recursos hídricos representa una opción rentable que puede aliviar la vulnerabilidad de China al problema. Mejorar la gestión de los recursos hídricos es una tarea a largo plazo que requiere un enfoque holístico con un esfuerzo constante. Las instituciones de derechos de agua, los enfoques basados en el mercado y la creación de capacidad deben ser la máxima prioridad del gobierno para abordar el problema de la escasez de agua:

(...) A pesar de que la mayoría de las regiones superaron sus objetivos, las ciudades más pobladas mostraron algunas de las mayores reducciones. Las lecturas de concentraciones de partículas finas en Pekín disminuyeron un 35 por ciento; la ciudad capital de la provincia de Hebei, Shijiazhuang, recortó su concentración un 39 por ciento; y Báoding, la ciudad más contaminada de China en 2015, redujo su concentración en un 38 por ciento.¹⁹

Figura 1. China renewable water resources per cápita.



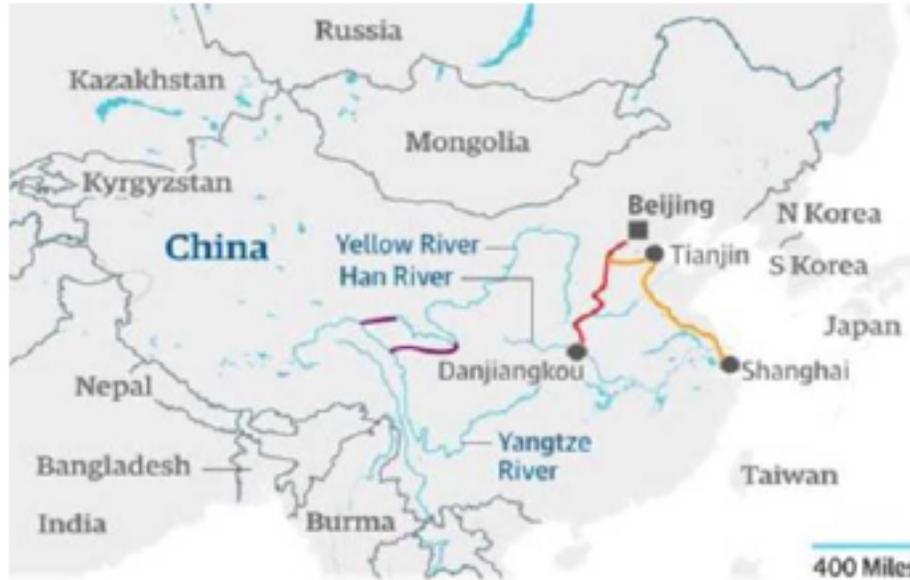
Fuente: Atlas Mundial de Datos Knoema.

¹⁸ JINPING, Xi. 2017. The Governance of China. Ed. II. Foreign Language Press: [Oficina Estatal de Información del Consejo](#) , [la Oficina de Investigación de Literatura del partido de CPCCC](#), China International Publishing Group. P 562.

¹⁹ Greenstone, Michael. "China está ganando la guerra contra la contaminación". New York Times (versión en español. On Line). 16 de marzo de 2018. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2018/03/16/espanol/combate-contaminacion-china-medioambiente.html>

El Proyecto de Transferencia de Agua del Norte (南水北调工程; Nánshuǐběidiào gōngchéng) es una obra pública actualmente en fase de ejecución y revisión técnica que pretende desviar parte del caudal del río Yangtzé al norte del país, obligando a desplazar a unas 400.000 personas de sus hogares, trasvasando 44.800 millones de metros cúbicos de agua al año para satisfacer la demanda de agua dulce desde el sur al norte industrial del país.

Figura 2. Plano general proyecto "Megatrasvase" de agua del sur al norte de China.²⁰



Fuente: Iagua.es

Tanto en volumen, pues se trata de proporcionar 44.800 millones de metros cúbicos anuales de agua a 400 millones de habitantes, como en coste: tres veces el precio de la Presa de las Tres Gargantas, el anterior hito de China en ingeniería hidráulica, el proyecto es titánico, pero peligroso, costoso y sus efectos sostenibles aún son poco evidentes. Eso, sin incluir el costo social y ecológico que representa los cerca de 400.000 personas que serán desahuciadas y reubicadas en nombre del progreso del país, mismo sacrificio que se exigió para la construcción de la Presa de las Tres Gargantas en el delta del río Yangtzé.

Parte del problema que exige la construcción de estos proyectos no es solo es el cambio climático, que está provocando la reducción de los glaciares en la meseta tibetana a ritmos nunca antes vistos y que amenaza con secar la fuente de los principales ríos de Asia, sino que desde allí se pueden desprender varias y complejas causas que explican la crisis hídrica que vive el país:

1. El crecimiento de la población. Aún a pesar de la política de "hijo único" (que fue abandonada como política de Estado en octubre del año 2015) es la primera gran causa sobre la presión intensiva sobre los recursos hídricos de China, ya que en 20 años más, se estima "el país consumirá entre 800.000 y 900.000 millones de metros cúbicos de agua, de los cuales el 50% se destinará a regar las plantaciones agrícolas, otros 280.000 millones serán gastados por las áreas urbanas y la industria y sólo 100.000 millones más contribuirán a proteger los ecosistemas naturales."²⁰;
2. La sequía. El 80% de la población que tiene problemas con suministro de agua potable causadas por la sequía, están en la zona árida del sudoeste, y numerosas zonas rurales ni siquiera disponen de suministro de agua; y finalmente,
3. Desbalance demográfico. Otro de los grandes desafíos de esta nación en desarrollo, es lograr un

²⁰ Biblioteca Congreso Nacional (Observatorio Parlamentario Asia Pacífico). 2011. Las claves para comprender el problema del agua en China. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/claves-para-comprender-problema-agua-en-china>

balance de las concentraciones demográfica e hidrográfica que le impone la historia y la geografía de su territorio. En las siete cuencas hidrográficas del norte de China vive el 47% de la población, pero sólo se dispone del 12 % del agua. En las 4 cuencas del sur vive casi la misma población, pero se concentra más del 80 % del agua.

La escasez de agua no es nueva para China, ya que si bien cuenta con “capacidad para el 20% de la población mundial, China tiene solo el 6% de los recursos totales de agua dulce del mundo. Las estadísticas de 2014 han indicado que el total de recursos hídricos renovables por habitante es de solo 2018 metros cúbicos cada año, un 75% menos que el promedio mundial, según el Banco Mundial”²¹. Industrialización e urbanización, dos fenómenos relacionados, han terminado por agotar los acuíferos subterráneos del norte del país, mientras que las aguas de todo el país se iban ensuciando con los desechos sin tratar de ciudades y fábricas o el uso y abuso de fertilizantes en la agricultura.

Medio siglo después de Mao sin embargo, durante el gobierno de Hu Hintao el gobierno de Pekín desenterró el proyecto debido a la necesidad imperiosa de dotar de agua al norte industrial alrededor del Río Amarillo. Lo que Mao había esbozado en la década de 1950 tomó nombre y forma en 2002 con el Proyecto de Trasvase de Aguas de Sur a Norte, y también forma: tres rutas que atraviesan los sistemas de cuatro ríos para nutrirse del Yangtzé en el sur; la ruta oriental tomará agua del curso bajo; la central, de un afluente, el río Han; y la occidental irá en busca del líquido elemento hasta la cabecera, en la meseta tibetana. Costará US\$62.000 millones y, si se completa en su totalidad, para 2050 podría estar inyectando 44.800 millones de metros cúbicos anuales a una treintena de sedientas ciudades.

Parte de la sección central entró en funcionamiento justo antes de las Olimpiadas, llevando agua a la capital desde la provincia vecina de Hebei. La ruta oriental, que se terminó en 2014, aprovechará el diseño del Gran Canal Imperial (大運河; Dà Yùnhé), un intrincado sistema de canales construidos en el siglo VI y que conectaron río Amarillo y Yangtzé a lo largo de 1.770 kilómetros navegables, convirtiéndose en el principal canal de suministros de alimento desde el sur hacia la capital imperial, hacia el norte de China.

Pero la situación en el país es distante de su fulgurante progreso económico desde el proceso de “apertura y reforma” iniciado por Deng Xiaoping: las regiones áridas y semi-áridas (como regiones desérticas) se encuentran al nor-este del país que cubren gran parte de la nación y de las urbes industrializadas. El país a nivel hídrico se caracteriza por:

1. en el noroeste, donde la región de la meseta de loess ocupa toda la cuenca alta y media del río Amarillo;
2. En el noreste, donde las cuencas de los ríos Zhōnghuá y Heilongjiang forman una región con suelos negros fértiles
3. en el oeste, donde la cuenca alta del río Yangtzé atraviesa una región de altas mesetas y colinas cuyos suelos amarillos y rojos no son muy fértiles²².

²¹ CHING LEUNK, K. “Tackling China’s water shortage crisis”. Earth.Org (On line version). Feb 14 2020. Recuperado de: <https://earth.org/tackling-chinas-water-shortage-crisis/>

²² International Panel of Experts on Desertification/WMO (World Meteorological Organization). 1996. Water Resource Management and Desertification: problems and challenges. P 23

SITUACIÓN HÍDRICA EN CHILE Y PERÚ: ¿ESTAMOS AÚN A TIEMPO?

“El Perú es el octavo país con mayor disponibilidad de agua dulce a nivel mundial; sin embargo, existe una desigual distribución del recurso en el territorio nacional. Según la ANA (Agencia Nacional del Agua), solo el 1.8% del volumen anual promedio de agua se encuentra en la vertiente del Pacífico, donde se concentra el 65% de la población”²³

“La mega sequía de los últimos 15 años es real; solo este año existe un déficit superior al 30% en los caudales de la región del Biobío, aumentando hacia la zona mediterránea norte”²⁴

La crisis hídrica que vive Chile plantea un desafío que exige actuar con sentido de urgencia, como una obligación de todos los actores involucrados. Al examinar la situación a nivel nacional, la sentencia es clara: “Chile está dentro de los 30 Estados del mundo con mayor estrés hídrico, donde se destaca como la única nación latinoamericana que pasará a un estrés hídrico extremadamente alto al año 2040”²⁵, y pese a ello, no parece ocupar un lugar central en la agenda política del país. La gestión de un recurso tan particular y fugaz como el agua (en contextos de países en vías de desarrollo) es muy difícil y muchas veces ha fracasado, si no se aplican los adecuados mecanismos, legislaciones o políticas públicas:

“(…) Una causa importante del fracaso se debe sin duda a que el desarrollo de los recursos hídricos se ha dividido en sectores y que se pensó, para simplificar, que llevar agua donde faltaba era suficiente para combatir la sequía. Pero, como se mencionó anteriormente, el agua es solo un medio para desarrollar otros recursos y la gestión del agua, por lo tanto, debe abordarse mediante un enfoque global del desarrollo económico de las regiones afectadas por la desertificación”²⁶

Chile enfrenta la peor sequía del último siglo, en donde actualmente, 137 de las 346 comunas del país enfrentan escasez hídrica, según lo decretado por la DGA (Dirección General de Aguas), casi un 40% del total nacional. Y los porcentajes de déficit de aguas lluvia son especialmente preocupantes: “En las regiones semiáridas, áridas y subhúmedas secas afectadas por la sequía, los recursos hídricos tienen características específicas bastante diferentes a las de las zonas húmedas o templadas y es importante resaltar estas características que inciden fuertemente en los métodos y medios de gestión del agua en

²³ Defensoría del Pueblo. 2015. Conflictos sociales y recursos hídricos. Serie Informes de Adjuntía - Informe N° 001-2015-DP/APCSG. P 24.

²⁴ FIGUEROA, R. et. AL. “Por qué la carretera hídrica no es un proyecto sustentable”. CIPER Chile (Columna de opinión, Versión On Line). 08/07/2020. Recuperado de: <https://www.ciperchile.cl/2020/07/08/por-que-la-carretera-hidrica-no-es-un-proyecto-sustentable/>

²⁵ Fundación Chile. 2018. Resumen estratégico “Transición Hídrica”. P 8.

²⁶ International Panel of Experts on Desertification/WMO (World Meteorological Organization). 1996. Water Resource Management and Desertification: problems and challenges. P 2-3

estos ecosistemas”²⁷, puesto que el déficit hídrico en Santiago bordea el 90% y en La Serena llega al 94%, según las cifras de la Dirección Meteorológica de Chile.

Si bien el año pasado el gobierno creó una Mesa Nacional del Agua, integrada tanto por miembros del gobierno como de la oposición y de organizaciones civiles, cuyo objetivo era diseñar una estrategia para abordar la emergencia hídrica, tanto la convulsión social de 18O como la actual crisis sanitaria del coronavirus parecen haber desviado la atención y los recursos del Estado, aunque e advierte que “La Mesa del Agua, que organizó recientemente el gobierno, carece absolutamente de la presencia del mundo científico y de escasa representación social”²⁸. Un hecho preocupante no solo por la premura que se requiere para abordar el tema, sino especialmente porque existe un amplio consenso entre los especialistas como ingenieros, organizaciones ambientalistas y ecologistas que, a causa del actual contexto del Cambio Climático, el actual escenario representará muy probablemente “la nueva normalidad” hídrica de Chile, en paralelo (en el mismo contexto del CC) a lo que sucede en otras regiones del planeta donde “se prevé un aumento considerable del número de personas que viven en cuencas fluviales severamente afectadas de 1.400-1.600 millones en 1995 a 4.300-6.900 millones en 2050”²⁹.

Todo ello hace importante actuar con sentido de urgencia antes de que la falta de agua se convierta en un escenario aún peor de lo que sufren las comunidades alejadas de los centros urbanos de la Macro Zona Norte, y que obligue a tomar medidas de racionamiento, o proyectos de infraestructura que profundice la crisis en los sectores agrícolas –habiendo actualmente hay más de 100 comunas en emergencia agrícola–. Ante ello entonces, “el país no cuenta hasta el momento con una política hídrica a largo plazo, construida de manera colectiva, a través de un proceso de diálogo y en base a acuerdos mínimos entre los actores claves e interesados directos en el agua”³⁰. Considerando solo ello, “(...) Chile es vulnerable a los efectos del cambio climático, incluido el mayor riesgo de inundaciones, una menor disponibilidad de agua para la generación de energía hidroeléctrica, una menor producción agrícola y las consecuencias que afectarán la diversidad biológica”³¹.

Chile, históricamente ha funcionado con un modelo de extracción sustentado en la explotación de sus recursos naturales el cual dependen para su producción (o para la cadena de producción) del agua, caracterizado además de un escaso nivel de innovación y uso de las tecnologías e investigación científica. Así, por ejemplo, las explotaciones mineras en la Macro Zona Norte del país hacen uso intensivo de recursos hídricos escasos y los proyectos de ley para obligar a desalinizar, están pendientes sin información científica que los avale, o por el contrario, no existe control y fiscalización sobre su sobre-explotación, la que pasa desapercibida por las autoridades locales, regionales y del Estado chileno.

El país basa su modelo primario exportador en commodities que dependen excesivamente del agua, siendo la industria agrícola, lamentablemente sin valor agregado, la que ha implementado tecnologías tradicionales para producir más y no para ahorrar agua, ciertamente agotando el recurso en sectores donde hoy se pretende llevar agua a través del proyecto de la Carretera Hídrica, siendo el actual contexto de déficit hídrico un problema ético de distribución equitativa y eficiencia en el uso del recurso hídrico.

En el Perú, la situación es similar o peor: “aunque tiene una oferta hídrica privilegiada, que lo ubica

²⁷ Ibíd. International Panel of Experts on Desertification/WMO (World Meteorological Organization). P 2.

²⁸ FIGUEROA, R. et. Al. “Por qué la carretera hídrica no es un proyecto sustentable”. CIPER Chile (Columna de opinión, Versión On Line). 08/07/2020. Recuperado de: <https://www.ciperchile.cl/2020/07/08/por-que-la-carretera-hidrica-no-es-un-proyecto-sustentable/>

²⁹ PNUMA. 2007. Cambio climático 2007: impacto, adaptación y vulnerabilidad. (resumen para Responsables de Políticas y Resumen Técnico. P 37

³⁰ Fundación Chile. 2018. Resumen estratégico “Transición Hídrica”. P 45

³¹ OCDE. Evaluación del desempeño ambiental. 2016. P 20.

dentro de los 20 países más ricos del mundo, todo indica que hacia el año 2025 experimentaremos un severo estrés hídrico junto a estados tan diferentes como Eritrea, Irán, Somalia o Sudáfrica³², padeciendo de un proceso de descompensación demográfica, que se grafica en tener al 65% de la población en la costa, la que solo dispone del 2% de los recursos hídricos: su propia gestión del recurso es inadecuada e ineficiente. Esta situación ha decantado en una agresiva sobreexplotación insostenible de algunos acuíferos (como en Ica, Tacna, Lambayeque), a la contaminación creciente de cuencas enteras (casos como los de Mantaro, Rímac, Santa). Esta carencia, que resulta crítica en la pandemia actual del COVID 19, recuerda lo indispensable que es construir resiliencia en cada país frente a futuras crisis, cerrando las desigualdades en acceso a servicios tan básicos como el agua. Ante este complejo desafío, el Perú está dando una respuesta ambiciosa y con sentido de urgencia a través de sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) donde el agua es una prioridad para adaptarse a los impactos que traerá el cambio climático.

En Perú todavía ocho millones de personas carecen de agua potable y esta inequidad podría agravarse con la emergencia climática que ya ha desvanecido el 50% de los glaciares peruanos, según la Autoridad Nacional del Agua. Por esta razón, la respuesta de Perú ante el Acuerdo de París es determinante ya que, por una parte, reducirá en 20% sus gases de efecto invernadero al 2030 y, por otra, se adaptará a los embates climáticos teniendo como una de sus prioridades la disponibilidad hídrica.

En el desafío del agua resulta sumamente importante la búsqueda de soluciones que provengan de la naturaleza y se basen en evidencias. Bajo esa mirada, este programa trabajó un piloto en Lima donde alrededor de 700,000 personas de los distritos más pobres no tienen acceso a la red de servicios de agua, situación agravada debido a que "solo Perú y Chile tienen más de la mitad de su población en regiones semiáridas y áridas"³³ haciendo aún más probable que "durante los próximos 15 años (...) que los glaciares intertropicales desaparezcan, reduciéndose la disponibilidad de agua y la generación de energía hidroeléctrica en Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador"³⁴, además de que "cualquier reducción futura de las precipitaciones de las regiones áridas y semi-áridas de Argentina, Chile y Brasil conduzcan a una escasez severa de agua"³⁵.

Pues bien, el proyecto de carretera hídrica en Chile y el proyecto de Megatrasvase como el caso chino, en todas sus expresiones, son proyectos insustentables ecológica y socialmente, catalizador de conflictos socioambientales y contrario a todo modelo contemporáneo global que concibe el desarrollo armonioso de los territorios para que en ninguno de ellos se destaquen las falencias regionales en cada uno de ellos: todo dependen de soluciones y perspectivas basadas en el respeto a la naturaleza y sus condiciones de funcionamiento: estos megaproyectos se sustentan (erróneamente por cierto) en caudales hídricos "sobrantes" o que se "perderían en el mar" si no se usan en la agricultura de exportación: en ningún caso de los países, no hay recursos hídricos o caudales excedentes, sino necesarios para las funciones eco sistémicas de los territorios y las funciones ecológicas que requieren los sistemas fluviales y las zonas costeras receptoras de estas aguas y que dependen de ellas³⁶.

El problema entonces es también de sobrevivencia y, por lo tanto, las soluciones no son solo políticas, que suelen sustentarse en errores conceptuales y presiones de grupos económicos (como la agrupación de Canalistas de Chile), sino que requiere un análisis más participativo con especialistas y múltiples

32 GUEVARA, A. "La crisis del agua en Perú" (Diario Pontificia Universidad Católica del Perú, versión On Line). 21/03/2014. Recuperado de: <https://www.pucp.edu.pe/climadecambios/noticias/la-crisis-del-agua-en-peru/>

33 International Panel of Experts on Desertification/WMO (World Meteorological Organization). 1996. Water Resource Management and Desertification: problems and challenges. P 27

34 PNUMA. 2007. Cambio climático 2007: impacto, adaptación y vulnerabilidad. (resumen para Responsables de Políticas y Resumen Técnico. P 74.

35 *Ibíd.* PNUMA. 2017.

36 Que además de llegar provistas de nutrientes orgánicos e inorgánicos necesarios para la mantención de la vida y del ecosistema en sí, también transportan una serie de contaminantes que pueden ser llevados a otras cuencas.

usuarios de este vital recurso, considerado internacionalmente como un bien común y un derecho humano. Pensar en estas soluciones a corto plazo son irresponsables a largo plazo, y no es posible que un megaproyecto, una carretera hídrica, que se aleja de la innovación y de los criterios de sustentabilidad, arriesgue precisamente la seguridad hídrica nacional hacia el futuro.

CONCLUSIONES

El paradigma de la “civilización ecológica” intenta encarnar en el proyecto del “Sueño Chino” de la nueva nación rejuvenecida, y si bien promete mejoras en las prácticas ambientales de los actores económicos al interior del país, poco a poco esta idea impacta en el exterior de China: dos ejemplos resaltan las grandes tendencias con respecto al impacto del paradigma sobre estos proyectos. En primer lugar, es posible un cambio de perfil de las inversiones chinas en América Latina ya que si bien para el periodo de 2004 y 2010, 60% de la inversión china iba al sector minero-energético, ya para el periodo 2011-2017 esta había caído al 26%. Este menor impacto sobre la huella ecológica ha venido acompañada de un cambio paulatino en las prácticas ambientales relacionadas a los proyectos, además de una nueva legislación en torno al XIII Plan Quinquenal donde se establecen las nuevas prioridades de la nueva nación a partir del artículo 44°, además del Art. 9 del Capítulo I “Principios Generales”.

Lo cierto es que se debe hacer un mayor seguimiento al desarrollo de este concepto en el tiempo, especialmente en el próximo Plan Quinquenal tanto al interior de China como en las prácticas de empresas y conglomerados industriales chinos en regiones como América Latina y el Caribe: el impacto de la “civilización ecológica” en estos países, especialmente en Chile y Perú tienen grandes perspectivas de crecimiento al haber una mayor integración comercial entre las tres naciones: Esa estrategia de “civilización ecológica” y en complemento con la urgencia de dar soluciones sostenibles sobre los recursos hídricos en China, y considerando las alianzas entre las tres naciones a nivel de cooperación, esta instancia puede servir potencialmente para establecer afinidades y oportunidades de encuentro en la perspectiva ambiental, ya que China “tendrá que abordar los cambios para prácticamente todos los sectores y ser transformador en acción. Por tanto, debe ser a largo plazo pero con demostración de resultados rápidos e hitos claros”³⁷.

Como declara en una entrevista el actual embajador de Chile en China a una revista:

“Hace 70 años, casi el 95% del país estaba en extrema pobreza. Hoy día la han prácticamente erradicado. Es verdad que hay bolsones muy pequeños de pobreza, pero se estima que no son más allá de 6%. Entonces los avances han sido notables al interior de China. Por eso expreso mi admiración al pueblo chino y sus autoridades, y espero que sigan siendo muchos más, porque –siempre lo he dicho– si a China le va bien, a Chile le va mejor”³⁸

Y aunque China sigue siendo uno de los mayores emisores de GEI a nivel mundial (solo comparado con potencias emergentes como India o Brasil, o con Estados Unidos) ésta debe evitarse con carácter urgente si no se desea lamentar futuros efectos negativos de la explotación y la contaminación: si el país

³⁷ Hanson, A. 2019. Ecological civilization in the People’s Republic of China: values, action and future needs. ADB East Asia Working Paper Series: N° 21. Asian Development Bank. P. 5.

³⁸ Zárate, M. 2019. “Si a China le va bien, a Chile le va mejor”. Entrevista a Luis Schmidt, embajador de Chile en China Revista “China Hoy” (versión en papel). Octubre 2019. P 33.

pretende alcanzar el progreso tecnológico y una mejor calidad de vida; debe convertirse en un ejemplo mundial en la protección del clima:

"(...) Encontrar sinergias es un medio para reducir costos y obtener mejores rendimientos de las inversiones en civilizaciones ecológicas. Abordar las sinergias de desarrollo también puede ser un medio para mejorar los marcos legales, los incentivos financieros y los arreglos institucionales"³⁹.

³⁹ Hanson, A. 2019. Ecological civilization in the People's Republic of China: values, action and future needs. ADB East Asia Working Paper Series: N° 21. Asian Development Bank. P. 8.

BIBLIOGRAFÍA

- JINPING, Xi. 2017. The Governance of China. Ed. II. Foreign Language Press: [Oficina Estatal de Información del Consejo](#) , [la Oficina de Investigación de Literatura del partido de CPCCC](#), [China International Publishing Group](#).
- Zárate, M. 2019. “Si a China le va bien, a Chile le va mejor”. Entrevista a Luis Schmidt, embajador de Chile en China Revista “China Hoy” (versión en papel). Octubre 2019.
- Tianyong, Zhou. 2014. The China Dream and the China Path. World scientific publishing Co. Pte. Ltd: Series on Chinese Economics Research- Vol 3.
- Mingwey, Zhou. 2019. Palabras claves de China: la gobernación y administración del país. Grupo de publicaciones internacionales de China: New World Press. Beijing.
- Hanson, A. 2019. . Ecological civilization in the People’s Republic of China: values, action and future needs.
- ADB East Asia Working Paper Series: N° 21. Asian Development Bank.
- Marinelli, M. 2018. How to Build a ‘Beautiful China’ in the Anthropocene. The Political Discourse and the Intellectual Debate on Ecological Civilization. Journal of Chinese Political Science. 23(3). <https://doi.org/10.1007/s11366-018-9538-7>.
- He, A. (Ed). 2012. Contemporary China’s road to Eco civilization. Beijing: Kexue Chubanshe.
- XIII Plan Quinquenal. EN: http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm
- DI STEFANO. “China se está secando”. IAGUA.es (Versión On Line). 16/07/2019 Recuperado de: <https://www.iagua.es/blogs/maurizio-stefano/china-se-esta-secando#:~:text=Pek%C3%ADn%20tiene%20el%20tipo%20de,excesivo%2C%20los%20r%-C3%ADos%20simplemente%20desaparecen>.
- Greenstone, Michael. “China está ganando la guerra contra la contaminación”. New York Times (versión en español. On Line). 16 de marzo de 2018. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2018/03/16/espanol/combate-contaminacion-china-medioambiente.html>
- CHING LEUNK, K. “Tackling China’s water shortage crisis”. Earth.Org (On line version). Feb 14 2020. Recuperado de: <https://earth.org/tackling-chinas-water-shortage-crisis/>
- Biblioteca Congreso Nacional (Observatorio Parlamentario Asia Pacífico). 2011. Las claves para comprender el problema del agua en China. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/claves-para-comprender-problema-agua-en-china>
- International Panel of Experts on Desertification/WMO (World Meteorological Organization). 1996. Water Resource Management and Desertification: problems and challenges.
- Defensoría del Pueblo. 2015. Conflictos sociales y recursos hídricos. Serie Informes de Adjuntía - Informe N°001-2015-DP/APCSG.
- FIGUEROA, R. et. AL. “Por qué la carretera hídrica no es un proyecto sustentable”. CIPER Chile (Columna de opinión, Versión On Line). 08/07/2020. Recuperado de: <https://www.ciperchile.cl/2020/07/08/por-que-la-carretera-hidrica-no-es-un-proyecto-sustentable/>
- Fundación Chile. 2018. Resumen estratégico “Transición Hídrica”.
- PNUMA. 2007. Cambio climático 2007: impacto, adaptación y vulnerabilidad. (Resumen para Responsables de Políticas y Resumen Técnico).
- GUEVARA, A. “La crisis del agua en Perú” (Diario Pontificia Universidad Católica del Perú, versión On Line). 21/03/2014. Recuperado de: <https://www.pucp.edu.pe/climadecambios/noticias/la-crisis-del-agua-en-peru/>
- OCDE. Evaluación del desempeño ambiental. 2016.
- Zárate, M. 2019. “Si a China le va bien, a Chile le va mejor”. Entrevista a Luis Schmidt, embajador de Chile en China Revista “China Hoy” (versión en papel). Octubre 2019.



> LUÍS EDUARDO VISCHI
> JEFERSON CARVALHO
> LEONAN DE OLIVEIRA

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

O Agravamento das Queimadas na Amazônia Brasileira em 2019: A ascensão do Conservadorismo e a sua Relação com as vertentes Militar e Internacionalista

RESUMO

O retorno aos valores eurocêntricos que permeiam a filosofia social conservadora tem fortalecido movimentos nacionalistas em diversos países, entre eles o Brasil de Jair Bolsonaro, tendo como consequência uma certa negligência para com a pauta ambiental. O aumento das queimadas na Amazônia é um reflexo do evidente afrouxamento das leis ambientais por parte do governo brasileiro, que visa atingir os interesses de uma classe específica da sociedade. A partir disso, o objetivo do presente artigo será, através da teoria construtivista do campo de Relações Internacionais, compreender como as visões internacionalista e militar se constituíram e se institucionalizaram em relação à soberania amazônica através de diferentes atores, estes sendo estatais ou não. Por fim, conclui-se que ambas vertentes possuem interesses majoritariamente complexos na região, ou seja, nenhum dos lados desta dicotomia se absentia de valores ou prelúdios específicos.

Palavras-chave: Amazônia, Queimadas, Construtivismo.

ABSTRACT

The return to the Eurocentric values that permeate the conservative social philosophy has strengthened nationalist movements in several countries, including Brazil by Jair Bolsonaro, with the consequence of a certain neglect of the environmental agenda. The increase in fires in the Amazon is a reflection of the evident loosening of environmental laws by the Brazilian government, which aims to reach the interests of a specific class of society. From this, the objective of the present article will be, through the constructivist theory of the field of International Relations, to understand how the internationalist and military views were constituted and institutionalized in relation to the Amazonian sovereignty through different actors, these being state or not. Finally, it is concluded that both strands have mostly complex interests in the region, that is, neither side of this dichotomy is absent from specific values or preludes.

Keywords: Amazon, Burnings, Constructivism.

INTRODUÇÃO

Por mais que seja um problema histórico, durante o ano de 2019 as queimadas na Amazônia brasileira obtiveram destaque nas mídias de todo o globo, muito por conta de seu evidente agravamento durante o primeiro ano de mandato de Jair Bolsonaro. O descaso da política nacional perante a drástica situação ambiental vivida ocasionou um grande aumento nas queimadas na região. As consequentes proporções se tornaram alarmantes, tendo tido aproximadamente 30 mil km² de floresta amazônica atingida pelas chamas. No início deste artigo, buscaremos demonstrar primeiramente um panorama sobre como a situação política brasileira tendeu a se comportar de modo que a eleição de Jair Bolsonaro fosse possível, circunscrita pela onda de conservadorismo em grande parte do mundo pós crise de 2008. Por conseguinte, as duas vertentes do paradigma ambiental brasileiro são apresentadas, sendo a visão militar enquanto representante do conservadorismo e da soberania nacional, e a visão internacionalista, que representa o ativismo “além-fronteiras” a respeito da questão ambiental.

1 O NEOLIBERALISMO E A TECNOLOGIA

Atualmente, a sociedade é denominada como pós moderna, sendo a tecnologia um dos principais pilares nestes tempos. Sua expansão e alcance afeta diretamente todas as camadas sociais, sendo capaz de construir sentimentos e opiniões. A entrada das redes sociais constrói uma bolha social, na qual cada indivíduo filtra os canais de comunicação e informações que deseja receber, limitando outras opiniões, visões e perspectivas diferente das suas. O fenômeno das fake news contribuiu para diversas eleições no mundo, sendo um resultado das denominadas bolhas sociais (McManus, 2019).

Os ideais neoliberais foram inicialmente disseminados na década de 1980 sob o governo de Ronald

Reagan nos Estados Unidos. É pregado, desde então, uma menor intervenção estatal na economia, sendo este um dos principais motivos da crise econômica de 2008, atingindo todos os países do globo. A partir do momento em que os Estados Unidos entraram nesta recessão, houve um declínio da ordem neoliberal pelo mundo, sendo um processo capaz de transformar as sociedades humanas e desestruturar normas culturais, girando em torno do mercado. Como consequência das mudanças ocorridas pelo ideal, abriu-se espaço para o retorno de pensamentos reacionários, como visto em McManus (2019).

2 A ORIGEM DO CONSERVADORISMO

Os pensamentos e movimentos conservadores sempre existiram, buscando, de certa forma, um certo resgate de valores “ultrapassados”. Esta corrente de pensamento é considerada um movimento de direita, buscando a manutenção de suas ideias retrógradas. As principais características do conservadorismo são o forte nacionalismo, etnocentrismo, racismo e fanatismo (McManus, 2019).

Em momentos de crise econômica e recessão, os pensamentos conservadores tendem a emergir novamente, como visto mais recentemente, devido à crise econômica de 2008. Muitas vezes, tais movimentos possuem caráter populista, também utilizando de um discurso padronizado em ideias religiosas, identidade nacional e puramente ocidentais. Atualmente, este conservadorismo pós-moderno causa instabilidade na sociedade, excluindo diversos grupos e minorias de seus discursos políticos, beneficiando setores específicos da sociedade. Este movimento é visto e comparado a uma onda, atingindo diversas nações ao redor do mundo (McManus, 2019).

2.1 CONSERVADORISMO MODERNO PELO GLOBO

O conservadorismo moderno é manifestado pela forma de perspectiva política, não se restringindo a um conjunto de preferências do regime. Apesar de a crise econômica de 2008 influenciar, o movimento possui outros expoentes para seu surgimento. As tensões geradas pelo neoliberalismo, como as transformações sociais e econômicas de formas desiguais foram os principais responsáveis pelo movimento (McManus, 2019).

No ano de 2010, os primeiros governos conservadores da era pós-moderna passaram a assumir o poder, iniciando pela Hungria, passando pela Polônia em 2015, Reino Unido em 2016 e Estados Unidos em 2017. Os países latino americanos também sofreram influência da onda conservadora, culminando na eleição do atual presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, em 2018 (McManus, 2019).

Diferentemente dos governos conservadores do passado, na contemporaneidade as grandes potências não praticam o isolacionismo, voltando-se para o unilateralismo, embora isto não possa ser generalizado devido as diferenças econômicas entre os países. As nações do leste europeu não possuem as mesmas capacidades norte-americanas e do Reino Unido, passando a ter posturas diferentes (McManus, 2019).

2.2 CONSERVADORISMO NO BRASIL

Apesar de os movimentos conservadores possuírem características em comum, eles ocorrem de forma diferente entre os países, devido ao histórico e formação dos países. Um exemplo é a existência de grupos neofascistas no Brasil, estes sendo considerados marginais, não se comparando à Frente Nacional Francesa, por exemplo (Löwy, 2015).

Atualmente, um dos pontos mais ressaltados pelos conservadores brasileiros é a corrupção, temática propagada e manipulada pela extrema direita. Outros pontos que se destacam por conservadores brasileiros são a violência policial e intolerância às minorias, principalmente os homossexuais. Em seus discursos, o saudosismo da ditadura militar e palavras enaltecidas aos militares se destacam como a característica mais perigosa do movimento conservador no Brasil (Löwy, 2015). Favoráveis à manu-

tenção do autoritarismo militar, também são considerados como um entrave para a democracia brasileira (Santos & Tanscheit, 2019).

O sistema capitalista, com seu histórico de sucessivas crises econômicas, abre espaço para fenômenos como este na atualidade (Löwy, 2015). Após a crise de 2008 e as ondas conservadoras ocorridas em todo o mundo (McManus, 2019), a política brasileira passa a resgatar as dimensões autoritárias e militares, que estavam fora de foco da população (Santos & Tanscheit, 2019).

3 A SELVA NOS UNE E A AMAZÔNIA BRASILEIRA NOS PERTENCE

O título deste tópico representa a síntese do pensamento militar e, de certa forma, demonstra o interesse das forças armadas, principalmente do exército brasileiro, em relação à manutenção da soberania da Amazônia brasileira. Aliado a este fator, a expressão “selva!” é utilizada como forma de cumprimento entre os soldados e seus respectivos majores, tendo como exemplo a autorização do presidente Jair Bolsonaro ao comandante militar do Planalto Sérgio da Costa Negreães para que se iniciasse o desfile de 7 de setembro na esplanada dos Ministérios em Brasília-DF (Grillo, Sassine, Maia & Soares, 2019).

Esta seção tem por objetivo compreender a visão soberanista do exército brasileiro, mediante a apresentação de dados que ressaltam a importância econômica e estratégica da região para o Brasil. Aliado a este fator, pressupõe-se que apesar de todos os discursos emanados em “prol da defesa da Amazônia”, estes são imbuídos de valores e interesses das classes ou grupos que os explanam. É importante ressaltar que a Floresta Amazônica abrange nove países, sendo eles: Brasil, Peru, Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e França (através da colônia Guiana Francesa). Dentre estes, o Brasil possui 59% da floresta em seu território e tal número é conhecido como Amazônia Legal, abrangendo ao todo nove unidades federativas e mais de seiscentos municípios, possuindo cerca de cinco milhões de quilômetros quadrados (Peixoto, 2009).

3.1 A IMPORTÂNCIA DA AMAZÔNIA E A QUESTÃO INDÍGENA

É inegável que a Amazônia sempre foi alvo de cobiça internacional, uma vez que possui uma vasta biodiversidade, é estratégica no que se refere à concentração de recursos hídricos, além da presença de uma gama diversificada de minerais presentes no solo. Aliado a este fator, pressupõe-se que, para os militares, os países e ONGs internacionais não estão preocupados no bem da floresta, mas sim nos seus bens. As riquezas da floresta, trazendo para uma visão realista, contribuem para o fortalecimento do poder Estatal, podendo colocar o Brasil como um player de relevância internacional.

Segundo Marques (2007), o exército brasileiro possui uma ligação muito coesa com as conquistas portuguesas na época imperial, consistindo em uma ideia de que a Amazônia “representa a última fronteira a ser conquistada e incorporada pelo Estado brasileiro” (Marques, 2007, p. 46). Com esta ideia, presume-se que a manutenção da soberania brasileira e concomitante, a defesa da região, só pode ser alcançada mediante a uma ocupação, o que garantiria o desenvolvimento da localidade.

Além disso, não se pode esquecer da percepção dos militares para com os indígenas. Dentro da lógica dos militares, o “índio” pode ser facilmente manipulado por estrangeiros, caracterizando um risco para a defesa dos interesses nacionais e na segurança da região (Marques, 2007). A história mostra que diversos grupos presentes na região se aliaram aos ingleses, holandeses e franceses na época colonial com intuito de adentrar e conseqüentemente explorar a região que pertencia na época à Portugal e à Espanha (Bento, 2017). Trazendo para um contexto atual, dentro do ideário militar, os indígenas, principalmente seus caciques, podem ser cooptados por instituições ou até mesmo outras nações, uma vez que “alguns desses líderes, como o Cacique Raoni, são usados como peça de manobra por governos estrangeiros na sua guerra informacional para avançar seus interesses na Amazônia” (Bolsonaro, 2019 como citado em Cerioni, 2019).

Não só a preocupação com a possibilidade de manipulação dos indígenas feita por estrangeiros que inquietam os militares, mas também a questão da demarcação das terras indígenas. Esse problema, segundo Marques (2007) transcorre desde a década de 1980 e é relativo à presença de diversas terras indígenas nas fronteiras do Brasil, e muitas delas ultrapassam estes limites, emanando o perigo de ser criado um Estado autônomo. Dentro da concepção dos militares, o objetivo maior seria ter um controle das fronteiras para garantir a segurança nacional, uma vez que novas agendas securitárias surgiram, contribuindo para que o narcotráfico representasse uma ameaça à segurança do país. Dessa maneira, as terras indígenas, estando presentes na fronteira, escapam do controle dos militares, e assim, tendem a representar uma ameaça à garantia da soberania do país. O presidente Jair Bolsonaro deixou claro em uma entrevista que não demarcaria mais terras indígenas em seu governo, porque, segundo ele, eles têm 14% do território nacional. Imagine Região Sudeste, uma área maior que esta já é terra indígena, não é área suficiente? Ontem [15 de agosto], eu estive de novo com um grupo de indígenas e eles querem liberdade para trabalhar na sua área, não querem viver em confinamento, como seres pré-históricos (Bolsonaro, 2019 como citado em Verdélio, 2019).

Aliado à possibilidade de cooptação por parte dos estrangeiros para com os indígenas ao “problema” da demarcação das terras, e, a comprovação de que a Amazônia possui reservas minerais, o maior banco genético do planeta, fazem com que a preocupação militar em manter essas riquezas sob o controle brasileiro cresça de maneira exponencial. Discursos como o do presidente da França Emmanuel Macron atingem um ponto crucial no ideário de qualquer força militar, a defesa da soberania de seu país na região, sendo que uma ameaça a este direito do Estado resulta, por consequência, em respostas duras e uma revolta do presidente brasileiro e de seu eleitorado.

3.2 AS QUEIMADAS, O DESMATAMENTO E O DISCURSO DE SECURITIZAÇÃO DE JAIR BOLSONARO

Este tópico tem por objetivo relacionar as queimadas na Amazônia em 2019 e o discurso proferido pelo presidente Jair Bolsonaro na Assembleia Geral das Nações Unidas de 2019. Além disso, também demonstraremos ao leitor as consequências da reação internacional na visão militar acerca das queimadas e do desmatamento na Amazônia. Algumas perguntas surgem, entre elas: como combater os incêndios sem depender de ajudas estrangeiras? Será que as forças militares são capazes de ajudar na diminuição das queimadas na floresta?

Conforme dito anteriormente, a Amazônia brasileira é a última fronteira do país, constituindo assim uma riqueza natural, mineral e territorial que traz ao Brasil vantagem estratégica e a possibilidade de um futuro desenvolvimento e crescimento econômico. Além disso, gera interesse de atores estatais e não estatais nos bens e no benefício em que a floresta pode-lhes proporcionar (Marques, 2007). Em virtude deste fator, a construção da Rodovia Transamazônica, em 1970, teve por objetivo integrar a região da Amazônia com as demais, assim enfatizando um dos principais objetivos dos militares para a região – fazê-la crescer economicamente, baseando na sua “colonização” e assim, mantendo a soberania brasileira.

O presidente Jair Bolsonaro ressaltou em discurso que, no Brasil, a região da Amazônia possui uma biodiversidade abundante, uma vez que, segundo ele, “nossa Amazônia é maior que toda a Europa Ocidental e permanece praticamente intocada. Prova de que somos um dos países que mais protegem o meio ambiente” (Bolsonaro, 2019 como citado em Cerioni, 2019). Durante o mês de agosto de 2019, houve um aumento significativo no número de focos de incêndio na floresta, nos quais contribuíram para esse processo fatores naturais, como o clima seco durante os meses de julho e setembro, além de atos criminosos. Segundo os dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, foram registrados mais de trinta mil focos de incêndio na região, constituindo um aumento de mais de 190% em relação ao mesmo período do ano anterior (Exame, 2019).

Contudo, ainda no mês de agosto, fora instituída uma GLO (Garantia da Lei e da Ordem), que consiste

no artigo 142 da Constituição Federal, garantindo ao exército o poder de polícia, ou seja, dá autonomia para o militar atuar como força de segurança pública e civil. A medida provisória fora instaurada e os militares atuaram no combate ao incêndio aliados a civis, consistindo em cerca de oito mil pessoas ao todo. Logo no primeiro mês de ação efetiva, houve uma redução considerável no número de focos, passando até a data de 28 de setembro para pouco menos de dezenove mil, consistindo em uma baixa de 22% se comparado com o ano de 2018 (O Globo, 2019).

Os interesses internacionais na floresta sempre estiveram em pauta nas discussões dos militares. Para estes, segundo Marques (2007), a presença de ONGs e outras entidades podem limitar o processo de nacionalização e conseqüentemente o desenvolvimento da região. Conforme dito nos tópicos anteriores, discursos como o de Emmanuel Macron, presidente da França, securitizando e internacionalizando a questão da Amazônia, representam uma ameaça a soberania brasileira na região.

No discurso do Exército, a presença de atores não-estatais na Amazônia é vista como um entrave à manutenção da soberania brasileira sobre a região. Dentro desta perspectiva, as missões religiosas e as ONGs que militam em favor da defesa dos direitos indígenas e da preservação do meio ambiente, estariam contribuindo indiretamente para a desnacionalização da Amazônia, pois suas denúncias podem ser utilizadas como pretexto para que os países industrializados que cobiçariam a Amazônia há séculos intervenham militarmente na região (Marques, 2007, p. 55).

Assim, segundo a vertente militar, a Amazônia brasileira pertence ao Brasil e deve ficar sob sua responsabilidade a manutenção e preservação da floresta. É importante salientar que um dos direitos mais disseminados no sistema internacional é o da soberania estatal. Portanto, cabe ao governo brasileiro permitir a entrada de ONGs ou a ajuda de outros países no combate aos incêndios e na preservação de um patrimônio que é do Brasil. Discursos como o proferido pelo presidente francês Emmanuel Macron fazem com que as relações entre os dois países se estremeçam gerando instabilidades, fazendo com que se criem fragilidades no âmbito internacional por parte do Estado brasileiro.

4 O ATIVISMO TRANSNACIONAL PELA AMAZÔNIA

A vertente internacionalista a respeito da Amazônia e seu drástico aumento nos índices de queimadas e desmatamento no ano de 2019, aliada à visão de outros atores junto ao descaso e ceticismo para com a pauta ambiental e de mudanças climáticas por parte do governo brasileiro são os pontos-chave deste tópico. Os ativistas transnacionais, de ideologia pós-vesfaliana, acreditam que a importância de tal ecossistema não se limita a fronteiras territoriais, possuindo imensa relevância para o meio ambiente global como um todo, “afinal de contas, todos são direta ou indiretamente afetados, sem exceção, pela queda de qualidade ambiental” (Miyamoto, 1991).

O “ativismo além-fronteiras” a respeito da Amazônia teve início entre as décadas de 80 e 90, com uma associação de ONGs, instituições e fundos monetários (como Greenpeace, Fundo Mundial para a Natureza e Amigos da Terra) em conjunto com o setor madeireiro legal, no qual foi criado e instaurado um esquema de certificação florestal, denominado Forest Stewardship Council, ou FSC (Zhou, 2006). Esta organização visa definir e fiscalizar as práticas de manejo florestal, de forma ambientalmente adequada e economicamente viável, proporcionando um considerável aumento na relevância de movimentos ambientalistas em nível internacional e possibilitando o fato de que “[...] hoje, as principais ONGs transnacionais têm papel ativo no desenho das políticas e estratégias florestais junto a organismos como o Banco Mundial e junto ao governo brasileiro” (Zhou, 2006, p. 141).

4.1 O DESMATAMENTO DURANTE O SÉCULO XX E A EXPANSÃO DO CAPITALISMO NEOLIBERAL

Por mais que a pauta ambiental e de mudanças climáticas tenha ganhado espaço acadêmico mais amplo no campo de Relações Internacionais muito recentemente, os problemas ambientais na Amazônia

podem ser constatados desde a década de 70 com o início da “era ‘moderna’ do desmatamento” (Fearnside, 2005, p. 1). Posteriormente, os índices de desmatamento e atividades de manejo florestal ilegal aumentaram significativamente a partir da década de 90, com a expansão da globalização capitalista e do neoliberalismo na América Latina. Aliado a este fato, a massiva prática de agronegócio impera na região desde então, primordialmente a agropecuária, que tem como base a produção extensiva e de baixa produtividade, demandando, por consequência, milhares de hectares de terra desmatada a cada ano unicamente para este fim. Como resultado da intensificação do capitalismo de mercado na região, além da degradação ambiental, surgiu uma concentração de terra e de renda por parte dos fazendeiros pecuaristas, além de um expoente crescimento do chamado êxodo rural (Mesquita, 2009).

4.2 AS QUEIMADAS EM 2019 E A POLÍTICA DE NEGAÇÃO DE JAIR BOLSONARO

Durante o ano de 2019, o mundo assistiu em choque e se solidarizou pelos decorrentes dias do que parecia ser um incessante incêndio na Amazônia brasileira, cujas proporções aumentavam diariamente de maneira drástica e aparentemente irreparável. Diversos órgãos de pesquisa, como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e a NASA, diagnosticaram uma severa alta nos índices de focos de incêndio florestal na região desde a posse de Jair Bolsonaro enquanto presidente da República, sendo que entre os meses de janeiro e julho de 2019, foram registrados aproximadamente 16000 queimadas, número 35,6% maior em comparação ao ano anterior e o maior desde 2016 (Inpe, 2019 como citado em Vazquez; Dey, 2019).

Por mais que Ricardo Salles, ministro do Meio Ambiente, seja enfático ao alegar que os incêndios na Amazônia sempre foram recorrentes e advém de causas naturais, como o tempo seco, o vento e o calor da região, é notório o fato de a grande maioria dos focos de queimadas serem induzidos pelos próprios seres humanos, no intuito de limpar o solo com o fim de expandir a criação de gado e o agronegócio, como já fora dito anteriormente. Portanto, é discutível uma parcela justa de culpa à política anti-ambiental e de negação da pauta por parte do governo Bolsonaro, cujo “relaxamento progressivo da proteção ambiental para acomodar a expansão do agronegócio, [...] junto com a desmobilização do aparato para combater o desmatamento, incentivou fazendeiros, agricultores e madeireiros a violar a lei sem temer as consequências” (Vazquez; Dey, 2019, p. 2, tradução nossa).¹

O ceticismo do Estado brasileiro para com o desastre ambiental na Amazônia não tem rendido bons frutos para o governo de Jair Bolsonaro. Em meio à insatisfação por parte dos países membros do G7, o presidente francês Emmanuel Macron anunciou publicamente seu repúdio e evocou os países da União Europeia a bloquearem o andamento do acordo de livre comércio com o Mercosul, até que o governo brasileiro tome as medidas cabíveis a respeito e aceite sua relevante responsabilidade pelas mudanças climáticas em nível global (Vazquez; Dey, 2019). “Muito dependerá da atitude do Brasil. Donald Tusk, presidente do conselho da UE, disse isso: ‘a UE apoia o acordo, mas o comportamento do Brasil tem uma clara influência nas perspectivas para o consentimento e ratificação do lado da UE’ [...]” (Rinke, 2019, p. 15).

4.3 A QUESTÃO INDÍGENA, A SEGURANÇA COMUNITÁRIA E O MULTICULTURALISMO

Além do desastre ecológico advindo das queimadas em território brasileiro, outras pautas são mutuamente interligadas no que se diz respeito à Amazônia. Dentre elas, a questão indígena merece destaque, por relacionar conceitos como o multiculturalismo e o eurocentrismo à segurança comunitária. Segundo Bastide (1989 como citado em Gonçalves & Silva, 1998), com o “descobrimento” do continente americano no final do século XV, a correlação entre europeus e povos nativos à época pode ser denominada enquanto um choque das civilizações, na qual os colo-

¹ “progressive relaxation of environmental protection to accommodate agribusiness expansion, [...] coupled with the demobilization of the apparatus to combat deforestation has incentivized ranchers, farmers and loggers to break the law without fearing the consequences.”

nizadores acabaram por impor suas culturas e tradições aos colonizados. Este fato causou uma noção de superioridade cultural eurocêntrica sobre as tradições indígenas que perdura até os dias de hoje, evidenciando o racismo estrutural enraizado na sociedade brasileira.

As falas do então deputado federal em 2017 e hoje presidente da República Jair Bolsonaro durante uma palestra reiteram o ainda evidente preconceito e negligência para com etnias nativas: “Eu fui num quilombo. O afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas. Não fazem nada! Eu acho que nem pra procriador ele serve mais” (Bolsonaro, 2017 como citado em Dolzan, 2017). Estes são exemplos de um discurso de ódio disseminado pelos processos autoritários do etnocentrismo cultural europeu institucionalizado no continente americano. Por consequência, este descaso levou a uma ascensão do movimento multiculturalista indígena em nível nacional, sendo que tanto nativos quanto ativistas lutam pelo direito da preservação, do respeito e do exercício das tradições indígenas (Gonçalves & Silva, 1998).

Outro fator relacionado à questão indígena durante o governo Bolsonaro diz respeito à dimensão de segurança comunitária, um dos pontos definidos enquanto parte da Segurança Humana pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. “As pessoas necessitam ter segurança de manifestar a sua identidade cultural e conjunto de valores em conjunto com a sua família, comunidade, organização, grupo étnico (PNUD, 1994 como citado em Oliveira, 2009, p. 72). O desrespeito às suas culturas e práticas religiosas, o preconceito propagado pelo próprio presidente e o descaso em relação às demarcações de terra destinadas ao povo nativo (Correa; Lobao; Kaiser, 2019) são alguns dos fatores que indicam uma falha na segurança comunitária na Amazônia. E os focos de incêndio, muitas das vezes em reservas “que se destinam à posse permanente dos povos indígenas” (Funai, 2019), só tendem a agravar a crise de Segurança Humana.

4.4 A SEGURANÇA HUMANA DEPENDE DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A partir dos dados abordados a respeito das queimadas e do desastre ambiental na Amazônia, aliado à vertente internacionalista da pauta e seu respectivo ativismo transnacional, pode-se constatar um desrespeito a, no mínimo, uma das dimensões de Segurança Humana previstas no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: a segurança ambiental. Segundo o órgão, uma crise relacionada a esta pauta é definida pelo “desmatamento, a poluição do ar e da água, enfim, os processos de degradação de ecossistemas” (PNUD, 1994 como citado em Oliveira, 2009, p. 72). É importante ressaltar que, por mais que haja falha no cumprimento de apenas uma das pautas de Segurança Humana previstas pelo PNUD, uma de suas características mais relevantes é a interdependência, sendo que uma crise em um setor provavelmente afetará todos os demais.

“[...] As ameaças são transnacionais, não há fronteiras nacionais para problemas como desequilíbrios ecológicos, [...]. E já que as ameaças não se circunscrevem às fronteiras nacionais, a solução dos problemas também não pode ficar restrita ao plano estatal” (Oliveira, 2009, p. 72). Assim, os Estados devem agir de modo cooperativo tanto com outros Estados quanto com ONGs e organizações internacionais, assim fortalecendo as instituições globais através de suas normas de conduta (Bajpai, 2003 como citado em Oliveira, 2009).

CONCLUSÃO

A co-constituição entre agência e estrutura possui grande relação com o tema abordado, seja através da interação entre indivíduo e a ideologia nacional dominante, seja pelo ativismo transnacional sob a soberania estatal. Ambos os exemplos serão abordados e analisados à luz da construção social advinda de uma interação e compartilhamento de ideias, tanto no Sistema Internacional quanto em nível nacional.

Segundo a Teoria da Estruturação de Giddens, há uma dualidade presente da correlação entre agência e estrutura. Desta forma, uma possui interação recíproca para com a outra. Há, portanto, uma interferência da estrutura no agente e, por meio da consciência discursiva, o agente também pode condicionar e alterar a estrutura (Giddens, 1984). A estrutura conservadora brasileira sempre existiu, sendo constituída pelo decorrer da história nacional e dos preceitos eurocêtricos enraizados na sociedade. Ela frequentemente esteve presente na política nacional, tendo sua posição perdido certa relevância após o fim da ditadura militar, quando o neoliberalismo e a expansão do capitalismo de mercado entraram em cena na América Latina.

Porém, com a crise econômica mundial de 2008, os movimentos e ideais conservadores voltaram a ter relevância e poder de fala, a fim de retornar às estruturas antigas, consideradas “melhores”. Jair Bolsonaro, caracterizado enquanto um agente, chega ao poder no Brasil no ano de 2019, utilizando-se de argumentos conservadores e retrógrados para poder atingir a população brasileira e alterar a estrutura da política nacional. Através da consciência discursiva, por meio da linguagem (Giddens, 1984), ele expôs com sucesso suas ideias e pensamentos conservadores.

Desta forma, conseguiu modificar a recente estrutura nacional brasileira, antes considerada multilateral, para uma extrema-direita ultraconservadora de viés nacionalista.

A co-constituição também pode ser observada nas visões apresentadas a respeito das queimadas na Amazônia e suas respectivas ideologias e interesses, sendo clara a construção de uma identidade advinda da interação e compartilhamento de ideias entre os atores envolvidos (Wendt, 1999). O Estado brasileiro, as forças armadas, o agronegócio, ONGs e outros Estados são exemplos de atores envolvidos na questão ambiental abordada, elevando a complexidade da análise a um processo de compreensão das interações entre os atores para além de unicamente explicar os fatos ocorridos.

Como dito anteriormente, com a eleição do presidente brasileiro Jair Bolsonaro, a estrutura nacional vem tomando proporções ultraconservadoras, propagando explicitamente uma ideologia nacionalista e protecionista, que visa manter a soberania dentro dos limites territoriais previstos no sistema westfaliano de Estados. Porém, em contrapartida, o descaso e negligência de tal perspectiva para com a pauta ambiental tem causado revolta por parte da agência, aqui representada enquanto o ativismo transnacional pela Amazônia e os indivíduos a ela pertencentes. Através da interação e compartilhamento de ideias entre estrutura social conservadora e agência ambientalista, surge a co-constituição entre ambas, na qual tanto ações do governo Bolsonaro influenciam na conduta do “ativismo além-fronteiras”, quanto a indignação transnacionalista afeta diretamente os discursos de securitização do Estado brasileiro.

Portanto, pode-se concluir que ambas as vertentes, internacionalista e militar, são concebidas por tomadores de decisões moldados por interesses e valores. Com isso, por se tratar da interação e compartilhamento de ideias entre indivíduos, há o choque de ideologias e a utilização da linguagem como meio de influência mútua, ou seja, ambos interferem nas decisões uns dos outros. Desta forma, por se tratar das condutas humanas, não é possível mensurar e prever a culpabilidade e grau de interesses entre os atores envolvidos de maneira empírica, sendo possível apenas compreender os fatos que têm levado a tal acontecimento.

REFERÊNCIAS:

- Bento, C. M. (2017). Amazônia Brasileira: Conquista, consolidação e Manutenção. (2a ed.). Barra Mansa: Gráfica Drumond.
- Cerioni, C. (2019). Leia na íntegra o discurso de Bolsonaro na Assembleia da ONU. Exame. Recuperado em 30 setembro, 2019, de <https://exame.com/brasil/leia-na-integra-o-discurso-de-bolsonaro-na-assembleia-da-onu/>.
- Correa, L., & Lobao, M., & Kaiser, J. (2019). As Amazon fires rage, Bolsonaro wants more Indigenous land for business. People's World. Recuperado em 2 outubro, 2019, de <https://www.peoplesworld.org/article/as-amazon-fires-rage-bolsonaro-wants-more-indigenous-land-for-business/>.
- Dolzan, M. (2019). 'Não podemos abrir as portas para todo mundo', diz Bolsonaro em palestra na Hebraica: durante encontro no rio, deputado faz críticas a refugiados em ambiente judaico e promessas como candidato da disputa de 2018. Estadão. Recuperado em 9 outubro, 2019, de <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nao-podemos-abrir-as-portas-para-todo-mundo-diz-bolsonaro-em-palestra-na-hebraica,70001725522>.
- Fearnside, P. M. (2005). Desmatamento na Amazônia brasileira: história, índices e consequências. Megadiversidade, 1 (1), 113-123. Recuperado em 10 outubro, 2019, de http://www.aquecimento.cnpemembrapa.br/bibliografia/16_Fearnside.pdf.
- Fundação Nacional do Índio [Funai]. Modalidades de Terras Indígenas. Recuperado em 14 agosto, 2019, de <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 14 ago. 2019.
- Giddens, A. (1984). The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. Los Angeles: University of California Press.
- Gonçalves, L. A. de O., & Silva, P. B. G. (1998). O jogo das diferenças - O multiculturalismo e seus contextos (5 ed.). Autêntica.
- Löwy, M. (2015). Conservadorismo e extrema-direita na Europa e no Brasil. Serviço Social & Sociedade, (124), 652-664. Recuperado em 29 setembro, 2019, de https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-66282015000400652&lng=en&nrm=iso&tlng=pt.
- Marques, A. A. (2007). Amazônia: pensamento e presença militar. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. Disponível: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-30112007-153256/publico/TESE_ADRIANA_APA-RECIDA_MARQUES.pdf.
- McManus, M. (2019). The Rise of Post-Modern Conservatism: Neoliberalism, Post-Modern Culture, and Reactionary Politics. Monterrey: Palgrave Macmillan.
- Mesquita, B. A. de. (2009, agosto). Notas sobre as transformações recentes na Amazônia neste cenário neoliberal. IV Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís, MA, Brasil. Recuperado em 10 outubro, 2019, de http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/7_desenvolvimento-regional/notas-sobre-as-transformacoes-recentes-na-amazonia-neste-cenario-neoliberal.pdf.
- Miyamoto, S. (1991). A questão ambiental e as Relações Internacionais. Revista de Informação Legislativa, 28 (11), 107-132. Recuperado em 14 outubro, 2019 de https://www.researchgate.net/profile/Shiquenoli_Miyamoto/publication/216763019_A_questao_ambiental_e_as_Relacoes_Internacionais/links/05ca1c36af729820667f4d11.pdf.
- Oliveira, A. B. de. (2009). O Fim da Guerra Fria e os Estudos de Segurança Internacional: O Conceito de Segurança Humana. Aurora, 3 (1), 68-79. Recuperado em 18 agosto, 2019, de <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/1221>.
- Peixoto, F. (2009). A Amazônia em números. Exame. Recuperado em 1 outubro, 2019, de www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/07/090722_amazonia_numeros_fbd.
- Primeiro mês de militares na Amazônia teve queda nos focos de incêndio e aumento no desmatamento (2019). O Globo. Recuperado em 3 outubro, 2019, de <https://oglobo.globo.com/sociedade/primeiro-mes-de-militares-na-amazonia-teve-queda-nos-focos-de-incendio-aumento-no-desmatamento-23983532>.
- Rinke, A. (2019). Acordo comercial entre UE e Mercosul pode estar ficando pronto até o fim de 2020, diz autoridade. Reuters. Recuperado em 30 outubro, 2019, de <https://fr.reuters.com/article/macro-ue-mercosul-idLTAKCN1V173>.
- Santos, F., & Tanscheit, T. (2019). Quando velhos atores saem de cena: a ascensão da nova direita política no Brasil. Colombia Internacional, (99), 151-186. Recuperado em 10 outubro, 2019, de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-56122019000300151.
- Soares, J., Maia, G., Sassine, V.; Grillo, M. (2019). Bolsonaro abre desfile de 7 setembro acompanhado do filho Carlos. O Globo. Recuperado em 1 outubro, 2019, de <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-abre-desfile-de-7-setembro-acompanhado-do-filho-carlos-23933975>.
- Vazquez, K. C., Dey, R. (2019). Geopolitics over Amazon fire taking complex turn for Brazil. Financial Express. Recuperado em 1 outubro, 2019, de <https://www.financialexpress.com/world-news/earths-lungs-are-on-fire-geopolitics-over-amazon-fire-taking-complex-turn-for-brazil/1695031/>.
- Verdêlio, A. (2019). Bolsonaro diz que não fará demarcação de terras indígenas. Agência Brasil. Recuperado em 16 setembro, 2019, de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-08/bolsonaro-diz-que-nao-fara-demarcacao-de-terras-indigenas>.
- Wendt, A. (1999). Social Theory of International Politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zhou, A. (2006). O ativismo transnacional pela Amazônia: entre a ecologia política e o ambientalismo de resultados. Horizontes Antropológicos, 12 (25), 139-169. Recuperado em 10 setembro, 2019, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832006000100008&lng=en&nrm=iso.

Diplomacia Subnacional en Brasil: Una experiencia de Cooperación Técnica para Guatemala sobre Sostenibilidad Ambiental a nivel Municipal

INTRODUCCIÓN (pendiente hasta la terminación total del ensayo)

1 Relaciones internacionales

El concepto de relaciones internacionales cubre una doble dimensión. El término relaciones internacionales designa, en primer lugar, un sector de la realidad social, el de aquellas relaciones humanas que se caracterizan precisamente por su calidad de internacionales; pero la misma expresión designa, a su vez, la consideración científica de dichas relaciones. La definición introduce dos criterios recurrentes en las definiciones del término de relaciones internacionales como contenido de una disciplina. En primer lugar, el criterio de los actores implicados en las relaciones internacionales y en segundo lugar, el criterio de localización. En lo que respecta a los actores, la definición de Truyol niega la equiparación entre relaciones internacionales y relaciones interestatales, propia de aquellos autores que constriñen aquellas relaciones a las mantenidas entre gobiernos estatales. Es decir, la tradicional imagen de las relaciones internacionales como propiedad exclusiva del diplomático y del militar. Al contrario, la definición de Truyol parte de la noción de individuo (como elemento básico de cualquier colectivo con actividad internacional) y, en consecuencia, introduce la noción de pluralidad de actores internacionales, (...).

Asimismo, en segundo lugar, agrega el criterio de localización o de frontera el cual constituye un criterio clásico en las relaciones internacionales. Así que en palabras de Manning, la expresión relaciones internacionales designa a toda manifestación del comportamiento humano que, naciendo del lado de una frontera política nacional, ejerce una acción sobre el comportamiento humano del otro lado de esa frontera. En la definición de Truyol, el criterio de localización se plantea en términos tales que incluye, junto a la noción clásica de lo internacional, la noción de transnacionalidad, que convierte a la frontera no en un punto de división sino en una zona de paso, atenuando e incluso superando las diferencias entre marco interno y marco internacional. El inglés, lengua muy dada a los neologismos, podría resumir la idea aquí aportada bajo el término, utilizado por autores norteamericanos, de *intermestic*. Así pues, el concepto de relaciones internacionales de Truyol recoge una doble aproximación, la internacional (en referencia a lo interestatal) y la transnacional. "Las relaciones internacionales en tanto que realidad social u objeto material de una disciplina. (...) Antonio Truyol nos orienta en esa dirección, al definir las relaciones internacionales como aquellas relaciones entre individuos y colectividades humanas que en su génesis y su eficacia no se agotan en el seno de una comunidad diferenciada y considerada como un todo, que fundamentalmente (pero no exclusivamente) es la comunidad política o Estado, sino que trascienden sus límites.

La idea de amplitud, que determina el contenido del concepto de relaciones internacionales diseñado por Truyol, es una idea extendida en la disciplina. Así, la Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales ofrece una definición en la línea apuntada, al indicar que las relaciones internacionales constituyen una actividad humana a través de la cual personas pertenecientes a más de una nación, de modo individual o colectivo entran en relación.

El concepto de relaciones internacionales que se acaba de exponer reposa en los dos criterios mencionados, actores y localización. Ahora bien, el mismo no incluye un tercer criterio, igualmente fundamental, el criterio de las interacciones. A diferencia de la Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, obras recientes de consulta fundamentan el concepto de relaciones internacionales en el criterio de interacciones, que acabamos de apuntar. Así, para Rosenau, el de relaciones internacionales es un concepto genérico para una amplia gama de actividades, ideas y bienes que cruzan las fronteras nacionales; es decir, las relaciones internacionales comprenden intercambios sociales, culturales, económicos y políticos que se dan tanto en situaciones ad hoc como en contextos institucionalizados. La misma línea adopta uno de los manuales más difundidos en las universidades norteamericanas en la actualidad, al apuntar Kal Holsti en su *International Politics. A framework for analysis* que el término relaciones internacionales hace referencia a todas las formas de interacción entre miembros de sociedades separadas, estén o no propiciadas por un gobierno.

En el ámbito español de la disciplina, encontramos definiciones de relaciones internacionales que inciden, justamente, en la dimensión apuntada por Rosenau y por Holsti: las interacciones en tanto que pluralidad. Así, Manuel Medina apunta que es posible fijar el concepto y contenido de la materia en términos que entienda cualquier no especialista. Nos referimos a las relaciones sociales y políticas que trascienden del ámbito de las sociedades nacionales. Los fenómenos de política internacional, y las interacciones económica, sociales y culturales entre distintos entes políticos independientes, constituyen el contenido propio de la disciplina.

La definición de Medina, aunque restrictiva en el terreno de los actores internacionales, destaca el papel de las interacciones. Elemento básico para completar la definición de relaciones internacionales, pues si hacemos un seguimiento de la obra teórica en relaciones internacionales, publicada en nuestro país nos percatamos de que el tercer criterio (las interacciones) aparece bajo formas diversas: trama de relaciones; complexe relationnel international, en términos de Chevallier; y red de interacciones, según Medina. Ahora bien, la noción de red o de traba aplicada a las interacciones comporta no un criterio de pluralidad (interacciones diversas) sino de globalidad. Lo que significa que las relaciones internacionales se inscriben en el seno de ese medio especial que se denomina comúnmente sociedad internacional, según Truyol, o bien que dichas relaciones generan, en palabras de Arenal, una entidad diferenciada, producto de las mismas.

De ahí la referencia de sociedad internacional como formulación globalizadora de las relaciones internacionales. Lo que finalmente lleva a algunos autores a centrar el contenido de las relaciones internacionales, justamente, en la dimensión global mencionada. Según Arenal, aceptamos la denominación de las relaciones internacionales como la que quizás, a pesar de sus imprecisiones, refleja en la actualidad más correcta y comprensivamente el sector de la realidad social objeto de estudio de nuestra consideración, pero con una precisión, la de que el objeto de estudio de nuestra disciplina es el resultado de esas relaciones, la sociedad internacional. Desde esta posición, las expresiones "relaciones internacionales" y "sociedad internacional" sirven en sus respectivos niveles para designar el sector de la realidad social que estudiamos.

Lo que remite al lector a un nuevo interrogante, la definición del concepto de sociedad internacional. Una cuestión importante, ya que, como escribe Roberto Mesa, El contenido de las Relaciones Internacionales está en íntima dependencia del concepto que adoptemos de Sociedad Internacional.

2 SOCIEDAD INTERNACIONAL

Para Barbe "Nuestra aproximación a la sociedad internacional parte, por tanto, de dos ideas básicas, aunque no suficientes: en primer lugar, la actual sociedad internacional es una sociedad mundial, y en segundo lugar, la sociedad internacional está formada por estados soberanos. En consecuencia vale la pena establecer que la sociedad internacional, es considerada por algunos autores como el objeto de estudio de las relaciones internacionales.

En buena medida, la concepción de la sociedad internacional (objeto material) ha de determinar la perspectiva de análisis que da lugar a una disciplina específica de las relaciones internacionales, al margen de otras disciplinas que también aborden la mencionada sociedad. En palabras de Truyol, lo que da lugar a una disciplina especial de las relaciones internacionales es, como en toda disciplina, más que el objeto material es considerado; o sea, lo que en la epistemología tradicional se denominara el objeto formal. En ese sentido, esta obra asume, como apuntó en su día González Campos, que la función teórico de las relaciones internacionales es la exposición y análisis del actual sistema internacional. Dejando en claro con ello su definición conceptual y dando como resultado el análisis de los siguientes tres elementos para su definición.

SOCIEDAD VERSUS COLECTIVIDAD

Celestino del Arenal apunta que el artículo, centrado en la clásica distinción conceptual de Tönnies y Scheler entre comunidad y sociedad, supuso el primer intento, desde la Guerra Civil, de analizar la sociedad internacional en términos objetivos y científicos, no simplemente ideológicos. Así en los años cuarenta y cincuenta, el debate comunidad versus sociedad (en los términos planteados) sirvió para renovar los estudios iusinternacionalistas y para desarrollar la disciplina de las relaciones internacionales en nuestro país. En esta obra, el interés en torno a dicho debate parte de la voluntad de vincular el contenido del mismo (en sus aspectos conceptuales) con el análisis de la sociedad mundial de finales del siglo XX.

La distinción fundamental entre comunidad y sociedad, tal y como se establece en el texto de Poch, se traduce en los siguientes términos:

1. La comunidad es una unidad natural y espontánea, mientras que la sociedad es una unidad en cierta manera artificial. En la comunidad, la vida del individuo coincide con la vida conjunta y no se puede pensar en una vivencia plena del individuo al margen de la convivencia grupal. En la sociedad, aunque hay exigencias pragmáticas, no se da la exigencia lógica de vivir conjunto y, en ese sentido, el vivir individual precede lógicamente al convivir.
2. La comunidad es una manera de ser para el individuo en ella incorporado, mientras que la sociedad es una manera de estar. Mientras se pertenece a la comunidad, como parte del ser, se participa (reflexiva y conscientemente) en la sociedad. En este sentido, siempre es posible separar una de las partes del todo social.
3. La comunidad es integración, mientras que la sociedad es suma de las partes. Así, la forma constitutiva de la primera es una ley jerárquica de distribución mientras que la segunda es una convención conmutativa.
4. En la comunidad priman los valores convergentes, mientras que en la sociedad priman valores divergentes. Si bien en la sociedad los valores pueden converger por necesidad, mientras que en la comunidad se instrumentan por la virtud. De ahí que en la comunidad prime lo ético (valores comunes), mientras en la sociedad prima lo jurídico (legislación).

Respecto a lo anterior, el concepto de sociedad internacional es el que más se aproxima a la realidad internacional. Siendo así que Arenal, apunta que Ante la cuestión de si estamos ante una sociedad o una comunidad internacional, pensamos que la posición más adecuada a las realidades del presente es la que afirma que estamos ante una sociedad internacional inmersa en un proceso de evolución hacia una comunidad internacional, es decir, que estamos ante una sociedad internacional que presenta ya rasgos característicos de una comunidad, aunque ésta no se ha configurado todavía plenamente como tal.

Bajo la mirada de la concepción racionalista, una sociedad internacional, particularmente nos permite reconocer que en el escenario internacional ya no subsisten únicamente los estados como únicos actores en ese sistema de anarquía, por lo que a su vez se debe reconocer la presencia e importancia de otros actores como la sociedad civil global, las empresas transnacionales, las organizaciones internacionales, entre otras. Sin negar, por supuesto, que los estados son importantes en el escenario internacional y que a pesar de compartir un sistema anárquico y una disputa constante por cuotas de poder internacional, son capaces de fijar varios acuerdos, aunque mínimos, entre ellos; que dan como resultado un orden y cooperación internacional.

3 DIPLOMACIA SUBNACIONAL

La diplomacia ha sido definida como la ciencia de las relaciones exteriores, el arte de negociar, el manejo de las relaciones internacionales, la ciencia de las relaciones que existen entre los diversos Estados, la forma de concretar una política internacional determinada. (Jara Roncati, 1989: p.15) De esta forma, implícitamente se materializa la relación entre estados con la comunidad internacional para negociar intereses gubernamentales. Sin embargo, cabe resaltar que la diplomacia conlleva aspectos sustantivos de la política interna de los estados. En ese sentido, se habla de la diplomacia subnacional haciendo referencia a la participación de nuevos actores no estatales en la arena internacional (Arts, Noorytman y Reinalda, 2001), ha relegado la preeminencia el Estado central en el sistema global.

De esa cuenta, el concepto de paradiplomacia, por su parte, utilizado en términos genéricos como una abreviación de diplomacia paralela (Salomón, 2007) o para designar a las actividades internacionales de las instituciones no centrales de un país (Zeraoui, 2007, p.1), se ha transformado el concepto de mayor utilización en el campo donde se destacan las obras de Duchacek (1986) y de Michelmann y Soldados (1990), consideradas pioneras en la temática al darse en ellas un uso sistemático del concepto. (Calvento, 2016)

Para Martins Senhoras, la paradiplomacia se refiere a procesos de extroversión de actores subnacionales como estados locales y regionales, empresas, organizaciones no gubernamentales, que procuran practicar actos y acuerdos internacionales a fin de obtener recursos y resolver problemas específicos de cada área con mayor rapidez y facilidad de la intervención de los gobiernos centrales (2009. p1). Por tanto parafraseando a Fronzaglia (2005) las actividades paradiplomáticas incluyen un conjunto de actividades desarrolladas por las unidades subnacionales, de manera aislada o en conjunto, conforme a su grado de autonomía y que pueden ser complementarias, paralelas o conflictivas con la diplomacia establecida por el gobierno nacional. Un gran número de investigaciones se concentra, principalmente, en los actores gubernamentales (gobiernos provinciales, regionales, municipales) donde se detecta un notable desarrollo en el análisis de la temática. Sin embargo, tal como señala Seraoui, muchos de estos análisis se han destinado a describir los procesos y no a explicarlos. En estos estudios, predomina el enfoque paradiplomático tradicional, donde se considera que el accionar internacional de los actores subnacionales está condicionado negativamente por su relación con las esferas superiores de organización política, que lo lleva a internacionalizarse sin intervención, e incluso, en contraposición con el estado nacional. (Calvento, 2016).

Para el caso latinoamericano (...) la adopción de este concepto se produjo en el contexto neoliberal de la década de los noventa, donde se potenció el accionar internacional de estos actores. Enmarcado en el proceso de globalización contemporáneo, se constituye una percepción dominante de un escenario global ingobernable y sin fronteras cuando, en realidad, esta situación obedece a fenómenos como la desregularización de los mercados (...) funcional a los intereses de los países centrales (Ferrer, 2005, p.1). Bajo esta percepción se redefinieron las funciones de los estados nacionales, lo que no debe entenderse como su minimización, sino como su redefinición, consolidando otros espacios de interacción transnacionales, supranacionales y subnacionales (Garretón, 2000).

4. A SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

(...) la política exterior brasileña ha sufrido cambios importantes y se ha convertido en la suma de las relaciones internacionales de los diversos órganos del Estado (Lessa, 2009: 106). Si bien es cierto que la política exterior brasileña ya no es una exclusividad del Ministerio de Relaciones Exteriores (también conocido como Itamaraty), ello no implica de ninguna manera minimizar la influencia preponderante de la cancillería sobre la política internacional. Se trata simplemente del reconocimiento de una apertu-

ra horizontal creciente a la actuación de otros órganos del Poder Ejecutivo federal en la región y en el mundo. Sin embargo, el tema de la apertura vertical, es decir, de la participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil, sigue siendo un tema marginal. La inmensa federación brasileña, autoproclamada tridimensional, cuenta con la Unión, 27 estados federados y 5.565 municipalidades. Todos los estados están dotados de una administración pública y de un parlamento propios, y además se enfrentan, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, tanto a problemas de dimensión internacional (por ejemplo, el tráfico de personas y de estupefacientes o el turismo sexual) como a extraordinarias posibilidades de cooperación con otros estados y organizaciones (por ejemplo, el financiamiento internacional de proyectos de desarrollo o la formación de redes de ciudades). Así, el escaso debate acerca de las consecuencias de la internacionalización creciente de los entes subnacionales brasileños sobre la elaboración de la política exterior del Estado parece, a primera vista, sorprendente. Cabe subrayar que Brasil lidera dos iniciativas de integración regional: el Mercado Común del Sur (Mercosur) desde 1991, y la Unión de las Naciones Sudamericanas (Unasur) desde 2002.

Según la Confederación Nacional de Municipios (CNM), las ciudades brasileñas se están internacionalizando desde el año de 1993, con la creación de órganos específicos para actuar en el ámbito internacional. En la actualidad, se puede considerar que hay 30 asesorías internacionales subnacionales bien institucionalizadas en Brasil y más de un centenar poco institucionalizadas (CNM, 2011: 25). Esto no significa que los demás entes no actúen en el ámbito internacional, sino que la institucionalización demanda profesionales cualificados y presupuesto, de los cuales no todos los entes pueden disponer en carácter permanente. ()

Sin embargo, estos entes no necesariamente intentan influir en la política exterior de Brasil, siendo así que el intento más grande de los gobiernos locales, pues, no es el de influir en la política externa de los países, sino constituir una red propia de compromisos y cambios de conocimientos con otros gobiernos subnacionales. Cuanto más grande es el número de gobiernos locales comprometidos, más grande es la capacidad de gobernanza de estos actores en la agenda internacional (Cezário, 2011: 20).

En respuesta, la iniciativa del Itamaraty de intensificar el diálogo con los entes subnacionales es una medida que tiene dos sentidos claros. El primero es el de proporcionar ayuda en temas de dominio del Ministerio. El segundo es el de mantener algún control sobre los actos de acción externa emprendidos por los entes subnacionales de forma autónoma, evitando la fragmentación de la actuación internacional de Brasil.

Un dato importantes es que el 80% de los préstamos del Banco Mundial a Brasil se destinan ahora a los estados y municipios. Las organizaciones internacionales, bancos y agencias bilaterales de fomento que más contratan con los entes subnacionales brasileños son el BID, el BIRD, la CAF, el Fonplata, el JBIC y el KFW13 (Ministério do Planejamento, 2008).

De una manera general, el desarrollo de la internacionalización de los entes subnacionales es benéfico para la actuación del Estado brasileño en el escenario internacional: La dinámica de la cooperación entre municipios extranjeros propicia la cooperación entre estados. Así, un acuerdo de cooperación técnica entre ciudades extranjeras o un hermanamiento puede proporcionar un acuerdo de cooperación entre dos estados, de forma que permita que toda la suerte de transferencia de tecnología y asistencia técnica sea estimulada, además de fomentar los cambios comerciales más intensificados entre los dos países (Lafer, 1994: 41).

Hay algunos ejemplos serios de cómo una legislación estadual impactó en la legislación federal y la cambió, sobre todo, respecto a temática ambiental. Un ejemplo lo encontramos en el estado de São Paulo, cuando su gobernador se anticipó al Gobierno federal y sancionó una política estadual de cambios climáticos, que preconizaba la reducción de 20% de la emisión de gases de efecto invernadero

hasta 2020, afectando así a todos los sectores de la economía del estado de São Paulo. Cuando la ley estadual fue promulgada, el Gobierno federal aún no había decidido si presentaría metas en la Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático de Copenhague (COP- 15). Al contrario, su posición parecía ambigua: «Brasil declara que tendrá un papel en vistas del esfuerzo global, tomando en consideración que la responsabilidad de cada país es distinta y que la responsabilidad histórica debe ser tenida en cuenta» (Meira Filho, 2009). Pocas semanas antes de la COP, se produjo un cambio en el discurso federal, con la presentación de metas en un nivel de 36,1% y 39% de reducción en la emisión de gases. El propio ministro de Medio Ambiente reconoció que «Brasil lleva a Copenhague algo más que números como objetivo hasta 2020. El compromiso es una evolución de paradigma en las negociaciones brasileñas junto a la COP-15, e influir en un cambio de posición en el proceso de toma de decisiones» (Minc; Kahn, 2009: 4-5). Un segundo ejemplo es la llamada Cumbre Amazónica de los Gobiernos Locales, que tuvo lugar en Manaus, del 7 al 10 de octubre de 2009, cuyo objetivo fue incluir la Amazonia en las discusiones internacionales sobre el cambio climático. La Cumbre reunió a alcaldes de muchos municipios amazónicos, permitió que gobernadores de los estados de Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Acre, Amazonas, Tocantins, Amapá y Maranhão estableciesen metas más ambiciosas de reducción de la deforestación de la floresta amazónica, más allá de las metas presentadas por el Ministerio de Medio Ambiente. De la Cumbre resultó la Carta de Manaus, que subraya la necesidad de reducir las emisiones resultantes de la deforestación y de la degradación, incluyendo el análisis del aspecto socioambiental de esta reducción. En la práctica, esto significa que la captación de recursos y la promoción del mercado de carbono debe beneficiar a quienes efectivamente se ocupan de la floresta: los entes subnacionales. Así, preconiza más autonomía en la gestión local, esperando que el mercado de créditos de carbono no sea gestionado por el Gobierno federal. La divergencia entre la opinión de los alcaldes y el punto de vista de la diplomacia brasileña fomentó la formación de una delegación de gobiernos locales, compuesta por representantes de la CNM y del ICLEI21 para América Latina, con la finalidad de llevar la Carta de Manaus hasta la COP-15. Fue, por tanto, una gran oportunidad, en donde los entes subnacionales consolidaron su propia inserción internacional, más avanzada que la propia política exterior del Gobierno federal. Además de estos dos ejemplos, es importante recordar que las entidades federadas también tienen un papel relevante en otras conferencias internacionales, como las Conferencias sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las Conferencias sobre el Desarrollo del PNUD y las Conferencias UN-Habitat, como el Foro Urbano Mundial. Su participación ha sido igualmente decisiva en la Conferencia Rio+20, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, que tuvo lugar en junio de 2012 en Brasil. Para terminar este apartado, se constata que, desde el punto de vista jurídico, la autonomía²² de los entes subnacionales tiene límites. Es decir, que no pueden contravenir los designios de la Constitución o del Poder Ejecutivo y los ministerios. Sin embargo, esta colaboración entre el Gobierno federal y los entes subnacionales no es imprescindible para que los entes subnacionales desarrollen una actuación internacional, principalmente, cuando estos se han dotado de órganos especializados y cuando el fenómeno de la internacionalización ya está bien institucionalizado en todo el ente subnacional, sea un estado federado o un municipio. Esta actuación internacional de los municipios no significa necesariamente una participación directa en la elaboración de la política exterior, sino que, indirectamente, la Unión toma en consideración, en sus posicionamientos, cuando sea pertinente, la actuación internacional existente o pretendida por los entes subnacionales.

A discussão sobre o envolvimento de governos subnacionais nas relações internacionais ganhou projeção a partir da década de 1980, como parte dos debates sobre a globalização e a governança global, frente à necessidade de compreender as transformações ocorridas no sistema internacional no final do último século. Uma mudança importante se refere à proliferação de novos atores na arena internacional, seja de atores não-estatais (empresas multinacionais, ONGs, movimentos sociais, entre outros), como de atores subnacionais estatais, tais como prefeituras, governos estaduais e provinciais. Essa ampliação de novos sujeitos nas relações internacionais alimentou os debates voltados à compreensão de como esses atores se organizam para contestar, demandar ou produzir alternativas aos processos e às políticas globais centrados na soberania do Estado.

Um marco importante na consolidação dos governos locais, enquanto atores internacionais, está ligado à realização da Segunda Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos - HABITAT II, em 1996, em Istambul, Turquia. Além de consolidar a temática urbana nas agendas de discussão globais, a HABITAT II marcou o reconhecimento no âmbito das Nações Unidas da condição especial dos centros urbanos enquanto indutores de desenvolvimento local, chamando a atenção para a necessidade de envolvimento cada vez maior das autoridades locais para lidar com questões de caráter global. (Barchini, 2014).

A cidade de São Paulo O Município de São Paulo é um dos poucos no Brasil que conta com uma secretaria municipal para lidar com os assuntos internacionais. Criada no governo da então prefeita Marta Suplicy (Partido dos Trabalhadores), em 2001, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) foi responsável pela estruturação e sistematização da agenda internacional da cidade, conferindo importância e peso político às Relações Internacionais no âmbito municipal e dentro da própria prefeitura. Por sua vez, vale lembrar que o envolvimento do governo paulistano com as RI é bem anterior à criação da SMRI, e que os primeiros esforços em organizar a ação internacional da cidade foram feitos pela então prefeita Luiza Erundina (Partido dos Trabalhadores), no fim dos anos 1980, dentro da Secretaria de Negócios Extraordinários. No entanto, com o fim do mandato, o órgão foi extinto pela administração posterior, tendo sido retomado somente em 2001. A SMRI foi esboçada como uma secretaria-meio, com a finalidade de coordenar, implementar e intermediar as relações internacionais entre órgãos da Prefeitura de São Paulo e instituições estrangeiras; prestar assessoria direta ao gabinete do(a) prefeito(a) em contatos e atividades internacionais; e como um canal institucional de contato com o corpo consular e diplomático alocado em São Paulo. Na época de sua criação, a SMRI foi responsável por conferir à cidade de São Paulo uma atuação internacional protagônica, sobretudo por meio da participação nas principais redes transnacionais de governos locais e por estabelecer uma nova relação das cidades com os organismos multilaterais. A então prefeita Marta chegou presidir a rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), principal rede de governos subnacionais e reconhecida como a “ONU das cidades”

Desde a sua criação, a SMRI assinou mais de 50 acordos de cooperação bilateral e possui hoje mais de 40 cidades-irmãs. Destacam-se como projetos coordenados ou apoiados pela Secretaria: o programa URB-AL, da União Europeia; o acordo com a região de Île-de-France, na França, em 2006; a realização da X Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 2004; a Cúpula Mundial de Prefeitos da rede C40, em 2011; e a candidatura de São Paulo a sede da Exposição Universal de 2020, que será abordada com maior detalhamento mais a frente.

Em 2013, com a mudança da gestão municipal em virtude da eleição do prefeito Fernando Haddad, a Secretaria passou por um processo de reestruturação, ganhando uma nova atribuição, as Relações Federativas. Embora relações com os demais entes da federação já pautasse algumas ações da Secretaria, não era tratada do modo específico como o é hoje. Dessa maneira, a SMRI passou a ser denominada Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF).

A criação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais foi estabelecida pela Lei Municipal No 13.165, de julho de 2001 (ver seção Anexos), pela então prefeita Marta Suplicy. Em 2013, a redefinição de atribuições da SMRI foi consolidada na Lei No 15.764, de maio de 2013. A lei dispõe a respeito das competências dos dirigentes da Secretaria, da sua estrutura organizacional e das principais atribuições de cada coordenadoria. Apesar da extensa agenda da Secretaria, a grande inovação do Decreto de 2013 refere-se à inclusão da competência federativa nas atribuições da SMRIF, o que indica o interesse da cidade de São Paulo a exercer com mais assertividade a cooperação internacional descentralizada.

Dentro de su estructura organizativa se encuentra:

- Secretário Municipal: Agente político titular da pasta, responsável pela orientação estratégica da Se-

cretaria e representação internacional do prefeito.

- Secretário Municipal Adjunto: Agente técnico-político auxiliar e substituto do Secretário Municipal, responsável pela condução das ações resultantes da política estratégica estabelecida.
- Chefe de Gabinete: Ordenador de despesas e gestor do orçamento da pasta.
- Coordenadores gerais: Responsáveis por ações estratégicas e integração do corpo operacional da Secretaria.
- Assessores Técnicos: São encarregados de ações temático-geográficas; pela pesquisa de dados conjunturais, econômicos e políticos; por textos e análises de orientação das atividades da Secretaria. A assessoria é responsável pela interlocução e encaminhamento de demandas externas às demais Secretarias e órgãos da administração municipal, contato com o corpo consular e órgãos públicos estrangeiros. Os assessores também atuam no receptivo internacional, em particular no acolhimento de delegações internacionais, públicas e privadas.

Dentro de los coordinadores se encuentran:

- Assessoria Especial para Assuntos Internacionais
- Assessoria Especial de Relações Metropolitanas
- Coordenadoria de Assessoria Internacional e Cooperação Bilateral
- Coordenadoria de Cooperação Internacional e Redes de Cidades
- Coordenadoria de Relações Federativas
- Coordenadoria de Projetos Especiais

Y respecto al equipo, se integra por:

- Secretário de Relações Internacionais e Federativas:
- Secretário-Adjunto de Relações Internacionais e Federativas
- Assessoria e Corpo Administrativo

Dentro de sus principales actividades se mencionan las siguientes:

- Acordos bilaterais
- Cidades-irmãs
- Acordo com a região de Île-de-France
- Missões Institucionais e Técnicas

Desafios A legislação brasileira parece não ter acompanhado o ritmo de mudanças no cenário internacional, que demandam a atuação cada vez maior dos governos subnacionais como co- executores de políticas públicas internacionais (visto que os entes municipais não possuem personalidade jurídica internacional). A análise da legislação brasileira revela que as ações paradiplomáticas não encontram respaldo constitucional e, apesar de sua crescente importância, ainda se desenvolvem no âmbito da informalidade do ponto de vista jurídico. Mesmo diante da falta de regras mais claras, as unidades subnacionais têm atuado no plano externo de forma cada vez mais assertiva e o compartilhamento de experiências entre localidades sobre os principais problemas sociais enfrentados pelas cidades tem se revelado bastante frutífero, o que demonstra a relevância das relações travadas entre municípios de diferentes Estados. Além desta limitação constitucional, constitui um grande desafio para a SMRIF a inclusão das competências metropolitana e federativa em suas atribuições, iniciativa que redimensiona o peso da Secretaria para a Prefeitura e que não só fortalece o potencial para a formulação de políticas públicas para a região metropolitana, como aproxima a cidade de São Paulo dos demais entes da Federação.

5. COOPERACIÓN TÉCNICA PARA GUATEMALA

Guatemala está en una encrucijada: El uso insostenible y deterioro de nuestro patrimonio natural camina a paso acelerado. La brecha entre lo que extraemos de la naturaleza y lo que esta puede continuar brindándonos sin dañarla crece cada día; también crece la brecha entre los desechos que devolvemos al ambiente y la capacidad de los ecosistemas de absorberlos. De seguir así, nuestro ya vulnerable y frágil sistema colapsará y con él, la economía, el tejido social y nuestra dignidad. Tenemos el gran reto de detener la deforestación y pérdida de biodiversidad. Entre 2006 y 2010 perdimos un promedio de 38,600 hectáreas anuales de bosque dentro y fuera de áreas protegidas¹ -aun cuando estas áreas son nuestro último bastión ambiental. Allí los ecosistemas proveen hábitat para la biodiversidad, regulan el sistema hidrológico y los microclimas, son sumideros de carbono y proveen estabilidad al territorio. El 65% de nuestro territorio es de vocación forestal pero ahora menos del 34% tiene bosques. El territorio se usa cada vez más para ganadería extensiva, agricultura y desarrollos urbanos, sin planificación ni gestión de riesgo. Perdemos el suelo fértil por sobre-utilizar la tierra: solamente en el año 2001, la erosión potencial por deforestación anual fue de 16.4 millones de toneladas de suelo, un aumento de 1,200% respecto al nivel reportado en 1991. La creciente unidad del sector forestal representa una oportunidad valiosa para comenzar a revertir nuestras tendencias de deforestación. Nuestro estado de situación nos resta posibilidades económicas pues pone en riesgo la capacidad de mantener procesos productivos que dependen de la salud de la naturaleza. También tiene graves consecuencias sociales y políticas, pues eleva la vulnerabilidad de poblaciones pobres y marginales, y multiplica e intensifica los conflictos socio-ambientales por acceso al agua, la tierra y los bosques.

Actualmente, en Guatemala existen 340 municipios que gozan de autonomía por disposición constitucional y por su ley ordinaria, Código Municipal. Y aunque dentro de su articulado regula la mancomunidad de municipalidades como una forma de organización municipal, esta figura jurídica ha gozado de poca aplicación a este nivel de gobierno. Pues ante la crisis ambiental y de inseguridad alimentaria que atraviesa el país, el pronunciamiento de los gobiernos municipales no se ha escuchado hasta el momento, ni mucho menos a escala internacional o como incidencia en la política exterior a nivel país.

6 CONSIDERACIONES FINALES

Tal y como lo menciona Celso Lafe, la diplomacia subnacional es, por tanto, evaluar adecuadamente la realidad de cada Estado para concebir su mejor estrategia de inserción internacional en un mundo multipolar permeado por tensiones, riesgos e incertidumbres. Es decir que al dirigir su diplomacia subnacional, corresponde a cada estado resaltar su propia visión atractiva en el escenario internacional. Necesita identificar qué los hace únicos en la dinámica, pluralismo y diversidad de la escala continental de la federación brasileña, es decir, sus ingredientes y factores competitivos de atracción. (...), las características de su mapa geográfico, ambiental, demográfico, económico y cultural.

En el caso del estado de São Paulo, su masa crítica es considerable. La población de São Paulo está compuesta por más de 45 millones de personas y refleja la diversidad del país. La extensión territorial es de más de 200 mil kilómetros cuadrados, más grande que Gran Bretaña, con varios climas y diversas áreas de producción, que hacen de São Paulo, en 2019, el mayor productor mundial de azúcar, etanol y jugo de naranja. El producto paulista compuesto por agronegocios, industria y servicios es de 647 mil millones de dólares, superior al de Argentina. São Paulo es el mercado consumidor más grande de Brasil y, en América Latina, es solo más pequeño que el de México y Colombia. De ahí el potencial para efectuar las políticas públicas estatales de la diplomacia subnacional paulista.

Las corporaciones subnacionales han actuado cada vez de manera más asertiva a nivel externo y el intercambio de experiencias entre localidades sobre los principales problemas sociales que enfrentan ciudades han resultado ser bastante fructíferas, lo que demuestra la relevancia de las relaciones entre municipios de diferentes estados.

El análisis de la legislación brasileña revela que las acciones paradiplomáticas no cuentan con apoyo constitucional y, a pesar de su creciente importancia, aún se están desarrollando en el ámbito de la informalidad desde un punto de vista legal.

Brasil ha tenido un gran desarrollo en el tema de la diplomacia subnacional a nivel municipal, especialmente en el área suramericana. Sin embargo, sería una gran oportunidad para su acercamiento con la región centroamericana, propiciando la apertura a la posibilidad de cooperación técnica específicamente con Guatemala; compartiendo con los gobiernos municipales el intercambio de experiencias en su inserción al ámbito internacional y a la incidencia de la política exterior e interna a nivel nacional. Promoviendo la integración, creando vínculos políticos a largo plazo, fortaleciendo la política exterior entre ambos países, propiciando la cooperación Sur-Sur, donde Guatemala puede aplicar y replicar un convenio de cooperación técnica de intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas en temas de diplomacia subnacional, tal y como lo ha realizado el Estado de Sao Paulo, en distintos ámbitos, especialmente en el ambiental.

REFERENCIAS

- AGUIAR NETO, Laudemar Gonçalves de. “Paradiplomacia na Cidade do Rio de Janeiro”. Os artigos dos itens (c) e (d) estão publicados em: MARCOVITCH, Jacques, e DALLARI, Pedro. Relações Internacionais de âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil. São Paulo, IRI-SP, 2014, 128p. Disponível em www.iri.usp.br.
- BARBÉ, Esther. “Relaciones Internacionales”. 1995. Madrid, España. 3. CALVENTO, Mariana. La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. Desafíos, vol. 28. núm. 1, enero-junio, 2016, pp. 297-334.
- CEPAL. Climate Change and Human Rights – Contributions by and for Latin America and the Caribbean, capítulos I e II. Santiago (Chile): United Nations Publication (LC/TS.2019/94), 2019 (o texto será disponibilizado na Plataforma Moodle).
- CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de Noviembre de 2017 – Medio Ambiente y Derechos Humanos (Obligaciones Estatales en Relación con el Medio Ambiente en el Marco de la Protección y Garantía de los Derechos a la Vida y a la Integridad Personal - Interpretación y Alcance de los Artículos 4.1 y 5.1, en Relación con los Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos) (o texto será disponibilizado na Plataforma Moodle).
- IBARROLA RIVAS, María José y GALICIA, Leopoldo. “Seguridad y sustentabilidad alimentarias en México”. Revista Ciencia. Disponible en https://www.revistaciencia.amc.edu.mx/images/revista/69_4/PDF/05_69_4_1074_SeguridadAlimentaria_L.pdf
- LAFER, Celso. “Diplomacia subnacional e desafios do desenvolvimento: um ponto de vista brasileiro”, em GARCIA, Enrique (Coord.). PEREIRA, Wagner P., MURIEL, Beatriz (orgs.), Desenvolvimento e cooperação na América Latina: a urgência de uma estratégia renovada. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2020.
- MARCOVITCH, Jacques, e DALLARI, Pedro. “Entes Subnacionais e os Desafios da Globalização”.
- PEÑA, Humberto. Desafios de la Seguridad Hídrica en America Latina y el Caribe (pp.11- 50). Santiago (Chile): CEPAL, Serie Recursos Naturales y Infraestructura, n.º178, Publicaciones de Naciones Unidas (LC/L.4169/Rev.1). (o texto será disponibilizado na Plataforma Moodle).
- SMITH, Adam B. 2010-2019: A Landmark Decade of U.S. Billion-Dollar Wheat and Climate Disasters. NOAA, disponível em <https://www.climate.gov/print/834772>. (o texto será disponibilizado na Plataforma Moodle)
- VENTURA, Deisy de Freitas Lima: “La participación de los entes subnacionales em la política exterior de Brasil y em los procesos de integración regional”, em co-autoria com Marcela Fonseca, em Revista CIDOB d’afers internacionals, no 99 (septiembre 2012). Barcelona: CIDOB, 2012. (disponível em https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/99/la_participacion_de_los_entes_subnacionales_en_la_politica_exterior_de_brasil_y_en_los_procesos_de_integracion_regional).



El Abandono del Paternalismo Político: una Apuesta Feminista en el Marco de la Periferia desde el Caso Mejicano

RESUMEN

El feminismo es uno de los movimientos sociopolíticos que más ha causado controversia en los últimos tiempos, dado que lidera diversas reivindicaciones como la política, más específicamente en un sentido descolonizador, es decir es un movimiento del cual es posible evidenciar su esfuerzo por abandonar los modelos y patrones occidentales. En donde cada vez más mujeres se suman a la tarea de crear feminismos que se acoplen a intereses y contextos propios. Lo anterior es posible encontrarlo de forma clara en el feminismo mejicano, dentro del cual existen diversas vertientes (histórica, popular, civil, e indígena) bajo un mismo movimiento, por lo cual es necesario traer a colación la teoría interseccional, la cual genera aportes propicios para la comprensión del surgimiento de estas vertientes, las cuales nacen a partir de la articulación de sistemas de poder los cuales exacerban la marginación de la mujer.

Palabras clave: Feminismo, interseccionalidad, descolonización, identidades, sistema, marginación

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, ha sido evidente el crecimiento del movimiento feminista alrededor del mundo; este no solo es el producto de una incansable lucha por alcanzar la plena emancipación de la mujer, quien históricamente ha sido relegada en todos los ámbitos (económico, social y político) también, una parte de este se ha encargado de reivindicar prácticas y construcciones teórico-conceptuales específicas, (como el género) las cuales, junto a otras variables han asumido un papel relevante en la opresión de la mujer. Es decir, que distintos factores, aunque bajo un mismo sistema patriarcal, se han encargado de cohibir a las mujeres de maneras distintas.

La presente ponencia, pretende traer a colación el caso del feminismo mejicano, del cual se tomará su multiplicidad identitaria para ser analizada desde una perspectiva interseccional y desde el feminismo periférico, el cual se relaciona con la descolonización política (en este caso feminismo decolonial). Comenzando por la interpretación de su crecimiento, pues este no solo indica que cada vez más mujeres se insertan en esta militancia, por las banderas de siempre, sino que cada vez en los distintos contextos las prácticas machistas son más constantes y evidentes generando nuevas demandas. Esto ha ocasionado que, si bien el movimiento feminista mejicano como estructura de resistencia opere de forma unitaria, en su interior ideológico es un movimiento poco homogéneo; si realizamos un recorrido historiográfico por este, vamos a encontrar que con el transcurso de las décadas aparecieron diversas vertientes, las cuales a partir de identidades propias acuñaron el feminismo, por lo que se va a contar con un feminismo histórico, indígena, popular y civil.

Esa pluralidad característica del movimiento feminista mejicano, le va a agregar complejidad a su interpretación, pues si bien, estas mujeres son discriminadas por ser mujeres, también lo son por otros factores como: su clase social, raza, e incluso su preferencia sexual, lo cual les va a otorgar una posición doblemente relegada. Esto puede entenderse desde la interseccionalidad, como una articulación de las estructuras de poder, es decir que, si las relaciones de dominación parten del factor género, existe además una relación superpuesta y complementaria con otros sistemas de dominación.

Dichas articulaciones fueron completamente ignoradas por el feminismo "hegemónico", quien se encargó de luchar por la emancipación, sí, pero de un número reducido y privilegiado de mujeres, es decir un movimiento reivindicador y equitativo discursivamente quien en su interior discrimina, y oprimió identidades. Como contra posición, y en manifestación de divergencia, el feminismo periférico se

ha encargado de reivindicar esos sesgos en el pensamiento político del feminismo hegemónico, por medio de la reinterpretación histórica y la descolonización política, generando construcciones teórico conceptuales que efectivamente sean aplicables a sus coyunturas. Por lo que en el caso mejicano se va a evidenciar que con la caída del "feminismo histórico" se ha pretendido descolonizar el pensamiento feminista, adentrándose en interpretaciones propias, que corroboren la permanencia de sus identidades, (indígena, popular, civil, lésbico) pero al mismo tiempo sean libradas de la explotación de todos los sistemas de poder.

De cara a lo anterior en primera instancia se procederá a realizar una breve recopilación historiográfica, dentro de la cual primeramente se expondrá el germen que origino el movimiento, aludiendo a las primeras mujeres que se atrevieron a levantar su voz ante las inequidades de género que padecían. Posteriormente, se traerá a colación como el movimiento con "la nueva ola" se adentró en una determinación, sabían bien que estaban constituyendo un movimiento, y definieron unas banderas reivindicadoras, sin embargo, es observable que tiempo después este cuerpo de acción sufre un fraccionamiento dada una carencia representativa en cuanto a las distintas identidades: el feminismo civil y popular el cual alentó en gran medida, a las mujeres indígenas a constituir su propia vertiente, como símbolo reivindicativo tanto de las mujeres como de sus comunidades. A la luz de la contemporaneidad, nos toparemos con la forma en la cual las mujeres, desde distintas perspectivas identitarias, trabajan conjuntamente, haciéndole frente a distintos problemas aquejantes, sin necesidad de abandonar su esencia. En segunda instancia se realizará un breve análisis desde el decolonialismo y la interseccionalidad.

HISTORIOGRAFÍA

El germen del movimiento

El movimiento feminista comienza a llegar a México a partir de 1896, aunque sin mucha fuerza, es a partir de este momento donde se comienzan a notar las primeras inconformidades por parte de las mujeres mexicanas al percibir brechas de género en derechos como la educación y la remuneración del trabajo.

El despertar de algunas mujeres mexicanas, fue en gran parte, gracias a la formación de diarios y revistas feministas, las cuales fueron fundadas, debido al gran descontento por la inexistencia de espacios para mujeres dentro de los periódicos, pues para la época nadie escribía para ellas y los pocos que lo hacían, terminaban planteando y exaltando la idea de un instinto de debilidad. Por lo cual nace en 1873 el primer semanario hecho por mujeres, al cual denominaron "hijas del Anáhuac" sin embargo, solo duro un año publicando ya que, pese a la participación femenina, eran los hombres quienes seguían tomando decisiones sobre este.

En 1888, nació el periódico "*violetas del Anáhuac*"¹ (considerado el primer periódico feminista de México). Este periódico le apostaba al aumento de la inserción femenina en la educación y a las mejoras de este sistema para las mujeres. Y tal como lo expresa Camacho Estefanía en el semanario "*gatopardo*".

Aunque el periódico es considerado una de las primeras publicaciones con ideas feministas, eran por supuesto, ideas que pertenecían a su contexto, explica Carballido. "Las periodistas del siglo XIX, a pesar de demostrar ser inteligentes y creadoras, vivían todavía con la idea de ser compañeras del hombre, así como tener una familia", escribe en el libro *El género es el mensaje. Mujeres periodistas en México*. (2019)

Una de las publicaciones más recordadas fue una denuncia elaborada por Mateana Murguía, en la

¹ Su fundadora fue Laureana Wright, una de las precursoras del feminismo mexicano, quien por medio de sus escritos dejó aportes significativos para la época.

cual por primera vez se manifestaban en contra de la brecha salarial entre profesores y profesoras, esta denuncia no solo evidenciaba una inequidad salarial si no que también lograba exponer una realidad social, esta publicación fue significativa ya que, gracias a esta comenzaron las presiones por parte de las mujeres hasta que lograran nivelarse los sueldos, al menos en este sector.

Años más tarde, es fundada por Dolores Correa Zapata y Luz Fernández la revista "la mujer mexicana" (1904). Esta revista se caracterizó por su insistencia en la integración social y laboral por medio del desarrollo profesional de las mujeres en México. Se diferenciaban de los periódicos ya mencionados por su sentido progresista y por promover el feminismo como solución a todos los males ya que era ese instrumento emancipador de las mujeres, por lo que desde sus publicaciones hacían un llamado a la autosuficiencia². Su último año de publicación fue 1906.

Cada periódico o revista no duró el tiempo esperado, pero es de resaltar que todas y cada una de estas mujeres que, desde esa época dedicaron su vida a cuestionar por medio del periodismo esa dependencia impuesta por los hombres sembraron un legado el cual, al ir trascendiendo fue concediendo cambios sociopolíticos en beneficio de la mujer mexicana, por lo que durante la primera década de 1900 varias mujeres participaron en grupos políticos³.

A partir de 1916 comienzan a aparecer los primeros congresos feministas, los cuales tuvieron lugar principalmente en Tabasco y Yucatán⁴. Estos espacios, sirvieron para que las mujeres también pudieran exigir una igualdad en los derechos sindicales y salariales, y que surgieran las primeras intenciones de organización, aunque esta se vino a estructurar y a tener mayor connotación a partir de 1935, año donde surge "el frente único pro derechos de la mujer" (FUPDM) desde donde se extendió un llamado a "todas las organizaciones femeninas a organizar el Frente Único, levantando ya, con mayor claridad la demanda de las mujeres, los derechos civiles y políticos" (Galindo, H. mujeres y constitución. 2017) en este sentido, convocaban a un movimiento masivo, dentro del cual cabían desde mujeres comunistas, hasta liberales. Pues si bien era una lucha política, no exigía una distinción dentro de una corriente política específica, sino más bien un trabajo colectivo para alcanzar los derechos al sufragio y a la ciudadanía que como mexicanas les pertenecía. La lucha por el voto no solo era importante por cuestiones de participación, si no como estrategia, pues en palabras de la Doctora Matilde Rodríguez (1937) "el voto puede ser uno de los medios más efectivos para interesar y capacitar a todas las mujeres para luchar por sus propias demandas laborales, económicas y sociales" por lo que desde ese momento ya se tenía un ideario de lo que vendría después de lograr el sufragio.

Para 1937 el presidente de la época, presento una iniciativa para dar paso al reconocimiento de la mujer como ciudadana. Sin embargo, fue hasta 1938 que la cámara de diputados aprobó el dictamen concediendo el voto a la mujer. Empero a esta "aprobación" no se logró materializar y de hecho quedó invalidada, causando como efecto la disolución FUPDM. Sin embargo, tras un proceso de largas luchas por parte de las mujeres, en 1953 lograron su derecho a votar y a ser candidatas a elecciones nacionales. En 1955 ejercen por primera vez su derecho al sufragio participando en las elecciones de ese año.

DE CARA A UN MOVIMIENTO NACIENTE: FEMINISMO HISTÓRICO

Para 1970 nace un nuevo movimiento más bien conocido como "la nueva ola del feminismo mexica-

² Por lo que estas mujeres además de sembrar despertares en las demás, también fueron pioneras en el desarrollo profesional de las mujeres en México.

³ Luego de la creación de la sociedad protectora de la mujer (1904) entraron a participar en grupos y partidos políticos de oposición al gobierno de la época, claramente dirigidos por hombres, en donde la participación de la mujer no implicaba el voto ni mucho menos la ocupación de cargos públicos.

⁴ en esos congresos, mujeres de distintas zonas del país se congregaron para abordar y discutir cuales eran los derechos que el gobierno debía reconocer a las mujeres, entre ellos el derecho de ser ciudadanas legalmente, esto es tener derecho a votar y ser votadas en cualquier tipo de elección popular (Los Movimientos Feministas en México: Del Discurso a la Realidad 1975-2015)

no”⁵. Su origen se debió en primera instancia a lo que dejó la revolución de 1910; en donde “la nueva izquierda cuestionó también la cultura autoritaria en diversos espacios y relaciones sociales” (Espinoza, G. 2009) este resurgimiento dado por la novedad de argumentos, causó el acrecentamiento de la izquierda, e hizo que las mujeres también cuestionaran esas figuras autoritarias y se replantearan su verdadero lugar en la sociedad.

Por otra parte, fueron bastante influyentes una serie de cambios en determinados factores como: “un ingreso femenino masivo en el mercado laboral, un mayor número de mujeres matriculadas en la educación superior y por lo tanto una súbita politización de la nueva masa cultural” (Bartra, E. Fernández, A. 2002) Esto, junto con la aparición de los métodos anticonceptivos asequibles los movimientos de protesta que surgieron a partir de 1960, (entre ellos el movimiento estudiantil) y el descontento político, dado que si bien habían logrado el sufragio femenino y la ciudadanía, la disposición de mujeres en el ejercicio de poder había sido bastante escasa⁶. La suma de estos factores fue significativa en la consolidación de este neofeminismo mexicano.

Esta vertiente, también conocida como la histórica, no surgió de manera instantánea, durante los primeros años de este periodo se formaron grupos de autoconciencia, dedicados al conocimiento y al cuestionamiento de sus entornos opresores, además de adentrarse en el debate de que tan cerca debían estar del poder y de la política, ya que para ese momento se había creado una especie de “antagonismo” entre lo que eran las organizaciones feministas y los partidos políticos, por lo que toda mujer que participara en las dos al mismo tiempo era acusada de doble militancia.

Como lo indican Bartra y Fernández entre el periodo de 1970 a 1976 se constituyeron varias agrupaciones⁷. Todas comenzaron a cuestionar el sistema capitalista, ya que encontraron en este una manipulación hacia la mujer, por lo que más adelante, estos grupos comenzaron a asumir una identidad socialista. Por otra parte, dentro de estos núcleos se comenzaron a cuestionar y fortalecer temas como: la dignidad laboral, la maternidad voluntaria, la despenalización del aborto y el acompañamiento a las mujeres que habían sufrido violencia de género física, y abusos sexuales, además de manifestar su rechazo por estos actos. Desde estos planteamientos, los grupos buscaban reivindicar las estructuras socioculturales, para transformar el papel desempeñado tanto por el hombre como la mujer en el tejido social, por medio de un trabajo político concreto.

Posteriormente, nace la Coalición de Mujeres Feministas, la cual trabajaba sobre unos ejes concretos⁸. Sin embargo los proyectos presentados fueron ignorados por el gobierno, por lo que en los últimos años de esa década apareció el Frente Nacional por la Liberación y los derechos de la mujer, el cual intentó trabajar sobre una base mucho más extensa⁹, su plan de acción constaba de cuatro ejes: 1) Maternidad voluntaria; 2) Guarderías como una demanda; 3) Campañas contra la violencia sexual en todas sus formas: hostigamiento, insulto, violación, represión a los homosexuales, etcétera; 4) Problemas de las trabajadoras discriminadas por la ley federal del trabajo; sirvientas, costureras a domicilio, etc.

Al final de esta década cabe resaltar que comenzó a visibilizarse el lesbofeminismo que, si bien eran minoría dentro del movimiento feminista, lograron organizarse creando el grupo denominado “Les-

⁵ A pesar de ese tormentoso inicio, los grupos que sobrevivieron fueron los pioneros de la nueva ola y son las hoy consideradas “feministas históricas” quienes estructuraron las premisas que habrían de construir al movimiento, y las encargadas de formar y preparar a las jóvenes que se acercaban. (Bartra, E. Fernández, A. Feminismo en México ayer y hoy. 2002)

⁶ durante este periodo solo fueron elegidas cuatro senadoras, frente a 240 hombres y 45 diputadas, frente a 769 hombres (Fernández, A. 2002).

⁷ Mujeres en Acción Solidaria (MAS, 1971); Movimiento Nacional de Mujeres (MNM, 1973); Movimiento de Liberación de la Mujer (MLM, 1974); Colectivo la revuelta (1975); Movimiento Feminista Mexicano (MFM, 1976); Colectivo de Mujeres (1976).

⁸ como lo eran la despenalización y gratuidad del aborto; la violencia contra la mujer y desde esta coalición presentaron el primer proyecto de educación sexual y despenalización del aborto.

⁹ se convocaron tanto a feministas como a militantes de algunos partidos y sindicatos que tuvieran intereses en la obtención de los plenos derechos de las mujeres, según Bartra, E. Fernández, A (2002)

bianas Feministas y Socialistas”, quienes de manera independiente como una minoría fueron logrando representación en el escenario político.

NACIMIENTO DE NUEVAS RESISTENCIAS: FEMINISMO POPULAR Y CIVIL

Para 1980 la organización de mujeres que habían tejido anteriormente, se encontraban en un punto de crisis en donde las nuevas formas de organización y de acción perdieron solides, por lo que para este mismo año consideraron relevante crear espacios de reflexión y de organización que acuñaran los nuevos grupos de mujeres que estaban surgiendo desde el sector popular para la época, es por ello que surge el primer encuentro nacional de mujeres realizado en la ciudad de México, al cual asistieron de manera masiva, frentes populares, colectivas y activistas de distintas colonias pobres del país, así como también sindicalistas y algunas agrupaciones campesinas. A partir de este encuentro, se dio continuidad a las reflexiones críticas por medio reuniones en las cuales intentaban coordinar sus acciones¹⁰. Esta asistencia de mujeres, del sector popular especialmente, hizo que ellas comenzaran a cuestionarse problemáticas de su contexto en torno a la relegación de su papel en los espacios que habitaban, sus trabajos y los partidos políticos, en el marco de una clase social.

De manera simultánea nacía el feminismo civil en México¹¹. En este se discutía a cerca de los derechos humanos de las mujeres, y se cuestionaba la represión de la mujer dentro de la sociedad civil, sentía la necesidad de impulsar la investigación para poder socavar estas temáticas además de contribuir a la construcción de programas interdisciplinarios de estudios de la mujer, en donde fortalecían la formación académica de las mujeres. Durante el mismo lapso de tiempo estaban naciendo dos vertientes, las cuales decidieron articularse entre sí, para tener apoyo.

Si bien dentro de esta etapa, los grupos de mujeres populares conservaron algunos ejes de discusión surgidos en la “nueva ola del feminismo mexicano” como: los derechos sexuales y reproductivos, y la despenalización del aborto, estos no fueron puestos como prioridad; el sentido popular y civil, por medio de la discusión participativa hizo que las mujeres de esta vertiente construyeran su discurso, otorgando nuevos significados a los conceptos ya discutidos en el feminismo histórico y trayendo a colación nuevos temas como: la explotación de la mujer, trabajo asalariado y vida sindical haciendo hincapié en las relaciones “mujer, propiedad de la tierra y comunidad rural; ciudad y mujer; y participación política de la mujer” (Espinosa, G. pp, 14). Los partidos de izquierda desde tiempo atrás habían sido un punto de apoyo para el movimiento popular de mujeres, sin embargo, no siempre opero en sentido positivo, algunos de estos partidos se sintieron amenazados, pues cuando las mujeres comenzaron a materializar algunas de esas ideas, también criticaron y denunciaron algunas prácticas llevadas a cabo dentro de estos partidos, y al interior de las familias y las comunidades como; la jerarquía de género y las relaciones de poder (Bartra, E. pp 24). Por lo cual demandaban cambios al interior que los hombres no estaban dispuestos a dar.

En esta época, intentaron traer más mujeres de lo popular al movimiento, por lo que enfatizaron en el trabajo pedagógico que debía llevarse a cabo en los distintos espacios a cerca de las problemáticas de la mujer¹². En estos espacios, salieron a relucir más inquietudes por parte de las mujeres campesinas y trabajadoras como: el trabajo doméstico sin remuneración ni reconocimiento, el menospreciado papel de esposas y madres, el desconocimiento de sus cuerpos, su autonomía sobre su sexualidad y maternidad y su papel en las organizaciones gremiales y políticas.

¹⁰ los espacios de esta reflexión no sólo fueron grandes encuentros, sino múltiples procesos desarrollados en micro espacios, protagonizados por la «comisión», el «comité», el «grupo», la «regional» de mujeres de la unión vecinal, de la comunidad campesina o del sindicato (Espinosa, G. pp 12).

¹¹ del cual fue pionera la ONG CIDHAL

¹² Sin embargo, este trabajo lo tuvieron que realizar por medio de distintas estrategias, como la neutralización del discurso, llevando el feminismo implícitamente, con el fin de no surgiera un antifeminismo sin antes conocer las ideas

Un rasgo a veces problemático, que siempre acompañaba el movimiento popular de mujeres desde su nacimiento era la existencia de dos vertientes dentro de este, pues adquiría distintas connotaciones en los mundos rural y urbano, e incluso dentro de cada uno había diferencias abismales; la «problemática de la mujer» adquiría tantas peculiaridades y se articulaba en tan variadas condiciones que difícilmente se sostenía la posibilidad de una instancia común o de demandas conjuntas (Espinosa, G. pp, 17)

Más adelante los roces entre las “populares” y las “feministas puras” (históricas) no se hicieron esperar, en gran parte se debieron a diferencias de jerarquización de agendas y porque las feministas históricas no consideraban a las mujeres del bando popular como feministas.

Las mujeres del movimiento popular, tuvieron que re pensarse nuevas formas de accionar colectivo, así como también re-pensarse a sí mismas, buscando una transformación de lo tradicionalmente conocido como “femenino” y nuevamente cuestionar su papel en sus núcleos cotidianos, asumiendo vías de acción más efectivas¹³. Por otra parte, también crearon espacios micro políticos, donde apoyadas por organismos civiles, realizaban talleres, conversatorios etc.¹⁴

De esta manera le dieron vida a la frase “lo personal es político” (Kate Millet) y en la segunda mitad de los 80 estas mujeres acuñaron el término de “feminismo popular”¹⁵. A finales de esta década, todas las vertientes feministas estaban vinculadas con la izquierda del país, y apoyaron a esos partidos en busca de la democracia. Sin embargo, a inicios de los 90 el feminismo popular entró en crisis debido a la disolución de las principales organizaciones que dieron vida a esa vertiente feminista.

NUEVAS APUESTAS REIVINDICATIVAS: FEMINISMO INDÍGENA

Para los 90 la lucha de las feministas mexicanas radicaba en que los partidos asumieran agendas feministas, y candidaturas femeninas. Para esta misma década, se vivían las consecuencias de los estragos que había dejado el neoliberalismo en la “década perdida”, los sectores del espectro social más desprotegidos, eran mujeres e indígenas, por lo que esa situación de crisis económica había generado nuevamente un contexto de desigualdad. Así que para 1994 se dio el levantamiento zapatista mostrando la furia social por la discriminación, y la exclusión a este sector. Posteriormente, el movimiento indígena que prosiguió incluyó una línea organizativa de mujeres y se comienzan a estructurar el verdadero feminismo indígena¹⁶.

El reto dentro de este feminismo radicaba más bien en la articulación de la etnia, la clase, el género y la ruralidad. Parecía una combinación bastante desalentadora pues en todas y cada una había existido una fuerte exclusión desde tiempos inmemorables¹⁷.

Este interés por organizarse dentro de sus comunidades en gran parte se debía a que varias mujeres se

¹³ enfrentándose a la violencia de sus maridos y las críticas recibidas por parte de sus hijos y de sus suegras, al intentar redefinir los lugares y tareas de cada miembro al interior del hogar; las mujeres intentaron llevar estos cambios hasta las últimas consecuencias incluso si esta implicaba la ruptura conyugal.

¹⁴ Donde cuestionaban: trabajo doméstico, trabajo asalariado, trabajo rural, tenencia de la tierra, sexualidad y violencia, fueron los más socorridos; pero también se abordaron problemas de salud, la «educación sexista de los hijos», la participación social y política de las mujeres, su dificultad para acceder a las direcciones y la «opresión de la mujer» (Espinosa, G. 2008).

¹⁵ hacían un sólido énfasis en que su sentido popular, hacía referencia a sus orígenes y a “la idea de que el cambio social se haría junto con el pueblo y no sólo por y para las mujeres” (Fernández, A. 2002)

¹⁶ siendo que en la vertiente campesina del feminismo popular que surgió en los ochenta latía ya el germen del feminismo indígena, no es sino hasta este momento que las mujeres indígenas junto a algunas campesinas, se comienzan a organizar.

¹⁷ Sin embargo, esta nueva vertiente contaba con la ventaja de que podía construirse sobre la sistematización de experiencias anteriores en el feminismo, pues por una parte tomaba conceptos y experiencias de la vertiente campesina del feminismo popular, y conocía también el dialogo que se había entablado históricamente entre las izquierdas y el feminismo (Espinosa, G. 2008).

identificaran con las zapatistas y la Ley Revolucionaria de Mujeres del EZLN¹⁸.

Lo que diferenciaría esta inclinación indígena de los demás feminismos sería la discusión alrededor de la tradición y la costumbre, se trataba de cuestionarlas, y de abrirse de mente y de espíritu también para entender que no todas las costumbres y las tradiciones transmitidas de manera intergeneracional eran buenas para ellas. Para estas mujeres era una cuestión bastante compleja, pues si existe alguien respetuoso por las tradiciones son estas comunidades, por lo que no era fácil convencer al resto de la comunidad de que algunas prácticas no eran correctas.

A medida que su movimiento avanzaba iban acuñando en su discurso más temas como: usos y costumbres, autonomía, derechos de las mujeres, empoderamiento, derechos reproductivos, derechos de los pueblos indios, equidad de género, entre otros (Fernández, A. 2002). Las reuniones y espacios de discusión, no se hicieron esperar y de ellos surgieron la Comisión coordinadora de mujeres y la mesa de mujeres instaurada en el congreso nacional indígena.¹⁹

En la consolidación del feminismo indígena fueron afinando su discurso, y le atribuyeron la igualdad de derechos tanto en el sector público como privado. Así como una separación de bienes equitativa en caso de divorcio y por supuesto el derecho a este mismo, una igualdad en la valoración del trabajo entre hombres y mujeres; oportunidades de acceso a la educación, preparación superior y tener voz y voto en los espacios políticos. En los últimos años de la década también introdujo la lucha por el derecho a la libertad (la cual incluía la libre circulación por el país y por el mundo sin obstáculos discriminatorios) y al descanso. En esta reivindicación de derechos, es evidente que no solo luchaban por dejar de ser subordinadas como mujeres, sino que exigían el que estas comunidades también dejaran de serlo, por lo que cargaban con una doble lucha. Pues era una pelea externa, con organismos como el Estado e interna con los líderes varones de la comunidad a los cuales les costaba entender el término de equidad de género, y que las mujeres también podían ocuparse de otros oficios en la comunidad como el liderazgo.

Al igual que el feminismo popular en su tiempo, este también comenzaría a recibir críticas por parte de las otras vertientes del feminismo, no veían con buenos ojos a las mujeres zapatistas ya que ellas estaban dispuestas a reivindicar sus derechos por la fuerza, por lo que las demás mujeres indígenas lo comenzarían a usar, mientras las otras feministas decían que la guerra era cosa de hombres. Otro punto de discordia era la despenalización del aborto que, si bien había sido una bandera de las feministas históricas, para las indígenas no era prioridad.

Sin embargo, pese a los altibajos que vivió esta vertiente del feminismo, es considerada como la que ha subvertido el orden simbólico, social, tradicional y moderno (Padierna, M. 2013) así como también la vertiente que ha logrado trascender por ser la nueva cara del feminismo contemporáneo.

LA ARTICULACIÓN: FEMINISMO EN EL SIGLO XXI

Tras los procesos evolutivos que vivió el movimiento feminista mexicano dentro de los cuales ha tenido que pasar por adaptaciones, este ha ido tomando fuerza, por lo que de cara a este nuevo periodo las feministas han tratado de presionar a los organismos políticos para que exista una inclusión de perspectiva de género en las políticas públicas. Cabe resaltar la complejidad de estos proyectos, dado que el feminismo habría pasado a ser directamente identificado con la despenalización del aborto y las izquierdas, por lo que dentro de autoridades conservadoras esto se ha presentado como un obstáculo

¹⁸ que consigna el derecho de las mujeres a trabajar y recibir un salario justo; a la educación, la salud y la alimentación; a elegir pareja y no ser obligadas a casarse; a decidir el número de hijos; a no ser golpeadas, maltratadas ni violadas; a participar en asuntos de la comunidad y ocupar cargos (EZLN, 1993).

¹⁹ así como también el encuentro nacional de mujeres indígenas que intentaba agrupar a mujeres de todas las comunidades indígenas del país con el fin de conocer situaciones e ideas y este espacio se quiso llevar a un plano internacional por lo que para 1997 se celebró el Encuentro Continental de Mujeres Indígenas de Abya Yala

a la hora de entablar diálogos con los gobiernos.

Pese a la complejidad de mantener el movimiento y tras una larga lucha por parte de las mujeres feministas, para 2007 las feministas lograron la despenalización del aborto en la Ciudad de México, fue un gran avance, pues llenaba de esperanza y alentaba a las feministas de los demás estados y países de América latina a mantener su lucha por la despenalización, además de hacer que cada vez más mujeres se sumaran al movimiento²⁰; pues, pese a que en los primeros años de este siglo se evidenció un incremento de mujeres en el mercado laboral y académico, no era suficiente²¹ a esto sumado el incremento de la violencia hacia las mujeres por el simple hecho de serlo.²² Si bien la violencia de género y los feminicidios no eran nuevos en México, su incremento aquejaba a las feministas y hacia que pensarán en alternativas para intentar frenarlo.

En los últimos años se ha visto un crecimiento del movimiento feminista mexicano, en gran parte se debe a la manera en que las mujeres de este país se han tenido que enfrentar distintas problemáticas que las afectan de manera directa y significativa. Por lo que se ha visto también un incremento de colectivas independientes y universitarias, las cuales han tenido que venir trabajando de manera articulada. La despenalización del aborto, vuelve a ser una bandera de este movimiento, tras una constante y agotadora lucha desde bastante tiempo atrás (feminismo histórico), en la actualidad vuelve a ser una de las prioridades en la agenda. La justificación de este retorno se debe principalmente a: 1) un aumento de los abusos sexuales²³; 2) los embarazos no deseados²⁴ y; 3) prácticas de aborto clandestinas²⁵.

México es uno de los países latinoamericanos que más presenta esa interiorización del machismo en su cultura, pues es conocida como “la patria de los machos” (Lugo, C.) este fuerte arraigo se ha presentado como un obstáculo para alcanzar la libertad de las mujeres de este país. Han sentido el desolador panorama de la misoginia desde sus hogares hasta los espacios públicos en donde todavía se siguen vulnerados sus derechos, a falta de un Estado garante, que efectúe equidad en cuanto a derechos laborales, políticos, económicos, sexuales y educativos²⁶. No es tan fácil combatir el machismo en México, dado que en esas relaciones de poder el hombre se ha auto posicionado como un ser superior que encarna la autoridad tanto familiar como social y por consiguiente político.

De cara a esta cultura machista, se han evidenciado una normalización en cuanto otras problemáticas bastante alarmantes para las mujeres de este país. En los últimos años han aumentado las desapariciones de mujeres y niñas²⁷ y junto a ellos los feminicidios esta ha sido una de las problemáticas que

²⁰ para este siglo el feminismo habría tenido que enfrentarse a nuevos retos como: el incrementar la equidad en distintos espacios; el liberar su cultura del machismo, el cual siempre ha estado presente; la violencia doméstica; abolición de las violaciones y el acoso; los feminicidios; la pobreza; la falta de oportunidades (Orozco, Lourdes 2013)

²¹ teniendo en cuenta que, en cuestiones etnográficas, las mujeres siguen siendo mayoría en la población total siendo un 52.3% (INAH. 2013) y en la población en edad de trabajar representando el 53% (INAH 2013) y pese a ello son minoría en la población económicamente activa siendo menos de un 35%.

²² Las cifras comenzaban a ser desalentadoras pues el 39% de las mujeres entre 15 y 20 años habían sido víctimas al menos una vez de violencia de género (violencia física) y las mujeres mayores a 20 años se acercaban al 60%, (Olamendi, Patricia) por lo que cada año el número de casos reportados aumentaba junto con el número de feminicidios

²³ la Encuesta Nacional de seguridad Pública Urbana (2019) salió a flote la cifra de los abusos sexuales sufridos únicamente por mujeres mayores de 18 años, este dato revelaría que 4 de cada 10 mujeres habrían sido abusadas sexualmente solo en el segundo semestre del 2019.

²⁴ en los últimos años se están registrando (las zonas rurales o periféricas no presentan registros) alrededor de 390,089 embarazos en mujeres menores de veinte años, alrededor de 9 mil de estos eran menores de 16 años (GIRE).

²⁵ Estas prácticas se han venido incrementando en los últimos cinco años, pasando a ser esta la segunda causal de muerte en las adolescentes entre 14 y 20 años (GIRE, México).

²⁶ Según Lewis se pensaría que el machismo mexicano estaría directamente relacionado con factores como la pobreza, sin embargo, este escenario de violencia de género también ha estado presente en la clase media y alta, sin embargo es cierto que esta violencia se da de maneras distintas dependiendo de ese condicionamiento económico

²⁷ tan solo para el 2019 se registraron 1,230 desapariciones de mujeres, (Arista Lidia. 2020) en su mayoría niñas y adolescentes, los estados de Jalisco, Puebla, Nuevo León, Tamaulipas y Chihuahua concentrarían el 50 % del total. Para Claudia Pedraza, experta en asuntos de género estas desapariciones son la respuesta de un aumento de violencia en el país a la que no se ha atendido por cuestiones de normalización de la misma.

más preocupación e indignación ha causado al interior del movimiento feminista en México, pues en los últimos años el crecimiento de las cifras ha sido bastante desalentador. Estas habrían empezado a dispararse desde 2008, y en los últimos años las cifras han sido aterradoras, si para 2017 se habrían registrado más de 1500 casos, para 2018 la cifra se habría duplicado, mientras que 2019 cerro en 3825 casos (María Salguero. Los feminicidios en México 2020). Como si fuera poco muchos de estos casos quedan en la impunidad y carecen de importancia ante los ojos de las administraciones de turno “El presidente le está dando la espalda a las víctimas. El Estado no entiende las causas de la violencia que llevan a los feminicidios”, dice la geofísica a Verne, por lo que las mujeres de México, (tanto sis-género como trans-genero) no se sienten seguras ni en su país y en muchos de los casos ni siquiera en sus hogares, sienten que el Estado ha sido precario a la hora establecer medidas de seguridad y a la hora de reajustar la penalidad para quienes cometen este delito.

DESDE LA INTERSECCIONALIDAD Y EL FEMINISMO DECOLONIAL

Una vez hecho ese breve recorrido historiográfico por el feminismo mejicano, es de resaltar la complejidad para interpretarlo dados unos sucesos históricos específicos que establecieron múltiples identidades, cada una enfrentada a problemáticas comunes y distintas a la vez.

Ha sido posible evidenciar que la decadencia del “feminismo histórico” se debe principalmente a la poca representatividad que otorgaba este, a las mujeres alrededor del territorio, pues desde una posición hegemónica emitía un discurso, el cual desde su forma reivindicaba a la mujer mejicana de esas prácticas patriarcales, sin embargo de fondo era excluyente, ya que asumía de manera generalizada que todas las mujeres mejicanas gozaban de ciertos privilegios (mujer blanca, heterosexual y de posición económica cómoda). Por lo que dicha vertiente del feminismo no es más que un modelo inmerso en la matriz de la colonialidad del género²⁸, es por ello que mujeres pertenecientes a las periferias emprendieron una lucha por su reivindicación, sin perder de vista sus propios contextos. Mostrando un claro interés por la descolonización del movimiento y evidenciando la colonización como un periodo histórico no superado (Suarez Liliana)²⁹.

Ante aquel panorama, la teoría interseccional puede considerarse una herramienta de análisis descolonizadora dadas su inclusión y articulación de variables, es una buena opción a la hora de analizar este tipo de movimientos ya que ha proporcionado interesantes contribuciones para desestabilizar al sujeto moderno³⁰ y repensar el cómo interpretamos la realidad social y los procesos de generación de conocimiento (Cubillos, J. 2015), factores relevantes teniendo en cuenta que el feminismo es tanto movimiento social, como corriente epistemológica, dentro del cual es de exaltar, suelen encontrarse divergencias en su interior ya que no es un campo unificado.

Esta perspectiva, en el feminismo nos propicia una visión más amplia ya que no solo siembra una crítica en las relaciones de dominación entre hombres y mujeres, sino que, junto a este sistema de poder, articula otros sistemas que se han encargado de intensificar la relegación de la mujer. Por lo cual desde esta teoría nos es posible confrontar el hecho de que gran cantidad de nuestros problemas de justicia social como el racismo, clasismo o sexismo, muchas veces se solapan creando múltiples niveles de in-

²⁸ estaría en la base del pensamiento moderno/colonial eurocentrado y la concepción misma de América Latina, heredera de éste.

²⁹ “Es una semilla que aún da sus frutos, reproduciendo una característica administración del pensamiento y sustentando un sistema de extracción de la mayoría de población de planeta. En donde desde los espacios periféricos se pretende crear un espacio poscolonial marcado por los puentes lingüístico-culturales, desde donde generar espacios de protagonismo, respuesta y resistencia al dominio anglosajón. Un espacio desde donde enfrentar los renovados efluvios de “europeidad”, sus alzamientos de fronteras, y su juego neoliberal. (Suarez Liliana)

³⁰ el ideario moderno posiciona un sujeto particular que se asume como representativo de la humanidad. Un sujeto supuestamente universal (masculino, occidental/blanco, heterosexual, adulto y burgués) es constituido como el referente de la vida social y política en Occidente, en relación al cual todo lo demás (“lo otro”) es subalternizado y excluido, en función de su diferencia. (Avtar Brah 1996/2011:247)

justicia social, cuando en realidad se encuentran articulados y muchas veces hacen que exista una doble discriminación.

En lo que respecta al caso mejicano, las vertientes formadas dentro del movimiento feminista, no son más que una respuesta a la marginación padecida en razón de que el feminismo hegemónico reivindicaba a la mujer privilegiada, mientras que era olvidada y excluida del discurso la mujer periférica, quien se enfrentaba a otras problemáticas dadas unas condiciones estructurales, por lo que se encontraba en una intersección de variables opresoras, así que fue más que necesario generar asentamientos al interior del movimiento que atendieran de forma incluyente, las distintas demandas de género. Por ello encontramos que dentro del movimiento mejicano existe una vertiente, histórica, popular, civil e indígena. El hecho de que cada vez más mujeres de distintos sectores se sumaran al movimiento preservando una postura propia creada desde su coyuntura ya reflejaban un sentimiento de discordia y al mismo tiempo de denuncia con respecto a ese sesgo encontrado en el feminismo hegemónico (o blanco) que intentaba posicionarse como ideal universal y que a su vez invisibilizó la opresión de las mujeres de distinta raza, etnia, clase social, preferencia sexual etc.

Siendo que esta teoría interseccional nace de la lucha del feminismo negro por evidenciar como “a partir de criterios de universalidad, se reivindicaron los intereses de un grupo (mujeres “blancas”, occidentalizadas, heterosexuales y de clase media), lo que marginó las demandas y necesidades de mujeres pobres, inmigrantes y afrodescendientes” (Cubillos, J. 2015) el objetivo de fondo de esta teoría es resignificar las relaciones de poder dadas a partir de distintas construcciones sociales de orden patriarcal, comprendiendo y exaltando el hecho de que cada mujer es oprimida y relegada de distintas formas y por distintas causas, más allá de la tradicional y universalmente conocida; es decir, es una teoría que pone sobre la mesa más causas de discriminación hacia la mujer. De allí que el feminismo histórico, presentaba una incapacidad tanto representativa como argumentativa a la hora de intentar reivindicar derechos, dado que fue construida sobre las mismas lógicas jerárquicas y patriarcales que el mismo feminismo atacaba (Cubillos, J. 2015)

Como respuesta a esa inconformidad, mujeres de sectores económicos menos pudientes, y otras mujeres menos privilegiadas se encargaron de construir un “feminismo propio” que estuviera adecuado a una cotidianidad real y un poco más incluyente. Asumiendo de facto que, si existía una opresión impartida desde el factor género. Sin embargo, el grado y la forma de dicho sometimiento yacía en la posición socioeconómica que se encontrara cada una, no era lo mismo las practicas patriarcales en las zonas urbanas que en las zonas rurales, (en esta última existía un arraigo más fuerte), así como tampoco lo era el machismo sufrido por las mujeres de mejor posición económica que el padecido por las mujeres acondicionadas a una clase social inferior.³¹

Las mujeres campesinas, afrontan el ser ignoradas por habitar zonas rurales o periféricas en donde difícilmente tienen acceso a derechos básicos de subsistencia como el agua potable, en otras palabras, sufrir el abandono de la administración pública, ya que las pocas políticas públicas emitidas por los gobiernos para subsanar una inequidad evidente, han sido nulas o dirigidas a otros sectores de la población mejicana que no es la rural. Mientras que, por otra parte, las mujeres del sector popular urbano, también deben enfrentarse a las implicaciones que acarrea el habitar en las periferias de las ciudades en donde corren todo tipo de peligros, y en donde también se evidencia como el pertenecer a una clase social inferior impacta de forma distinta a los hombres y mujeres, pues son ellas quienes en medio de disyuntivas económicas se han visto obligadas a optar por la prostitución. De forma simultánea, existían mujeres que consideraban que desde la academia también era excluidas y era complicado influir en ella.

³¹ Ejemplificándolo con escenarios de violencia de género, mientras que en la clase baja y media es común que estos se propicien en escenarios en los cuales los hombres se encuentren en estado de embriagues (la mayoría de veces producto del resentimiento por esa inequidad y el sentimiento de querer olvidar problemas estructurales) llegando a la violencia física hacia la mujer, mientras que en clases superiores es más común la violencia de forma psicológica que física (Lugo, C.).

De cara a lo anterior, en donde se observa un contexto de clara violencia estructural, las feministas populares, y civiles, aparte de hacerle frente a dichas situaciones, como la precariedad laboral y académica, igualmente debían hacerlo en los espacios “privados”, pues aparte de sus trabajos debían hacerse cargo de los oficios del hogar y del cuidado de los hijos, lo cual se presentaba como un obstáculo para el objetivo de las feministas civiles, dado que les significaba menos tiempo, para inmiscuirse en la investigación y la producción académica sobre el feminismo, con la finalidad de separar el conocimiento de un condicionamiento de una clase social superior.

Pese a que no hace alusión específica a la mujer indígena, es un discurso bastante incluyente y dentro de la clasificación raza es posible incluir otras categorías de diferenciación, por lo que es posible aplicarlo al caso mejicano. El feminismo indígena, vertiente significativa del movimiento mejicano dada su esencia emancipadora en cuanto a modelos poscoloniales de orden occidental³², nació de esa necesidad de organización por parte de las mujeres al interior de sus comunidades. Estas mujeres notaron una doble carga en lo que respecta a las relaciones de poder, pues trayendo a colación la explicación de Crenshaw, en donde ejemplifica la interseccionalidad como un cruce de caminos³³, las mujeres indígenas, sufren discriminación por ser indígenas y por ser mujeres al mismo tiempo. Las comunidades indígenas en Méjico tienden a sufrir una fuerte discriminación³⁴, dada una construcción socioeconómica creada, encargada de hacer que la población relacione a dichas comunidades con pobreza y analfabetismo, razones por las cuales consideran se da una marcada exclusión, esta no solamente se encontraría en el ámbito social y económico, sino también político dado que no existe una representación, y por ende se presenta una participación política mínima casi inexistente.

Por lo anterior estas mujeres indígenas al notar esa discriminación que las llevo a ser omitidas de derechos por sus raíces étnicas, también notaban practicas marginadoras hacia ellas al interior de las comunidades, las cuales siempre fueron legitimadas por “la tradición”. Es por ello que, en vista de la presencia de una violencia estructural, cultural y de género, requerían de una construcción teórico-práctica del feminismo que naciera desde la coyuntura de las comunidades y pudiera ser aplicada a las mismas en el marco de la eliminación de costumbres opresoras, sin necesidad de irrespetar o atropellar las buenas tradiciones, por lo que era poco viable para ellas perseguir la línea del feminismo histórico.

³² los movimientos indígenas se erigen como la ‘vanguardia’ del nuevo auge movimientista aunque no en el sentido marxista-leninista, sino más bien como un actor que tiene el privilegio de operar con una nueva racionalidad política basada en su otredad y en su sublevación contra la colonialidad del poder que rige nuestras sociedades desde su sometimiento al poder imperial de Occidente (Mendoza Breni. 2014)

³³ y habla de dobles, triples y múltiples discriminaciones (Yuval-Davis, 2006). Asimismo, Crenshaw (1989, 1991)

³⁴ tal como lo indica el estudio de la percepción que tenía la población mexicana con respecto a los pueblos originarios elaborada por la UNAM (2017), dentro de la cual se buscaba determinar las consideraciones de la población civil en general sobre las comunidades indígenas. Los resultados arrojados fueron bastante desalentadores, pues la mayoría de encuestados (83%) ignora esta diversidad y desconoce por completo los grupos originarios de México.

CONCLUSIONES

El feminismo mejicano está conformado por una multiplicidad identitaria, sin embargo, así mismo padece una multiplicidad de violencias (estructural, cultural y directa), la primera se presenta como reacción a la segunda. De forma generalizada se puede leer una intención de descolonización del feminismo como acción política, en donde este (feminismo decolonial) “hace suya la tarea de reinterpretación de la historia en clave crítica a la modernidad ya no sólo por su androcentrismo y misoginia –como lo ha hecho la epistemología feminista clásica—, sino desde su carácter intrínsecamente racista y eurocéntrico” (Espinosa, Gómez y Ochoa, 2014) a lo cual se observa de fondo una resistencia, ante ese sistema moderno o ante la colonialidad del género, y por ende el intento del abandono de un paternalismo político, pues lo que se busca es que ese discurso occidental, deje de intervenir en los procesos colectivos y organizativos propios de cada región, lo cual por supuesto incluye el feminismo.

Desde la perspectiva interseccional, es posible hacer esa lectura de descolonización, no solo por ser incluyente, sino también por tener sus raíces en la resistencia y reivindicación de la mujer afrodescendiente, lo cual es básicamente lo que se busca desde las demás identidades del feminismo mejicano. Crenshaw una de sus máximas referentes, plantea dos tipos de interseccionalidad: estructural y política, la primera hace referencia a la relación de sistemas de discriminación, (como vimos con anterioridad: raza, clase, sexualidad, etc); la segunda exalta la forma en que las estrategias políticas se encuentran centradas en una dimensión de desigualdad dado que, marginan sus agendas a quienes se encuentren en el centro de intersección de variables opresoras. Lo anterior lo podemos evidenciar con las vertientes del feminismo mejicano, pues a excepción del histórico, ninguna otra vertiente afronta un único sistema de discriminación, sino por el contrario se encuentran con dos o más (quienes son mujeres, indígenas y lesbianas), a esto se suma su exacerbación por la desatención de las administraciones de turno. Lo cual evidencia que Méjico no solo padece el arraigo de la cultura machista, en las distintas comunidades, sino que también por medio de las instituciones públicas, se sigue emitiendo un discurso patriarcal, el cual perpetra la discriminación y marginación de la mujer mejicana.

REFERENCIAS

- Bartra, E. Fernández, A. Lau, A. (2002) Feminismo en México ayer y hoy. Prólogo de Angeles Mastretta. Colección molinos de viento. Num 130.
- Cubillos, J. (2015). La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista. Researchgate. Universidad complutense de Madrid. DOI: 10.1344/oxi.2015.i7.14502
- Espinosa, G. (2009) Movimientos y mujeres indígenas y populares en México: encuentros y desencuentros con la izquierda. Laberinto. ISSN 1575-7161, No. 29
- Espinosa, Y. Gomes, D. Ochoa, K. (2014) Tejiendo de otro modo: feminismo, epistemología y apuestas decoloniales en Abya yala. E. universidad del cauca. 978-958- 732-151-7
- Galindo, H. Álvarez, G. (2017) Mujeres y constitución. Biblioteca constitucional INEHRM. Ciudad de México.
- Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE). Pieza faltante de la justicia reproductiva (2018). Recuperado de: https://justiciareproductiva.gire.org.mx/?fbclid=IwAR0RIQarBuu-IBSKBvpDmgDyZyjqWlxJisjx3i0SOy_FaQmo5CLeXnMMrc#/
- Juarez, F. Wulf, D. Embarazo no deseado y aborto inducido en México: causas y consecuencias. Informe 2016. Guttmacher institute.
- Lamas, M. (2009) la despenalización del aborto en México. Nueva sociedad. No 220.
- Lugo, C. Machismo y violencia. Nueva sociedad.
- Moctezuma, D. Orozco, L. (2014). La mujer en México: inequidad, pobreza y violencia. Rev. mex. cienc. polít. soc vol.59 no.220 México
- Olamendi, P. (2016). Femicidio en México. Instituto nacional de mujeres. INMUJERES
- ONU – MUJERES. (2018) Violencia feminicida en México. DFPH.
- Padernia, M. (2013). Mujeres Zapatistas: la inclusión de las demandas de género. Argumentos (Méx.) vol.26 no.73
- Rodríguez, Darinka. (2020) Creadora del “mapa de los feminicidios”. Verne. El país.
- Serret E. (2002) El feminismo mexicano de cara al siglo XXI. El Cotidiano, vol. 16, núm. 100.
- Solano V. (2017) El frente único pro derechos de la mujer de cara al debate constitucional y en la esfera pública en torno de la ciudadanía de las mujeres Bibliojuridicas.
- Suarez, L. Hernandez, R. Descolonizando el feminismo: teorías y practicas desde los márgenes. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). México.
- Tovar, I. (2019) pioneras del feminismo en porfiriato. Editorial raíces, S.A. de C.V. recuperado de: <https://relatosehistorias.mx/nuestras-historias/pioneras-del-feminismo-en-el-porfiriato>



El Racismo y la Discriminación hacia la mujer Migrante Afrodescendiente en Chile entre 2010 - 2020

RESUMEN:

Durante el último tiempo la migración ha sido un tema clave, principalmente en América Latina debido al aumento en la migración intrarregional, la cual se debe a diversos factores, tales como las distintas crisis económicas, sociales y humanitarias. Chile ha visto un importante aumento en la llegada de migrantes, de los cuales muchas son mujeres afrodescendientes, lo que es un reflejo del creciente fenómeno de la feminización de la migración, tanto en América Latina como en Chile, que es el caso que el presente trabajo pretende abordar. A raíz de la notoriedad del fenómeno migratorio en Chile, se han realizado múltiples investigaciones y estudios, con el objetivo de entender el fenómeno y cómo este podría afectar la economía de país, la vida cotidiana de las personas, como también buscan visibilizar la situación precaria de vida de muchos de estos migrantes, pero generalmente abordados desde una perspectiva general y no hacia las mujeres que son quienes están más precarizadas, más aún cuando son afrodescendientes. Este trabajo tiene como objetivo, visibilizar el racismo latente que existe en Chile, enfocado en las mujeres afrodescendientes, quienes muchas de ellas enfrentan el problema de la barrera idiomática y, a su vez, busca generar conciencia sobre la realidad de esa situación, que sucede día a día y que no son hechos aislados, sino que son un claro reflejo de cómo es y cómo actúa la sociedad chilena en pleno siglo XXI.

Palabras clave: Migración, racismo, discriminación, afrodescendiente, racialización, inmigración.

INTRODUCCIÓN

En América Latina la migración intrarregional ha sido un fenómeno latente y más aún desde fines del siglo XX, donde la globalización ha acrecentado este proceso. Esta se ha debido a un sinnúmero de factores, entre los que encontramos fenómenos como el desempleo, la violencia, la pobreza, las crisis económicas, las crisis políticas, entre otros, que han alentado a la población a emigrar a diferentes países, entre los que se encuentra Chile, que suele ser muy atractivo por su estabilidad política y buenos índices económicos. Por lo que, este país presenta hoy en día múltiples desafíos que debe enfrentar, y que no ha sabido abordar de forma integral, con un enfoque multicultural que vaya ligado a una protección adecuada de los derechos humanos.

Si bien, desde el retorno a la democracia en Chile, la migración desde países fronterizos ha sido una constante, esta no ha causado tanta controversia como ocurrió con la llegada en gran cantidad de migrantes afrodescendientes. Dada esta oleada migratoria, los hechos de discriminación racial contra la comunidad migrante afrodescendiente, en particular hacia las mujeres, han ido al alza, por lo cual es necesario hacer hincapié en esta situación pues es una problemática que se ha invisibilizado y más aún cuando se habla de la feminización de la migración afrodescendiente. Es aquí donde ocurre una discriminación triple, una, por ser extranjera, dos, por ser afrodescendiente, y tres, por ser mujer.

El aumento de las migraciones en el último tiempo ha generado que los estudios respecto al tema se enfoquen en áreas que antes eran invisibilizadas como “estudio de la formación de espacios transnacionales de interacción entre inmigrantes en Chile, y las relaciones de género que se encuentran detrás de la tendencia general a la feminización de la inmigración” (Tijoux, E y Palominos, S. 2015, p. 250). Recientemente, la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch) presentó un informe denominado “Mujeres migrantes en Chile”, del cual se pudieron obtener importantes conclusiones en cuanto a la migración femenina en Chile, siendo la más importante para el presente estudio, la siguiente:

Comprendiendo que la interseccionalidad indica que más allá de la categoría género se encuentran otras variables a considerar, a grandes rasgos se puede entender que las mujeres migrantes afrodes-

endientes, indígenas y transgénero son quienes vivencian la mayor vulnerabilidad, tanto en el tipo de trabajo al que acceden, sus condiciones de cuidado y familia, el acceso a la salud y la discriminación y violencia que sufren (2019. p. 37).

A raíz de esto, el siguiente trabajo busca, en primera instancia, entregar un completo marco conceptual sobre conceptos claves en el estudio del fenómeno migratorio, como serían, migración, racismo, discriminación, racialización y sexualización, desde una perspectiva feminista. En segundo lugar, entregar información acerca de la realidad de la migración afrodescendiente en Chile durante los últimos 10 años, enfocándose principalmente en el fenómeno de la feminización de la migración, que se ha desarrollado en el último tiempo. En tercer lugar, se analiza la situación de racismo y discriminación que sufren las mujeres afrodescendientes en Chile, en ámbitos como el laboral, la discriminación que sufren en los servicios de salud, principalmente la violencia obstétrica. Como punto fundamental de esta investigación, se abordará también la explotación en distintos ámbitos que viven las mujeres afrodescendientes en Chile. Con el objetivo de poder dar a conocer de forma clara esta situación, se expondrán testimonios de distintas mujeres que han sufrido en carne propia esta realidad. Para finalizar, se realizará un breve análisis del rol de los principales organismos internacionales, como también los acuerdos que se han establecido a nivel regional para la regulación de la migración femenina. Así como también, respecto a la protección de sus Derechos Humanos, haciendo énfasis en el rol de Chile dentro de estos procesos y si se ha respetado lo planteado en dichas instancias internacionales dentro de la política migratoria nacional.

MARCO CONCEPTUAL

A partir de lo anterior, primero debemos precisar algunos conceptos. La migración la entenderemos como el "movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos" (OIM, 2006, p. 38). Sin embargo, para el efecto del presente artículo, nos será más útil el concepto de migración internacional, la cual "es el movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo. Estas personas para ello han debido atravesar una frontera" (OIM, 2006, p. 40).

En Chile, durante los últimos años se ha evidenciado un notable aumento de la migración, y con esto un notable aumento en la migración femenina. Si bien, hablando de manera general, la población femenina es mayor a la masculina a nivel mundial, cuando se habla de migración esta siempre ha estado dominada por los hombres, que emigran con el objetivo de encontrar un trabajo y así poder enviar dinero a sus familias, pero en la actualidad y como han demostrado las últimas oleadas migratorias, el fenómeno de la "feminización de la migración" es cada vez más notorio, e incluso Castles y Miller (1998) ya lo consideraban como uno de los cinco rasgos distintivos de la "actual era de migraciones". Pero a diferencia de la migración tradicional y patriarcal, la migración femenina trae consigo muchas más dificultades. De acuerdo con el Observatorio de Género y Equidad, "cuando ser mujer en Chile ya es tener una condición desigual en cuestiones políticas y sociales, ser migrante implica la suma de otras discriminaciones" (Silva, V. 2018 p. 1). La base de lo anterior, está en que "las relaciones de género afectan todas las relaciones sociales, y son por tanto fundamentales en el modo en que se desarrolla el proceso de migración" (Bastia, T. 2008/09, p. 71).

Así, el proceso de feminización de la migración ha generado un importante impacto dentro de las familias, reconfigurándolas y dejando de lado la imagen del hombre como único y exclusivo jefe de hogar. Así como también, obliga a los estudios migratorios a introducir este nuevo fenómeno no como un hecho aislado, sino como un hecho crucial dentro de esta nueva era de la migración. Según Martínez (2007) en Reyes (2018),

(...) Al transformar los significados y las consecuencias de la migración internacional, ha implicado la consideración del género en los procesos y políticas migratorias, generando potenciales emancipatorios para muchas mujeres, cuya materialización debe ser objeto de buenas prácticas que deben explorarse en cada caso (p. 28).

Por otra parte, el mismo autor señala que,

Los rasgos actuales de la feminización de las migraciones, se incorporan en un contexto más complejo que en el pasado, entre ellos, los cambios en la economía global a nivel macro, especialmente dado por la mayor interdependencia de los mercados y los Estados y el aumento de la vulnerabilidad de las mujeres trabajadoras (p. 29).

Un migrante, hombre promedio, se enfrenta a diario a la discriminación, la cual se define, según la Real Academia Española como, "dar trato desigual a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, de sexo, de edad, de condición física o mental" (2019, p. 2), situación que se presenta de forma intrínseca en la sociedad. Pero cuando hablamos de migrantes afrodescendientes y principalmente mujeres, ya no podemos hablar meramente de discriminación, porque a lo que ellos y ellas, principalmente, se enfrentan es al Racismo. De acuerdo con un informe emanado desde la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile,

El concepto de racismo hace alusión a un planteamiento (de carácter doctrinario o de sentido común), que promueve la desigualdad entre "razas" humanas, insistiendo en establecer una diferenciación de los Derechos Civiles, de acuerdo a factores de carácter biológicos. El racismo suele traer consigo, también, una sobrevaloración de los atributos de un grupo cultural o étnico que se define a sí mismo como raza. El que el racismo pueda operar a través del sentido común, tiene que ver, al igual como ocurre con las relaciones de género, con una historia de relaciones sociales basadas en la desigualdad, la que al permear las instituciones sociales, como la educación, el acceso a la salud o la tenencia de la tierra, se sostienen en el tiempo y se refuerzan a través de la propia reproducción de la vida cultural. (Amar, D. 2009. p. 2).

Así, el racismo se transforma en un sistema que rige el trato hacia las migrantes afrodescendientes, Uno podría colocar todo eso en el racismo, que implica pensar que hay una 'raza', lo digo entre comillas porque no existe, porque todos tenemos los mismos genes. Pero que, sin embargo, la fuerza de la raza es tan potente, que permite que el racismo se construya y se creen procesos de racialización que hoy día atacan a las y los inmigrantes y en particular a las inmigrantes. (Tijoux, E. 2019, p. 2).

Ante lo expresado anteriormente, surgen dos conceptos claves dentro de los estudios migratorios, que son la racialización y cuando hablamos de la migración femenina y afrodescendiente también es importante señalar la sexualización, ambos términos se encuentran estrechamente relacionados. Así, de acuerdo con Tijoux, E y Palominos, S (2015),

Los procesos de racialización y sexualización pueden comprenderse como prácticas sociales mediante las cuales se producen marcas o estigmas sociales de carácter racial y sexual, derivados del sistema colonial global y la conformación de identidades nacionales chilenas e inscritos en los cuerpos de subalternas y subalternos. Mediante estas prácticas determinados rasgos "corporalizados" son considerados jerárquicamente inferiores frente al "nosotros", impactando epistemológicamente en la construcción de subjetividades, y justificando distintas formas de violencia, desprecio, intolerancia, humillación y explotación en las que el racismo y el sexismo adquieren una dimensión práctica en la experiencia de las comunidades de inmigrantes en Chile (p. 256).

De una manera más cercana a la realidad chilena, es la explicación de ambos términos que entrega Belliard, C (2015);

Entendemos la racialización como las significaciones en torno al cuerpo “negro/a” y estereotipos asociados a lo colonial, como: el “esclavo”, “lo caribeño, lo “peligroso”, “sucio”, etc. Muy ligado a estos estereotipos raciales, se encuentra la sexualización, que entenderemos operacionalmente con significaciones como: “la negra caliente”, “disponible”, “colombiana prostituta”, “la afectuosidad caribeña”, “la piel suave”, “el tono de voz cariñoso”, “la esclava” o “esclavo”, es decir, la erotización/exotización del cuerpo negro o caribeño. (p. 43)

DESARROLLO DE LA MIGRACIÓN AFRODESCENDIENTE EN CHILE

La historia de las migraciones, así como la historia en sí misma ha sido contada siempre por hombres, en particular, hombres blancos, heterosexuales y de países principalmente desarrollados. Así, las mujeres quedaron relegadas a un papel secundario, imposibilitadas de contar su historia y en el caso de las mujeres afrodescendientes, totalmente invisibilizadas, siendo vistas netamente como un objeto para satisfacer las necesidades de aquellos hombres considerados “superiores”.

Es por ello que, la historia de las mujeres afrodescendientes ha sido una historia social diferenciada, definida a partir de la exclusión, la violencia, la trasgresión de su libertad y su cuerpo, pero también de la resistencia y la lucha por su emancipación. (Pineda, 2018, p. 42).

En Chile, la llegada de inmigrantes afrodescendientes data desde hace más de 400 años. En sus inicios la población afrodescendiente en países como Chile, Perú y Argentina representaba un importante porcentaje de la población en aquel entonces. Como bien señaló en una entrevista para el medio BBC mundo, el historiador Felipe Pigna, “hubo una manipulación que llegó convertida en historia oficial a las escuelas. Y quedó como historia canónica, en la que ni las mujeres, ni los pueblos originarios, ni los afrodescendientes tenían un lugar.” (2019, p. 17). Así, durante la Guerra del Pacífico la ciudad de Arica contaba con más del 50% de su población de origen afrodescendiente, siendo este territorio junto con el Valle de Azapa aquellos que estuvieron mayormente marcados por la cultura afro.

La mujer esclava afrodescendiente fue aún más invisibilizada que sus pares masculinos. Estas fueron relegadas por “*el flagelo de los estereotipos que se les han impuesto (...) la imagen de la mujer sumisa, la mujer negra, lavandera, cocinera, amante del amo, niña de placer y otros más*” (C. Báez, Op. Cit: 84). Dichos estereotipos, fueron reforzados con el paso de los años y más aún en una sociedad, como la chilena, se caracteriza por el machismo y la discriminación, situación que hoy en día se puede evidenciar claramente en el discurso anti migratorio que, se fundamenta en los prejuicios y en el sentimiento de superioridad que posee el chileno promedio que desde siempre ha intentado “blanquear” su imagen, renegando sus raíces principalmente mestizas.

Si bien, la migración afrodescendiente inicial ha ido desapareciendo a lo largo de los años, a causa tanto de la guerra como del propio mestizaje, actualmente esto vuelve a ser un tema de debate dentro de la sociedad chilena. La llegada de un importante número de migrantes afrodescendientes, provenientes de países como Colombia, República Dominicana y Haití, - estos últimos quienes han sido reconocidos en la sociedad por la barrera idiomática - cuyos registros datan del 2005, ha generado que temas como el racismo, se vuelvan cada vez más notorios.

Con respecto a las mujeres migrantes, a nivel latinoamericano, es a partir del 2001 cuando se evidencia una mayor entrada de estas, dentro de las cuales, las afrodescendientes constituían un porcentaje cada vez mayor. Debido a su condición migratoria, racial y cultural, estas se ven obligadas a generar ingresos en trabajos precarios y que acentúan los roles de género, como las labores de limpieza, de cuidado, incluso el trabajo sexual. Dicha situación, años más tarde, comienza a reflejarse en Chile.

Desde el retorno a la democracia, Chile ha experimentado un creciente aumento en el porcentaje de inmigrantes. Si bien, desde los 90' a entrados del 2000 la migración peruana ha prevalecido con un

porcentaje mayoritario de toda la población migrante, ahora esta se ha diversificado. Desde 2010, los porcentajes de inmigración aumentaron considerablemente, así lo demuestra el informe de la CEPAL / OIT de Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, el cual menciona que Chile es el país que más aumentó su población migrante entre 2010 y 2015 con un 3,5%.

Según los datos otorgados por el CENSO 2017, la población migrante se distribuye de la siguiente manera; Perú (25,2%), Colombia (14,1%), Venezuela (11,1%), Bolivia (9,9%), Argentina (8,9%), Haití (8,4%), Ecuador (3,7%), Otro (18,2%), Ignorado (0,5%). Pero de acuerdo a la actualización realizada el 12 de marzo de 2020 por el Instituto Nacional de Estadísticas, dichos porcentajes presentaron una importante variación, quedando de la siguiente manera; Venezuela (30,5%), Perú (15,8%), Haití (12,5%), Colombia (10,8%), Bolivia (8,0%).

Según datos entregados por el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), desde el 2005 al año 2013, la variación porcentual de los permisos otorgados a la totalidad de países fue de un 215,1%, frente a lo cual Haití creció en un 35.750%, República Dominicana en un 2.556,1%, Colombia en un 1.314,2%, Bolivia en un 1.301% y Venezuela en un 259,2%.

El aumento ya más evidente de la población haitiana en Chile, se dio por dos factores principales, el primero fue el terremoto de 2010 en Haití, que terminó por coartar las oportunidades de vida y de trabajo en el país, y el segundo fue la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití, donde Chile participó activamente y se dio a conocer entre la población. Sumado a lo anterior, la no exigencia de visas que en ese entonces operaba para los ciudadanos haitianos, generó la oportunidad para este nuevo proceso migratorio. De este modo, la migración haitiana se configuró como la primera ola migratoria de origen afrodescendiente en el Chile contemporáneo. Sin embargo, esto no estuvo exento de controversias, el aumento progresivo del arribo de migrantes haitianos, llevó consigo un aumento en los rechazos de ingreso al territorio nacional. Muchos de ellos, fueron reembarcados a su país de origen, si bien, algunos por no cumplir con los requisitos, otros por ser objeto de prejuicios por parte de la Policía de Investigaciones, de que estos pudieran permanecer en el territorio de manera irregular. En 2012, la población haitiana fue objeto de las tasas de rechazo más altas, en la cual el 50% de los recién arribados no era admitido.

Es importante considerar que, debido al flujo migratorio desarrollado en el último tiempo, hoy existe una distinción entre quienes nacieron en el extranjero y hoy residen en Chile y quienes nacen en Chile, pero cuyos padres no. Los migrantes internacionales recientes, es decir, aquellos que llegaron entre 2010 y 2017 corresponden al 67% de la población migrante, en dicho periodo de tiempo.

Si bien, en el contexto latinoamericano el porcentaje de población migrante femenina superó a la masculina, en Chile eso aún no sucede. Sin embargo, esta ha ido en un aumento constante durante el último tiempo y pasó de un 48,4% en 2018 a un 48,8% en 2019. Dentro de este aumento de la población migrante femenina, encontramos un aumento de las mujeres afrodescendientes, principalmente de mujeres haitianas que llegan al país en busca de una mejor calidad de vida, pero lo que primero encuentran en el país es el rechazo y la sexualización hacia su persona. Ellas sufren la discriminación desde el control fronterizo inicial, la cual se origina por algo tan básico como su color de piel, así como también su característica fisonomía que las diferencia del resto.

Si bien, en la última década, se ha dado mayor visibilidad a las mujeres migrantes tanto en el plano académico, analítico, mediante diversos estudios, así como también, dentro de la sociedad en sí misma, esto no significa que la discriminación y el racismo dejen de estar presentes. La sociedad chilena sigue invisibilizando la presencia de la población local afrodescendiente y los medios de comunicación se han visto incapaces de poder entregar información de forma clara, lo cual aumentó esta visión negativa, generando que los diversos mitos al respecto, perduren en el tiempo.

LA MUJER MIGRANTE Y AFRODESCENDIENTE EN CHILE

Hoy en día, seguir invisibilizando la presencia de las mujeres migrantes y más aún de las mujeres migrantes afrodescendientes, solo es un reflejo de la ignorancia de la sociedad chilena, así como también de las propias autoridades que, ignorando esta realidad e implementando medidas ineficientes sólo terminan por generar el aumento de las brechas y la desigualdad.

Los hechos de violencia hacia la comunidad inmigrante, que se pueden ver en los medios de comunicación como “hechos de violencia aislados”, están lejos de serlo. Más bien, son hechos de violencia sistemática que se desarrollan día a día y que lamentablemente, en ciertas ocasiones, terminan de manera trágica, como fue el caso de la mujer haitiana Joane Florvil, quien fue acusada de abandonar a su hija, cuando en realidad todo fue una confusión a causa de la brecha idiomática a la que se enfrentaba.

En Chile, debido a que no se considera la migración como un eje central de la política nacional, las medidas que se implementan al respecto resultan ser sumamente deficientes. Lo anterior, se refleja en diversas situaciones, siendo la principal, la tardanza en la entrega de visas y permisos de permanencia temporal. Muchos de los y las migrantes que llegan al país, lo hacen mediante una visa de turismo, pero al ser su intención quedarse, deben comenzar a buscar un trabajo, pero con dicha visa se ven imposibilitados a encontrar un empleo formal. Al verse obligados a trabajar de manera informal, pierden derechos básicos como la salud y el pago de imposiciones, además de tener que aceptar sueldos por debajo del sueldo mínimo.

Si desde unos inicios, sólo por la condición de migrantes, se deben enfrentar a dichas situaciones, cuando son mujeres la situación es aún peor, ya que se ven en una posición de sumisión en relación a sus jefes/empleadores, que en vez de tratarlas como una trabajadora más las tratan como esclavas. Dicha situación es relatada por una inmigrante haitiana de iniciales (R.B), que entregó su testimonio a la investigación “Mujeres Migrantes Haitianas en Chile” realizada por Reyes (2018).

Cuando llega acá a Chile, conoce a una persona que me ofrece trabajar con él en un local de comida... como yo viajo sola y no tiene donde vivir le dije que sí. Era un local donde vendes estas comida rápida como dicen ustedes y yo dormía en ese local [...] Yo tiene que hacer todo, limpiaba, cocinaba y atiende a las personas todos los días. hasta tarde de noche que llegaba el jefe a cerrar el local. Me pagaba 200.000 pesos y sin contrato. como yo no era chilena me dicen que sin papeles no me pueden hacer contrato. (R.B, 2018, p. 48)

Si no fuera suficiente con los malos tratos que ejercen los jefes y empleadores, estas mujeres deben enfrentarse día a día con los comentarios y constantes manifestaciones de rechazo y desprecio por parte de sus mismos compañeros de trabajo y mayormente de las mismas mujeres. A esto, se le suman las situaciones que deben enfrentar constantemente en espacios públicos, donde se les gritan con frecuencia frases misóginas, principalmente haciendo alusión a su color de piel o a dejar el país. Muchos migrantes, tanto hombres como mujeres, han señalado que en situaciones como ir en el transporte público, las personas se alejan o incluso se cambian de asiento como si estar cerca de ellos fuese sinónimo de algo negativo o incluso de peligro. Es importante destacar que, dicha situación a su vez es potenciada por parte de los medios de comunicación, que constantemente transmiten innumerables hechos noticiosos, donde son los inmigrantes los delincuentes, produciendo una sensación de temor en la población.

Por otra parte, el papel que juegan los estigmas socioculturales que se tienen de las mujeres afrodescendientes, se vuelven una cruz que ellas deben cargar en sus hombros. Durante el último tiempo, la llegada de inmigrantes de otros territorios, dentro de los que destacan aquellos pertenecientes al Caribe, han generado gran conmoción dentro de la población dado que, gran parte de este grupo de

inmigrantes provenientes principalmente de países como Colombia, República Dominicana y Haití, son en su mayoría mujeres y afrodescendientes.

A raíz de esto, se ha generado una gran estigmatización sobre estas mujeres, ya que muchas de ellas vienen al país a ejercer el comercio sexual, en particular las mujeres migrantes colombianas y dominicanas. Así como señala Pávez (2016), *“las mujeres colombianas afrodescendientes son percibidas como “prostitutas”, movidas por el interés económico”, lo cual también conlleva como el mismo autor señala a una doble metonimia racial y sexual, “todas las negras son colombianas” y “todas las colombianas son prostitutas”* (p. 28).

El mercado de la prostitución no está dominado en su totalidad por mujeres migrantes y afrodescendientes, ellas dentro de este rubro son una minoría, pero el simple hecho de tener un tono de piel distinto y de ser consideradas mujeres más “libidinales”, que atraen sexualmente a los hombres, genera un rechazo por parte de sus compañeras, en particular las chilenas. De esta manera, se genera un fuerte estigma que, no sólo recae en las mujeres dentro de este rubro, sino que se extiende a todas las mujeres afrodescendientes que llegan al país, donde son juzgadas desde el primer momento como mujeres que vienen a “venderse”, a “quitar hombres” o incluso a “trasmitir enfermedades”.

Por otro lado, gran parte de las mujeres haitianas que llegan al país, se desempeñan en trabajos de otra índole, principalmente de servicio, en locales de comida, como asesoras del hogar o en servicios de limpieza, pero, aun así, cargan con el estigma de que las “mujeres negras vienen a prostituirse”. Son juzgadas meramente por cómo se visten, como si la forma en que lo hacen fuera única y exclusivamente con el fin de atraer hombres. Bien queda expuesta esta situación en el siguiente fragmento de las entrevistas realizadas por Reyes (2018).

Acá es distinto en mi país, en Haití siempre hace mucho calor; acá hace frío y me enfermo cuando llegue... yo pensaba porque andan todos tan... tan abrigados, yo no me acostumbraba a eso cuando llegué, en mi país yo siempre anda con ropa chica, me gusta, pero aquí una vez una chilena me dice que me tapa porque mostraba mucho y los hombres me miraban solo pa' eso, ahora yo anda con mas ropa pa' que no me miren (T.B, 2017, p. 60).

Inclusive, muchas de las mujeres haitianas que llegan al país, poseen una educación media completa y también muchas de ellas tienen títulos, principalmente de carreras técnicas. El problema es que entre Chile y Haití no existe hoy en día un convenio que les permita a ellas poder convalidar su título y ejercer su profesión en el país. Por tanto, se ven en la obligación de aceptar el trabajo que encuentren, aunque eso involucre en su mayoría bajos sueldos y tratos inhumanos.

Cuando se habla de tratos inhumanos, estos no solo se rigen al aspecto laboral sino también a situaciones como vivienda, y servicios públicos, como la salud. Actualmente, ya es de conocimiento público las inhumanas situaciones de hacinamiento y salubridad en la viven miles de migrantes en Chile. Dicha situación, no es solamente porque ellos así lo deseen, sino también por los altos costos que implica arrendar un lugar para vivir en Chile, que por lo demás, cuando se trata de migrantes, los arrendatarios tienden a subir los valores de arriendo. Por lo que, en un mismo lugar terminan viviendo más de las personas recomendadas, ya que es la única forma en la que pueden acceder a un lugar para vivir. Otra de las entrevistadas por Reyes (2018) cuenta lo duro que es vivir en situaciones de este tipo.

[...]Hay personas que viven, yo donde vivo la verdad, la verdad hay un ratón y las cosas que tu vive, yo donde vivía allá (en Haití) no hay ratón, entonces no puede dejar el pan afuera en la noche porque hay un ratón en la casa y uno habla con la dueña de la casa y ella habla tanta cosa y no hace na'... imagínate tu estas entrando a tu casa y hay ratón, eso no es vida, eso es un animal peligroso [...] yo vivo con dos personas y pagó 120.000 pesos la pieza. (I.C, 2017, p. 53).

En cuanto a los servicios de salud, la violencia hacia mujeres afrodescendientes es evidente, en especial

frente a las mujeres haitianas, ya que desde el primer momento se enfrentan a la barrera del idioma. Uno de los aspectos más duros que ellas deben enfrentar, principalmente en la salud pública, es la violencia obstétrica. Recientemente en el Capítulo N.º 69 titulado “Violencia Ginecobstétrica en Chile” del Podcast “Mujeres en sintonía”, la psicóloga Sánchez, P señaló que,

La discriminación que viven las compañeras migrantes hoy en Chile que están pariendo en el sector público es horrorosa (...) Aquí se requiere que puedan integrarse nuevos paradigmas de atención al parto y con perspectiva de género y de derechos humanos porque como hoy no existe una regulación, muchas veces los relatos de las mujeres, sobre todo en los lugares que hay mayor discriminación, es como escuchar relatos de tortura. Hay bebés que nacen en el piso y mujeres que están pariendo solas (2020).

Es importante destacar también, la discriminación que sufren hombres y mujeres que son afrodescendientes, pero que cuya madre o padre es chileno, por tanto, ellos son también chilenos, pero solo por su color de piel son tratados como inmigrantes y discriminados como tal. Para objeto de este estudio, logramos hablar y recabar el testimonio de Ofelia Munizaga, quien se describe a sí misma como “afrochilena”, cantante, miembro y fundadora del colectivo de música Aynala, hija de madre angoleña y padre chileno, quien llegó a Chile el año 1999. Ella nos señala que, a sus 26 años, desde su perspectiva, el racismo no ha cambiado y que ella a diferencia de otros, ha tenido ciertos “privilegios”, por tener un padre chileno, pero que dichos privilegios debieran ser derechos.

Asimismo, nos señala que, desde su rubro, la música, la situación no es muy distinta, aunque a la vista de la población en general, el ambiente musical puede ser considerado como más “abierto” en la realidad, esto es bastante errado;

En el área musical no es muy distinto. Me a (sic) pasado estar en grupos de jazz en donde no se me a (sic) pagado ni para el pasaje siquiera y en donde se (sic) me insiste cumplir como corista porque bueno tener una negra de corista es COOL se ve bien en el escenario. Y bueno yo no soy corista soy cantante, y quiero ser respetada como tal. En Chile (sic) hay muchas músicas y artistas negras (sic) pero son invisibilizados por ser negros y por ser pobres o simplemente por no cumplir con la estética eurocentrista que se espera. El racismo sistemático lo que hace es marginarte a tal punto en donde terminas aceptando un montón de situaciones que determinan tu vida y la condenan para luego no poder del hoyo (sic). Es una estrategia sistemática de la esclavitud moderna para tener mano de obra barata, personas indocumentadas para poder hacer con ellos lo que se les venga en gana (Munizaga, 2020).

De esta forma, también nos lleva a reflexionar sobre la situación actual del país señalando que:

No sé si al aceptar trabajos tan precarios en donde se paga menos de 200 mil pesos se considera quitar la pega a alguien, me pregunto si quienes piensan eso han tenido que trabajar sin contrato y en condiciones paupérrimas. Y es que nadie está listo para alejarse de su familia abandonar sus tierras y costumbres para buscar un sueño americano que jamás existió. Este tipo de. Vivencias (sic) lo vivimos todas las personas negras en el mundo entero y mientras más negro eres más te marginan, te humillan y te quitan un montón de oportunidades las cuales deberíamos conocer cómo derechos y lamentablemente terminaron siendo privilegios. También me a (sic) pasado en los trabajos anteriores en donde tratan en lo posible de pagar menos y hacerme trabajar más horas de forma gratuita. Simplemente a la gente negra no se (sic) les trata con respeto, a quienes están embarazadas no se les da el asiento y si necesitas apoyo te ignoran (Munizaga, 2020).

ACTIVISMOS AFRODESCENDIENTES EN CHILE

El afrofeminismo es una subcorriente del feminismo, protagonizada por mujeres afro y/o afrodescendientes. De acuerdo con la antropóloga social Jabardo, (ed. 2012), el movimiento feminista negro surgió en la confluencia (y tensión) entre dos movimientos, el abolicionismo y el sufragismo, en una difícil

intersección. Aun teniendo una presencia relevante en ambos, la combinación de racismo y sexismo terminó excluyendo a las mujeres negras de los dos.

Por tanto, la base del feminismo negro o mejor dicho afrodescendiente, nace de esta categoría que se tenía de las mujeres negras, como que no eran mujeres a causa de su color de piel y de la condición de inferioridad a la que fueron relegadas. Por tanto, la principal estrategia de este movimiento se refleja en la idea de la reconstrucción, de dejar de verse como sujetas que responden a un amo, de pensarse y de reconocerse.

De este modo se edificó un movimiento afrofeminista que ha tenido como propósito visibilizar la diversidad, trascender la estructura tradicional, eurocéntrica y heteronormada de los movimientos afrodescendientes y feministas, así como, la lucha por la equidad desde espacios de diferencia. Sin embargo, pese a los significativos adelantos a nivel ideológico, discursivo y organizativo en lo que respecta la situación de las mujeres afrodescendientes, se hace necesario profundizar los esfuerzos en lo que respecta a los aspectos prácticos, materiales y decisorios, lo cual continúa representando uno de los mayores retos para las mujeres afrodescendientes en la actualidad. (Pineda, 2018, p. 50).

Las diversas organizaciones y colectivos que representan al afrofeminismo en Chile, se han dedicado a la visibilización de las mujeres afrodescendientes que, como hemos evidenciado, han vivido en un constante anonimato, tanto las mujeres migrantes, donde las mujeres haitianas destacan, así como las mujeres chilenas, en el caso de la comunidad afrodescendiente en Arica.

Tenemos el Colectivo de Mujeres Afrodescendientes Luanda, el cual ha dedicado sus esfuerzos en otorgar poder a las mujeres afrodescendientes, en temas tan diversos como la discriminación, los derechos humanos, el liderazgo, entre otros. Asimismo, existen otras organizaciones como, la Red de Mujeres Afrodiaspóricas, Microsesiones Negras, Negrocéntrixs, Colectivo Luanda, Aluna Tambo, Brigada Migrante Feminista, Colectiva Aynala y Secretaria de Mujeres Migrantes. Dichos colectivos, tienen como principal objetivo visibilizar que existen las mujeres afro, ya sean migrantes o afrochilenas, y así poder dar a conocer la realidad racista y sexista ante la cual deben enfrentarse día tras día.

Muchas de las vivencias de estas mujeres, la constante discriminación, el sentirse diferentes y fuera de lugar, en un país que constantemente busca "blanquear" la raza, como si aquello fuese sinónimo de evolución, las lleva a buscar a otras compañeras que se encuentren en su misma situación, para desde ahí poder crear resistencia. Así bien lo señala Palacios (2020), afrofeminista y parte de Negrocéntrixs, comentó en una entrevista con La Tercera, *"el feminismo que planteamos nosotras tiene que ver con la diáspora afrodescendiente y con la reivindicación y el orgullo de esa herencia"* (p. 20).

Sin embargo, estos colectivos aún no tienen la fuerza necesaria para incidir en las políticas públicas y las mujeres afrodescendientes constantemente son víctimas de una discriminación transversal, donde sus demandas aún no son escuchadas, ni canalizadas adecuadamente por estos colectivos. Ante lo cual, ha surgido con más fuerza la figura del afrofeminismo, que representa esta resistencia a la opresión patriarcal contra las mujeres racializadas.

Desde los inicios de la historia, las mujeres y en particular las mujeres afrodescendientes no tuvieron poder sobre su cuerpo, sufrieron la apropiación de sus cuerpos en todos los aspectos posibles, cultural, político y sexual. Hoy las mujeres luchan día a día por el derecho que tienen a decidir sobre sus cuerpos, porque lo político dejó simplemente de ser algo relegado a espacios específicos, hoy todo es político, hoy el cuerpo de la mujer es considerado espacio de lo político, porque conlleva una lucha por los derechos, que por muchos años fueron violentados e invisibilizados.

Los movimientos sociales afrodescendientes han obviado en su lucha los intereses y necesidades de las mujeres afrodescendientes, relegándolos, invisibilizándolos y con frecuencia postergándolos. Asimismo-

mo, en el movimiento feminista se ha diluido la experiencia afrodescendiente, al afirmar que todas las mujeres comparten la situación de opresión por el solo hecho de ser mujeres; pese a que la experiencia histórica afirma que el sufrimiento, la opresión y la desigualdad se experimenta de diversas formas, distinguiéndose, profundizándose y agravándose por la pertenencia a un determinado grupo étnico, clase social, situación geográfica, preferencia sexo-afectiva, entre otras variables.

Cuando hablamos del mito de la fragilidad femenina que ha justificado históricamente la protección paternalista de los hombres sobre las mujeres, ¿de qué mujeres se está hablando? Nosotras -las mujeres-negras- formamos parte de un contingente de mujeres, probablemente mayoritario, que nunca reconocieron en sí mismas este mito, porque nunca fueron tratadas como frágiles. Somos parte de un contingente de mujeres que trabajaron durante siglos como esclavas labrando la tierra o en las calles como vendedoras o prostitutas. Mujeres que no entendían nada cuando las feministas decían que las mujeres debían ganar las calles y trabajar (Carneiro, 2001, p. 22).

EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y SU INFLUENCIA DENTRO DE LA POLÍTICA NACIONAL.

La principal organización internacional dedicada a abordar el tema de la migración, es la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la cual, según su labor, se enfoca en fomentar la migración de las personas, pero de una manera ordenada para que así contribuya al beneficio de todos. Los ejes de esta se enraízan en su Constitución, la cual se basa en que, la migración puede ser un gran estímulo para el desarrollo económico de los países que reciben a los migrantes.

Si bien, ninguna legislación nacional aborda los temas relativos a los derechos de las personas migrantes, los instructivos presidenciales de 2008 y 2015, sobre los Principios de la Política Nacional Migratoria y los Lineamientos e instrucciones para la misma. Respectivamente, sí abordan dimensiones como el enfoque transversal de derechos humanos, el enfoque transversal de género, el principio de no discriminación y de consideración de los grupos vulnerables, la integración y protección social de los inmigrantes, el respeto a los derechos laborales de los trabajadores extranjeros en Chile y la reunificación familiar, entre otros. Sin embargo, los instructivos presidenciales, según el Dictamen N° 5832 de 2017 de la Contraloría General de la República, Constituyen normas de administración por medio de las cuales se señalan conductas para aplicar las leyes y reglamentos, pero no son decisiones que establezcan derechos u obligaciones para los administrados, ni pueden los servicios invocarlos para fijar normas generales y obligatorias propias de la función legislativa y potestad reglamentaria (Contraloría General de la República, 2017, p. 5).

No obstante, existe una legislación nacional que, resguarda al menos uno de los derechos de protección a los migrantes, la Ley 20.507, la cual “*tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal*” (Diario Oficial de la República de Chile, 2011). Del mismo modo, las mujeres migrantes afrodescendientes son especialmente vulnerables a ser víctimas de este delito.

Por otro lado, la ley N° 21.151 que “*Otorga reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno*” (Diario Oficial de la República de Chile, 2019), representa un gran avance y llena un vacío importante respecto de los derechos de la comunidad afrodescendiente chilena, entre los que se encuentran el reconocimiento a su identidad cultural, cosmovisión, etc. Sin embargo, siguiendo en la misma línea, no hay una legislación específica referente al respeto de los derechos de los migrantes y que, además, aborde a las mujeres afrodescendientes.

Cabe destacar que, dichas medidas que se han establecido en relación a la materia migratoria, se han implementado en base a hechos coyunturales y bajo la presión tanto de la ciudadanía como también de los medios de comunicación. Por tanto, ninguna medida ha logrado hacer frente a los problemas de

fondo de las políticas migratorias del país, que son las mismas que han perdurado desde el período de la dictadura. Esto genera aún mayores dificultades para las mujeres migrantes que, si desde un inicio deben enfrentarse a las falencias del sistema migratorio, deben también enfrentarse al machismo implícito de este, sin tener ningún tipo de seguridad ni de protección en caso de que algo les suceda. Si ser mujer en Chile es sinónimo de desprotección por parte del sistema, ser mujer migrante y por lo demás afrodescendiente, es simplemente convertirse en una nulidad para el sistema.

En cuanto a la legislación internacional, Chile ratificó en 2005 la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (2003). Sin embargo, esta se enfoca en los migrantes a modo general, no abordando en profundidad la protección a las migrantes en condición de vulnerabilidad por sus características culturales y/o raciales. Uno de los tratados internacionales ratificado por Chile, que se acerca más a esta materia, es la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la cual su Comité es el órgano encargado para su respectiva aplicación.

Ya en 2012, en sus Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53° período de sesiones (1° a 19 de octubre de 2012), el Comité manifestaba su preocupación por la exclusión social que vivían las mujeres migrantes y que, por tanto, les impedía el total goce de sus derechos fundamentales. Ante lo cual, el Comité recomendaba al Estado que, Adopte todas las medidas necesarias para mejorar la situación económica de las mujeres migrantes, acabando así con su vulnerabilidad a la explotación y a los que se benefician de la trata, así como su acceso a prestaciones sociales y servicios de atención de la salud, con independencia de cuál sea su condición, en particular en el caso de las mujeres embarazadas (Comité de la CEDAW, 2012, p. 10). Y que además el Estado parte, “ponga en marcha mecanismos para vigilar sistemáticamente la repercusión de las políticas sociales y económicas en las mujeres migrantes e informe al Comité al respecto en su próximo informe periódico” (Comité de la CEDAW, 2012, p. 10).

Asimismo, ante la situación de vulnerabilidad que viven las trabajadoras migrantes, este Comité aprobó en 2008, una serie de recomendaciones (Recomendación general No. 26 sobre las trabajadoras migratorias), donde manifestaba su preocupación respecto de la vulneración de los derechos humanos de estas, las cuales, si se encontraban en situación irregular, se veían más expuestas a situaciones de discriminación, incluida la racial. Razón por la cual, las mujeres migrantes afrodescendientes se llevan la peor parte.

Si bien, el Estado de Chile se ha hecho parte de esta Convención, adquiriendo el compromiso de seguir los lineamientos de estas al momento de ratificar, esto evidentemente dista mucho de la realidad nacional. A tal punto que, el mismo Comité de dicha Convención, logró evidenciar diferentes falencias por parte del Estado chileno hacia las mujeres migrantes, generando así recomendaciones al mismo. Pero que, de igual manera, fueron aceptadas por parte del Estado, sin tomarle el peso que corresponde, quedando éstas en nada concreto.

Respecto de otros convenios como, los Convenios de la OIT sobre los trabajadores migrantes de 1949 (núm. 97) y sus disposiciones complementarias de 1975 (núm. 143), estos no se encuentran ratificados por Chile, por lo que no podemos ahondar mucho en ellos. De todas maneras, no poseen el eje principal en las migrantes en su calidad de mujeres, mucho menos en un énfasis en su caracterización étnica, la cual, como hemos abordado a lo largo de estas páginas, influye en gran medida en cómo éstas se desenvuelven en el aspecto laboral.

Respecto de los tratados regionales, destaca la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, mejor conocida como la “Convención de Belém do Pará”, la cual en su artículo 9 menciona que,

(...) Los Estados Parte tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad. (Convención de Belém do Pará, 1995).

Esta Convención, ratificada por Chile en 1996, además de mencionar la condición de vulnerabilidad ante la violencia en la que se encuentran las mujeres migrantes, considera si estas se encuentran en gestación, lo cual las vuelve más vulnerables, dentro de esta, se encuentra la violencia obstétrica nombrada anteriormente.

A partir de lo anterior, podemos apreciar que tanto en la legislación nacional como la internacional existen importantes vacíos en cuanto a la migración femenina afrodescendiente o con enfoque en las características étnicas, que las vuelve más vulnerables a situaciones de discriminación. Si bien, en el ámbito internacional se dedican varios artículos de algunos Convenios a la protección de derechos humanos de las mujeres migrantes, especialmente en términos de derechos laborales, si hablamos de las mujeres afrodescendientes, indígenas, entre otras, no encontramos mayor legislación que vele por su debida protección.

Asimismo, no se evidencian mecanismos eficaces que respondan a una adecuada obligación de los Estados a cumplir con las disposiciones aceptadas. En el caso de la CEDAW, el Estado de Chile debe responder a los requerimientos del Comité de la CEDAW, otorgando las respectivas justificaciones de por qué no se cumplieron tales objetivos, mientras este Comité a partir de ello, evalúa recomendaciones respecto de las materias que están al debe y reconoce los avances que el Estado ha realizado.

Múltiples han sido los esfuerzos llevados a cabo por los diversos actores del sistema internacional en esta materia, ya sea los organismos internacionales, como las diversas iniciativas de las ONG y los movimientos transnacionales afro-feministas, que han buscado visibilizar a la migración femenina racializada como una oportunidad para el desarrollo en los países donde se asientan, incluido el reconocimiento de sus derechos sistemáticamente negados.

Sin embargo, existen grandes vacíos respecto al tema, principalmente en el área legal, donde si bien, se ha avanzado a través de tratados multilaterales, estos no han sido muchos y el compromiso de los Estados, particularmente el del Estado chileno, ha quedado al debe.

Por tanto, esto nos deja entrever que los mecanismos para el cumplimiento de éstos no ha sido el óptimo. Y no sólo el Estado chileno está al debe respecto de los estándares internacionales, sino que también respecto de una legislación nacional adecuada, que les permita a las comunidades de mujeres migrantes afrodescendientes, una amplia participación en las políticas que les afecten, así como de una integración multidimensional efectiva en la sociedad.

CONCLUSIÓN

A partir de lo anterior, se evidencian una serie de problemas estructurales en el Estado de Chile para la debida integración de las mujeres migrantes afrodescendientes, las cuales, dada su condición de mayor vulnerabilidad, se ven expuestas a constantes hechos de discriminación y de violencia racial y de género.

Frente a esto es necesario señalar que, la constante actitud de los diferentes gobiernos al dejar en segundo plano y considerar la migración netamente como un tema coyuntural y un “problema”, ha generado que los mitos sobre esta abunden en la sociedad, produciendo además cierto temor por parte de la ciudadanía hacia los migrantes y el proceso migratorio en su totalidad.

Los principales mitos que se han generado, principalmente en relación con las mujeres migrantes, responden primordialmente a estigmatizaciones sexuales que se hacen de estas, en relación con su color de piel y la forma de su cuerpo, como si por estos simples motivos estas estuviesen únicamente destinadas a ejercer el comercio sexual, casi imposibilitadas de ejercer algún otro trabajo. Y, por si fuera poco, se considera que ejercer este tipo de oficio fuese sinónimo de vergüenza y las relegase inmediatamente a una posición de inferioridad dentro de la sociedad.

Las mujeres afrodescendientes, han trabajado por años en la reivindicación de su cultura, la apropiación de su cuerpo, que por muchos años se les fue arrebatado, llegando incluso a desarrollar una corriente dentro del feminismo, el afrofeminismo, ya que incluso por mucho tiempo el mismo feminismo, en particular al inicio del movimiento feminista cuando este era dominado por mujeres blancas, no las incluyó como estas merecían. Aun así, pese a los esfuerzos de estas mujeres por reunirse, de forma totalmente autoconvocada, las autoridades siguen sin tomarlas en cuenta cuando son ellas quienes viven en carne propia el racismo y el sexismo, las que podrían entregar los lineamientos necesarios para poder generar políticas públicas que las involucren.

Por tanto, se torna necesario afrontar una serie de desafíos en múltiples aspectos, pero principalmente respecto de su integración. Primero que todo, derribar los mitos relacionados a la migración femenina afrodescendiente en Chile, donde se debe terminar con la visión de superioridad ante estas minorías, así como de la sexualización de su cuerpo. En segundo lugar, promover la reivindicación cultural y política de estas mujeres, donde tengan la capacidad de incidir en la política nacional, es decir, en las políticas públicas que les atañen. En tercer lugar, generar un amplio espacio dentro de la academia para la discusión de estos temas, dada la restricción de este espacio a las voces de las mujeres racializadas.

Es evidente lo mucho que queda por avanzar, tanto en integración sociocultural como en materia legal. Sin embargo, dado que es un proceso que se debe dar en conjunto con la sociedad chilena, se entiende que este sea lento y con muchos obstáculos. Es por esto que, el Estado debe generar y promover estos espacios para la discusión y entendimiento de las culturas, tan necesario para estos tiempos globalizados. En este caso, el proceso constituyente se establece como una oportunidad para la participación de los migrantes, así como para el reconocimiento de sus derechos como tal, especialmente de los más vulnerables, donde las mujeres afrodescendientes destacan.

Por otro lado, es necesario destacar que, las protecciones a las y los migrantes se han dado más que nada gracias a los tratados internacionales que ha ratificado Chile. Sin embargo, el poco compromiso de Chile con éstos, se han transformado en barreras para esta comunidad. De igual modo, en la legislación internacional se visualizan vacíos respecto del reconocimiento de derechos de los migrantes, especialmente de las mujeres migrantes racializadas que, si además son vulnerables en otros aspectos, son muy propensas a situaciones de violencia y discriminación, tanto dentro de la sociedad civil como en la estructura estatal.

BIBLIOGRAFÍA

- Amar, M. (2009). Discriminación, xenofobia y el racismo desde la perspectiva de género. Serie Informes N° 41-09. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones.
- Aninat, I. & Vergara, R. (eds.). (2019). Inmigración en Chile: Una mirada multidimensional. Recuperado desde: https://www.cep-chile.cl/cep/site/docs/20191119/20191119093613/librocep_inmigracion.pdf
- Arenas, C. & Silva, V. (6 de julio de 2018). Mujeres migrantes, Chile la peor decisión. Observatorio de Género y Equidad. Recuperado desde: <https://oge.cl/mujeres-migrantes-chile-la-peor-decision/>
- Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH). (2019). Mujeres migrantes en Chile: Desafíos y reflexiones. Recuperado desde: <https://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2019/08/Estudio-Characterizacion-de-la-Muier-Migrante-1.pdf>
- Belliard, C (2015). Negritudes Extranjeras en Chile, Significaciones y estereotipos sexo- genéricos racializados en torno a los inmigrantes afro-latinoamericanos en Santiago de Chile. (Tesis de pregrado). Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- Carrère, C, & Carrère, M. (2015). Inmigración femenina en Chile y mercado de trabajos sexualizados: La articulación entre racismo y sexismo a partir de la interseccionalidad. Polis(Santiago),14(42),33-52. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682015000300003>
- CEPAL y OIT. (2017). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: La inmigración laboral en América Latina (16). Recuperado desde: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41370/1/S1700342.es.pdf>
- Chávez, N. & Rojas, J. (2 de septiembre de 2018). La lucha negra en Chile. Kuriche. Recuperado desde: <http://www.kuriche.cl/2018/09/02/lucha-negra-en-chile/>
- Chávez, N (2016). MUJERES AFRODESCENDIENTES CHILENAS, RAÍCES AFRICANAS EN EL VALLE DE AZAPA Y ARICA (Tesis de pregrado). Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago, Chile.
- Contraloría General de la República, dictamen N° 5.832, 16 febrero 2017.
- Departamento de Derecho Internacional, OEA. (1994). Tratados Multilaterales: A-61: Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”. Columbia, Estados Unidos: Organización de los Estados Americanos. Recuperado desde: <https://www.oas.org/iuridico/spanish/firmas/a-61.html>
- Dirección de Extensión y Vinculación con el Medio de la UTA. (24 de julio de 2020). “Mujeres afrodescendientes: racismo y representaciones sociales” fue el tema tratado en segundo taller en Género de la Dirección de Equidad de Género de la UTA. Universidad de Tarapacá. Recuperado desde: <https://www.uta.cl/index.php/2020/07/24/mujeres-afrodescendientes-racismo-y-representaciones-sociales-fue-el-tema-tratado-en-segundo-taller-en-genero-de-la-direccion-de-equidad-de-genero-de-la-uta/>
- Espinoza, J. (31 de mayo de 2019). María Emilia Tijoux: “El problema es el racismo, no las inmigrantes”. Observatorio de Género y Equidad. Recuperado desde: <https://oge.cl/maria-emilia-tijoux-el-problema-es-el-racismo-no-las-inmigrantes/>
- Gabinete Presidencial. (2015). Instructivo Presidencial N° 5: Lineamientos e Instrucciones para la Política Nacional Migratoria” (p. 8). Santiago: Departamento de Extranjería y Migración. Recuperado desde: <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/03/Inst.-Pres-N°5.pdf>
- Gabinete Presidencial. (2008). Instructivo Presidencial N° 9: Imparte instrucciones sobre la “Política Nacional Migratoria” (p. 7). Santiago: Departamento de Extranjería y Migración. Recuperado desde: <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/03/Inst-Presidencial-N°-9.pdf>
- Godoy, G. (12 de marzo de 2020). Según estimaciones, la cantidad de personas extranjeras residentes habituales en Chile bordea los 1,5 millones al 31 de diciembre de 2019. Instituto Nacional de Estadísticas. Recuperado desde: <https://www.ine.cl/prensa/2020/03/12/seg%C3%BAAn-estimaciones-la-cantidad-de-personas-extrameras-residentes-habituales-en-chile-bordea-los-1-5-millones-al-31-de-diciembre-de-2019>
- González de Gispert, J (11 de Junio de 2019). “Aquí no hay negros”: cómo se borró de la historia de Argentina y Chile el aporte de los esclavos y los afrodescendientes. BBC News Mundo. Recuperado desde: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48508342>
- Ibañez, M. (23 de enero de 2017). La invisibilización de un origen. Migración afrodescendiente en Chile: una historia de más de cuatrocientos años. Facultad de Artes, Universidad de Chile. Recuperado desde: <http://www.artes.uchile.cl/noticias/130672/migracion-afrodescendiente-en-chile-una-historia-de-mas-de-400-anos>
- Information System on International Labour Standards. (s.f.). Convenios y protocolos actualizados no ratificados por Chile. Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11210:0::NO::P11210_COUNTRY_ID:102588
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2020). Estadísticas Migratorias: Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre 2019. Recuperado desde: https://www.ine.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migracion-internacional/estimacion-poblacion-extranjera-en-chile2018/estimacion-poblacion-extranjera-en-chile-2019-metodologia.pdf?sfvrsn=5b145256_6
- Jabardo, M. (ed.). (2012). Feminismos negros: Una antología. Recuperado desde: <https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Feminismos%20negros-TdS.pdf>
- “La fundadora del colectivo de música Aynala, Ofelia Munizaga, declaró su experiencia personal con el racismo”. (O. Munizaga, comunicación vía correo electrónico, 3 de septiembre de 2020).
- Ley N° 20507. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 8 de abril de 2011.
- Ley N° 21151. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 16 de abril de 2019.
- Naciones Unidas, Asamblea General “Promoción y protección de los derechos humanos, incluidos medios para promover los derechos humanos de los migrantes: Informe del Secretario General”, A/65/156 (21 julio de 2010), disponible en: https://www.iam.int/iahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/6_5/A_65_156_S.pdf

- Naciones Unidas, Asamblea General “Trata de mujeres y niñas: Informe del Secretario General”, A/65/209 (2 de agosto de 2010), disponible en: https://www.iom.int/iahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/65/A65209S.pdf
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, Nueva York, 18 de diciembre de 1979, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_sobre_todas_las_formas_de_Discriminacion_contra_la_Mujer.pdf
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), Recomendación general No. 26 sobre las trabajadoras migratorias, Nueva York, 2008, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEAW_C_2009_WP-1_R_7138_S.pdf
- OIM. (s.f.). Nuestra labor. Recuperado desde: <https://www.iom.int/es/nuestra-labor>
- OIM. (s.f.). Términos fundamentales sobre migración. Recuperado desde: <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>
- ONU: Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53º período de sesiones (1º a 19º de octubre de 2012): Chile, 12 Noviembre 2012, CEDAW/C/CHL/CO/5-6, disponible en: <https://ddhh.miniusticia.gob.cl/media/2016/12/CEDAW-Chile-2012-ESP.pdf>
- Ojeda, J. (2016). AFECCIONES AFROCOLOMBIANAS: Transnacionalización y racialización del mercado del sexo en las ciudades mineras del norte de Chile. Latin American Research Review, 51(2), 24-45. Retrieved September 29, 2020, from <http://www.istor.org.ezproxy.usach.cl/stable/43998421>
- Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”, 9 Junio 1994, disponible en esta dirección: <https://www.oas.org/iuridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio (N. 143) sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 24 Junio 1975, C143, disponible en esta dirección: https://www.ilo.org/dvn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::N-Q:12100:P12_100_INSTRUMENT_ID:312288:NO
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio (N. 97) sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1 Julio 1949, C97, disponible en esta dirección: https://www.ilo.org/dvn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12_100_INSTRUMENT_ID:312242:NO
- Organización Internacional para las Migraciones. (2017). La Constitución y otros textos fundamentales. Recuperado desde: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iom_constitution_sp.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones. (2006). Derecho Internacional sobre Migración: Glosario sobre Migración. Recuperado desde: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf
- Pineda G, Esther. (2018). Experiencias y resistencias de las mujeres afrodescendientes en América Latina y El Caribe. En Ocoró, Anny. y Alves, María. Negritudes e africanidades na América Latina e no Caribe. Volume 2. Brasilia (Brasil): Associação Brasileira de Pesquisadores Negros. Recuperado desde: <https://www.academica.org/estherpinedag/6>
- Real Academia Española. (2019). Diccionario de la lengua española (23º ed.). Consultado en: <https://dle.rae.es/discriminar?m=form>
- Red chilena contra la violencia hacia las mujeres. (7 de Septiembre de 2020). Mujeres en Sintonía. Recuperado desde: <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/paulina-sanchez-del-observatorio-de-violencia-obstetrica-se-requiere-que-puedan-integrarse-nuevos-paradigmas-de-atencion-al-parto-y-con-perspectiva-de-genero-y-de-ddhh/>
- Reyes, K. (2018) MUJERES MIGRANTES HAITIANAS EN CHILE: Prácticas cotidianas que manifiestan discriminación racial hacia las migrantes haitianas en Chile (Tesis de pregrado). Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile.
- Reyes, R. (9 de Junio de 2020). Afrofeminismos: Una trenza de raza, clase y género. La tercera. Recuperado desde: <https://www.latercera.com/paula/noticia/afrofeminismos-una-trenza-de-raza-clase-y-genero/34SUGGBAMVBR5A7B5S5FAX7QPM/>
- Silva, V. (6 de julio de 2018). Mujer y migrante, discriminadas por partida doble. Observatorio de Género y Equidad. Recuperado desde: <http://oge.cl/mujer-y-migrante-discriminadas-por-partida-doble/>
- Tijoux, M. & Córdova, M. (2015). Racismo en Chile: colonialismo, nacionalismo, capitalismo. Polis, 14 (42). Recuperado desde: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682015000300001
- Tijoux, M & Palominos, S. (2015). Aproximaciones teóricas para el estudio de procesos de racialización y sexualización en los fenómenos migratorios de Chile. Polis (Santiago), 14(42), 247-275. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682015000300012>



Seguridad Social para la Mujer Indígena Migrante Panameña

RESUMEN

La migración como parte del fenómeno social es producida por cambios generados a nivel económico, político, cultural y demográfico. Los cuales han afectado de manera diversa a la población migrante en general y muy especialmente a la población femenina siendo esta la más vulnerable. En el caso concreto de la migración femenina indígena panameña que migra a Estados Unidos y a los países Latinoamericanos, se han resaltado varias contribuciones: a la ampliación de la oferta de la mano de obra y a la recreación en las ciudades de sectores trabajadores por cuenta propia (vendedores, ambulantes, artesanos, etc.). Dicho fenómeno posee impactos en el orden de género y en las identidades étnicas de dichas mujeres, así como en las condiciones de vida y expectativas laborales, asimismo como de la protección a su seguridad social en sus trabajos. Como resultado de las migraciones indígenas, se pueden visualizar sus logros y costos vividos en términos del ejercicio de sus derechos. En el caso de México ha sido receptor de grandes masas de población migrante provenientes de la zona sur del país y como consecuencia comienza a exteriorizar el fenómeno de la migración (rural-urbana) en cantidades importantes, es como resultado un componente importante del crecimiento demográfico en algunos países latinos y Estados Unidos.

Palabras clave: Migración, seguridad social, empleo, informalidad, mercados laborales.

ABSTRACT

Migration as part of the social phenomenon is produced by changes generated at the economic, political, cultural and demographic level. Which have diversely affected the migrant population in general and especially the female population being the most vulnerable. In the specific case of Panamanian indigenous female migration that migrates to the United States and Latin American countries, several contributions have been highlighted: to the expansion of the supply of labor and recreation in the cities of self-employed sectors (vendors, street vendors, artisans, etc.). This phenomenon has impacts on the gender order and ethnic identities of these women, as well as on living conditions and work expectations, as well as the protection of their social security in their work. As a result of indigenous migrations, their achievements and costs experienced in terms of the exercise of their rights can be visualized. In the case of Mexico, it has been a recipient of large masses of migrant population from the southern part of the country and as a consequence begins to externalize the phenomenon of migration (rural-urban) in significant quantities, it is as a result an important component of population growth in some Latin countries and the United States.

Keywords: Migration, social security, employment, informality, labor markets.

FRONTERA DINÁMICA

Estados Unidos, es el principal receptor de migrantes internacionales en el mundo. Y tradicionalmente el destino más importante para el migrante mexicano, al igual que muchos otros migrantes de diferentes nacionalidades. Desde hace varias décadas Estados Unidos un país netamente migrante ha empezado a cerrar sus puertas y el abrigo al paso viajero indocumentado alegando una sobrepoblación migrante ilegal que afecta sus intereses económicos nacionales por la fuga de capital a otros países de Latinoamérica y Centroamérica sin mencionar el aumento de tráfico de armas y drogas. Causando una ruptura en el paradigma de una visión de una sociedad progresista en aras del siglo XXI conceptualizada en Estados Unidos, o por lo menos lo que trata de vender al resto del mundo, pero no se tratar solo de simular hay que serlo. *Las sociedades comprometidas deben enfrentarse a la discusión de paradigmas*

*antinómicos de modernidad/atraso, seguridad social/flexibilización laboral, pleno desempleo/desempleo.*¹(Vuolo, 1992). No obstante, es preciso decir: ¿Que tales procesos migratorios son de algún modo una característica de la modernidad ?; inherentes al desarrollo humano o puede poseer más que la voluntad humana, causas netamente económicas y sociales específicas así trae como consecuencia un fenómeno dialectico y multiforme que no escapa de una lógica global del sistema capitalista y que es parte de la estructura medular de dinámicas transnacionales del capital que ha adquirido la fuerza de reorganizar el mundo en la circulación mundial de mercancías. *Los cambios recientes en la economía mundial, acompañados por la automatización de los procesos de producción industrial y del sistema financiero, así como el desarrollo de los medios de comunicación, incluyendo el internet, lleva a cuestionar los puntos dualistas de la frontera.... La expansión del capitalismo en la era de la globalización genera un vertiginoso crecimiento de las transacciones comerciales, de la circulación del dinero, del tránsito de las personas, y la difusión de patrones culturales, fenómenos que han trastocado los antiguos límites y con ello el viejo concepto de frontera anclada en la idea de un espacio vacío y fijo.*² (Daniel, 2004) Cavilando la situación actual del movimiento migratorio hacia Estados Unidos de América podemos remontarlo hasta las crisis que caracterizan el fin del siglo XX y principios del siglo XXI que tienen sus correlatos en compromisos comerciales, políticos y sociales.

Visto desde la arista del escenario mundial lo cual permea la fragmentación, centralización, concentración de riqueza, así como su segregación, lo que permite describir de manera más amplia los procesos donde reside la disputa por territorios y la depredación de recursos naturales para la subsistencia de las potencias mundiales. Los procesos de mundialización de las economías dan como consecuencia la movilización de grandes masas de población migrante a países con mayores ingresos económicos. Se registran dinámicas en las poblaciones que buscan mejoras a su calidad de vida en los diferentes sectores sociales, ya que su país de origen no ajusta su modelo de aplicación de gestión en políticas públicas: locales, regionales, nacionales e internacionales. Manifestando heterogeneidad con la pobreza, miseria, fenómenos de exclusión que superan más allá de lo económico, ausencia del gasto social, una modernización excluyente y clasista; que contrasta una perspectiva más polarizada de dos mundos encontrados e interconectados entre sí. Entender el dinamismo, así como el comportamiento de los territorios fronterizos implica de algún modo el ausentismo del Estado, y su negación a la implementación de modelos económicos, consolidaciones diplomáticas, sometimiento a influencia internacional vulnerando constantemente la soberanía. En las primeras décadas del siglo XIX se caracterizó por la consolidación de Estados Naciones independientes que aún persisten en Latinoamérica y Centroamérica, largos procesos donde no dejaron estar presentes en su formación y más aún en su consolidación países europeos y principalmente los Estados Unidos de América. Los caminos recorridos transitaron en todo momento en la elaboración de políticas públicas y estrategias que apuntarán a:

- Explorar, delimitar y asegurar la ocupación y defensa de los territorios adjudicados como consecuencia de luchas y tratados internacionales;
- Políticas de colonización que garantizan la apertura de nuevos territorios;
- Materializar el acceso a territorios para la explotación de recursos primarios, destinados a la exportación;
- Controlar y mantener la estabilidad y debilitar las tensiones que pudiera condicionar la accesibilidad de los recursos naturales por parte del sector exportador, los países europeos y principalmente Estados Unidos de América;

¹ Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo, la modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina, Buenos Aires, UNICEF/CIEPP/LOSADA,1992.

² Laurelli Elsa, Fronteras y dinámicas trasfronterizas en la construcción de los espacios nacionales de los territorios de Mercosur, México, BUAP/RNIU, 2001 pág.99.

- Adecuar las formas de gobierno y administrar los Estados Nación de los países Latinoamericanos al modelo de desarrollo y subdesarrollo hegemónico de las potencias mundiales.³³ (Elsa Laurelli, 2001).

Tales escenarios dan como consecuencia estos conflictos, disputas y apropiaciones emergentes de migrantes (caravanas) a países extranjeros en el caso de México como país de paso con la frontera a los Estados Unidos de América determinando un escenario caótico y poco alentador al tratar de consolidar el tan añorado sueño americano por parte los migrantes ilegales. Este dinamismo globalizador por parte de los países del primer mundo y organismos internacionales económicos han construido un modelo de mercado ampliado y de nuevas fronteras donde dínamo políticas comerciales, poblacionales y tecnológicas donde se pretende interconectar el mundo y al mismo tiempo se yuxtaponen introduciendo viejas herencias históricas impuestas del viejo continente con relación a la cultura Latinoamericana que es la esencia de la identidad de cada país en la región. Estos sistemas implementan una estructura administrativa de control y explotación de las poblaciones y territorios latinos, apoyada de redes de infraestructura de trajines: marítimos, terrestres y aéreos. Implicando formas y modalidades de organización territorial y comercial, así como la definición de los tipos de fronteras internas y externas que acompañaran periodos de consolidación de la autoridad. *Las fronteras lineales, zonales, antiguas o modernas son soportes de diversas funciones o roles entre los cuales merece destacarse las funciones de representación de lo real, de lo simbólico y de lo imaginario.*⁴ (Foucher, 1991) dicha creación de fronteras latinoamericanas es un proceso que deriva la importación de un modelo de sociedad y de Estado- Nación desarrollado en Europa occidental, y que es resultado a su vez de la influencia y diversos articuladores de modelos de sociedad y Estado. *La idea actual de territorio de la nación resulta de la confluencia de los principios de soberanía nacional y de autodeterminación de los pueblos.*⁵ (Badie, 1995). Existen ciertas situaciones fronterizas que suceden dentro del camino se servidumbre que sirve para la interconexión de los países Latinoamericanos para el paso a Estados Unidos de América:

- Formación de fronteras permeables o casi inexistentes, la consolidación de relaciones entre poblaciones de otras regiones fronterizas poco controladas, en la que predomina las interacciones informales del contrabando, narcotráfico, trata de blancas, etc.;
- Formación de nuevas fronteras internas;
- Concentración de la modificación territorial de las fronteras actuales por el paso migrante en particular de países más cercanos a la frontera sur de México.

Analizar el proceso migratorio actual cuyo origen principal reside en el ámbito rural de los países latinoamericanos, y trasladarlo al contexto global que servirá para determinar el lugar de donde procede el migrante y su lugar destino sea cualquiera que este sea: país, región, ciudad; esta involucra un análisis socioeconómico en el contexto mundial capitalista, puesto que la proletarización de las actividades que lleva a cabo una unidad domestica (familia migrante), implica la transformación de una fuente de asalariados de capital. La migración son decisiones tomadas en el ámbito de la unidad domestica de las que forman parte de los individuos o familias que migran. Es importante estudiar la unidad doméstica en lugar de los individuos, ya que permite descubrir su carácter estratégico en la toma de decisiones a la movilidad y la fuerza de trabajo con la que cuenta, responde esto, por un lado, al desarrollo económico, características demográficas y los recursos que cuentan dicha unidad. Transformando ha hogares de comunidades rurales.

3 Laurelli Elsa, Fronteras y dinámicas trasfronterizas en la construcción de los espacios nacionales de los territorios de Mercosur, México, BUAP/RNIU, 2001 pág.99.

4 Bertrand Badie, la in des territories. Essai sur le désordre international et sur L'utilite socialoe du respect, París, Fayard (L'espace du politique), 1995.

5 Michel Foucher, Fronts et frontiéres. Un tou du monde géopolitique, París, Fayard,1991.

MIGRACIÓN INDÍGENA

La migración femenina indígena, indudablemente, debe de ser estudiada desde la perspectiva económica puesto que constituye una estrategia fundamental para el paso migrante por la frontera y mecanismo de sobrevivencia para las familias. Las migraciones indígenas femeninas, visualizando a la mujer indígena como sujeto migrante particular (con relación a las mujeres no indígenas y a los hombres indígenas) en el contexto de las migraciones, indica que la migración femenina indígena no ha sido analizada como práctica específica de movilidad humana, lo que determina un desconocimiento de las particularidades étnicas y genéricas de los flujos migratorios indígenas. A ello se une la ausencia de teorías explicativas que superen sesgos etnocéntricos y androcéntricos en los estudios sobre migración. Relacionado principalmente con los procesos de urbanización e industrialización de las economías mundiales, donde se permeo uno de los modelos económicos predominantes de la era de la industrialización moderna: modelo de industrialización por sustitución de importación (MISI). Para dar una explicación de la migración (rural-urbana) relacionada con el flujo migratorio indígena (mujer), el hecho era descomponer tribus, etnias, población rural con el fin de que se dirigiera principalmente a las ciudades nacientes, frente a la revolución de los modelos económicos bajo la mira del contexto económico mundial. Focalizando la población migrante indígena y en particular a la mujer, en actividades industriales en ciudades y convertir esa masa de flujo migrante a la conversión paulatina del sector manufacturero en establecimientos de maquiladoras para poder fragmentar la cultura intrínseca de los pueblos indígenas y patentarla como un producto de la modernidad. Sus tejidos, sus colores, combinaciones artísticas de productos orgánicos pertenecientes a una cultura indígena, a una transformación de manufactura en masa para el comercio global. En donde sólo el sector empresarial fuese más beneficiado, anticipando explotación laboral, pérdida de la identidad, control sobre los flujos migratorios, situación de desigualdad laboral, pérdida de seguridad social y patentar productos, estilos y creaciones artesanales étnicas como un producto de la globalización y el control del mercado. *Para Durin estos flujos migrantes salió en definitiva a la luz los indígenas abarcando importantes ciudades, tanto en México como en Latinoamérica. Por tanto, la cantidad de estudios dedicados a los indígenas residentes en las urbes aumentó de manera considerable. Desde su perspectiva, esto se debió a un contexto de politización de las fronteras étnicas y a la emergencia de los indígenas como actores políticos. De acuerdo con Durin: son tres los tipos de ciudades adonde se dirige la población indígena: industriales, agroindustriales y turísticas de sol y playa. Asimismo, señala que la razón de esta migración a las ciudades ya no es el proceso de industrialización, sino la globalización económica, pues el arribo a una urbe, con diferente vocación económica, no garantiza conseguir mejores oportunidades de vida; por ello algunos migrantes continúan su peregrinaje, ya sea de ciudad en ciudad, o de campo agrícola a campo agrícola, para finalmente internarse en Estados Unidos⁶. (José Aurelio Granados Alcantar, 2020) la distribución étnica migrante sea diversificada ya que no solo comprende de la migración nacional, sino que además abarca la internacional, sus asentamientos en zonas de fronteras internacionales, villas, ciudades periféricas, metrópolis etc. Estos cambios se deben a la reorientación de las corrientes migratorias impulsadas principalmente por la aparición o consolidación de zonas industriales, que generan demanda de mano de obra agroindustrial, industrial, maquila, agrícola, servicios y labores de casa. Donde los indígenas se emplean en labores de baja calificación.⁶*

⁶ José Aurelio Granados Alcantar, M. F. (01 de 07 de 2020). Estudios demograficos y urbanos. Obtenido de Tendencias de la migración interna de la población indígena en México, 1990-2015: <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1726/1959>

La mayoría de los migrantes indígenas provienen de países en zonas rurales con un alto índice de migración y atraso tecnológico, por lo que no se concibe otra solución más que la migración derivado de la pobreza extrema y de precarias condiciones del estilo de vida que les toca vivir. La población indígena migrante es tan diversa que es una aberración encasillarla en un solo patrón migratorio. *El empleo del criterio lingüístico constituye una aproximación práctica para identificar a la población indígena; parte del supuesto de que la preservación de la lengua constituye el rasgo objetivo de mayor representación ante otros elementos, como las costumbres, los valores y las prácticas cotidianas que pueden identificar a los grupos étnicos. La aplicación del criterio lingüístico en los censos de la población indígena migrante considera a la población total migrante se puede identificar de donde es residente el migrante ya sea de un país, estado o municipio, según sea el caso*⁷. (Alcantar, 2020) es importante reconocer la especificidad de los fenómenos migratorios a través de los fenómenos culturales y étnicos como factor de impacto para determinar las condiciones de vida, la dinámica de la población migrante y el desarrollo entre los grupos sociales, las cuales no solo se mueven dinámicamente por factores netamente económicos. La identificación de la población indígena que se mueve dentro de los países Latinoamericanos presenta sus complejidades, tomando la mayor parte de las catervas indígenas que viven en zonas rurales y la mayor parte de ellos todavía se emplea en el sector agropecuario. El costo de la vivienda puede explicar esta situación puesto que en el sector agropecuario los patrones facilitan el alojamiento de sus trabajadores con el fin de concentrarlos y explotarlos laboralmente jornadas excesivas de trabajo costeadando mucho las utilidades netas de sus productos que salen al mercado puesto que dicha población indígena no es especialista en ninguna actividad de la ciudad, aunque si bien la mujer indígena se ha adaptado a trabajos domésticos que son los más solicitados en las ciudades. Sin embargo, la población migrante indígena se ha acomodado en la ciudad, gracias a la gran demanda de empleo maquilador, haciendo esto posible que este grupo en especial se emplee en actividades manufactureras además de las domésticas. Las indígenas son el sector de la población más vulnerable, pues la migración se integra a jornadas a empresas del sector agrícola y manufacturero ya que se han valido de la necesidad de ingresos en las mujeres indígenas para mantener a sus hijos, aunque eso signifique condiciones de trabajo precario relacionadas muchas veces con el origen étnico y la escasa calificación formal. Dada la complejidad de este fenómeno migratorio existen varios factores establecerse la presencia de problemas agobiantes que afectan a la población femenina indígena migrante de manera particular:

- La imposibilidad de obtener paga directa por su trabajo;
- Vulnerabilidad ante diversas formas de violencia, incluso sexual, en el ámbito de trabajo;
- La subordinación frente a figuras masculinas del entorno de trabajo y de su propio contexto grupal;
- Sujeción a la presencia masculina en las situaciones públicas.
- Se ven obligadas a compartir espacios de vivienda (como parte de las prestaciones que dan los patrones a sus trabajadores migrantes puesto que la mayoría no tienen donde dormir) con grupos extensos que incluyen personas desconocidas. Esa situación las expone al riesgo de abusos de diversa índole;
- Problemas para acceder a los servicios de atención médica;
- Trabas para acceder a la educación escolar de sus hijos e hijas;
- Algunos casos de discriminación y escarnio público;
- Eventos de acoso sexual laboral por parte de capataces, patronos u otros.

⁷ Alcantar, J. A. (01 de 07 de 2020). Tendencias de la migración interna de la población indígena . Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102018000200327#B39

Ilustración 1

Representación gráfica de las principales causas de la movilidad, desde la perspectiva de las mujeres indígenas panameñas



Fuente: elaboración propia.

Por parte de los patronos que contratan mujeres indígenas migrantes se conjetura las siguientes causas por las cuales requieren dicha mano:

Ilustración 2

Representación gráfica de las principales causas de la contratación de mujeres indígenas panameñas, desde la perspectiva de los patronos :



Fuente: elaboración propia

Para los indígenas que optan no salir del país origen (Panamá), estas comunidades en su mayoría campesina se organizan para laborar la tierra para su subsistencia, aunque destinan algunos productos al mercado para obtener ingresos y comprar bienes que no producen. Su situación de ingresos es precaria para la mayoría de la población indígena, sin que esta ostente la capacidad de acceso a servicios básicos. De cada 100 viviendas de las comarcas indígenas del país de Panamá, 90 de ellas no tienen agua potable.

- En las comarcas Emberá-Wounam el 90% de las viviendas no tienen agua potable;
- En la comarca Ngabe-Bugle el 70% no tienen acceso de agua potable;
- En la comarca Kuna-Yala de 100 habitantes 32 no tienen agua potable;
- En las comarcas de Kuna-Yala de cada 100 viviendas 92 carecen de letrinas;
- En la comarca Ngabe-Bugle de cada 100 viviendas 73 no tienen letrinas;
- En la provincia de Emberá de cada 100 viviendas 53 no tiene letrinas;
- Las que le siguen Darién y Bocas del Toro con 38 y 17 viviendas de cada 100 no tienen letrinas.

Las áreas de gran presencia indígena panameña no son favorecidas con el esfuerzo de suministrar agua potable y servicios básicos. Por lo que permanecer en su país no pinta un escenario mucho mejor para poder vivir dignamente, optando como solución la migración. Sin mencionar la difícil situación en materia educativa, ya que los pueblos indígenas luchan por el acceso a la educación. Otro factor que determina también la movilidad y migración para culminar sus estudios en otros países.

FACTORES QUE ESTIMULAN LA MIGRACIÓN

La perspectiva Norte Americana, concibe que el principal motivo que da el origen y estimula la migración de los países del Sur, lo constituye la demanda de mano de obra barata y de escasa calificación por parte de los distintos sectores de actividad productiva de ese país. Lo cual gracias a la migración ilegal a podido mantener su crecimiento y precios competitivos en el mercado. Los trabajos ofertantes de Estados Unidos, en su mayor parte, son poco atractivos para el trabajador norteamericano; consideradas ocupaciones de trabajo pesado u denigrante, poco calificadas y de baja remuneración salarial. Para el caso del inmigrante ilegal se ve forzado a un atractivo es el diferencial salarial de su país de origen, esto es una ventana de oportunidad de trabajar por un salario mayor al que este pudiese ser ofertado en su país natal. Aunque ello, implique, en varios casos, laborar en ocupaciones menos calificadas de las que podría desempeñar en su país. Con la posibilidad real de progresar y de conseguir un modo de vida que ofrecer, una mayor seguridad de vida, oportunidad de desarrollo e incluso la ocasión emprender un negocio propio en su país. Para los empresarios, es un factor de atracción lo que representa la rentabilidad de la mano de obra migrante, aunque contraria a la ley de dar una percepción salarial menor a la que tendría que ofrecer a un estadounidense para que estuviera en la disposición de hacer el trabajo requerido. Este escenario fijo permea la posibilidad de que mayores personas de Latinoamérica y Centroamérica estén optando en ir a trabajar a Estados Unidos, lo que aumentaría un flujo masivo de inmigrantes dispuestos a trabajar en condiciones deplorables y paupérrimas que ofrezcan los empresarios norteamericanos sin garantizar las condiciones mínimas de seguridad social, por el simple hecho de recibir una paga mucho mayor que estas no podrían aspirar en su país origen. Es un hecho que también, para muchos migrantes, toman la decisión de irse de su país a Estados Unidos no necesariamente por falta de empleo, sino que además por la violencia e inseguridad que sufren en su país. Otro factor que se debe de considerar, como incentivo de permanencia, es la dependencia creciente de las divisas

para un porcentaje importante de familias que no optaron por inmigrar de su país de origen. Si se considera que la mayor parte de los recursos que ingresan los migrantes son destinados a la manutención de sus familias, la decisión de regresar a su país de origen sin la certeza de un ingreso seguro o con la capacidad de mantener a sus familias, se convierte en un incentivo determinante para permanecer en Estados Unidos. Aunque esto signifique trabajar en condiciones de vulnerabilidad. La seguridad se ha convertido en un elemento determinante de política exterior de Estados Unidos de América. Se han formulado políticas de frontera y se administra el tema de la migración y los criterios de seguridad. Desde la óptica de Estados Unidos, la frontera sur de México no queda excluida de esta visión fronteriza que se ha fortalecido por factores de riesgo y vulnerabilidad. Un hecho innegable es que, a partir del 11 de septiembre 2001, el gobierno de Norteamérica privilegio el tema de seguridad sobre cualquier otro tema de su agenda, lo cual ha tenido un impacto colateral sobre sus fronteras y principalmente sobre la frontera terrestre mexicana, en donde se incrementó la rigidez para ejercer un mayor control sobre todo el que cruza de manera ilegal.

A pesar de todo el esfuerzo, es un hecho que detener los cruces ilegales han sido un fracaso, por no arrogarse el efecto de disuadir que esperaban, pues cientos de miles indocumentados siguen cruzando cada año su frontera. De esta forma ha generado una dinámica de impactos negativos en la interacción económica y social de las comunidades fronterizas y en el ambiente político de la relación bilateral. En la frontera Sur de México se extiende a lo largo de 1,149 km, de los cuales 956 corresponden a la línea fronteriza con Guatemala y 193 con Belice. Los estados limítrofes del sur y sureste de México son Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo que comprenden a los 23 municipios fronterizos; correspondientes a Chiapas, dos a Campeche y dos a Tabasco, todos ellos colindantes con Guatemala; y un municipio en Quintana Roo que hace la frontera con Belice.⁸ La población de los estados fronterizos representa el 7.57% del total de la República y su tasa media de crecimiento poblacional es de 3.17%, muy por encima de la media nacional. De acuerdo con el Informe sobre desarrollo humano sobre México, publicado en 2002, los estados fronterizos ocupan las siguientes posiciones nacionalmente en lo que se refiere al Índice de Pobreza Humana: Chiapas ocupa el 31; Tabasco, el 28; Campeche, el 22 y Quintana Roo, el 1. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), Chiapas es el estado de la república con mayor marginación, Campeche es el octavo, Tabasco el noveno y Quintana Roo el Vigésimo, lo que significa que la pobreza es uno de los factores que prevalecen en la frontera sur de México⁹. La frontera sur a pesar de su porosidad y complejidad natural, vive en los albores del nuevo milenio una transformación por la reincorporación de refugiados y migrantes por procesos sociales lo que infiere que la presión migratoria en la región es mayor en las últimas décadas. Hecho que demuestra que los estados fronterizos del sur presentan altos y crecientes índices de emigración a Estados Unidos. Simultáneamente, la inmigración y la transmigración principalmente de centroamericanos que buscan mejores condiciones de vida y la posibilidad de conseguir trabajo en Estados Unidos, creció vertiginosamente. El fenómeno migratorio que se suscita en la frontera sur de México fue rediseñado a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de que estos hechos influyeran en la redefinición de la estrategia de seguridad nacional en México, la aseveración es tan exacta. La decisión de aumentar la vigilancia en la frontera sur tuvo como consecuencia inmediata un mayor control para impulsar los hechos ilícitos y frenar los ilícitos, tanto en materia migratoria como de seguridad. Sin embargo, conforme pasó el tiempo la situación en la frontera se transformó y el gobierno debió de cambiar su estrategia, tanto nacional como de cooperación internacional. Dado al incremento de los flujos de centroamericanos y de otras nacionalidades que ingresan en México con el fin de llegar a Estados Unidos, así como el incremento en las redes de tráfico de personas, el gobierno federal se dio a la tarea de estructurar una política integral para avasallar estos problemas. Sin embargo, si bien la pobreza se conjuga en el carácter irregular del fenómeno migratorio de los países periféricos, éste es posible, en tanto se revela como un fenómeno intrínseco a las grandes tendencias globales, que se visibiliza como una pieza clave para solucionar los problemas de eficiencia y competitividad que enfrentan las economías desarrolladas, particularmente la estadounidense.

MIGRACIÓN INDÍGENA FEMENINA PANAMEÑA

Según datos de la CEPAL (2014) en base a los últimos Censos de los países de América Latina y el Caribe, de una manera general, la población no indígena migra más que la indígena a lo interno del país. El dato relevante para el caso que nos ocupa es que Panamá es prácticamente el único país (junto con Uruguay) donde la tasa de la migración interna indígena supera a la migración no indígena, ubicando al

⁸ Del estado de Chiapas los municipios fronterizos son: Suchiate, Frontera Hidalgo, Metapa, Tuxtla Chico, Unión Juárez, Cacahoatán, Tapachula, Mazapa de Madero, Ametango de la Frontera, Frontera de Comalapa, La Trinitaria, Las Margaritas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Benemérito de las Américas, Ocosingo y Palenque. Del estado de Tabasco: Tenostique y Balacán. Del estado de Campeche: Candelaria y Calakmul, y del estado de Quintana Roo: Othón P. Blanco, INEGI, Extensión territorial, <http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/datosgeogra/extterri/frontera.cfm?c=154>, INEGI, Mapa Digital México, <http://galileo.inegi.gob.mx/website/mexico/viewer.htm?pagant=1>, J. Jacobo Dardón (coord.), Judith Gómez M., Juan Luis Velásquez C., Silvia Irene Palma C., Carlos Martínez A., La frontera de Guatemala con México: Aporte para su caracterización, FLASCO, Sede Académica Guatemala, 2002, p. 49.

⁹ Andrés Fábregas Puig, "Vivir en la frontera Sur de México", en Philippe Bovin (coord.), Las fronteras del Istmo. Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central, México, Centro Frances de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1997, pp. 343-345.

país en una tendencia particular en el contexto de la región¹⁰ (CEPAL, 2014) es poco el estudio que se ha hecho con relación a las características de migración de las mujeres indígenas en Panamá, las mujeres han migrado desde mucho antes de lo que revelan los datos y estudios sobre movimientos humanos de poblaciones indígenas por las particularidades de género, etnia y las condiciones de estos flujos.

En relación con los datos sobre migración indígena, según recoge el Diagnóstico de situación de las mujeres indígenas en Panamá en base al censo del 2010, "existe aproximadamente un 25% de población indígena que vive en un lugar diferente a aquel donde nació. Del total de esa población indígena migrante, un 53% son hombres y un 47% son mujeres, lo que indica que la migración indígena masculina es levemente superior a la femenina". El mismo diagnóstico arroja que: las mujeres indígenas (7,08%) migran más que las mujeres no indígenas (4,98%); y que las mujeres indígenas (7,08%) migran ligeramente menos que los hombres indígenas (8,13%).¹¹ (Rodríguez E. y., 2013) los flujos la migración indígena femenina se presiden a zonas rurales o urbanas, donde se compendian mayores oportunidades de empleo para ellas; en el sector agrícola, en el comercio informal, en el trabajo doméstico o en la venta de artesanías. Así mismo, otro componente de atracción de los lugares de destino para las migrantes indígenas es el acceso a servicios básicos para ellas y sus familias (educación y salud). Existen dos modelos migratorios entre las mujeres indígenas de Panamá:

- Mujeres que migran en familia, con esposo e hijos;
- Mujeres que migran sin cargas familiares.

En el segundo rubro se puede conceptualizar dos tendencias directas de sujetos de migración: jóvenes que migran con el objetivo de estudiar o continuar con sus estudios y en menor medida las que buscan acomodarse en un empleo (formal o informal), y la de más edad en el primer rubro suelen ser jefas de familia que buscan mejorar su calidad de vida, o por causa de abandono del marido y padre de los hijos. Acerca de las mujeres indígenas que migran en familia se trata de un patrón migratorio común entre quienes se encuentran casadas o unidas. Si bien este patrón se da en todos los pueblos indígenas del país, es entre los guna¹² donde se observa mayor prevalencia. En estos casos es común que el marido migre primero, adelantándose a la familia con el objetivo de encontrar residencia y trabajo, y cuando esto se resuelve, se produzca la reagrupación en el lugar de destino. También se observan grupos familiares que salen juntos desde el lugar de origen, algo que, con el paso del tiempo, se da con mayor intensidad.

Rodríguez, Eugenia y Ane Iturmendi 2013. Igualdad de género e interculturalidad: enfoques y estrategias para avanzar en el debate. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Panamá. Los guna son un pueblo indígena amerindio localizado en Panamá y Colombia. Su idioma hace parte de la familia lingüística chibcha. En lengua guna¹², se autodenominan como dule, que significa "persona".

Ello se debe a que los migrantes cuentan con redes familiares o sociales, en el lugar de destino, que facilitan arreglos relativos al trabajo (formal o informal) y la residencia antes de la partida. En familia también suelen migrar las mujeres indígenas que se desplazan temporalmente a Costa Rica para la cosecha del café. O en casos más radicales a Estados Unidos por cuestiones económicas y de inseguridad en los países periféricos en donde llega asentarse temporalmente. Las mujeres indígenas de este patrón migratorio indígena (migrar en familia), en un principio, que no llegaron a la ciudad para trabajar fuera del hogar, más bien a acompañar a sus maridos y ofrecer oportunidades nuevas a sus hijos en relación

¹⁰ América Latina (10 países): migrantes internos entre divisiones administrativas mayores (DAM) en los 5 años previos al censo, según étnica, último censo. Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) División de Población, CEPAL (2014).

¹¹ Rodríguez, Eugenia y Ane Iturmendi 2013. Igualdad de género e interculturalidad: enfoques y estrategias para avanzar en el debate. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Panamá.

¹² Los guna son un pueblo indígena amerindio localizado en Panamá y Colombia. Su idioma hace parte de la familia lingüística chibcha. En lengua guna, se autodenominan como dule, que significa "persona".

con recursos de educación, vivienda y acceso a la salud. Entre las que trabajan fuera del hogar se encuentran las que se dedican a la confección de artesanías desde su llegada a la ciudad, aquellas que, tras un tiempo viviendo en la ciudad al crecer las necesidades económicas en el hogar o no ser suficientes los ingresos generados por el marido se convierten también en trabajadoras fuera del hogar. Entre sus ocupaciones se encuentra principalmente el trabajo doméstico, en condiciones laborales marcadas por la informalidad y la precariedad. Esta migración internacional entraña formas de desprotección y vulnerabilidad. Es en la migración femenina indígena, donde la desprotección y la vulnerabilidad del migrante se manifiesta en una violencia más abierta y deliberada que comienza desde su lugar de origen hasta su lugar de destino. En su tránsito por los países de Centroamérica y hasta la frontera sur de México, una frontera que cada vez muestra más tintes como un corredor migratorio multinacional, es visible un vivir social signado por la, confrontación social, la desigualdad, la inseguridad, la pobreza, marginación y la exclusión por cuestiones étnicas. A las que se les suma hechos como el narcotráfico, el contrabando de armas y pandillas juveniles, que modulan la dinámica social que, ante el carácter inconexo de los hechos emitidos por los medios de comunicación, propicia el miedo, la aversión y el juicio de culpabilidad por el origen étnico y los problemas internos de su país origen que los obligo a tomar la decisión de salir de ahí en busca de una mejor calidad de vida.

Uno de los esquemas migratorios más distinguido, son por las condiciones de invisibilidad y vulnerabilidad en las que se produce, es el de las mujeres indígenas jefas de familia que migran solas, con el objetivo de trabajar y generar ingresos para el mantenimiento de ellas y sus familias. Son mujeres proveedoras de sus familias que, ante la imposibilidad de generar ingresos suficientes en sus lugares de origen, optan por migrar a destinos con mayores oportunidades, asumiendo con ello algunos costes. Su perfil sociodemográfico de estas mujeres migrantes denota que son jóvenes, madres menores de edad, sin apoyo por parte de sus familiares u económico. Responsables de mantener una familia (hijos e hijas), que viven dentro de un contexto de pobreza extrema sin oportunidades locales de salir de ella.

La migración se opta como la única solución real de escape de la pobreza incluso es visto como una estrategia de supervivencia. *Los hijos e hijas de estas mujeres migrantes quedan al cuidado de familiares cercanos, normalmente la abuela, en quienes quedará la responsabilidad durante los periodos de ausencia de la madre. Esta situación muestra cómo se articulan las “cadenas de cuidados”*¹³(Amania, 2007). Las migraciones se pueden dar por motivos económicos por la tasa de empobrecimiento de mujeres indígenas en su lugar de origen, aunado a eso el despunte creciente de las mujeres en condición de jefatura familiar, esto debido a que el marido migró previamente para desvincular su responsabilidad, ya sea también el caso por abandono de hogar, fallecimiento del padre de familia, por dominación masculina en sus hogares o comunidades, esposos violentos, para acceder algún servicio de salud sexual/reproductiva, producto de violaciones a mujeres indígenas como un sector vulnerable y desprotegido del amparo y protección de la ley etc.

La segregación sistemática que se alude por la étnica y el género impactara en el mercado laboral en los lugares de destino, mermara las oportunidades de las mujeres indígenas, así como de sus condiciones laborales que estarán dispuestas a soportar, marcada por la discriminación, potenciada por la condición: de ser mujer, indígena, y por ser migrante y además por ser pobre. Sin mencionar las escasas competencias laborales y formación académica que la pondrá en una mejor posición para su mejor inserción laboral en un mercado altamente competitivo, *la migración femenina indígena y el trabajo doméstico, pues uno de los ámbitos laborales más ocupados por las mujeres indígenas es precisamente el trabajo en casas de familia.*¹⁴ (Rodríguez E. y., 2016) esto es la solución a la pobreza o mínimo la posibilidad de allegarse de recursos, y el acceso al limitado servicio de salud pública, pero al mismo tiempo es una apertura a una brecha en un muro de hierro. Sin mencionar que aun en el cambio de país, consiguiendo

¹³ Los guna son un pueblo indígena amerindio localizado en Panamá y Colombia. Su idioma hace parte de la familia lingüística chibcha. En lengua guna, se autodenominan como dule, que significa "persona".

¹⁴ Rodríguez, Eugenia y Francisco Herrera 2016. "Trabajar en casa de familia: mujeres indígenas migrantes en el empleo doméstico en Panamá" Revista Quaderns de Antropología. ICA. Barcelona

aun el acceso a un trabajo ya sean los hijos y las hijas de las mujeres indígenas y en especial la madre se colocan en una situación especial de vulneración a explotación laboral y marginación de los lugares destino. El cambio de país producto de la migración puede si en efecto solucionar ciertos problemas vividos en el país de origen, pero acarrea otros nuevos en destino por lo que se puede ver como una solución problemática. En el ámbito de salud se muestra el ambivalente impacto de migración en la vida de las mujeres indígenas migrantes: ven mejorado su acceso a los servicios de salud, medicamentos y especialistas. Pero la jornada laboral empeora su condición física puesto que sufren de una mala alimentación, largas jornadas de trabajo (más de ocho horas diarias), malas condiciones en su lugar de trabajo, sin mencionar las de sus viviendas. Y enfrentan nuevas enfermedades de la ciudad, que ellas desconocían en la comarca indígena, un caso claro es la diabetes. Según: *El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la diabetes aparece con insistencia entre las mujeres indígenas migrantes que residen en ámbitos urbanos*¹⁵. (Quintero, 2005) se encuentra bastante problematizada la migración femenina indígena en el aspecto general se pueden denotar dos aspectos predominantes del fenómeno social:

I. Uno es el progresivo abandono de los hijos/as, que quedan en el lugar de origen y las consecuencias negativas asociadas a “la falta de la madre”, a quien señalan como responsable de que “los hijos se pierdan”; “La mujer se va y los hijos se quedaron aquí solos, eso es el resultado de que también haya delincuencia, porque cuando regresaron los hijos ya no hacen caso, ya no quieren ir a la escuela y eso es un problema; “La que migra, trabaja, y según ella vive mejor, pero los que sufren son los hijos que dejan por ahí”.

*II. Otro es que, desde los lugares de origen, se visualiza a la mujer migrante como atrapada por los “vicios de la ciudad”, participando en actividades impropias desde una moral que conforma la feminidad en torno a ciertos valores tradicionales: “...se dejan llevar por los vicios de la ciudad, olvidan a sus hijos, gastan lo poco que ganan en la noche, en alcohol...”; “La mayoría le llegan a preocupar cosas que no deben; consumo de alcohol, promiscuidad, abandono de los hijos, a tener otros hijos a parte de los que ya tuvo... vida familiar inestable y un sinfín de problemas*¹⁶

Las opiniones de los familiares de las mujeres indígenas migrantes, así como la de su comunidad desconocen y repudian dichos actos inmorales que pueden ser víctimas o tentados por el estigma cultural implantado desde casa, y cuando lo conocen muy fácilmente se pierden en el vicio y actos impúdicos esto debido a la libertad de las mujeres indígenas migrantes en la ciudad, enfatizando en origen la irresponsabilidad y la inmoralidad del comportamiento de las mismas. En especial cuando tomaron la decisión de dejar a sus hijos para migrar a la ciudad. Los hombres y mujeres de las comunidades indígenas plantean en sus actos recriminaciones, que se intensifican cuando dichas mujeres optan por regresar a su lugar de origen, son marcadas socialmente como gente indeseable en su comunidad y pierden cualquier participación en su comunidad a pesar de que aun estuviera sujeta bajo la potestad de su marido. Aun cuando estas pudieran haber enviado dinero a sus casas, estas paulatinamente se van mermando o dejan de enviar puesto que las necesidades de la ciudad se incrementan, o por la cuestión de los vicios que caen víctimas del duro régimen natal que les es impuesto en sus usos y costumbres.

En sus comarcas no hay necesidad de transportarse a grandes distancias solo les basta naguas o chanclas, pero aquí en la ciudad necesita zapatos, pasaje.... Y las mujeres priorizan su necesidad inmediata de responder su subsistencia y seguridad. Cortando el recurso que pudieran ganar para el apoyo a su familia. Sí se hiciera una valoración de ingresos de las mujeres indígenas migrantes en su comunidad (sí es que los tuvieran, o son dependientes de sus esposos) con los ingresos en los lugares donde ha trabajado en el país donde emigro, se puede decir que mejoro, aunque aún se encuentran en niveles muy bajos a comparación de los hombres. Están dispuestas a sufrir en sus trabajos y ser explotadas en

¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD 2015. Diagnóstico de situación de las mujeres indígenas en Panamá. Quintero, S., Blas y Hughes O., William (2005) Migración indígena en Panamá. CONAPI, Panamá

¹⁶ Thacker Moll, Marjorie e Iliana B. Gómez Rivas 1997. La mujer indígena en la ciudad de México. Serie Cuadernos de Trabajo GIMTRAP. México.

medida de mejorar su calidad de vida y vivir de manera más autónoma, fuera de las ataduras étnicas o de género implantadas dentro de su cultura, para poder acceder a espacios de participación social, cultural, política, cierta independencia económica, sexual y hasta reproductiva.. Son logros que se han conseguido y reconocido en Foros internacionales e integración competitiva laboral. Las mujeres que generan dinero tienen la posibilidad de poder tomar decisiones en su vida personal. Sin ser coartadas por el marido reprimiéndolas con violencia económica o física en sus tomas de decisiones. La ciudad a pesar de los males que la puedan corromper es el escenario, donde pueden tomar orientación en todas las formas posibles, cuando regresan a sus comunidades saben sus derechos, en la ciudad descubren que está permitido y que no. Llegan más liberales con ideas que rompen el paradigma conservador y tratan de inculcarlo a sus compañeras fortaleciendo la ruptura del patriarcado que tanto esta arraizado en su vida. Entre los costos de la migración figura principalmente los vínculos familiares y especialmente la separación de sus hijos/hijas más que el repudio del marido. Más bien defienden esta postura o decisión tomada por las mujeres indígenas migrante como un "sacrificio" por el bien de sus hijos/hijas, para ofrecerles mayores oportunidades en el futuro, aunque implique esto una separación. El costo que deben de pagar es en cuestión de género, debido a que salen de una esfera de vulnerabilidad y violencia de sus comarcas, así como la existencia de mecanismo de control, sumisión y vecinal. Que puede dar paso a la explicación del fenómeno migratorio.

Testimonio de una mujer indígena migrante panameña (mujer líder guna):

“En las comunidades guna no es que no se da la violencia, pero se da poco, por la forma como está la comunidad y la familia... pero en las comunidades urbanas sí se da más fuerte porque los jóvenes viven solos... cuando la mujer no trabaja en el área urbana vienen ahí muchos problemas porque está muy dependiente, viene el alcohol, la violencia... Existe más violencia en la ciudad que en la comunidad”¹⁷ (Sánchez, 2007)

Otro precio de la migración es la pérdida de la identidad cultural: vestido, alimentación, lengua, simbolismos religiosos, rituales, usos, costumbres y tradiciones. Pero sobre todo las condiciones de vida, laborales y sociales que se deben de soportar en los lugares de destino. Estar vulnerable a la discriminación por cuestión de condición social, color de piel, origen étnico, género etc. *El ambivalente impacto que viven las indígenas migrantes en las ciudades se evidencia específicamente cuando afirman ser más conscientes de los derechos de los que son sujetas, y al mismo tiempo reconocen las múltiples barreras que les impiden desarrollarlos plenamente. La discriminación étnica que se suma en las ciudades a la discriminación de género se convierte para ellas en limitadores de la realización de esos derechos. El discurso “del derecho a tener derechos”¹⁸ (Maier, 2003)*

Los impactos de la migración en la vida de las mujeres migrantes en Panamá. Muestran una brecha de exclusión social por parte del Estado al no reconocer los derechos y el ejercicio de estos en su país origen. Puesto que se encuentran en un sistema de dominación que las coloca en especial vulneración y marginación en el lugar donde se asienta la comunidad indígena panameña y optan por la migración exponiendo su condición de vida, su salud, su integridad como mujer, etc. Para poder mejorar sus circunstancias de trabajo, agregándose a la posibilidad de formar parte de la fuerza laboral activa. De un modo más general los trabajos que pudieran desempeñar en otros países las mujeres indígenas migrantes se sumergen en una dinámica de invisibilidad para la sociedad, la precariedad y la informalidad. Porque sistemáticamente son segregadas por etnia y sexo, ya que no ofrecen muchas oportunidades de inserción laboral de manera formal. Pero con ganancias proporcionalmente un poco mejores de las que pudieran ganar en su país natal.

¹⁷ Sánchez, Martha Judith y Barceló, Raquel 2007. Mujeres indígenas migrantes: cambios y redefiniciones genéricas y étnicas en diferentes contextos de migración. Amerique Latine Histoire et Mémoire: Les Cahiers ALHIM.

¹⁸ Maier, Elizabeth 2003. “Migración y ciudadanía indígena femenina: cuerpos desplazados y la renegociación diaria del sujeto femenino”, en Paloma Bonfil y Elvia Rosa Martínez (coords.), Diagnóstico de la discriminación hacia las mujeres indígenas, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México 2006. “Tránsitos territoriales e identidad de las mujeres indígenas migrantes”. Papeles de Población Vol.12. No47. Universidad Autónoma del Estado de México. pp. 201-225.

Dentro del mercado laboral panameño la marginación y la discriminación desplaza a las mujeres indígenas a los sectores laborales más infravalorados económicamente, más irregulares y con las peores condiciones laborales, muy específicamente en el trabajo doméstico. *Maier Elizabeth (2006) conceptualiza esta situación como la “etnización de la explotación” a la que se suma la explotación laboral en base al género, y resulta en acceder a los “peores” trabajos en términos de derechos laborales.* Concebida dentro de la discriminación étnica y la visible brecha de los derechos laborales en mujeres indígenas y no indígenas; así como discriminación de género entre mujeres y hombre. Todo ello suma una condición de perfil socialmente aceptable, un estigma discriminatorio donde va marcado la sub-alternidad en un contexto laboral clasista y excluyente en donde el engranaje que opera sea la discriminación.

Testimonio de una mujer indígena migrante panameña (mujer guna):

*“Las mujeres consiguen trabajo por baratas... cobran menos y ella no pelean como otras por los derechos de ellas.”; “la mayoría de las mujeres son tímidas, a pesar de eso consiguen trabajar por baratas, cobran poco y si les dicen que no tienen derecho, ellas no reclaman”.*¹⁹ (Sánchez, 2007)

AVANCES Y RETOS DE LA MUJER INDÍGENA MIGRANTE PANAMEÑA EN LA SEGURIDAD SOCIAL

Datos generales de los pueblos indígenas de Panamá:

En Panamá, existen siete pueblos indígenas (Ngobe, Kuna, Embera, Bugle, Wounaan, Teribe y Bri-Bri); La población indígena en Panamá, según el censo de 2000 es de 285,228 y representa el 10% de la población nacional total del país que en el año 2000 es de 2,839,177 habitantes. Existen en Panamá, comarcas indígenas y son:

- Comarca Kuna Yala, con 3,206 km²,
- Comarca Embera con 4,398 km²,
- Comarca Ngóbe Bugle con 6,944 km²,
- Comarca de Madundandi con 1,800 km²,
- Comarca de Wargandi con 775 km²; para un total de 17,123 km².

Significando el 22.7% del territorio nacional cuya superficie es de 75,517.0km². Dentro de las comarcas habitan 148,472 indígenas es decir el 52% de su población; el resto, 48% vive fuera de los territorios comarcales. Eso quiere decir que existe un número importante de migrantes indígenas en el país buscando mejores oportunidades de vida y de desarrollo económico.

Aun cuando esta masa importante de población contribuye en la economía de su país origen estas son las que se encuentran más excluidas de la cobertura básica de protección social, en especial la población indígena femenina migrante. Para el caso concreto la mujer indígena migrante panameña, por estar en el extranjero, corre más riesgo de perder derecho a prestaciones de seguridad social, en el país de acogida cualquiera que fuere éste. Por la condición de “ilegal” al momento de entrar al país y pueden toparse con condiciones restrictivas de seguridad social por ser ilícita su instancia y existe reserva a la transferibilidad de derechos de seguridad social. Hay regímenes que requieren plazos prolongados para solicitar una residencia; así la mujer indígena migrante panameña le resulta difícil reclamar prestaciones, de tal modo que busca un empleo temporal o informal quedando desprovisto de toda forma de protección social. En materia internacional ha sido muy poco el avance a la protección de los derechos de seguridad social en materia de migración y aún más en cuestión de migración indígena (femenina), entre los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo previniendo la

¹⁹ Ibidem

protección de la seguridad social al sector vulnerable indígena en donde estipulan principios fundamentales para la protección de seguridad social. En contraste con la situación de pobreza extrema por la que atraviesan los pueblos indígenas en Panamá es el reto más grande que enfrentan las mujeres indígenas y el principal motivo de la migración. Viene a significar un mecanismo de supervivencia, una forma de enfrentar la imposibilidad de resolver problemas de empobrecimiento. Las mujeres indígenas panameñas necesitan del dinero para comprar aquellas cosas que no producen en sus comarcas: vestidos, calzado, máquinas de coser, enseres domésticos, semillas, insumos agrícolas, herramientas de trabajo, útiles escolares. Con el único propósito de sostener a sus familias. Además, se le suma la ausencia de servicios de educación media y superior, las gentes de las comunidades indígenas salen de sus comarcas en busca de colegios y universidades con la esperanza de que los hijos educados puedan conseguir trabajo mejor remunerados y apoyen a la familia. Este proceso de transición (migración) y adaptación a nuevos contextos urbanos, complejos, los migrantes indígenas tienen que hacer un esfuerzo titánico por crear espacios de seguridad, puesto que vienen de culturas reprimidas socialmente y desconocen mucho de la vida en la ciudad y aún más tardándose de un país extranjero. Uno de los retos más importantes que se enfrentan las mujeres indígenas migrantes es la cobertura o la ampliación de la seguridad social que guardan estrecha relación con los programas sociales que puedan tener el país receptor, muchas veces esa cobertura legal, así como su facilidad de inscripción denota una significativa percepción de clasismo a las medidas destinadas a la mejora de los derechos sociales de los trabajadores migrantes. Esto se debe a que no tiene un impacto importante ya que muchos migrantes ilegales desarrollan sus actividades productivas en el sector de la informalidad debido a esto repercute su derecho a percibir prestaciones laborales dignas, una característica de las mujeres indígenas migrantes panameñas es que son un grupo heterogéneo, desde el tipo de clase pobreza, hasta su entorno cultural, religioso y lingüístico; entre el país de acogida y el de origen (Panamá) supone una diferenciación notable entre ellas mismas lo que complica en gran medida la integración a los mecanismos de cobertura social. Sin mencionar que la separación de su núcleo familiar (hijos/hijas) a su cargo aumenta la dificultad para proteger adecuadamente al trabajador migrante y por ende a su familia. Extender dicha cobertura de seguridad social a las mujeres indígenas migrantes panameñas lleva a cabo avances significativos en la protección de este grupo social vulnerable -para los cuales son vulnerables y reciben sueldos bajos. Los avances en los derechos de los Indígenas Migrantes Panameños en la Seguridad Social existen diversas razones por la cual es importante ampliar el sistema de seguridad al trabajador migrante y cubrir sus necesidades sociales entre ellas podemos denotar avances significativos:

- Protección del individuo y familia: los indígenas migrantes necesidad es aún mayor, porque a menudo están solos, sin familia, trabajando en un entorno nuevo y extraño, y tal vez no dispongan de información, círculos sociales y apoyo informal.
- Reducción de explotación laboral: los indígenas migrantes suelen estar activos en el sector informal, a menudo lejos de sus hogares, y tienen acceso limitado a mecanismos de apoyo más amplios. La seguridad social puede funcionar como un instrumento eficaz para reducir la explotación y el abuso mediante la formalización del ejercicio del trabajo.
- Formalización del mercado de trabajo: cobertura de seguridad social se busca el acercamiento de los trabajadores indígenas migrantes a la economía formal, lo que lleva a mayor recaudación de impuestos y a una reducción en el número de trabajadores sin la protección de la normativa de seguridad y salud en el trabajo.
- Cohesión social: sistema de seguridad social que cubra efectivamente al mayor número posible de personas, incluidos los trabajadores migrantes indígenas, frente a los riesgos laborales.
- Equidad y apoyo público: Es importante que los indígenas migrantes que realizan los mismos trabajos sean tratados por igual que lo hace un nacional. Así pues, eximir a los trabajadores indígenas migrantes del pago de las cotizaciones de seguridad social.

REFERENCIAS

- Alcantar, J. A. (01 de 07 de 2020). Tendencias de la migración interna de la población indígena . Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102018000200327#B39
- Amania, O. (2007). Cadenas Globales de Cuidados. UN Women (antes UN-INSTRAW).
- Badie, B. (1995). , la fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur L'utilite socialoe du respect. Francia, París: Fayard.
- Blanco, E. R. (01 de 07 de 2020). Obtenido de LA FEMINIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN INDÍGENA EN PANAMÁ: Patrones, narrativas e impactos: <http://atp.gob.pa/wp-content/uploads/2020/05/Dialnet-LaFeminizacionDeLaMigracionIndigenaEnPanama-6009525-1.pdf>
- CEPAL. (2014). Migrantes internos entre divisiones administrativas mayores. Panama: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.
- Chenaut, V. (1989). Migrantes y aventureros de la frontera sur. México: SEP CIESAS.
- Daniel Villafuertes Solís. (2008). Migraciones en el sur de México y Centroamérica. México: Porrúa.
- Daniel, V. (2004). La frontera sur de México, Del TLC México-Centroamérica al Plan Puebla Panamá. México: UNAM.
- Dardón, J. (26 de 01 de 2020). INEGI. Obtenido de <http://galileo.inegi.gob.mx/website/mexico/viewer.htm?pagant=1>
- Durin, S. (04 de 02 de 2020). Foro de Migración Indígena, de la Comisión para el desarrollo de los pueblos indígenas . Obtenido de http://www.cdi.gob.mx/sicopi/migracion_oct2006/4_ser_una_mujer_indigena_en_monterrey_severine_durin.pdf
- Elsa Laurelli. (2001). Trabajo y Migración. 2nd Congreso RNIU: Investigación Urbana y Regional. México: Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, A.C.,.
- Foucher, M. (1991). Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique. Francia: Fayard.
- Humberto Márquez Covarrubias. (2012). Espejismos del Río de oro. México: UNESCO.
- José Aurelio Granados Alcantar, M. F. (01 de 07 de 2020). Estudios demograficos y urbanos. Obtenido de Tendencias de la migración interna de la población indígena en México, 1990-2015: <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1726/1959>
- Juárez, K. A. (2015). Los derechos humanos de las personas migrantes extranjeras en México. México: CNDH.
- Luis Herrera-Lasso M. (2009). México, país de migración. México: Siglo XXI.
- M., J. G. (26 de 01 de 2020). INEGI. Obtenido de <http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/datosgeogra/extterri/frontera.cfm?c=154>
- Maier, E. (2003). 2003. "Migración y ciudadanía indígena femenina: cuerpos desplazados y la renegociación diaria del sujeto femenino". México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Puig, A. F. (1997). "Vivir en la frontera Sur de México", Las fronteras del Istmo. Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central. México: Centro Frances de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- Quintero, S. B. (2005). Diagnóstico de situación de las mujeres indígenas en Panamá . Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rodríguez, E. y. (2013). Igualdad de género e interculturalidad: enfoques y estrategias para avanzar en el debate. Panama: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo .
- Rodríguez, E. y. (2016). Trabajar en casa de familia: mujeres indígenas migrantes en el empleo doméstico en PanamaQ. Quaderns de Antropología .
- Sánchez, M. J. (2007). Mujeres indígenas migrantes: cambios y redefiniciones genéricas y étnicas en diferentes contextos de migración. Amerique Latine Histoire et Mémoire: Les Cahiers ALHIM.
- Valdés, L. M. (2003). Comentarios y reflexión acerca de la identificación de la poblacion indígena en los censos mexicanos. México: CIESAS/Porrúa.
- Villa, C. C. (1989). La mujer migrante en el empleo. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Vuolo, A. B. (1992). La modernidad excluyente. Argentina, Buenos Aires.: UNICEF.

El Género como Categoría de Análisis en los Estudios sobre Migración

RESUMEN

Este paper expone cómo el género en su forma de categoría de análisis ha permitido develar las realidades diferenciadas para hombres y mujeres en los procesos migratorios, esto implica un arduo trabajo conceptual para redefinir conceptualizaciones universalizadas desde un punto de vista androcéntrico y dar paso al reconocimiento sobre cómo las interacciones y vivencias propias tanto de hombres y mujeres en tanto su socialización de género se revelan ante nuevos retos, incorporando nuevas subjetividades que traspasan fronteras y se entrelazan ante un mundo globalizado. Se analiza la inserción del género en los estudios sobre migración en tres apartados: los desafíos y avances teórico-metodológicos que han llevado a la introducción de esta categoría para el análisis de los fenómenos sociales, su incorporación con los estudios sobre procesos migratorios y, finalmente, algunos resultados que ha arrojado para América Latina, el caso de México y Estados Unidos, Centroamérica y Chile.

Palabras clave: Migración latinoamericana; género; flujos migratorios, roles de género; realidades diferenciadas

DESAFÍOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DEL GÉNERO

El género en tanto concepto y categoría de análisis ha sido uno de los elementos claves aportado por las teóricas feministas al campo de las Ciencias Sociales. A manera de concepto lo entendemos como el "conjunto de características, actitudes, valores, creencias, costumbres, símbolos y roles que conforman el 'deber ser' de cada hombre y mujer, que se imponen a cada quién a través del proceso de socialización" (Volio Monge, 2008, p. 62) que no debe confundirse con el sexo, mientras que este es otorgado como una característica biológica; el género "recoge lo que deben ser" hombres y mujeres en cada cultura. Por otro lado, como categoría de análisis social, este expresa "los contenidos de una relación social y cultural construida históricamente", es decir, que las implicaciones de ser varón o mujer, así como sus relaciones entre ambos "están totalmente influenciadas y dirigidas por la cultura" (Volio Monge, 2008, p. 63). Como explica Volio (2008) "cada cultura también imprime aspectos específicos a las identidades masculina y femenina y a las relaciones entre ambos", a estas situaciones particulares, Volio las denomina "patriarcados regionales" y "coacciones de género" (p. 62), de esta manera, el género como categoría de análisis permite develar los elementos que permean y perpetúan las relaciones de desigualdad y poder que padecen las mujeres en distintos grados y contextos, que en conjunto con otras categorías como clase, raza y etnia, permiten un análisis complejo y holístico de las vivencias femeninas.

En palabras de Volio (2008), el género como categoría¹ puede tener cuatro dimensiones: dimensión teórica, dimensión metodológica, dimensión política y dimensión personal. En su concepción teórica, se articula un cuerpo que contribuye a entender los mecanismos que entretienen la desigualdad entre mujeres-mujeres, mujeres-varones y varones-varones, este análisis teórico brinda conceptos que explican la relación heterogénea entre ambos sexos; la dimensión metodológica se plantea que no se puede universalizar un solo método y teoría para explicar la realidad de las mujeres y hombres, sino que se debe comprender desde cada particularidad vivida; la dimensión política tiene dos sentidos, por un lado pretende modificar las relaciones desiguales en el ejercicio de poder entre hombres y mujeres, así como impulsar "intereses estratégicos de género", y también en la adopción del compromiso por parte de instituciones, empresas y sociedad por garantizar mejores condiciones que permitan disminuir las brechas de desigualdad; en la dimensión personal se busca la comprensión individual, esta dimensión explica que todos hemos sido socializados con roles de género con sus respectivas variaciones cultura-

¹ A partir de este punto se usará la palabra "género" con referencia a su concepción como categoría de análisis. A menos que se utilice como concepto se hará la respectiva aclaración.

les e históricas, de manera que se internaliza lo que implica el ser varón y mujer en contextos determinados (Volio Monge, 2008, pp. 52-57).

En tal sentido, este apartado pretende abarcar los desafíos que ha enfrentado la dimensión teórica y metodológica del género en lo social. Para ello hay que establecer que las aportaciones académicas que se han realizado sobre diversos grupos poblacionales han sufrido de aquello que las teóricas feministas denominarían "ceguera al género" que implica el desconocimiento y la falta de atención de las "relaciones de género que producen una reproducción de las desigualdades" (Pérez Orozco, 2014, p. 139). La eliminación de este punto ciego es importante, porque históricamente se ha creado conocimiento desde el punto de vista de los varones, ello implica que lo producido está influenciado por sus valores y sus creencias, de esta forma, no se pueden percatar que lo que están creando parte desde su concepción de la realidad y puede estar afectando a la producción del conocimiento en todas las etapas de elaboración del mismo, sin el reconocimiento de la realidad diferenciada para las mujeres (Blazquez, Flores, & Ríos, 2012, pp. 21 -25).

Por ello, la producción del conocimiento social no daba cuenta de la subordinación de las mujeres, y cuando lo hacía era para justificarla, además de que este conocimiento partía del "sexismo dominante" sin advertir la profundidad de la sujeción. Así, el creciente interés por la investigación a partir de males propios y colectivos dio paso a una nueva forma de crear saberes. De este modo, partiendo desde el punto de vista analítico, las desigualdades "en torno a los cuerpos humanos sexuados tienen un ámbito específico, así como dinámicas propias de la construcción y reproducción, los problemas de género y de diferencia sexual corresponden a un espacio de las relaciones sociales y deben ser estudiados y explicados dentro del mismo", así, habría un retorno a lo que Vilmar Faría llamaría "la vuelta a los casos de estudio" (De Barbieri, 2002), que para la presente es de suma relevancia, dado que en los estudios de migración hay un abanico para explicar la complejidad de cada una de las circunstancias que lleva a la población a salir de su lugar de origen.

En este tenor, la importancia del reconocimiento de la categoría de género en la producción social es remarcable porque:

- "La realidad es dinámica y diversa [...]. En una sola cultura pueden existir variaciones" (Volio Monge, 2008, pp. 51).
- "La cultura es transmisora de valores, relaciones, costumbres, tradiciones, roles [...], modos de ser y de pensar diferenciados para mujeres y para hombres y al mismo tiempo, crea los mecanismos para mantener y adaptar a cada situación, las desigualdades que las relaciones de género producen" (Volio Monge, 2008, pp. 51).
- Nada está determinado. "Toda realidad debe ser investigada y diagnosticada" (Volio Monge, 2008, pp. 51).
- "Los problemas pueden ser los mismos, pero suelen afectar de manera diferente a hombres y a mujeres por los roles y mandatos asignados a cada quién" (Volio Monge, 2008, pp. 51).
- Por cuestiones de género, las mujeres suelen tener menos poder que los varones, por ello, su capacidad de agencia se ve afectada (Volio Monge, 2008, pp. 51).
- Esto no implica que los mandatos de género no afecten a los varones, pero sí que su realidad dista mucho de la de las mujeres (Huacuz Elías, 2007).

De esta manera, la introducción de dicha categoría permite ampliar la visión sobre los problemas dife-

renciados que se suscitan entre hombres y mujeres (inclusive dentro de ellas mismas), y se ha abierto camino enfrentado desafíos académicos, como la propia creación androcéntrica del conocimiento.

INSERCIÓN DEL GÉNERO AL ESTUDIO DE LOS PROCESOS MIGRATORIOS

Cuando se habla del “proceso migratorio”, se abarcan principalmente cuatro fases: la partida del lugar de origen, el traslado a un nuevo sitio, la llegada e inserción a la nueva casa y el retorno. En cada una de estas, las perspectivas para varones y mujeres son distintas. Para este análisis es necesario recurrir a la interseccionalidad, a manera que se vislumbren las opresiones diferenciadas entre ambos sexos y cómo estas pueden moldear el camino de los y las migrantes.

La etapa de partida del lugar de origen está relacionada con la toma de decisiones² que conllevan a las personas a migrar, estas “elecciones” están permeadas por los roles y la socialización del género, como describe Ariza (2000) “la movilidad masculina abarca un rango más amplio de lugares, mayores distancias y transcurre a través de un trecho más largo del ciclo de vida, siendo a su vez con más frecuencia de carácter independiente. [...], la subordinación y/o dependencia de las mujeres del mundo familiar también forma parte de los aspectos que organizan su movilidad territorial”. Aunado a esto, la “decisión” de migrar está determinada por las expectativas puestas sobre cada sexo, mientras que las mujeres al ser jefas de familia y/o madres solteras migran para obtener mejores ingresos y cumplir un rol que “no es natural de ellas” (el de proveedoras), en los varones este papel es obligatorio, por lo que, sino, pueden proveer de forma eficiente a su familia serán juzgados por esta y su comunidad de origen³ (Rulfo & Hagerman, 2008).

En la etapa de traslado pueden observarse dos vertientes, por la vía legal y la ilegal. En la primera existen los medios y solvencia económica por parte del migrante o su familia para poder costear un viaje de manera segura, que puede incluir desde obtener papeles migratorios para ingresar a un país hasta el medio de transporte, recursos que sin duda influyen en la etapa siguiente: la inserción al país de llegada. Por otro lado, en la vía ilegal, los y las migrantes deben recurrir a medios clandestinos para ingresar a un nuevo sitio, lo que implica riesgos en el camino, estos pueden ser asaltos, ser cooptados por redes de tráfico de personas, e inclusive la muerte. Aunque los riesgos a los que son expuestas las personas en movimientos fronterizos son graves, pueden resultar diferentes entre los sexos (Instituto Nacional de las Mujeres, 2005, p. 7), es probable que las mujeres se encuentren más proclives a ser cooptadas por redes de tráfico sexual o quedar atrapadas como esclavas domésticas, mientras que los varones pueden ser forzados a formar parte de organizaciones de crimen organizado y narcotráfico.

En la fase de llegada e inserción al país de origen, para los migrantes ilegales tiene un gran peso el recurrir a redes de contactos, generalmente constituidas por personas con el mismo lugar de origen o familiares, quienes les ayudan a conseguir un lugar seguro donde hospedarse y a conseguir empleos. Al momento de entrar al campo laboral, hombres y mujeres enfrentan diversas dificultades, encontrarse ante un lugar en el cual quizá no hablan su lengua materna (más difícil para aquellos migrantes indígenas que hablan solo una lengua nativa), con una cultura distinta, en una posición socioeconómica desfavorable y afrontando la segmentación laboral. Así, debido a la división sexual del trabajo, varones migrantes ilegales se ven orillados a aceptar trabajos generalmente relacionados con la construcción, que ante su condición de ilegalidad no gozan de prestaciones básicas, incluyendo atención médica ante los riesgos que implica el trabajo de este tipo. Mientras que las mujeres regularmente se dedican al área de la limpieza y cuidados, así como a labores domésticas, expuestas a agresiones de toda índole

2 En términos de migración y movimientos de grupos poblacionales es muy complejo decir que se toman decisiones autónomas, debido a que son muchas las aristas que convergen y que orillan a las personas a dejar su lugar de origen. En los casos más afortunados, quienes migran lo hacen porque tienen la posibilidad y deseos de ampliar su conocimiento del mundo, en el peor escenario, se vuelve imperante huir por guerras, violencia o enfermedades.

3 Este comportamiento se observa de manera clara en el documental Los que se quedan, dirigido por J. Rulfo y C. Hagerman.

por parte de sus empleadores, derivado de la falta de garantía de sus derechos en el país extranjero.

Como última etapa está el retorno, como diría Durand (2006), el retornar es una decisión parecida a la de la partida. Esta fase no es tan estudiada como las anteriores, debido principalmente a la falta de datos confiables sobre el retorno de los migrantes. Aquí también hay un componente de género, tal como expresa el caso mexicano, los hombres tienden más a retornar, mientras que las mujeres prefieren el establecimiento, lo que puede ser explicado a través de mayor eficacia en los procesos de adaptación por parte de las mujeres, es decir, "los hombres se adaptan al mercado de trabajo, mientras que las mujeres adoptan el ritmo y los matices de la cotidianidad" (Durand, 2006).

En términos amplios, el género se ha convertido en un elemento esencial para el análisis diferenciado en las Ciencias Sociales, y de manera especial para los estudios migratorios. De esta forma ha podido develar un fenómeno al que se le ha llamado feminización de la migración, que, aunque en términos numéricos sí expresa un aumento de las mujeres en los procesos migratorios, también devela las relaciones de poder al centro de las familias, es decir, a las mujeres se les consideraba "acompañantes" de los varones en la migración. Se sostenía que las mujeres migraban porque tenían que cumplir con "los deberes de pareja" y también como cuidadoras del hogar (en el caso de viajar con hijos) (Ariza, 2000). Sin embargo, se ha demostrado a través de estudios cualitativos que la feminización de la migración también implica la participación de las mujeres de manera autónoma en el proceso migratorio, viajando bajo necesidades y proyectos de vida propios de sus realidades (Woo Morales, 2007a, p. 24 y 25).

Sin embargo, esta "autonomía" a la que se liga la decisión de migrar se encuentra limitada en cierta medida por la dependencia del mercado, que a su vez plantea una reconfiguración de la familia, sobre todo en aquellas que son monoparentales con jefatura de familia femenina, ya que las jefas de familia migrantes toman el papel de proveedoras de hijos y tomadoras de decisiones. Además, derivado del aporte del género, se atañen nuevas "subjetividades" que implican cambios en grupos poblacionales, migración y su inserción tanto en los aspectos culturales⁴ y en las del mercado en el lugar de destino (Unda & Sara Victoria, 2012), por ejemplo, es necesario mencionar que son las mujeres de los estratos más bajos quienes migran en busca de mejores ingresos para ellas y sus familias creando modificaciones en sus hogares, empleándose en trabajos domésticos y de cuidados, dando paso a cadenas internacionales de cuidados: mientras ellas cuidan a los hijos de otras mujeres en el país de destino, son las abuelas u otras quienes cuidan a la descendencia de las migrantes trabajadoras en el lugar de origen.

EXPERIENCIAS DE AMÉRICA LATINA

Las experiencias para América Latina son diversas, a continuación, se ejemplifican algunos estudios que develan las realidades permeadas por la socialización del género de los y las migrantes. En este tenor, se abarca en primer lugar la migración México y Estados Unidos, con características específicas para las mujeres: la migración femenina tiene un patrón distinto de la migración masculina, no es circular, es decir, si bien se halla relacionada con el mercado laboral, tiende a crear raíces en el país de destino; las mujeres migrantes "no son una población homogénea, hay diferencias etarias, sociodemográficas y de origen que van a determinar buena parte del proceso migratorio, por ejemplo, las mujeres que viven cercanas a la zona fronteriza suelen tener más vínculos en los Estados Unidos por lo que les es más fácil acceder de manera legal al país" (Woo Morales, 2007b). De igual forma, las mujeres que viajan hacia EE.UU. de manera ilegal son más propensas a sufrir violaciones a sus derechos, en tanto por su condición de mujer y por su estatus migratorio, para México en específico, se hallan expuestas a las arbitrariedades de los coyotes, de la delincuencia organizada y de las patrullas fronterizas, sumado a ello, con la creación del muro fronterizo se ha ocasionado un "desplazamiento de la población migrante hacia

4 Los y las migrantes se vuelven blanco de la xenofobia, se convierten en el desahogo de políticas de ultraderecha y se les estigmatiza como los "otros": los y las indeseadas (Palacios Valencia, 2016, p. 168).

áreas más peligrosas” lo que ha provocado muertes de hombres, mujeres y niños⁵ (Instituto Nacional de las Mujeres, 2005, p. 89 y 90).

Por otro lado, el caso de Centroamérica se contextualiza en una migración hacia EE.UU. pero con tránsito en México, y resulta un proceso complejo debido a la falta de información exacta que provenga del país de tránsito. Esta migración se enmarca en un contexto de creciente influencia territorial de la delincuencia organizada, tanto en el país de tránsito como en el país de origen, así, el paso por México se convierte en un calvario para los y las centroamericanas, al tratar de esquivar tanto los estrictos controles migratorios mexicanos como a los grupos delictivos (Willers, 2016, pp. 163-168). Sin embargo, Centroamérica ha gestado un importante aumento de población que migra hacia el hemisferio norte, sobre todo a partir de los 80s debido a conflictos armados dentro de las fronteras de algunos países (caso de Nicaragua y Guatemala). En la actualidad las causas de la migración pueden enmarcarse tanto por razones económicas como por procesos forzados de migración. Para el caso de las mujeres, Willers (2016) realiza una serie de entrevistas a mujeres centroamericanas asentadas en casas de migrantes en México (Tijuana, Mexicali y Tapachula), la mayoría provenientes de Honduras, El Salvador y Guatemala, en su estudio expone tres razones principales para migrar: “la extorsión y amenaza de muerte por parte de los grupos delincuenciales; la necesidad de mantener a los hijos por ser madres solteras y la amenaza y violencia sufrida por parte de sus parejas masculinas” (Willers, 2016, p. 172). En este sentido, para estas mujeres, el migrar responde muchas veces a una cuestión de vida o muerte.

Las experiencias para los países de Sudamérica son diversas, y podríamos abarcar infinidad de ellas, pero nos centraremos en el caso de Chile. Al contrario de los casos previamente expuestos, Chile se ha convertido en un país importador de mano de obra migrante, especialmente de trabajadoras femeninas para encargarse de labores domésticas y de cuidados, este fenómeno se deriva de un déficit creciente de cuidados de personas “dependientes”, principalmente por el envejecimiento de la población y el aumento en la expectativa de vida. A esto se le suma la creciente participación femenina en el mercado y la persistencia del modelo de un hombre - proveedor y de mujer - cuidadora. Debido a que la demanda de cuidados no se satisface por medio de los servicios sociales o en la oferta del mercado, aparecen como respuesta los cuidados proveídos por mujeres migrantes, principalmente las llegadas por los flujos migratorios sur-sur, insertándose a un mercado segmentado por actividades destinadas a mujeres y varones, en busca de mejores oportunidades de vida en el cono sur.

Si bien el género ha develado las experiencias femeninas y ha contribuido con mayor producción académica en estos términos, esta categoría no es de uso exclusivo para las opresiones de las mujeres, ya que el género también ha revelado cómo la socialización permea la vida de los varones en el proceso migratorio. Al respecto, los grupos de varones migrantes “están formados por individuos que viven sus vidas particulares de manera diversa dependiendo de su situación de género, posición en la unidad doméstica, diferencias generacionales, situación conyugal y redes sociales en el país de origen y de destino” (Huacuz Elías, 2007).

Por lo general, los análisis sobre flujos migratorios internacionales se han centrado en los hombres como sujetos de estudio, de manera primordial en la relación de estos con la economía y el envío de remesas, pero esta producción académica ha dejado muchas veces de lado el componente genérico en los procesos migratorios, y derivado de esta acción se omite que la migración forma parte de un “mito de bienestar individual y social” que a su vez pertenece a los “ritos de construcción de la masculinidad” (Huacuz Elías, 2007). En este sentido, en la asunción comunitaria del rol de varón - proveedor, los hombres hallan su deber ser al poder dar a su familia lo necesario para su subsistencia, si no obedece este mandato puede ser mal visto tanto por su pareja e hijos, como por la comunidad que habita, por lo que la migración se convierte en la alternativa para cumplir con la imposición del género.

⁵ Para 2020 la situación no ha cambiado, debido a la construcción en el desierto entre Arizona y Sonora, se suma el daño medioambiental y la invasión de reservas protegidas. Para más información véase: Ximénez de Sandoval (2020), El Muro de Trump corta por la mitad la vida en el desierto, El País, disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-05-05/el-muro-de-trump-corta-por-la-mitad-la-vida-en-el-desierto.html> acceso 21/09/2020

REFLEXIONES FINALES

El camino del género ha sido complicado en muchos sentidos, en primer lugar, para acordar metodologías y definiciones al incluirlo como una categoría de análisis al nivel de la raza o la clase, en este sentido, este terminó por adoptar diversas metodologías de las Ciencias Sociales de acuerdo con el caso a estudiar, y a explicar las relaciones de poder expresadas en los sistemas de sexo-género.

Su importancia radica precisamente en los resultados, al reconocer que cualquier fenómeno social repercute de manera distinta en ambos sexos, partiendo de la premisa de la socialización del género y su influencia, en este caso, para el proceso migratorio, que en cada una de sus etapas representa realidades muy diferentes para mujeres y hombres.

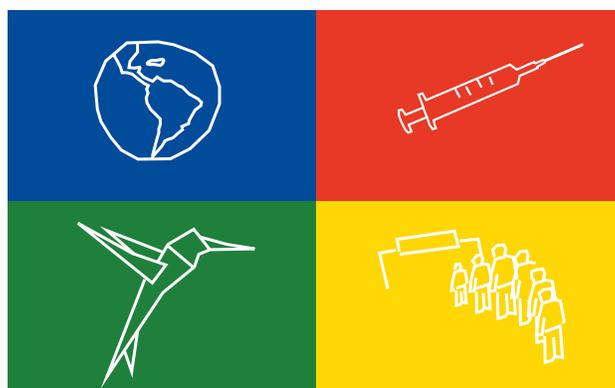
Entender la dinámica de las migraciones para plasmarla en documentos académicos se complejiza cuando se observan distintas realidades y opresiones que convergen para crear una amalgama que será distinta para hombres y mujeres. Esta dinámica se dificulta más cuando se observan y añaden al análisis los retos estructurales que los grupos poblacionales tienen que afrontar, entendiendo que la lógica del mercado y la forma en que se compagina con los roles de género serán la forma en que se determinarán, en buena parte, el futuro de los y las migrantes en el país extranjero.

Si bien, no es erróneo abarcar otras dimensiones de las migraciones, como el caso de las remesas o el impacto poblacional que tiene para las entidades receptoras o emisoras de gente, al utilizar a los varones como único sujeto de estudio, se convierte en una parcialidad, que deja de lado la situación de vulnerabilidad que afrontan las mujeres, que tanto la enfrentan en su país de origen como en el de acogida. Así, el género puede dar paso a entender una cara más de la migración. Las vivencias y experiencias femeninas son necesarias para un análisis más complejo.

Sin embargo, más allá de lo que se ha dicho, es un desafío el romper con las visiones androcéntricas de la producción del conocimiento, partiendo hacia metodologías que den resultados holísticos -o al menos más completos, en la medida de lo posible-, si se reconocen y se indaga más en la diferencia pueden encontrarse posibles soluciones que los países instauren para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, así como las condiciones laborales a las que se insertan y las dinámicas estructurales que se llevan a cabo.

FUENTES CONSULTADAS

- Ariza, M. (2000). Género y migración femenina dimensiones analíticas y desafíos metodológicos. En Migración y relaciones de género en México.
- Blazquez, N., Flores, F., & Ríos, M. (2012). Investigación feminista: epistemología, metodología y representaciones sociales.
- De Barbieri, T. (2002). Acerca de las propuestas metodológicas feministas. En Debates en torno a una metodología feminista.
- Durand, J. (2006). Los inmigrantes también emigran: la migración de retorno como corolario del proceso. Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana.
- Huacuz Elías, M. G. (2007). Masculinidades emergentes: una mirada polifónica de los ritos y mitos de la migración laboral internacional. En Reflexiones sobre masculinidades y empleo (pp. 449-471).
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2005). Mujeres migrantes y sus implicaciones desde la perspectiva de género.
- Palacios Valencia, Y. (2016). Perspectiva de género en los fenómenos migratorios: estudio desde Europa y América Latina. En CES Derecho. <https://doi.org/10.21615/cesder.7.2.10>
- Pérez Orozco, A. (2014). Subversión feminista de la Economía. Sobre el conflicto capital - vida.
- Rulfo, J. C., & Hagerman, C. (2008). Los que se quedan. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=M1bFrO-vk-Y>
- Unda, R., & Sara Victoria, A. (2012). Feminización de la migración y papel de las mujeres en el hecho migratorio. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 10(1), 593-610.
- Volio Monge, R. (2008). Género y cultura en la planificación del desarrollo.
- Willers, S. (2016). Migración y violencia: las experiencias de mujeres migrantes centroamericanas en tránsito por México. Sociológica (México), 31(89), 163-195.
- Woo Morales, O. (2007a). La migración de las mujeres ¿Un proyecto individual o familiar? Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana, 15, 23-46.
- Woo Morales, O. (2007b). Las mujeres migrantes, población vulnerable por su condición de género. En Mujeres afectadas por el fenómeno migratorio en México. Una aproximación desde la perspectiva de género.



“Desafíos críticos para Latinoamérica y el Caribe”

Temas:

- La seguridad sanitaria y la Comunidad Internacional.
- Migrantes en América Latina: el desafío de los actores del sistema internacional.
- Género: visibilizando su papel a través de las fronteras.
- Medioambiente en el nuevo siglo.
- Cadenas de valor mundial, comercio y desarrollo.
- Digitalización del mundo contemporáneo.

Contacto: 2.encuentro.iei@gmail.com

30 y 31 de Octubre 2020
Instituto de Estudios Internacionales,
Santiago de Chile.



Departamento de
Postgrado y Postítulo
Vicerrectoría de Asuntos Académicos
Universidad de Chile



UNIVERSIDAD DE CHILE
Instituto de Estudios Internacionales