

**UNIVERSIDAD DE CONGRESO**

FACULTAD DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**TRABAJOS FINALES  
DE CARRERA 2024**

Clara Ralo Venditti

Tamara Ayelén Salcedo Ríos

Antonella Lourdes Gardino Anconetani

Natalia Aymar Vilca

Universidad de Congreso

Informes finales de carrera 2024 : Facultad de Estudios Internacionales. - 1a ed. - Mendoza : Ediciones Universidad de Congreso - EdiUC, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: online

ISBN 978-631-91076-5-4

1. Comercio Exterior.

CDD 354.74

Director editorial: Dr. Gustavo Made

Coordinación editorial: Ed. Lucía Gabrielli

Colaboradores: Equipo de Secretaría de Comunicación y Relaciones Institucionales

Primera edición: 2025

© Clara Ralo Venditti, 2025

© Tamara Ayelén Salcedo Ríos, 2025

© Antonella Lourdes Gardino Anconetani, 2025

© Natalia Aymaré Vilca, 2025

© Ediciones Universidad de Congreso, 2025

Colón 90. Ciudad de Mendoza. CP 5500

Tel. 0054 261 4230630

ediuc@ucongreso.edu.ar

www.ucongreso.edu.ar

Hecho el depósito que prevé la Ley 11.723

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida por ningún medio, ya sea digital, eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia sin permiso del editor.



**AUTORIDADES UNIVERSIDAD DE CONGRESO**

**Rector**

Mg. Ing. Rubén Darío Bresso

**Vicerrector Académico**

Mg. Cdor. Emilio Berruti

**Vicerrectora de Administración y Finanzas**

Cdra. Irene Casati

**Vicerrectora de Planeamiento**

Arq. Karen Noval

**Secretaria General**

Lic. Norma García

**Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración**

Decano Cdor. Emilio Berruti

**Facultad de Ambiente, Arquitectura y Urbanismo**

Arq. Karen Noval

**Facultad de Estudios Internacionales**

Decano Mg. Fernando Urdaniz

**Facultad de Ciencias Jurídicas**

Decano Dr. Alberto Rez Masud

**Facultad de Ciencias de la Salud**

Decano Dr. Roberto Furnari

**Facultad de Humanidades**

Decano Dr. Gustavo Made

## PRESENTACIÓN

Esta publicación reúne una selección de trabajos finales elaborados por estudiantes de las carreras de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Facultad de Estudios Internacionales de la Universidad de Congreso. Este libro no solo constituye el cierre de una etapa formativa, sino también una expresión del pensamiento crítico, el compromiso académico y la vocación transformadora de nuestros futuros profesionales.

Cada tesis representa una apuesta por comprender los fenómenos internacionales desde enfoques rigurosos y diversos, abordando problemáticas contemporáneas que van desde las políticas migratorias y la securitización de fronteras hasta la cooperación antártica, la soberanía sobre los bienes culturales sumergidos y las políticas monetarias comparadas. Estas producciones académicas no solo dialogan con los debates teóricos de las disciplinas, sino que también evidencian la capacidad de nuestros estudiantes para analizar e intervenir en realidades complejas.

La Universidad de Congreso, fiel a su lema “Tu puente al mundo”, promueve una formación interdisciplinaria, con fuerte anclaje en la investigación y la proyección internacional. En este sentido, los trabajos aquí presentados reflejan el perfil de nuestros egresados: profesionales con una sólida formación académica, sensibilidad ante los desafíos globales y una mirada crítica orientada al bien común.

Agradecemos especialmente a las autoras, directoras y tutoras que acompañaron estos procesos de investigación, así como al equipo editorial de la Universidad de Congreso, por hacer posible esta publicación que celebra el conocimiento como herramienta de transformación social.

Mgter. Fernando Urdaniz  
Decano de la Facultad de Estudios Internacionales  
Universidad de Congreso

**Clara Ralo Venditti**

**Las estrategias securitizadoras de Estados Unidos y sus efectos en la conversión de las migraciones por el Darién como dilema de seguridad (2016-2022)**

[6]

**Tamara Ayelén Salcedo Ríos**

**Cambios y continuidades en el vínculo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministerio de Defensa respecto a la Política Nacional Antártica (1959-2023)**

[131]

**Antonella Lourdes Gardino Anconetani**

**Políticas monetarias aplicadas entre los años 2008 y 2018 por los Bancos Centrales de Argentina, Estados Unidos y México**

[211]

**Natalia Aymaré Vilca**

**La soberanía sobre los naufragios en aguas internacionales y la financiación a la ciencia como estrategia política para la expansión territorial**

[327]

**Clara Ralo Venditti**

**Las estrategias securitizadoras de  
Estados Unidos y sus efectos en la conversión  
de las migraciones por el Darién como  
dilema de seguridad (2016-2022)**

Directora de tesis: Mariana Cóvolo

Tutora metodológica: Carla Riggio

Licenciatura en Relaciones Internacionales y Gobernanza Global

## CONTENIDO

Agradecimientos	8
Resumen	10
Abstract	11
Introducción	12
Capítulo 1: Marco teórico	17
Capítulo 2: Las estrategias securitizadoras de Estados Unidos	30
Capítulo 3: La respuesta de Panamá	65
Conclusión	96
Fuentes y bibliografía	107
Anexo: Preguntas a los entrevistados	126

## AGRADECIMIENTOS

A Juan Luis Batista, editor del diario La Prensa Panamá, Zoraida Chong, periodista panameña; Melchor “Tito” Herrera, fotoperiodista panameño especializado en la zona del Darién; Giuseppe Loprete, jefe de misión de la Organización Internacional para las Migraciones en Panamá; Elizabeth Ricci, abogada especialista en derecho migratorio estadounidense, por brindarme sus valiosos conocimientos y testimonios para tener una visión más amplia acerca de la temática de estudio; y al profesor Jorge Dragonetti por la generosidad al compartir sus contactos para poder enriquecer esta investigación.

## DEDICATORIA

A mi mamá, papá y hermano por estar siempre a mi lado y apoyarme durante todo el trayecto universitario y la vida (incluso aunque no entiendan lo que estudie). Gran parte de lo que soy es gracias a ellos y son mi hogar.

A mis abuelos, abuela, ahijada, primos y tíos, por ser una base fundamental y por ayudarme a despegar mis sueños. Sé que cada paso que doy es con su compañía.

A mis amigos, por la compañía, la risa, los abrazos, por alegrarse, conmovirse y mucho más. Sin su determinación en algunos momentos y la distracción en otros, nada hubiese sido así.

A Mariana Córdova, por presentarme esta temática, ser mi directora de tesis y estar dispuesta a seguir mis delirios. Su apoyo y acompañamiento han hecho de este proceso una enseñanza de vida. Gracias por ser la gran maestra que sos y dejarme aprender de tus experiencias.

A las autoridades, profesores y personal de la Facultad de Estudios Internacionales, por prestarme un espacio para el aprendizaje y crecimiento personal, académico y profesional. No podría pedir mejor calidad académica. Agradezco su confianza en mi profesionalismo y la guía en mis pasos futuros.

A la niña que aspiraba a conocer el mundo e intentar hacerlo un lugar mejor. Ojalá que sea el inicio de la carrera y la vida que deseaste desde siempre.

Espero que este humilde trabajo sirva para visibilizar el enorme esfuerzo que realizan miles de migrantes por la ruta del Darién y que contribuya a ver las luchas de poder que se esconden detrás de las migraciones internacionales. Sin dudas, haberlo estudiado ha sido un gran desafío y una enorme satisfacción.

## RESUMEN

La crisis del Darién ha reconfigurado la agenda migratoria en el continente latinoamericano. Desde el 2016 en adelante, ha adquirido un rol protagónico en las configuraciones de poder regionales. Sobre todo, porque dentro de esta selva confluyen el impacto de las políticas migratorias norteamericanas y la colaboración de la República de Panamá.

Este trabajo tiene como objetivo principal analizar la relación entre el fenómeno de la securitización de las migraciones desde Estados Unidos y su impacto en la fluctuación de los flujos migratorios, así como la transformación de la migración como dilema de seguridad en el Darién desde 2016 a 2022. Se arriba a la conclusión principal de que existe un impacto a las estrategias de securitización orquestadas por Estados Unidos en la vitalización de las migraciones como asunto de seguridad por el Darién en el período abarcado.

Palabras clave: estrategias de securitización, migrante, dilema de seguridad, agencias y amenazas.

## ABSTRACT

The Darien crisis has reconfigured the migratory agenda in Latin America. Since 2016 onwards, it has acquired a leading role in regional power configurations. This is primarily because within this jungle, the impact of the U.S. migration policies and the collaboration of the Republic of Panama converge.

This study aims to analyze the relationship between the United States' securitization of migrations and its impact on the fluctuation of migratory flows, as well as the transformation of migration into a security dilemma in the Darien Gap from 2016 to 2022. This study concludes that there is an effect of the securitization strategies coordinated by the United States in the transformation of migration as a security dilemma through the Darien during the analyzed period.

**Keywords:** securitization strategies, migrant, security dilemma, agencies, and threats.

## INTRODUCCIÓN

Las migraciones internacionales son un fenómeno complejo, donde se encuentran múltiples factores que las causan e innumerables consecuencias que devienen de ellas. Dentro de esta lógica, hay tres procesos que son intrínsecos a cualquier análisis: origen, tránsito y llegada a destino. Estos configuran diferentes relaciones de poder entre Estados, migrantes y actores no gubernamentales.

El proceso migratorio, desde la salida de un Estado hasta la llegada al país de destino, capta gran parte de la dinámica. En el transcurso del trayecto, los migrantes se enfrentan a procesos administrativos, tensiones que devienen de sus nacionalidades, situaciones de vulneración de sus derechos, entre otros. Una vez que salen de sus países de origen, son titulados como regulares e irregulares, cuya diferencia radica en apariencia sobre el cumplimiento de las políticas migratorias del territorio por el que transitan. Sin embargo, la obtención o pérdida de este estatus depende de un conjunto de variables que exceden los sistemas legales y que configuran la relación de poder que se mencionó anteriormente.

Es en este contexto donde se analiza el trayecto migratorio que realizan miles de personas por el Tapón del Darién, ubicado en Panamá, específicamente en la frontera con Colombia, ya que es el único tramo de la ruta panamericana que no tiene una vía delimitada. Esta selva tiene aproximadamente 26 mil km<sup>2</sup>, es el segundo pulmón de aire del continente y se caracteriza por su entorno desafiante. Está configurado como un espacio de disputas, por la frondosidad de su territorio y las condiciones climáticas que se caracterizan a un ecosistema como este.

Por lo antes mencionado, la región es un ámbito propicio para diversos grupos armados que se esconden dentro de él y desempeñan sus actividades comerciales, donde el tráfico y el chantaje a los migrantes es una de ellas. Esto, a su vez, lo condiciona políticamente, ya que tanto

el gobierno de Panamá como el de Colombia, y en algunos casos el de Estados Unidos, han desarrollado diferentes mecanismos para evitar la propagación de estos mercados ilícitos y detener a sus responsables.

Desde el 2016 en adelante, también se agregó el impacto de las dinámicas de movilidad de personas dentro de ese espacio. Esto se debe al cierre de fronteras en Nicaragua; cientos de individuos han optado por esta frontera en su camino hacia el norte. Es por ello que el presente trabajo se enmarca bajo la hipótesis de que las estrategias de securitización de las migraciones llevadas a cabo por Estados Unidos inciden directamente en la fluctuación de cruces migratorios y la transformación de la migración como dilema de seguridad en la región del Darién en el período 2016-2022.

Para poder dar respuesta, se plantea como objetivo general analizar la relación entre el fenómeno de la securitización de las migraciones desde Estados Unidos y su impacto en la fluctuación de los flujos migratorios, así como la transformación de la migración como dilema de seguridad en el Darién en dicho período. Cabe destacar que este es el único paso terrestre que conecta Sudamérica con Norteamérica, y es uno de los puntos para la migración del Caribe.

Asimismo, se plantea que las estrategias securitizadoras, constituidas por un conjunto de medidas legales, institucionales y de política exterior planteadas por Estados Unidos, coadyuvan a la configuración de una dinámica migratoria que, en definitiva, termina siendo causa del fenómeno; en consecuencia, de ellas se desprende un amplio abanico de acuerdos bilaterales, multilaterales, instancias de capacitación al personal migratorio, financiamiento y relaciones con organizaciones internacionales. Por lo tanto, se establece como primer objetivo específico examinar las estrategias de securitización que utiliza Estados Unidos para la regulación de las migraciones y comprender sus implicancias.

En este punto es necesario tener en cuenta que el flujo migratorio hacia la frontera sur del país para ingresar de manera irregular hacia Estados Unidos resulta de especial interés para entender este fenóme-

no, ya que la estrategia de securitización busca, precisamente, atacar a los que no cumplen con los requisitos de ingreso. Como se mencionó anteriormente, no solo tiene que ver con el incumplimiento legal, sino que, desde el enfoque de la securitización, se le agrega un componente punitivista, asociado a las atribuciones policiales que tienen los organismos encargados de gestionar la migración en el caso de estudio.

Esta visión se ampara en un conjunto discursivo que lo hace parecer al paradigma de la *seguridad humana*. Es decir, a partir de esta visión se elaboran planes de acción, reglamentos y leyes bajo la premisa de proteger a los migrantes y promocionar la migración regular, cuando, en realidad, este conjunto de medidas incentiva la búsqueda de nuevas rutas que ponen en riesgo la vida del migrante.

En este contexto, Panamá ha desarrollado su respuesta, basada en elementos legales previos y actuales, fortalecimiento institucional y relaciones exteriores con otros países, dentro de los que se encuentra Estados Unidos. Por eso se establece como segundo objetivo específico distinguir la estrategia legal, institucional y política del gobierno de Panamá ante el aumento de migrantes por el tapón del Darién, con el fin de establecer si existe un nexo entre las estrategias de securitización norteamericana y las políticas panameñas.

Un componente esencial para entender estas medidas es que el impacto del fenómeno migratorio resulta irrelevante en sí, tomando importancia lo que las agencias responsables hacen con él. Por eso se explica la problematización del asunto por parte de Panamá después del 2016 y las variaciones que ha tenido en la agenda política norteamericana desde hace más de 30 años.

Finalmente, se aspira a identificar las nacionalidades de los migrantes que cruzan por la selva del Darién, analizando si existe un impacto de la política migratoria de Estados Unidos sobre sus trayectos. Con esta intención, el fin es averiguar si realmente el cruce por la selva del Darién es consecuencia de las medidas que tomó el país del norte. Además, se quiere observar hasta qué punto un país puede configurar las rutas migratorias de miles de personas.

El tópico elegido aporta a la disciplina de las Relaciones Internacionales un campo de estudio que ha sido relegado al segundo lugar. Estudiar las migraciones internacionales en clave de seguridad aporta análisis sobre tensiones de poder que son necesarias para entender la región y el sistema internacional. Además, este tipo de temáticas muestra las relaciones entre actores que no necesariamente son estatales y cómo aquellos migrantes o asociaciones de la sociedad civil también configuran la agenda de protección de intereses de los Estados.

El tema que se analiza sirve para evaluar el impacto que sigue teniendo Estados Unidos sobre la región y cómo se reconfiguran las agendas regionales cuando hay una nueva política a aplicar. Para lograr este cometido se utilizan los trabajos de Clavijo (2015), Vega Macías (2022), Centeno Serrano (2019) y Polo Alvis, Serrano López y Manrique Lara (2019). Cada una de estas investigaciones aporta las bases para entender el estado de la cuestión de la temática y poder enumerar líneas de investigación a lo largo del trabajo. Además, en conjunto ilustran el nexo que existe entre las estrategias de securitización y su impacto en Panamá.

La presente investigación es por su finalidad básica, por su profundidad descriptiva y explicativa, y por su amplitud monográfica. Es abordada desde el enfoque cualitativo. Respecto al método, por las particularidades del tema, se ha de recurrir al método hipotético-deductivo. Las técnicas que se utilizan son el análisis documental, entrevistas en profundidad y análisis exploratorio de datos censales. Las fuentes utilizadas son escritas y orales.

El presente trabajo se encuentra dividido en tres apartados; el primero pertenece a la revisión de los antecedentes y la construcción del marco teórico, en el que se abordan diferentes autores dentro de los enfoques de la seguridad humana, la securitización de las migraciones y los estudios críticos de fronteras. Luego, el capítulo dos ilustra las estrategias de securitización de Estados Unidos y analiza sus prácticas. En el capítulo tres, se indaga sobre la respuesta de Panamá ante el aumento de migrantes desde la visión legal, institucional y política y se

estudian los principales flujos migratorios y el impacto de los Estatus de Protección Temporal (TPS) sobre sus trayectorias migratorias. Esta constituye la antesala de las conclusiones de este trabajo.

## CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

Desde el establecimiento de los Estados y sobre todo las fronteras, se puede llamar a las migraciones internacionales un *fenómeno*. Sin embargo, las posturas frente a ellas se desarrollan de acuerdo a los climas de época, teniendo serios impactos sobre los flujos migratorios que transitan o buscan llegar a esos Estados receptores.

Para el desarrollo de los antecedentes en la temática, se escogió una serie de autores que abordan subfenómenos que explican el impacto de las estrategias de Estados Unidos en la gestión de flujos migratorios provenientes del Darién, y cómo Panamá hace frente a esto. La finalidad que tiene realizarlo de esta manera es entender el trayecto lógico que implica hacer un estudio de caso como este.

Para iniciar, la política migratoria de Estados Unidos ofrece los lineamientos que guían al trabajo. Para ello se escogió el análisis de Clavijo (2015), quien analiza la producción legislativa en materia migratoria de Estados Unidos y cómo, en su afán de reducir la llegada de personas hacia su país, apunta a restringir y militarizar su línea territorial con México. Llega a la conclusión de que los efectos de estas prácticas son lograr que los riesgos sean cada vez mayores; sin embargo, no desestima los flujos que llegan hacia Norteamérica (Clavijo, 2015).

A su vez, también marca a los atentados del 11 de septiembre de 2001 como un cambio político-ideológico de la migración, en la que se la construye como una amenaza a la seguridad nacional y fronteriza. Inicialmente, este viraje se centró en la creación del *Department of Homeland Security* (DHS) y de *Immigration and Customs Enforcement* (ICE), ambos creados post 11-S y que son, a rasgos generales, los que cuidan la estabilidad territorial impidiendo las migraciones no deseadas (Clavijo, 2015). Esta autora ofrece la explicación legal y administrativa que hacen al concepto de *estrategias de securitización*.

A medida que el control de la frontera sur empezó a ser insuficiente, Estados Unidos inició sus acuerdos de externalización de fronteras y de tercer país seguro. Vega Macías (2022) establece que la externalización se divide en dos áreas: la cooperación para el desarrollo, con ayuda financiera a través de organizaciones internacionales, y la intervención directa a través de los acuerdos de externalización de fronteras. En ambos casos, el fin es reducir y contener directamente los flujos migratorios hacia Estados Unidos (Vega Macías, 2022). Si bien este fenómeno se ve claramente en México, también se pueden marcar otros países como Guatemala y Honduras. En este caso, Panamá tiene un acuerdo de corredor migratorio, donde el tránsito no tiene asiento permanente, sino que se dirige a los terceros países.

Adicionalmente, la externalización de los flujos migratorios constituye un tema interesante en el caso, porque este fenómeno demuestra que la cuestión migratoria, que es considerada un dilema de seguridad en Estados Unidos, se va trasladando sobre toda América Central y llegando casi a Sudamérica. En este contexto, se analiza que la externalización de las migraciones ha impactado a Panamá, que se inserta como un país más en la órbita norteamericana.

Los efectos se ven en la propia estrategia de contención que tienen, cumpliendo con varios elementos que se analizan cuando se habla de securitización de las migraciones. Esto se debe a que Panamá, y sobre todo el Tapón del Darién, forma parte de las rutas migratorias que van desde Sudamérica o el Caribe hacia Estados Unidos. Son áreas que se encuentran lejos de la presencia del Estado y, en palabras de quienes cruzan la selva, es el trayecto más difícil de todo su recorrido hacia Estados Unidos (Polo Alvis, Serrano López y Manrique Lara, 2019). Es en esta situación donde Panamá ha replicado los modelos de securitización alegando que los *migrantes* que cruzan por el Tapón del Darién son amenazas a la seguridad y a la integridad del territorio.

El afluente de personas en los últimos años ha superado la cantidad de viajeros a la que el Darién y Panamá estaban acostumbrados. La cualidad que estos *migrantes* comparten, a rasgos generales, es que se

encuentran indocumentados (o en cierto punto padecen alguna irregularidad) y por ello escogen caminos irregulares para llegar hacia su destino (Centeno Serrano, 2019). Además, la ilegalidad hace que no sean deseados, ya que no cumplieron con los requisitos de entrada y permanencia.

Las definiciones en torno a los movimientos de personas son múltiples; sin embargo, mantienen un elemento en común: los individuos que cruzan fronteras para dirigirse hacia otros Estados. En el glosario de 2007, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) definía a la migración internacional como “(...) 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 (...). (Organización Internacional para las Migraciones, 2006, p. 40). Ante esta situación, los individuos que se desplazan son llamados migrantes, que es un “(...) término genérico no definido que designa a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual (...)”. (Organización Internacional para las Migraciones, 2006, p. 41). La vaguedad del concepto permite incorporar bajo esta categoría a todos aquellos que realizan algún tipo de movilidad.

Frente al concepto de *migrante*, se pueden optar por dos enfoques: el primero, en el que solo son *migrantes* aquellos que huyen de guerras y persecución, y que se asemeja al concepto de refugiado. El segundo, más abarcativo, dice que son *migrantes* todos aquellos que realizan algún tipo de movilidad humana (Organización Internacional para las Migraciones, 2006). Para el trabajo, se eligió la segunda línea y cada referencia a movilidades humanas será bajo el término *migrante*.

Ahora bien, ante el tratamiento de los flujos internacionales de personas, los gobiernos pueden reaccionar de maneras diversas. A la hora de analizar el caso de estudio, resultan de gran utilidad los enfoques de los Derechos Humanos (Liberalismo) y el de la securitización de las migraciones. El liberal adopta términos como el de seguridad humana, concepto que emerge de los debates producidos en las teorías de

las relaciones internacionales como subsidiario del liberalismo. Dicha corriente experimentó, a partir de los años 60, una cuádruple división: sociológica, republicana, institucional y de la interdependencia (Gresa, 2017). Sin embargo, en el momento en que dichas ramas se empezaron a desarrollar, la seguridad era un asunto puro y exclusivamente privativo de los estudios realistas o neorrealistas.

No obstante, cuando finaliza la Guerra Fría, las teorías de las Relaciones Internacionales empiezan a reconfigurarse para adaptarse al nuevo sistema internacional. Es en esta situación donde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica el Informe de Desarrollo Humano en 1994 (Pérez de Alamillo, 2017). El trabajo resultó completamente revolucionario al plantear que los planteamientos de seguridad deben incidir sobre los Estados y también los individuos, a raíz de lo cual, a la hora de identificar actores, nos encontramos con los individuos y Estados.

La resolución 66/290 de la Asamblea General establece que “(...) la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos (...)”. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2012, p. 1). Si bien esta perspectiva reconoce a otros actores, el Estado tiene un rol fundamental en su garantía. Además, su principal postulado enuncia que, superando las dificultades que les impiden a sus ciudadanos el desarrollo pleno, el Estado alcanza el progreso. Por lo tanto, hay una relación intrínseca entre seguridad y desarrollo.

Pérez de Alamillo (2017) analiza que “(...) la mayor parte de la literatura entiende que el Estado es un proveedor potencial de seguridad humana y que esta es compatible y complementaria de la seguridad estatal, vista como necesaria pero insuficiente (...)”. (p. 318). Es decir, si bien a partir de la seguridad humana el individuo pasó a ser centro de la escena, el Estado sigue siendo el garante para sus ciudadanos, lo que implica que los individuos tienen que confiar en la seguridad que el Estado les provee (Kaldor, 2020).

Para la seguridad humana, las amenazas son intersectoriales y están completamente relacionadas entre sí, porque la aparición de una de ellas puede desencadenar en otras. Es prioritario identificarlas, evitarlas y, si son inevitables, tratar de eliminarlas como sea posible. En esta situación, normalmente se ejecutan diferentes acciones para apaciguar sus consecuencias políticas o prácticas para reducir los efectos que estas tengan sobre los individuos (Tadjbakhsh, 2005).

La seguridad humana ha ido evolucionando hasta tener dos puntos de vista. La visión restringida determina que una persona está segura cuando se garantiza que esté libre de miedo. En cambio, el enfoque amplio va más allá y establece que la seguridad de un individuo se alcanza cuando está libre de necesidad (Abad Quintanal, 2020). Las migraciones pueden ser consecuencia de no alcanzar tanto la perspectiva amplia como la restringida. No obstante, lo importante es cómo los Estados reaccionan ante un ataque a la seguridad humana de sus individuos por parte de flujos migratorios. En este caso se escoge la visión amplia, siguiendo el análisis de Tadjbakhsh (2005).

La seguridad humana, en su perspectiva conceptual y sus desarrollos teóricos posteriores, ha sido criticada por la academia. Entre las razones se encuentra que carece de precisión al establecer que todo lo que puede afectar a los seres humanos puede ser susceptible de causar inseguridad humana. Asimismo, le reprochan la falta de análisis objetivo y fundamentación teórica. Finalmente, el juicio más importante es que aluden a que ha sido utilizada por los Estados neoliberales para perpetuar su modelo y que, por consecuencia de carecer de fundamentación teórica, se ha convertido en parte del discurso político de estos Estados (Pérez de Alamillo, 2017).

Tanto Estados Unidos como Panamá han alegado que sus políticas migratorias responden a la necesidad de garantizar la seguridad de sus ciudadanos utilizando la lógica *seguridad + desarrollo*. Esto ha llevado a dividir a los *migrantes* entre distintos grupos y establecer categorías de preferencias, lo que viola uno de los principios de la seguridad humana, que es la igualdad entre individuos. Si bien este abordaje puede

explicar una parte de la realidad política y los porqués de las decisiones tomadas, se considera que hay un trasfondo mucho más profundo detrás de ello.

En lo que respecta al enfoque de securitización, sus inicios se remontan a los años '90, analizando un paradigma de seguridad diferente al que proponían los estudios realistas y neorrealistas. La Escuela de Copenhague analiza la securitización como un efecto de prácticas discursivas que impactaron sobre aquellos asuntos que eran llamadas amenazas. En cambio, la Escuela de París analiza que las agencias de seguridad son quienes se encargan de establecer los problemas de seguridad. Con el trabajo de Didier Bigo (2000 y 2002) y, luego, Giuseppe Campesi (2012), se investigan los presupuestos de seguridad y las prácticas que se realizan para erradicar las amenazas.

Para esta investigación se decidió utilizar la definición de Giuseppe Campesi (2012) sobre securitización, estableciendo que "(...) es el proceso mediante el cual una cuestión viene transformada en un problema de seguridad, con total independencia de su naturaleza objetiva, o de la relevancia específica de la supuesta amenaza (...)". (p. 5). Otro concepto interesante también es el otorgado por Didier Bigo (2000), que afirma que "(...) Securitización es la capacidad para gestionar (y crear) inseguridad (...)"<sup>1</sup> (p. 323). Sin embargo, se considera que su teorización es imprecisa para este trabajo.

En América Latina, quienes estudian este tema indican que la securitización "(...) se funda en la creencia de que la migración internacional indocumentada es una amenaza para la seguridad nacional, por lo que el Estado ha desplegado prácticas y leyes específicas para detenerla (...)". (Treviño Rangel, 2016, p. 256). Esta pequeña diferencia precisa el camino que toman los estudios europeos (Campesi y Bigo) versus los americanos (Treviño Rangel) en la temática de la securitización. Si

1 Traducción propia.

bien no es determinante para el análisis del caso, es importante marcar las divergencias teóricas.

Sin importar la naturaleza de los autores, cuando se habla de securitización, se alega que en la sociedad hay una temática considerada como un problema y que es por los daños que causa o que causará que el Estado debe proteger a sus ciudadanos. Según las escuelas de la securitización, hay dos tipos de actores: por una parte, quienes securitizan, que son los encargados de declarar un problema como un daño a la seguridad. Por otro lado, se encuentran los objetos referentes, aquellas cosas que se podrían ver dañadas si se permite que el problema ingrese al Estado (Buzan y Hansen, 2008). Por ejemplo, hay discursos y/o prácticas que sostienen que si no existen controles fronterizos que regulen la migración, los *migrantes* pueden llegar a ser un daño para la seguridad económica del país.

En lo que respecta a los responsables de implantar los problemas de seguridad, Bigo (2002) establece que la securitización de un asunto es el resultado de los intentos de supervivencia que tienen las agencias de seguridad para subsistir después del fin de la Guerra Fría. En su argumento establece que, una vez finalizado el conflicto entre las superpotencias, no existían amenazas a las cuales combatir. A partir de dicho suceso, las agencias de seguridad empezaron a designar nuevas amenazas y entre ellas se encuentran las migraciones (Bigo, 2002).

Para que una cuestión venga securitizada, tiene que existir una amenaza. Para Huysmans (2006), una amenaza es "(...) un evento o condición que desencadena y/o mantiene la movilización de agencias gubernamentales de seguridad, la retórica política de la inseguridad y la percepción popular de peligro (...)”<sup>2</sup> (p.6). La importancia de la amenaza difícilmente sea el daño que puede llegar a causar, más bien es la manera de manejarla.

2 Traducción propia

Didier Bigo sostiene que las amenazas no son extraordinarias, sino que se han normalizado y ante esto las agencias de seguridad responden. Lo relevante de este enfoque es que no está orientado a tratar las amenazas una vez que aparecen; por el contrario, las reprime o regula antes de que puedan llegar a ocurrir (Bigo, 2000). Es aquí donde, como bien menciona Bigo, la migración

“(…) se convierte en un asunto de seguridad cuando es presentada como tal por profesionales del manejo de amenazas en la lucha para mantener su posición y cuando formas particulares de conocimiento institucional convergen y le dan un significado al migrante referente, estructurando una red de significados con connotaciones de seguridad (...)”<sup>3</sup> (2002, p.76).

Cuando se securitiza un asunto, se lo delimita y se establece cuál va a ser el objeto propenso de ataque. Ahora bien, la securitización, ¿está presente en todos los tipos de migraciones? En este caso, se puede observar que aquellos grupos de migrantes aceptados por el Estado gozan de todas las ventajas y son bien vistos dentro de las sociedades. En cambio, hay un título que diferencia al *migrante* bien visto del que no lo es: la irregularidad. Para Campesi (2012), “(…) es la divergencia entre la autorización del Estado para atravesar la frontera y la presencia de un individuo en el territorio en ausencia de un título de legitimación (...)” (p. 7).

Esto quiere decir que el *migrante* irregular es el que cruzó los límites territoriales incluso cuando no debía hacerlo y también es a quien hay que combatir porque violó al objeto referente: la soberanía nacional u otras razones alegadas. Según esta óptica, los *migrantes* irregulares son todos aquellos que reúnen todos los males del afuera, mientras que el Estado tiene que hacer todo lo posible para prevenirlo (Campe-

3 Traducción propia.

si, 2012). Su personificación va en contra de un ciudadano tipo en el país de destino (Bigo, 2002).

En complementación a esto, Campesi (2012) establece que hay tres tipos de paradigmas distintos en la securitización de las migraciones. Primero está aquel que relaciona a las migraciones con el aumento de criminalidad dentro de los Estados. En este, se ve al *migrante* como uno más dentro de la cadena del crimen organizado. La segunda perspectiva ve a los *migrantes* como una amenaza *política identitaria*, en donde su presencia condiciona la cultura y las características particulares de la sociedad de destino. Para este abordaje, la presencia de extranjeros atenta contra sus usos y costumbres y degrada la cultura. Finalmente, el tercer acercamiento establece que la llegada de flujos migratorios atenta contra las fuentes de trabajo de los nacionales en los países de origen (Campesi, 2012).

Estos causales son utilizados como medios para securitizar y restringir la migración en sus países de origen y, para identificar su impacto, existen una serie de factores que se vinculan entre sí. En primer lugar, se debe establecer que la migración es una amenaza existencial para la seguridad del Estado. Una vez logrado eso, es necesario investigar y encontrar antecedentes en los discursos y las leyes que categorizan a la migración como una amenaza. Finalmente, se tienen que detectar cuáles son las consecuencias políticas e institucionales de esas ideas (Treviño Rangel, 2016). Bajo este punto de vista, se puede explicar cómo la misma securitización de las migraciones hace más riesgosa la migración, buscando cruces cada vez más complejos.

Un claro efecto de esta dinámica se da en la ruta del *Tapón del Darién*, un paso fronterizo irregular sin caminos vehiculares o peatonales, cuyos senderos son improvisados por quienes lo cruzan. Este paso ha sido tapa de noticia debido a las cifras elevadas de tránsito irregular en los últimos años y por la respuesta efusiva del Estado panameño, que ha desplegado todo un equipo de policía migratoria para contrarrestar los efectos.

Por otro lado, Estados Unidos, en lo que respecta a la securitización de las migraciones, ha construido un discurso acompañado de prácticas capaz de adaptarse a las diferentes administraciones, pero con una misma línea. Si bien se securitizan los asuntos desde hace varias décadas, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 refuerzan la necesidad de marcar entre un *nosotros* bien intencionado frente a un *ellos cargado* de mal. Independientemente del objeto referente que tiene, Estados Unidos ha desplegado dispositivos de alta tecnología dentro de sus fronteras que también han trascendido el territorio, como se verá más adelante.

En el caso de estudio, hay una referencia a *estrategias de securitización* que lo que busca es ver cuáles son los diferentes instrumentos internos e internacionales que Estados Unidos utiliza para lograr una gestión migratoria de acuerdo a sus intereses. Lo que busca este concepto es incluir a las políticas y prácticas utilizadas por el país americano, logrando ir más allá de lo meramente discursivo o legal.

Cabe aclarar que, para que el marco teórico quede acabado, es necesario desarrollar la teoría de las fronteras, ya que, en el trabajo, se adopta una postura estatocéntrica. Estas son líneas que demarcan territorios y constituyen espacios de poder. Para un migrante, significa la posibilidad de cruzar, sometiéndose a la categorización que implica entrar a un Estado, en donde la ilegalidad se demarca cuando el cruce no es por las vías regulares.

Hay indicios de que aquellos con mayor posición dentro del Sistema Internacional tienden a replicar modelos por sobre otros países. Como pasa en las cuestiones económicas, políticas e institucionales, en el manejo de las migraciones también se pueden ver estos efectos. Es decir, si bien se observan *estrategias de securitización* internas, también se puede decir que hay una tendencia a exportar esta situación. El atentado a las torres gemelas, el 11 de septiembre del 2001, también impactó a las migraciones, logrando estandarizar políticas que ya venían existiendo y reafirmando la concepción del *migrante* como amenaza.

Ha sido un objetivo perseguido por las distintas administraciones crear una gran *frontera sur* dentro del área centroamericana que se va extendiendo. El establecimiento de una *gran zona fronteriza* tiene la funcionalidad de desestimar los movimientos migratorios y evitar que los flujos de personas sean abundantes (Marengo Camacho, 2015). Si se hace referencia al apartado anterior, lo que se busca es interferir en los territorios de otros Estados con el fin de combatir a la amenaza antes de que suceda.

Tradicionalmente, los estudios de fronteras analizaron cómo se defendía el territorio frente a amenazas externas, a cuestiones comerciales y, de manera menos popular, a evitar el cruce a individuos indeseados. Actualmente, las investigaciones establecen un nuevo paradigma, donde en los últimos años ha ocurrido un fenómeno llamado *transnational policy*, en el que dejaron de existir límites internos e internacionales y, por lo tanto, la seguridad interna se proyecta hacia el exterior (Campesi, 2012). Es por ello que los encargados de controlar los flujos migratorios son agentes policiales y no militares, porque hay una supremacía nacional sobre la internacional en el manejo de este tipo de cuestiones (Bigo, 2002). Esto quiere decir que se trasladan los recursos policiales a aquellas tareas que se relacionan con los límites territoriales y la detención de personas.

Ahora bien, se pueden caracterizar las fronteras con tres elementos. En primer lugar, su sobredeterminación, ya que, en cada una, existe una narrativa diferente y con una historia propia. Por otro lado, son *polisémicas* porque no significan para todos lo mismo. Como se verá más adelante, esa polisemia hace que algunos sean aceptados y otros no. Finalmente, son *heterogéneas*, porque tienen diferentes funciones de delimitación y viven en cualquier parte donde existan controles selectivos (Alvites Baiadera, 2019, p. 133 y 134).

Es en este contexto que “(...) los regímenes de fronteras se establecen como espacio de constantes encuentros, tensiones, conflictos y contestaciones, donde las migraciones son, desigualmente, co-constituyentes del mismo (...)” (Alvites Baiadera, 2019, p.135). Por lo tanto,

cumplir con los requisitos legales y administrativos es una parte de lo que implica para un *migrante* cruzar de un Estado a otro. Las demarcaciones territoriales se constituyen como espacios de poder en los que las migraciones internacionales se van insertando en las lógicas de admisión-no admisión.

En línea con lo anterior, Campesi (2012) habla del concepto de confín, que encuentra su sinónimo en la palabra frontera. Con respecto al confín, dice que es un dispositivo “(...) sociotécnico de la individualización de los riesgos centrado sobre un conjunto de tecnologías de vigilancia mediante las cuales se selecciona de forma preventiva una población que goza de acceso libre y rápido a la frontera (...)” (Campesi, 2012, p. 16). Es decir, las tecnologías utilizadas por los agentes policiales permiten discriminar entre poblaciones deseadas con respecto a aquellas no deseadas.

Asimismo, el confín tiene una funcionalidad externalizadora de los controles, en la que se crean *zonas de confín* que tienen la función de filtrar los flujos migratorios estableciendo quiénes tienen las condiciones para ingresar y quiénes no. Estas zonas tienen dos dimensiones: las internas se crean incluso dentro del mismo territorio y las externas son proyectadas a través de las extensiones de funciones de policía (Campesi, 2012, p. 16 y 17).

Esto implica que con los confines exteriores se pueden controlar los flujos migratorios mucho antes de que lleguen a los límites de un Estado, permitiendo la protección del espacio interior mediante la separación externa de aquellas *personas indeseadas* (Campesi, 2012). El concepto de zonas de confín también ha sido llamado externalización de fronteras, haciendo referencia a “(...) el desplazamiento de recursos a terceros países para el cumplimiento de tareas relacionadas con el control migratorio, una competencia típicamente estatal, a través de su subcontratación (...)” (González Navas, 2015, p. 6).

Esta externalización de fronteras utiliza a los *Estados tapón*, que se producen a través de la transferencia de recursos para que terceros

países tomen atribuciones de control sobre las poblaciones que quieren llegar hacia el donante (González Navas, 2015). Para externalizar una demarcación fronteriza se utilizan mecanismos, por ejemplo, los acuerdos de externalización como los Protocolos de Protección al Migrante o la financiación de las crisis migratorias a través de organizaciones internacionales.

Para entender la importancia de la externalización, hay que entender su importancia de los límites territoriales. Vaughan Williams (2009) analiza que en la actualidad hay una discusión que enfrenta dos posturas: su existencia o su disolución. La primera relacionada con el paradigma realista de las relaciones internacionales y la segunda con el liberalismo institucional y la teoría de la dependencia. Ante esta dicotomía, plantea que ambas posturas pueden explicar las transformaciones que han experimentado los confines en el siglo **XXI** y que su existencia o no depende de la óptica con la que se mira.

Taberero Martín (2013) sigue desarrollando el concepto de Vaughan Williams y establece tres tipos de frontera. La *interna*, en donde se diferencian individuos que viven en un mismo espacio. La *diferencial*, que, si bien se relaciona con la frontera tradicional, su objetivo es frenar la velocidad de movimiento, es decir, servir de colador. Finalmente, existen aquellas *externalizadas*, las cuales, a través de distintos dispositivos de seguridad, desarrollados por las agencias encargadas de las mismas, buscan detener las poblaciones indeseadas antes de que lleguen a sus límites territoriales (Taberero Martín, 2013, p. 8 y 9).

Hay una amplia aceptación de que todas estas medidas que forman parte de las *estrategias de securitización* son con la finalidad de desalentar la migración o al menos tornarla más riesgosa. El foco en el fortalecimiento de los controles fronterizos no está en evitar la migración; los agentes de seguridad son conscientes de que lo que se hace a través de estos dispositivos es hacer la migración más riesgosa. Es decir, a medida que aparecen nuevas disposiciones y acuerdos entre Estados, es menos viable la posibilidad de pasar por lugares menos peligrosos y las opciones son limitadas.

## CAPÍTULO 2: LAS ESTRATEGIAS SECURITIZADORAS DE ESTADOS UNIDOS

### 2.1. Instrumentos legales

Para dar inicio a este capítulo, resulta prudente indagar sobre los instrumentos legales más importantes que tiene Estados Unidos a la hora de gestionar su migración interna, así como el manejo de fronteras, ya que forman parte de las *estrategias de securitización* de este país. Esto es relevante porque marca la voluntad legal y es muestra del consenso político logrado para poner en funcionamiento toda la maquinaria estatal en pos de un objetivo común: controlar los movimientos de personas. En relación, se observa que se mantienen elementos comunes en el contenido de las mismas a lo largo de los años.

Cabe aclarar que las leyes han sido seleccionadas porque son pilares en el sistema migratorio actual. Dentro de ellas, se pueden establecer diferentes rangos temporales: el primer período va desde 1986 a 2001, previo al atentado a las Torres Gemelas. Durante este tiempo, Estados Unidos parecía tener otra inclinación ideológica, siendo contemporáneo a los años de transición de la Guerra Fría a la unipolaridad norteamericana.

Luego hay un lapso de 2001 a 2004, en el que se crea toda la infraestructura y discurso de la guerra global contra el terror y aparecen estructuras como el Departamento de Seguridad Nacional (DHS)<sup>4</sup>, con modificaciones sustanciales dentro del sistema migratorio. Es aquí donde se le da origen a las maquinarias de seguridad y la migración pasa a ser una amenaza a la estabilidad interna, relacionada al paradigma de la criminalidad (Campos, 2012).

4 Por sus siglas en inglés, Department of Homeland Security.

Los años que no se abordan desde el segundo período al tercero se deben a que ninguna de las propuestas presentadas logró tener aprobación dentro del Poder Legislativo, por lo que carece de relevancia para este trabajo. Finalmente, se revisan los instrumentos legales de 2016 a 2022, por el hecho de que forman parte de la delimitación temporal del trabajo, marcando las tendencias y los ejes de trabajo del Poder Ejecutivo, a través de las Órdenes Ejecutivas.

Lo destacable es que en la totalidad de los documentos se plantea el binomio migración indocumentada-seguridad, considerando a una la causa de la otra y procurando desestimar la llegada de personas porque atentan contra la integridad nacional. No obstante, a medida que pasa el tiempo, las restricciones van siendo cada vez más complejas.

En un contexto final de la Guerra Fría, se sanciona el *Immigration and Control Act of 1986* (IRCA), primera reforma migratoria que se introduce luego del *Immigration and Nationality Act* de 1952. Es importante, en este punto, destacar el contexto en que se sanciona esta Acta, ya que Estados Unidos estaba pasando por un proceso de transición de modelo de manejo estatal, siendo la economía causa y consecuencia de ello; por lo tanto, lo que se pretende con ella es proteger las fuentes de trabajo (Buzan y Hansen, 2008). Es por esta razón que el *migrante*, en este caso, es considerado una amenaza a las fuentes de trabajo; por lo tanto, la securitización se concentra en el lado económico (Campesi, 2002). Lo relevante de este documento es que introduce penalidades para la ilegalidad de los trabajadores extranjeros, así como para quienes los emplean. Sin embargo, también da algunas amnistías a quienes se encontraban de manera irregular en Estados Unidos desde antes de 1982 (University of Texas at Austin, 2019).

En este instrumento jurídico, destacan tres aspectos. Por una parte, es la primera vez que se establece la ilegalidad en la migración, lo que implica una condena sobre quien cruza. En segundo lugar, aumentan los controles fronterizos, sobre todo en el límite del sur, y se comienzan a securitizar los confines y a establecer quiénes cumplen con los requisitos de entrada y quiénes no (Congress.gov, 1986). Y, finalmente, se crea

una estructura financiera propia, dándole vida al Fondo de Emergencia Migratoria. Esto implica que se diferencia esta área de interés con respecto a otros asuntos y se le otorga independencia en la toma de decisiones y se crea con la intención de llevar a cabo actividades de refuerzo y poder servir al Programa de Control Migratorio (Congress.gov, 1986).

Sin embargo, con la Guerra Fría todavía presente en la agenda política del país y la latente crisis centroamericana, en particular con el conflicto interno nicaragüense que movilizó a miles de personas del triángulo norte hacia los Estados Unidos, en cierta forma la promoción de estas medidas fue la manera de reaccionar ante el suceso que encontró Estados Unidos, que implicaba principalmente la securitización de la región con una inclinación hacia lo económico.

Por otra parte, en 1990, se sanciona el *Immigration Act*, que tiene como fin modernizar la burocracia y el sistema migratorio norteamericano para crear uno capaz de que pueda estar a tono con las necesidades y las proyecciones futuras que tenía el país. Este propone criterios para determinar las categorías y las nacionalidades de quienes son bienvenidos (Christi y Yale-Loehr, 2016). Básicamente, distingue entre los sujetos deseados de los que no lo son. Introduce el procedimiento de *Green Card*, una visa permanente que garantiza la regularidad del visado en el país. Además, fija cuotas de ingreso hacia los Estados Unidos en 700 mil por año fiscal (Christi y Yale-Loehr, 2016). Estos dispositivos de control empiezan a aparecer lentamente en el sistema norteamericano. El aumento de los controles biométricos es consecuencia del desarrollo de tecnologías de control y vigilancia, más que causa de la aparición del *migrante* como amenaza (Bigo, 2002). Es en este tipo de situaciones donde se pone el foco en un grupo de personas indeseadas y se ponen a prueba prácticas de control y restricción.

Siguiendo con el *Immigration Act*, en ella también se establece lo que se conoce como *Temporary Protected Status* o Estatus de Protección Temporal (TPS), que garantiza el derecho a la no devolución, permiso laboral y la posibilidad de viajar por fuera de Estados Unidos a ciertas nacionalidades que se las considera en peligro. Su duración es hasta

que se normalice la situación interna en sus países de origen, y una vez finalizado, vuelven al estatus que tenían antes de la designación (Christi y Yale-Loehr, 2016). Es decir que, si esas personas están de manera irregular antes del TPS, una vez que termina su vigencia, vuelven a estarlo y pueden enfrentar las sanciones que corresponden por ese incumplimiento.

El cuerpo legal también dispone de un procedimiento de reconocimiento de datos biométricos para aquellos migrantes irregulares que tengan 14 años o más. Además, amplía y simplifica el proceso de detención (Congress.gov, 1990). A partir de este instrumento legal hay una tendencia a criminalizar el asunto, entendiendo que quienes vienen son un posible daño a la estabilidad y atentan contra el *American Way of Life* (Campesi, 2012).

El Título V, llamado Enforcement, es el encargado de legislar acerca de la penalización en este tópico; este le da mayor autoridad al *Immigration and Naturalization Service* al momento de ejecutar acciones como el arresto, llevar armas y hacer órdenes judiciales en nombre de los Estados Unidos (Congress.gov, 1990). En este punto se observa cómo la *migración* como amenaza nunca fue un estado de excepción, sino que en torno a securitizar el asunto hay una maquinaria, con sus protocolos y el *know how* de cómo hacer el trabajo (Bigo, 2002). En efecto, en ningún momento se debate acerca de las condiciones de esos movimientos de personas ni de los efectos que impactan sobre la vida de ellos. No hay ninguna referencia expresa hacia la seguridad humana de los individuos ni tampoco el objeto referente tiene que ver con el ciudadano norteamericano. En cambio, cuando se analiza el contenido de la ley, se designa como tal a la seguridad interna del país (Buzan y Hansen, 2008). Esto se observa sobre todo en las medidas para eliminar a los que ya están incumpliendo las normas y controlar a quienes entran con otros procedimientos fuera de los legales, mientras que se refuerza la potestad de la agencia encargada de controlarlo.

No obstante, hasta aquí todavía no hay una clara referencia a los acuerdos con terceros países y el reforzamiento del muro fronterizo.

En este sentido, que no se hayan pronunciado sobre este tópico implica que aún su relevancia es limitada. Recién con la Operación Gatekeeper de 1996 se inicia el proceso de construcción del muro en la frontera sur de Estados Unidos (Crossa y Ebner, 2020). Dicha operación es consecuencia del *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* de 1996, que tiene una orientación marcada a la política que se llevó a cabo post 11S, al condenar a la migración irregular y prever mecanismos eficaces para condenar a los responsables. Sin embargo, es en esta ley donde hay una clara referencia al fortalecimiento del muro fronterizo del sur. Lo primero que establece es el aumento de policía en el área durante el período 1997-2001, incorporando mil efectivos full time (Congress.gov, 1996).

En línea con lo anterior, se plantea por primera vez la posibilidad de construir impedimentos materiales para evitar que los *aliens*<sup>5</sup> crucen cuando los Estados Unidos no lo desean. Es aquí donde se construye un real obstáculo para todas aquellas personas que no reúnen las condiciones necesarias para ser admitidos a los Estados Unidos, todos los que, en palabras de Bigo, “representan los males exteriores” (2002, p. 30). Junto a esto, nuevamente aumentan los controles biométricos para el ingreso y egreso de individuos. Se propone la creación de un sistema que controla la partida de cualquier persona indocumentada, que establezca el tiempo de estadía de los no migrantes<sup>6</sup> (Congreso de los Estados Unidos, 1996). Una vez más, el paradigma dominante es el que analiza al *migrante* como un potencial criminal (Campesi, 2012). A medida que las leyes avanzan, se ve una profesionalización burocrática del manejo de la securitización de esta temática en particular (Bigo, 2002).

Finalmente, el *Immigration and Naturalization Service Data Management Act*, sancionado en el 2000, inserta dos elementos novedosos que

5 Término utilizado para designar a los migrantes irregulares o ilegales.

6 Usualmente se refieren como No-Migrantes a aquellas personas que ingresan con visas turistas o de estadías cortas.

aumentan la complejidad del fenómeno. Por un lado, crea un *Integrated Entry and Exit Data System* que unifica los controles biométricos que se realizaban en los diferentes puntos de entrada del país. Su objetivo es reportar a todos aquellos que ingresan y egresan de los Estados Unidos, gestionando el manejo de los confines, así como de todos aquellos que pasan por ahí en general, y dándole funciones de Seguridad Nacional a la Task Force que se crea para controlar el sistema y que permite entender cómo estas agencias, entendiendo que la migración es un dilema de seguridad, aúnan sus esfuerzos para restringirla o controlarla. Es relevante el hecho de que ya no solo se controla a los *aliens* que ya están dentro del país, sino que se aumenta el control sobre los ingresantes.

Lo más importante es que propone un control internacional de fronteras, diciendo: "(...) para el Congreso el Fiscal General, en consulta con los Secretarios de Estado, Comercio y Tesoro, debe consultar con gobiernos extranjeros afectados para mejorar la cooperación del control de fronteras (...)"<sup>7</sup> (Congress.gov, 2000, p.342). Este es el primer antecedente de externalización de fronteras al prever un mecanismo que le permita ingresar a la gestión de límites de países vecinos. También implica que la vigilancia deja de ser interna para exteriorizarse.

Como se abordó en el marco teórico, los atentados a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001 marcaron un antes y un después en el tratamiento migratorio. En realidad, muchas de las prácticas que se institucionalizan post 11S son las mismas que existían antes; lo que cambia es el contenido y la comparación de los migrantes indocumentados como potenciales terroristas. Hay un paso trascendental en la estructura institucional: el Immigration and Naturalization Service dependía del fiscal general, teniendo una inclinación hacia lo judicial. Post 11S, todas las agencias encargadas de la migración van a depender del DHS, responsable de la seguridad nacional del país, dentro y fuera de las fronteras.

7 Traducción propia.

El *Patriot Act*<sup>8</sup> del 2001 inserta bajo el mismo paradigma a los extranjeros y los terroristas, buscando restringir el ingreso regular. Es decir, los migrantes siguen siendo una amenaza a la seguridad internacional y siguen estando bajo el paradigma de la criminalización (Campesi, 2012). Lo único que se modifica es que ahora todos son potencialmente terroristas y como tales entran bajo la figura de todo lo contrario al ciudadano ilustre norteamericano (Bigo, 2002).

A su vez, la ley busca controlar quiénes ingresan, por dónde y de qué manera, modernizando los mecanismos de vigilancia y de control biométrico. Amplía el *Integrated Entry and Exit Data System Task Force*, que se encarga de ejecutar la identificación y detención de todos aquellos que son un daño a la estabilidad nacional (Congress.gov, 2001). Esto se explica por el hecho de que la securitización trabaja a través de los dispositivos tecnológicos dentro del campo de seguridad. Allí convive con la competencia entre instituciones y las dificultades que existen a nivel político (Bigo, 2002).

Lo fundamental es que crea el DHS, departamento encargado del control de todos aquellos posibles daños a la seguridad nacional, teniendo un componente interno que se traspola a lo internacional. Como la temática tiene que ver con el juego entre ambos espacios, el DHS prevé tres líneas de trabajo: migración regular, irregular y control de las fronteras. Sin embargo, hasta el 2002 la agencia encargada fue el Immigration and Naturalization Service.

Este instrumento legal amplía y aplica el control social a través de las instituciones (Clavijo, 2015). Se observa que no se busca garantizar la seguridad humana de los ciudadanos norteamericanos, librándolos de miedo, sino que es un tema completamente político e independiente del suceso que lo motivó. Por más que se reconozca a la migración como

8 El nombre original de la ley es *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*.

una de las amenazas que pueden inducir hacia el terrorismo, otorgándole carácter de intersectorial, el instrumento legal no se dirige directamente hacia el ciudadano. Establece como objeto referente, y por tanto cuestión que se protege, al interés nacional y la soberanía de los Estados Unidos por sobre su propio territorio (Buzan y Hansen, 2008).

Tan solo un año después se sanciona el *Homeland Security Act of 2002*, que esquematiza la política interna e internacional que tomó George W. Bush luego del 11S. Uno de los ejes de trabajo nuevamente es la vigilancia de los flujos de individuos, enfocada hacia los límites exteriores y los cruces ilegales. Crea a la *Directorate of Border and Transportation Security*, que sigue comparando a las migraciones con el terrorismo; tiene la función de aumentar la seguridad fronteriza y responsabilizarse del control migratorio (Congress.gov, 2002).

Bajo sus funciones se encuentra el *US Citizenship and Immigration Services* (CIS), que es la redefinición del *Immigration and Naturalization Service* (Department of Homeland Security, 2023). Es el encargado de los procedimientos legales de las visas y trabaja en articulación con los otros dos organismos.

A nivel interno, el *Immigration and Customs Enforcement* (ICE) es el responsable de las deportaciones, ejerciendo funciones de policía migratoria. En esa misma línea, el *US Customs and Border Protection* (CBP) es quien gestiona el cuidado de los confines y de todas las entradas hacia el país. En conjunto son las agencias apoderadas del manejo de flujos migratorios y dependen de una agencia de seguridad, el DHS. El *Homeland Security Act* aumenta la estructura institucional proveyendo de más cuerpos de policía para prevenir lo que estos grupos pueden hacer dentro y fuera del territorio.

Finalmente, en 2004, se sanciona la ley que termina de completar la estructura institucional de vigilancia: el *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*, en su título V, referido a las fronteras, hace el primer plan estratégico que busca proteger las vidas de las personas que quieren ingresar de manera ilegal a Estados Unidos, interceptar

movimientos ilegales de personas, armas y artefactos de contrabando, proveer apoyo de investigación para asistir en el desmantelamiento de redes criminales a lo largo del borde (Congress.gov, 2004). Propone, además, utilizar artefactos voladores controlados a control remoto para recabar información y detener a las redes criminales, lo que permite testear los artefactos para misiones aéreas futuras (Congress.gov, 2004). Para este tipo de agencias, las migraciones son el espacio propicio para poder implementar sus tecnologías y si es necesario utilizar la agresión para marcar una distancia con lo que tiene para proteger (Bigo, 2002).

Más allá de que se intente garantizar la seguridad humana con el primero de los objetivos, lo que pretende la ley es mostrar al *migrante* como un daño para la estabilidad interna de los Estados Unidos. En este sentido, existen autores que dudan del discurso humanitario porque creen que es un producto de quienes son los encargados de securitizar el asunto (Bigo, 2002). Así, los individuos crean sus propios mecanismos para esconder toda una maquinaria que opera sobre la vida de los migrantes. Sobre todo, aquellos que entran bajo la clasificación de irregulares, porque directamente confrontan con el Estado y es allí donde inicia la lucha para ver quién es más fuerte (Campesi, 2012). En la misma línea, la ley incrementa el personal en la frontera y los funcionarios del *Immigration and Customs Enforcement* (ICE). Asimismo, amplía el número de camas disponibles para la detención de individuos y sigue avanzando en cuestiones de manejo de la tecnología y los datos biométricos para el control de quienes ingresan y quienes no (Congress.gov, 2004).

El período delimitado por el trabajo (2016-2022) no evidencia ningún resultado en materia de reforma migratoria. Es relevante resaltar que el tema de los migrantes fue parte de la campaña de las tres administraciones que gobernaron durante el lapso de tiempo;77 sin embargo, por diversas razones, nunca se llegó a un resultado concreto en el Congreso. Esto también indica la politización de la migración y su posterior polarización dentro del debate político. Al no tener el quórum necesario para promover una modificación a nivel federal,

se introdujeron algunas reformas menores a través de las Órdenes Ejecutivas (E.O.)<sup>9</sup>.

Estas órdenes son instrumentos con los que cuenta el Poder Ejecutivo para legislar sin la necesidad de aprobación del Poder Legislativo. Se pueden utilizar siempre y cuando no atenten contra la autoridad de un departamento ejecutivo, las funciones del director de presupuesto y sean compatibles con la ley aplicable (Federal Register, 2017a). Es decir, le dan cierta discrecionalidad al presidente para que se pronuncie sobre algunos asuntos que no se pueden aprobar en el Congreso y su figura los considere necesarios para mantener la gobernabilidad del país.

En esta temática, hubo escasos documentos con efectos importantes sobre la manera de la gestión de los inmigrantes. Se puede decir que los períodos de mayor producción de estos instrumentos fueron 2017 y 2021. Ocasionalmente, esos años fueron el primer año de las administraciones de Donald Trump y Joseph Biden. Sin embargo, como se evaluará más adelante, hubo otro dispositivo que afectó la temática, el Título 42 promulgado a partir de la emergencia por COVID-19.

La Orden Ejecutiva n.º 13768 fue promulgada el 25 de enero de 2017. *Enhancing Public Safety in the Interior of the United States* tiene una visión completamente securitizadora al plantear “(...) muchos extranjeros que ingresan ilegalmente a los Estados Unidos y aquellos que permanecen más de lo que deben o de alguna manera violan las cláusulas de sus visas presentan una amenaza significativa a la seguridad nacional y la salud pública (...)” (Federal Register, 2017a, p.8799). La misma, expresamente declara que los que entran bajo esa clasificación son un daño contra la seguridad nacional del país y por lo tanto hay que hacer algo para sacarlos de la escena. El punto está en que no se proponen amnistías porque la búsqueda no es legalizar a quienes no lo están. El objetivo principal es construir una amenaza y movilizar los recur-

9 Executive Orders.

sos nacionales en pos de *eliminarla*. Es decir que, para hacer frente a esa amenaza, se propone ejecutar las leyes ya existentes, aumentar los sistemas que aseguren el cumplimiento de las medidas, controlar a los Estados en el cumplimiento de sus leyes y asegurarse de que se remueven a los migrantes indocumentados (Federal Register, 2017a). Esto implica un aumento de los sistemas de control interno.

Complementando a esta Orden Ejecutiva a nivel externo, el mismo día publicó la E.O. n° 13769, llamada *Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States*. Acá llama al país a estar vigilante durante el proceso de visado para asegurar que todos aquellos con residencia no dañen a los americanos y no estén conectados con el terrorismo (Federal Register, 2017b). Además, restringe el ingreso de individuos provenientes de países de Medio Oriente y busca unificar los estándares de los procedimientos de inmigración, aumentando el control biométrico en la frontera y eliminando el procedimiento de la entrevista en el país para el visado, permitiendo que los extranjeros lo hagan en sus países de origen o en terceros países. Finalmente, somete a revisión todos los procedimientos de visado recíproco. Su permanencia depende de cómo se trata a los ciudadanos norteamericanos en esos países (Federal Register, 2017b). A esto se le suma la posibilidad de acuerdos de externalización de fronteras, que se establecen con la E.O. 13780 (Trump White House, 2021).

Por otra parte, el 21 de marzo del 2020, pronosticando la gravedad de la pandemia mundial del COVID-19, el presidente utilizó el ya existente Título 42. Este se encuentra en el código de los Estados Unidos, sección 265, y establece que por razones de seguridad pública se puede prohibir el ingreso de personas que poseen un riesgo sanitario (Isacson, 2023). Esta medida creó un espacio de espera en la frontera sur de Estados Unidos y habilitó la posibilidad de utilizar nuevas rutas migratorias.

Hay una referencia a la entrada de personas al país como un potencial atentado contra la seguridad humana, particularmente la relacionada con la salud. Para Elizabeth Ricci, abogada especialista en Derecho Migratorio Norteamericano, el Título 42 no solo restringe el conta-

gio de COVID-19, sino que lo aumentó (Ricci, 2023). Además, algunos análisis apuntan a que aumentó el riesgo de migrar al buscar nuevas rutas para hacerlo, como la del Tapón del Darién, que además de ser irregulares son riesgosas (Isacson, 2023).

En 2021, días antes de finalizar el mandato, el presidente Trump publicó el Memorándum *Deferred Enforced Departure for Certain Venezuelans*. En él establece una excepción de la ejecución de la deportación de algunos venezolanos. Entre las razones se encuentra la relación con el gobierno de Nicolás Maduro, considerado como autocrático y violador de derechos humanos y libertades individuales. En dicho memo se plantea no deportar a aquellos venezolanos que han residido en Estados Unidos, no han sido anteriormente deportados y cumplen con los requisitos de base según las leyes vigentes (Federal Register, 2021e).

Una vez que inicia el mandato de la administración Biden, se profundiza la política con el documento *Revision of Civil Immigration Enforcement Policies and Priorities* y plantea lineamientos en su política migratoria que no lo diferencian, en la práctica, de su antecesor. No obstante, cambia la estructura discursiva al decir que los extranjeros han ayudado a construir América, pero la tarea de las leyes migratorias es proteger el interés nacional del Estado. Aquí, el objeto referente es el interés nacional, canalizado en la protección de la nación y la frontera (Buzan y Hansen, 2008). Agrega que reconoce los desafíos humanitarios en la región, sobre todo en la ubicada al sur de la frontera. Identifica como amenaza a los flujos provenientes de América del Sur (Federal Register, 2021c).

En complementación a esto, la Orden Ejecutiva 14010 plantea un abordaje más amplio e introduce un *Comprehensive Regional Framework to Address the Causes of Migration, to Manage Migration Throughout North and Central America*. Como lo dice el título, propone una externalización de los confines, especialmente el que limita con México. Se lo categoriza de esta manera porque, para lograr el plan regional, propone cooperar con los países que forman parte de las rutas migratorias. Estos planes buscan alcanzar las causas de la migración, mejorar los

sistemas de contención de extranjeros y devolverlos a los Estados de donde salieron (Federal Register, 2021d).

El apartado legal sirve para establecer las bases y ver la importancia que tienen las instituciones en la gestión migratoria. En el mismo, las E.O. expresan la voluntad partidaria de los presidentes, marcando continuidades y quiebres. Dentro de las agencias, Bigo (2002) investiga acerca de sus intentos de supervivencia y cómo estas se posicionan para seguir recibiendo financiamiento por parte del gobierno. En el próximo apartado, se expone el aparato institucional, sus presupuestos y líneas de acción.

## 2.2. Agencias de seguridad

Luego de esquematizar el rumbo que ha tomado la gestión gubernamental de las migraciones a través de la producción legal de las últimas décadas, parece prudente indagar acerca del accionar de las agencias encargadas de llevar a cabo las tareas técnicas. Ante esto, Bigo (2002) dice que “(...) las prácticas de seguridad no son cuestiones dadas por naturaleza, sino que son el resultado de los actos de políticos y especialistas del manejo de las amenazas<sup>10</sup> (...)” (p. 68).

Por lo tanto, el trabajo de estos organismos se encuentra entrelazado con la creencia de que las migraciones son un asunto que altera la seguridad y los intentos de las agencias por sobrevivir, dado por los instrumentos legales. Cuando el DHS pasó a ser responsable de la gestión de flujos de personas y confines, implicó la transformación del *Immigration and Naturalization Service* en tres organismos especializados: el *U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE)*, *U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS)* y la *U.S. Customs and Border Enforcement (CBP)*. Cada una de estas oficinas se encarga de una dimensión diferente sobre la contención de flujos de personas.

10 Traducción propia.

El ICE, creado en 2003, cuenta con más de 20 mil efectivos y 400 oficinas en Estados Unidos y el mundo. Dentro de ella hay cinco ejes de trabajo: la Oficina de Responsabilidad Profesional, la Oficina del Asesor Jurídico Principal, la de Gerencia y Administración y la de Investigaciones de Seguridad Nacional, la que contiene casi la mitad de los empleados y 237 anexos en Estados Unidos, además de 93 alrededor del mundo. Por último, la agencia de Detención y Deportación, responsable de las detenciones de migrantes que no cumplen los requisitos legales para residir en Estados Unidos (ICE, 2023).

Se puede decir que, a nivel organizacional, tiene dos áreas encargadas de trabajar en pos de la paz interna y de eliminar a todos aquellos sujetos que potencialmente la interrumpen o han cometido delitos: la de Investigaciones de Seguridad Nacional y la de Detención y Deportación. Sin que esto sea suficiente, garantiza su principal cometido externalizando su control hacia otros puntos del mundo. Este elemento la caracteriza como una *transnational policy* porque trabaja con un modelo que tiende a exteriorizar el cuidado interior, ya que los límites entre lo interno y lo internacional son difusos (Campesi, 2012).

Cabe destacar que los encargados de esta labor no son las Fuerzas Armadas, sino una policía migratoria, que normalmente operaría dentro de las fronteras del Estado. Existe la creencia de que hay una supremacía del orden nacional que se exterioriza hacia fuera de los confines y tal condición hace innecesario el uso de las Fuerzas Armadas<sup>11</sup> (Bigo, 2002).

Desde otro aspecto y con un tinte jurídico, el USCIS es el responsable de otorgar los permisos de ciudadanía y residencia. Esta dependencia es la más cercana a lo que fue el *Immigration and Naturalization Service* antes de la creación del DHS. Su misión busca "(...) mantener la promesa de Estados Unidos como una nación de bienvenida y posibilidades con equidad, integridad y respeto para todos a quienes ser-

11 Que tradicionalmente son las responsables del cuidado de los males del exterior.

vimos (...)” (USCIS, 2023a). A nivel de infraestructura, está compuesta de casi 20 mil oficiales y más de 200 oficinas alrededor del mundo (USCIS, 2023a).

De los tres casos que se consideran, USCIS es quizás el que tiene un discurso y prácticas más cercanas a garantizar la seguridad humana de los migrantes, al menos en lo que respecta a la información otorgada. Que el Estado sea garante de esta seguridad humana implica que los migrantes deban confiar en lo que les provee en materia de bienestar (Kaldor, 2020). No obstante, la especialista Elizabeth Ricci debate su funcionalidad y la efectividad que dicen tener, alegando que para procedimientos comunes se pueden tardar más de dos años. Asimismo, agrega que, al estar tan estandarizados los procesos, no se tienen en cuenta personas que no entran en la media y a esto también colabora el hecho de que el personal no está capacitado para realizar las tareas que requiere encontrarse en esas oficinas (Ricci, 2023). Es decir, por más que no tenga un componente punitivista *per se*, la agencia sigue atentando contra la libertad de necesidades al prolongar procesos sencillos. En este caso se observan las críticas que le hacen a este enfoque porque no es preciso en sus objetivos a garantizar y tampoco se delinear las amenazas a las que se puede enfrentar (Pérez del Alamillo, 2017). Esto reafirma la securitización al limitar las posibilidades de regularidad a quienes ingresaron de manera “legal” y a quienes lo hicieron irregularmente, pero quieren mejorar su estatus migratorio.

Finalmente, el CBP es el encargado de la gestión fronteriza de Estados Unidos. En su página dice que “(...) está encargado de mantener a los terroristas y sus armas fuera de los Estados Unidos mientras facilita orden en los viajes internacionales y el comercio<sup>12</sup> (...)”. (CBP, 2023a). También menciona que en sus prioridades está el contraterrorismo, el combate al crimen transnacional y asegurar la frontera a través del aire, tierra y mar de entradas ilegales, actividades ilícitas o cualquier

12 Traducción propia.

otra amenaza que vaya en contra de la soberanía nacional y no promueva seguridad económica y nacional (CBP, 2023a).

Se puede decir que ellos, en su calidad de actores securitizadores, son los que más claro dejan el objeto referente: la seguridad interna (Buzan y Hansen, 2008). Para ello se vuelve a utilizar la *transnational policy* que plantea Campesi (2012), pero esta vez con un tinte más fronterizo y no tan de deportación. Como se verá más adelante, los acuerdos de externalización de fronteras surgen dentro de esta dependencia gubernamental y también son ellos quienes más presupuesto reciben de los tres casos mencionados porque hay un elemento muy claro que es no dejar pasar al migrante indeseado, al que viola nuestros procedimientos y/o no compatibiliza con nuestro *American Citizen*.

Ahora bien, más allá de la visión y misión que se planteen las agencias, es necesario ver qué hacen y cuáles son sus objetivos con respecto al tema, en qué invierten los presupuestos durante el período analizado. Esto sirve para observar qué efectos tiene en la práctica para ver si realmente existe una amenaza.

En el caso de los objetivos, se pueden rastrear en los reportes bianuales. Son documentos que redacta el DHS para establecer cuáles son las prioridades en ese período y el accionar que tiene el Departamento en su cumplimiento. En el informe 2016-2018, las prioridades eran combatir el crimen transnacional y las organizaciones transnacionales, reforzar la red de seguridad federal y fortalecer la preparación y respuesta a los desastres (DHS, 2018). Como se observa, dos de los tres pilares se relacionan con la migración, uno a nivel interno y el otro internacional.

De cada uno de estos se desprenden medidas a cumplir y relacionadas al tema, como la de prevenir terrorismo y fortalecer la seguridad, asegurar y manejar las fronteras y, por último, asegurar y administrar las leyes migratorias (DHS, 2018). Con respecto al fortalecimiento de los confines, uno de los enfoques busca prevenir el ingreso y egreso ilegal de aquellos bienes y personas que son una amenaza a la segu-

ridad nacional, económica y pública. Para ello fortalecen las alianzas exteriores, sobre todo en América Central y el Caribe, como se verá más adelante.

Nuevamente hay un objetivo expreso de cuidar el confin del sur y evitar el ingreso de personas indeseadas. Existió una necesidad de elaborar planes de contingencia, teniendo en cuenta a aliados extranjeros. Parece indicarse que el cometido no es ir en contra de los migrantes en general, sino proteger a aquellos que cumplen con las leyes, garantizando un Estado de derecho y promoviendo su integración. Con respecto a los irregulares, al desautorizar la normativa y los procedimientos, se los establece como un foco de combate, buscando desestimar cualquier acción que les permita entrar ilegalmente hacia los Estados Unidos. Dentro de los paradigmas de la migración, se concluye que ingresaría bajo el que considera que la presencia de migrantes aumenta la criminalidad del Estado (Campesi, 2012).

Con respecto a los informes 2019-2021 y 2020-2022, los objetivos son los mismos. Es decir, persiguen reforzar la seguridad del muro fronterizo del sur, en la que el 90% de las estrategias aplicadas se cumplieron. Por otro lado, estaba como segundo campo de acción asegurar la ciberseguridad a nivel federal, que como no tiene una conexión lineal no será considerado (DHS, 2020 y 2022).

Ahora bien, para cumplir el primer objetivo, el informe detalla los procesos llevados a cabo por las tres agencias que han tomado hasta el momento. Para iniciar, el CBP tenía como misión asegurar el límite con México a través de los puertos de entrada. Para eso, proponen cambios en el modo de abordaje porque para la agencia ya no es solo controlar el ingreso y egreso, sino también hacer un uso de la ley en

la materia de reunificación familiar y migrantes no acompañados<sup>13</sup> (DHS, 2020 y 2022). Reiteradamente se presenta el binomio de garantizar la seguridad efectiva y hacer frente a una crisis humanitaria.

A nivel interno, el objetivo de ICE es mejorar su habilidad para identificar, arrestar y expulsar a aquellos que entran al país de manera ilegal. Su prioridad está localizada en aquellas personas que son criminales con penas cumplidas, los que son un daño a la seguridad nacional, fugitivos, los que recién entran al país ilegalmente y todos aquellos que rompieron con los procedimientos de control migratorio (DHS, 2020 y 2022).

Para lograr el cumplimiento de lo anteriormente dicho, se propone controlar, custodiar y remover. El mecanismo que le permite obtener este objetivo es la modernización de las tecnologías de control. En este caso, su papel es el de entregar y reportar la información del control sobre todos aquellos que son irregulares (DHS, 2020 y 2022). Nuevamente, en consonancia con las leyes y los informes anteriores, se ve la securitización como consecuencia de la necesidad de desarrollar tecnologías de control y vigilancia (Bigo, 2002).

En el caso de USCIS, el componente punitivo es económico, entrando de manera unitaria bajo el paradigma económico, pero con tintes de criminalización también (Campesi, 2012). Todo esto se secunda en la idea de la E.O. Buy American Hire American, en la que plantea una preferencia de fuerza laboral originaria de los Estados Unidos. Para evitar que se contrate mano de obra más barata e inmigrante, la línea de trabajo va hacia evitar que los empresarios norteamericanos contraten a migrantes que no se encuentran regularizados. De manera reiterativa

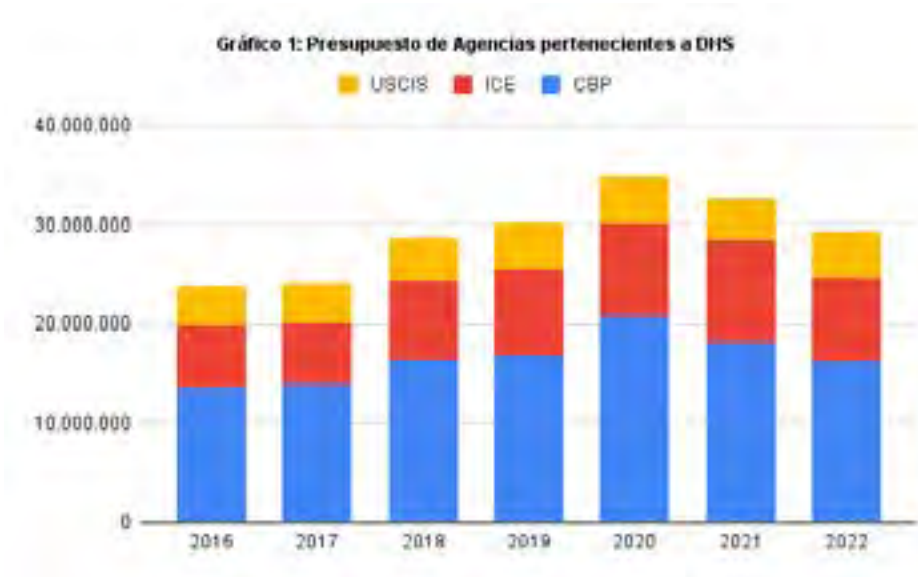
13 Durante el gobierno de Trump, una de las críticas más fuertes fue la cantidad de separaciones familiares que provocó con las separaciones de menores de sus familias. Además, desde 2014 en adelante se comenzó a ver un fenómeno de menores no acompañados que viajaban solos hacia Estados Unidos.

hay una evolución de los datos biométricos para controlar que la orden ejecutiva se cumpla. En este caso, se propone un sistema llamado E-Verify, en el que los empleadores pueden cargar y revisar el estatus migratorio de quienes emplean (DHS 2020 y 2022).

En la misma línea, a nivel presupuestario ha existido un incremento de inversiones hacia las tres agencias en las que se ha venido trabajando. La que mayor lugar ocupa en la agenda presupuestaria es CBP, teniendo entre el 20 y el 23% del presupuesto total del DHS. Luego, en importancia, sigue ICE con variaciones del 8% al 12% y finalmente se encuentra USCIS con una importancia relativamente menor (Office of the Chief Financial Officer, 2016a, 2016b, 2017, 2019a, 2019b, 2020 y 2021). Esto permite delimitar y clasificar las prioridades: primero proteger la frontera, a lo que le sigue deportar a las potenciales amenazas para terminar con todo lo que tiene que ver con el presupuesto que garantice las condiciones de ciudadanía y legalidad.

Más allá de que hay razones obvias, como el mantenimiento de los equipos de alta tecnología en los confines del país, el entrenamiento y reclutamiento de personal para mantener la maquinaria, parece interesante destacar el foco donde se encuentra el interés de Estados Unidos sobre la gestión migratoria. Esto, al igual que las leyes, las órdenes ejecutivas y los reportes bianuales, muestra una securitización del asunto, teniendo un enemigo bien marcado: el *migrante irregular*.

Para aclarar aún más la situación, el siguiente cuadro muestra los presupuestos en el período analizado:



Fuente: Elaboración propia a partir de Office of the Chief Financial Officer (2016a, 2016b, 2017, 2019a, 2019b, 2020 y 2021).

Asimismo, desde el 2016 al 2019, Estados Unidos vivió uno de los picos más grandes de su historia con respecto a los ingresos al país. También coincidió con ser la antesala de la pandemia del COVID-19 y con un marcado aumento en el presupuesto en fronteras y detención de personas. En el gráfico se puede observar la tendencia:



Fuente: Elaboración propia a partir de DHS (2023b).

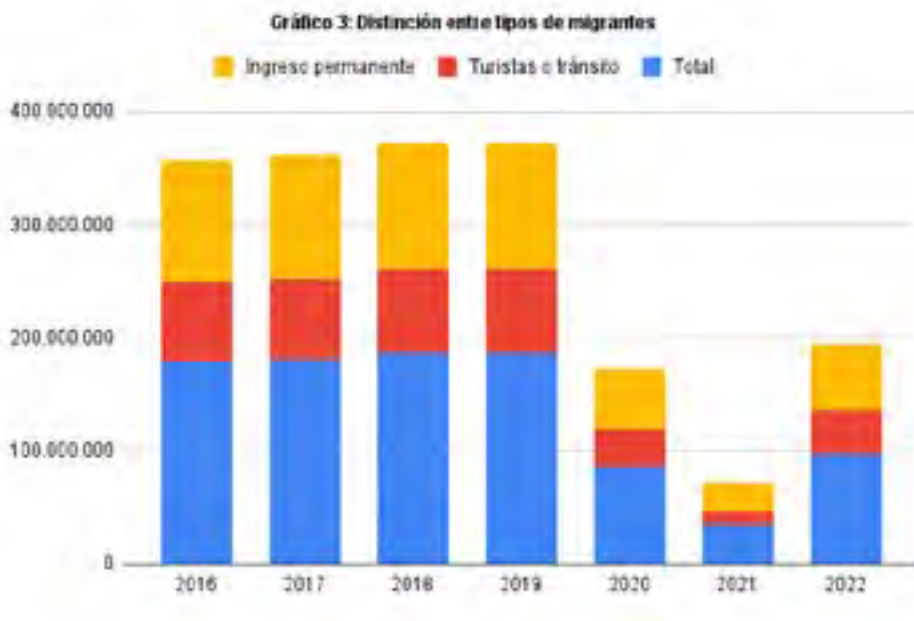
Como lo muestra el gráfico, desde 2016 hasta 2019, el total de personas extranjeras que ingresaron hacia los Estados Unidos escaló de 178.700 millones hasta llegar a la cúspide de 186.200 millones en 2018 y 2019. En el 2020, dado por las restricciones de la pandemia del COVID-19, la cifra disminuyó estrepitosamente, teniendo 86.100 millones de ingresos y aumentando la caída en 2021, con tan solo 35 millones de personas extranjeras durante el año (DHS, 2023b).

Dentro de las causas de la caída se puede observar una securitización y su impacto en los flujos. Esto radica en que gran parte del cierre de las fronteras se dio por cuestiones de seguridad sanitaria y preserva-

ción del sistema hospitalario norteamericano. Cabe mencionar que el mundo tuvo la misma tendencia, pero que en Estados Unidos se caracterizó por tener un fondo especializado para situaciones sanitarias de este talante, ya que se las consideraba una amenaza biológica.

En las migraciones, la pandemia impactó con la aparición del título 42 y la posibilidad de restringir migraciones alegando causas de salud nacional, como se mencionó anteriormente. Esta decisión política agravó el contagio de la enfermedad, por las condiciones de hacinamiento en las que los solicitantes de asilo y migrantes estaban sometidos mientras esperaban por una decisión sobre sus estatus (Ricci, 2023).

Ahora bien, gran parte de las personas que están dentro de esas estadísticas son individuos que ingresan al país con motivos de negocios y turísticos. Por lo tanto, el siguiente paso es precisar cuántas personas se quedan en Estados Unidos de forma regular. El gráfico muestra que los ingresos permanentes superan a los ingresos transitorios, como se ve:

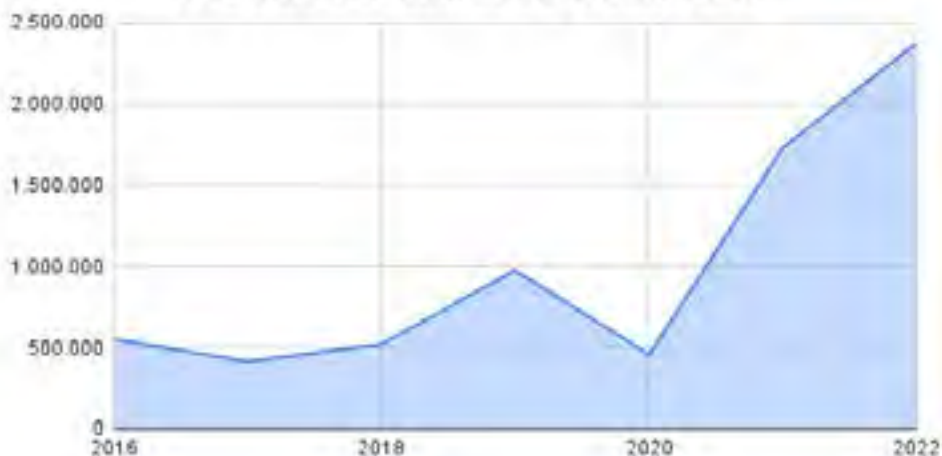


Fuente: Elaboración propia a partir de DHS (2023b).

No obstante, una gran parte de las entradas transitorias son por las causas mencionadas anteriormente, pero no forman parte de la totalidad. En los ingresos transitorios se encuentra una parte de los migrantes que ingresan de manera irregular hacia los Estados Unidos, teniendo la garantía de un visado temporal que vence en 90 días. Es decir, al revisar las estadísticas hay que tener en cuenta que la irregularidad también se encuentra en aquellos casos donde se ingresa y no se cumple con los requisitos de salida.

Otra parte de esos migrantes irregulares se encuentra en los cruces fronterizos por la frontera sur, especialmente. El mismo DHS tiene un apartado especial para las detenciones ilegales, únicamente en el límite con México. Con respecto a esto, se observa una tendencia contraria a la de los ingresos. Mientras que los ingresos llegaron a un techo entre 2018-2019 y luego decrecieron, las deportaciones han tenido una tendencia de aumento sostenido con excepción del año 2020. Es más, los números que arroja para el año 2021 y 2022 triplican la situación prepandemia.

Gráfico 4: Detenciones en la Frontera Sur de Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia a partir de CBP (2020 y 2023a).

Por lo tanto, se puede establecer que, por un lado, las estrategias de restricción de personas han sido efectivas al disminuir los intentos de ingreso hacia el país. Desde otro ángulo, también se puede ver que, a través de un fortalecimiento del objeto referente, la Seguridad Nacional, han aumentado las medidas que tienden a criminalizar a la migración proveniente del confín del sur.

Esto lleva a observar que la amenaza en realidad decreció y sus impactos ya no son tan evidentes, más allá del accionar de las agencias. Esta *crisis migratoria*, desde la construcción de discurso y presupuesto, hizo que se movilizaran las agencias gubernamentales (Huysmans, 2006). Sin embargo, este desplazamiento no es tanto por los números y la amenaza real que esta presenta, sino por el intento de mantener a las agencias encargadas de hacerlo, como plantea Bigo (2002). En resumen, no importa la amenaza, sino cómo estas agencias la plantean, porque en términos numéricos hubo un decrecimiento.

No obstante, un porcentaje de ese decrecimiento se debió a las acciones implementadas anteriormente. Es en este punto donde los acuerdos de externalización de fronteras cumplen un rol destacable. Estas promueven acuerdos y actividades alrededor del mundo con los socios de Estados Unidos. Textualmente dice: “(...) la oficina de asuntos internacionales de CBP ha sido consultada para avanzar la misión diplomática de CBP y extender la zona de la frontera de Estados Unidos a lo largo del mundo (...)” (CBP, 2023b).

Las iniciativas internacionales son diversas, pero a grandes rasgos se dividen en dos tipos: los acuerdos de cooperación fronteriza (bilaterales y regionales) y los agregados diplomáticos de CBP en las embajadas de Estados Unidos a lo largo del mundo. En las relaciones con Panamá se encuentran presentes las instancias diplomáticas multilaterales, los acuerdos entre ambos países y la presencia de una oficina de CBP en el país. Estas manifestaciones confluyen y toman medidas con respecto a la situación en el Darién.

## 2.3. El rol de Estados Unidos en las configuraciones de seguridad regional

Para entender el alcance que tiene la diplomacia norteamericana en la migración por el Darién, es necesario verlo en un contexto regional. La importancia de ello radica en que la ruta es consecuencia de las caravanas migratorias que se dirigen hacia Estados Unidos. Junto a las estrategias internas, relacionadas con sus instrumentos legales y las agencias responsables de llevarlos a cabo, esta área completa los distintos mecanismos que se utilizan para frenar la migración. Como se verá más adelante, involucra varias aristas, desde planes estratégicos hasta conferencias migratorias.

Como el fenómeno de la migración en Centroamérica es amplio, solo se abordan aquellas que involucran a Panamá y que tienen efectos en el período de la investigación. Cabe aclarar que se utilizan estrategias previas al período demarcado para entender qué rol ha tenido la migración dentro de las políticas regionales de seguridad.

### 2.3.1. Iniciativa CARSI-Mérida

La iniciativa *Central America Regional Security Initiative* (CARSI) “(...) provee a las siete naciones del istmo<sup>14</sup> equipamiento, entrenamiento y asistencia técnica para garantizar el cumplimiento de la ley (...)”. (Meyer y Ribando Seelke, 2015, p. 2 y 3)<sup>15</sup>. Lanzada en el año 2010, es complementaria a la iniciativa Mérida, que data desde el 2008. Lo que la diferencia de la anterior es su preocupación por la seguridad regional, saliendo del área de tráfico de drogas y ampliándose hacia el fortalecimiento de los gobiernos para combatir sus problemas de seguridad, por ejemplo (Meyer y Ribando Seelke, 2015).

14 Se refiere a Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

15 Traducción propia.

En su implementación, trabajaron diversas subagencias involucradas en el tráfico de drogas y narcóticos mayormente. No obstante, también tuvieron su participación CBP e ICE, especializados en temas de fronteras y migraciones. A nivel presupuestario, a Panamá se le asignó, durante los años fiscales 2008-2012, un 10,4% del total de las inversiones otorgadas por la Administración Obama (Meyer y Ribando Seelke, 2015). Esto lo colocaba como el 4° país en la lista de importancia, teniendo en cuenta que los tres países anteriores eran los integrantes del Triángulo Norte, la zona que mayor importancia se le dio en el período.

Es importante porque, una vez lanzada, Panamá crea todo su aparato de seguridad y transforma la migración en un asunto securitizado. Esto es consecuente con el análisis del informe preliminar que arroja escasa presencia del Estado, lo que facilita la presencia de organizaciones criminales (Meyer y Ribando Seelke, 2015). Tuvo una evolución del conjunto de instituciones de seguridad que no se había visto desde que, en 1989, cayó el gobierno de Manuel Noriega. Acá se observa el intento de las agencias de resurgir en la escena política nacional e internacional. Es un intento de supervivencia dentro de la agenda del Estado (Bigo, 2002).

### *2.3.2. U.S. Strategy for Engagement in Central America*

En 2014, el gobierno de Barack Obama inició la *U.S. Strategy for Engagement in Central America* reemplazando a la iniciativa CARSI, que entró en vigencia en 2016. Se replanteó la estrategia al pensar en un abordaje más amplio, ya que se creía que su predecesora estaba solamente dirigida a la seguridad. Igualmente, este elemento se sigue manteniendo, al decir “(...) La administración Obama decidió que está dentro del interés de seguridad nacional de Estados Unidos trabajar con los gobiernos de América Central para mejorar las condiciones en la región(...)”<sup>16</sup> (Meyer, 2019, p. 2). Es decir, el objeto referente era la se-

16 Traducción propia.

guridad nacional y la amenaza viene desde la inseguridad de la región (Buzan y Hansen, 2008).

La solución que se planteaba era que, si se trabajaba en la prosperidad, la seguridad y la gobernabilidad, la inestabilidad regional terminaba. Además, le otorgaba importancia a la región del triángulo norte, por la pluralidad de amenazas que ocurren en esa área geográfica. Con respecto a Panamá, se establece que, si bien tiene prosperidad económica e instituciones fuertes, enfrenta problemas de seguridad que van en incremento (Meyer, 2019). Nuevamente se habla de amenazas a la seguridad, pero que el país no representa un daño en sí, sino que puede ser susceptible a ese daño.

Los tres ejes que se plantean tienen, a su vez, líneas de acción. El que más resalta para la investigación es el de la seguridad por la relación que este tiene con la migración. Dentro de ella se encuentra la profesionalización de la policía y de las Fuerzas Armadas (Meyer, 2019). Lo que se busca con esto es lograr contactos entre militares de las distintas fuerzas armadas para *solucionar los problemas de base de la región*. Es decir, se entiende que la solución está relacionada con la seguridad y, si es necesario, con el uso de la fuerza.

Con base en estos objetivos, Panamá estuvo financiado en el año fiscal 2016-17 para los programas de International Military Education and Training (IMET) con 700 mil USD, en Foreign Military Financing (FMF) con 2.1 millones de USD y Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining, and Related Programs (NADR) con 500 mil USD (Meyer, 2019, p. 37). Estos tres son los únicos que se especializaban en el área de fortalecimiento de las fuerzas de seguridad y ejecutaban los objetivos ya mencionados.

Luego hubo una reconfiguración en la importancia, ya que, durante el 2019, solo el NADR recibió la misma cifra que tenía hasta el momento. Esta decisión le quitó los fondos a IMET y FMF. No obstante, en el 2020, mientras NADR seguía recibiendo lo mismo, también se reincorporó el financiamiento a IMET (Meyer, 2019). Más allá de las variaciones, se

puede decir que la amenaza motivó la movilización de agencias (Huysmans, 2006). En este contexto, nuevamente el objeto referente es la seguridad interna de Estados Unidos y para lograr ello, despliega todo su aparato gubernamental y el de sus aliados (Campesi, 2012).

Respecto a su finalización, una de las causas fue la implementación tardía; por lo tanto, no se vieron los objetivos cumplidos (Meyer, 2019). Además, hubo un cambio en la política hacia América Latina una vez que ingresó la Administración Trump, como también se puede observar en la política hacia Cuba en los apartados sucesivos. No obstante, se mantienen los mismos objetos de seguridad y las amenazas cada vez son más abstractas y generales, como es el caso de la migración.

### ***2.3.3. United States Strategies for Addressing the Root Causes of Irregular Migration and for Collaboratively Managing Migration in the Region***

Lanzada bajo la Orden Ejecutiva n.º 14010 el 2 de febrero del 2021, esta iniciativa regional apunta directamente hacia la migración proveniente o que transita por Centroamérica con destino hacia los Estados Unidos. La centralidad en la migración es un elemento distintivo con respecto a las anteriores, aunque también es consecuencia de este proceso. Es una estrategia para externalizar los confines hacia toda Centroamérica y busca crear un sistema que evite la migración hacia Estados Unidos a través de un sistema de devolución de deportados, reubicación en terceros países o que directamente se les imposibilite el paso por las fronteras (Federal Register, 2021d).

El abordaje para su aplicación es a través de un trabajo conjunto con la región, dirigido por Estados Unidos. Se propone trabajar desde diversas aristas: reconocer las causas que motivan a la migración, gestionar el asunto colaborativamente con socios regionales, expandir nuevas oportunidades legales dentro de Estados Unidos y restaurar y fortalecer el sistema de asilo en el muro del Sur (Federal Register, 2021d).

Se refuerza el paradigma de la criminalidad de las llegadas irregulares hacia Estados Unidos por Centroamérica, ya que se los responsabiliza por la magnitud de las caravanas migrantes (Campos, 2012). A su vez, se resalta la importancia que tienen las agencias en la securitización; se observa cuando el gobierno dice “(...) La migración irregular le otorga al personal y la infraestructura del muro de Estados Unidos grandes dificultades y presenta oportunidades para las bandas criminales de explotar a personas vulnerables (...)”<sup>17</sup> (Federal Register, 2021d, p. 5).

Además, se refiere a la seguridad humana de los migrantes al decir que no se quieren evitar sus llegadas, sino darles oportunidades para que no se sientan obligados a irse de sus países (Federal Register, 2021d). No obstante, estas soluciones, lo único que garantizan son beneficios para Estados Unidos, donde no se piensa en los individuos sino en el interés nacional.

El objeto causante de esta amenaza son los gobiernos inestables, sobre todo los del Triángulo Norte y México. La ausencia de políticas que gestionan la migración, en los términos deseados por Estados Unidos, ha logrado que este asunto se profundice, según los comentarios del informe (Federal Register, 2021d). Además, no solo no pueden recibir a personas por fuera de sus fronteras, sino que producen olas migratorias por la ausencia de Estados presentes, cuestiones que vienen siendo señaladas en informes anteriores.

Panamá, lejos de ocupar el rol de país securitizado, es señalada como un ejemplo de gestión migratoria. Si bien el Darién está viviendo una crisis humanitaria sin precedentes, se considera que el gobierno está desplegando los recursos necesarios. Es más, en palabras de Giuseppe Loprete, jefe de misión de la Organización Internacional para las Migraciones en Panamá, cuando habló del lugar de Panamá en el sistema regional de las migraciones, dijo:

17 Traducción propia.

“(…) Entonces hay también el rol de Panamá, político y también de liderazgo. El rol es político de coordinación también, pero es un rol muy práctico, porque tiene las informaciones que otros gobiernos no tienen, porque solo, bueno, la primera vez que solo son informaciones que sé que se pueden conectar cuando los migrantes llegan a andar y a Panamá (…)” (Loprete, 2023).

Se lo coloca como referente a nivel regional y se le otorgan responsabilidades. Dentro de las seis áreas de trabajo, Panamá juega un papel importante en la cuestión de protección de fronteras, más que en otras temáticas. Específicamente en el punto que trabaja “(…) apoyar prácticas fronterizas seguras y humanas que permitan a los gobiernos de la región regular el movimiento de personas dentro y fuera de su territorio y gestionar grandes oleadas migratorias (…)”<sup>18</sup> (Federal Register, 2021d, p. 6).

Este punto tiene tres ejes: procedimientos legales contra el tráfico de personas, bienes u otros elementos. El segundo está relacionado con compartir información entre actores regionales para lograr *soluciones más efectivas*. Además, propone enfoques colaborativos como el que tienen Costa Rica y Panamá dentro de la Operación Binacional Flujo Controlado. Finalmente, se propone trabajar sobre la frontera en sí. Para ello, el gobierno de Estados Unidos ofrece la tecnología más avanzada en el área, con la infraestructura necesaria para la gestión y las capacitaciones para mejorar los sistemas internos de cada país (Federal Register, 2021d).

Una de las cuestiones que se materializó en este programa fue la Conferencia Regional de Migración, llevada a cabo en octubre de 2021 en Colombia. Fue una reunión ministerial que reunió a los representantes de 17 países americanos, entre los que se encontraban Estados Uni-

18 Traducción propia.

dos y Panamá. En el comunicado de prensa se reafirman los principios establecidos por la estrategia y que ya se abordaron (U.S. Department of State, 2022). Lo importante de esto es que fue el inicio de acercamientos para esta temática, desde el gobierno de Estados Unidos hacia países de la región, dentro de los cuales estaba Panamá.

Las iniciativas regionales, con sus variaciones particulares, demuestran continuidad a nivel político. Dentro de ellas, Panamá tiene un rol importante como actor regional. Basta con observar de qué manera se configuran las relaciones entre ambos Estados para determinar si existe armonía en los usos y prácticas de Estados Unidos.

## 2.4. Las relaciones Estados Unidos-Panamá

Si bien las iniciativas regionales indican acercamiento y alineamiento entre ambos países, el ámbito bilateral da una visión más profunda en la vinculación. Como es de público conocimiento, la relación bilateral entre ambos países ha sido sumamente estrecha, debido a que Estados Unidos colaboró con la independencia de Panamá en noviembre de 1903. Luego, se fueron estrechando a lo largo de los años, por la importancia estratégica del canal de Panamá en el comercio mundial, entre otras cosas. Más allá de que ya no hay una intervención activa, Zoraida Chong, periodista panameña, dice que “(...) sería inocente pensar que las relaciones con el gobierno de Estados Unidos se han distanciado (...)” (Chong, 2023).

De las relaciones bilaterales en general puede decirse mucho; no obstante, ahondar sobre ellas sería poco fructífero para este trabajo. El objetivo es analizarlas en torno a la lógica migración-seguridad, y que tengan efectos durante los años escogidos. Para ello se mencionan algunos de los intercambios más relevantes. El fin de este apartado es cuestionar si existe una securitización de las migraciones en la vinculación bilateral de los dos actores mencionados.

Sin dudas, el Tratado de Promoción Comercial entre ambos países fue un hito. Firmado en 2007, fue previo a la modificación de la estructura

institucional del gobierno panameño y su ingreso a la iniciativa CARSI en 2009. Si bien entró en vigencia en 2012, ilustra un acercamiento entre ambos países enmarcado en la política regional del gobierno de Barack Obama.

Respecto a la migración, enuncia lo siguiente: “(...) Nada en este Capítulo o cualquier otra disposición de este Acuerdo deberá interpretarse en el sentido de imponer ninguna obligación a una Parte relacionada a sus medidas migratorias, incluyendo la admisión o las condiciones de admisión para la entrada temporal (...)”. (Gaceta Oficial, 2007, p. 134). Bajo esta cláusula se enuncia que no hay permiso para interferir en la política migratoria del otro y, específicamente, en los requisitos de ingreso o egreso al país. No obstante, Estados Unidos sí ha tomado el ingreso por el Darién como una facultad excluyente para otorgar TPS a ciertas nacionalidades, como se verá más adelante.

A esto se le suman, desde el 2016, las Reuniones de Diálogo de Alto Nivel de Seguridad entre Panamá y Estados Unidos. Es el principal encuentro que tienen ambos países para tratar temas de este tipo. Es más, constituye uno de los eventos más importantes que tienen en su agenda bilateral. Las relevantes para la investigación tuvieron lugar desde 2017 a 2022.

En 2017, se organizó el 2º encuentro, donde hubo una revisión de los acuerdos preexistentes en migración. Como antecedente, durante la visita del presidente de Panamá a Trump, unos meses antes, se habló de la migración irregular y sus maneras de combatirla (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017). Si bien es un acercamiento hacia la temática de estudio, la agenda giró en torno a la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos. A pesar de ello, en 2018, a raíz del 3º encuentro de este tipo, hubo un realineamiento. Es más, se establece como una de las áreas de interés la migración irregular por la región y una respuesta para combatirla. En esta ocasión, se crea la Fuerza Migratoria Conjunta, cuyo objetivo es frenar la migración irregular en la zona. Esta concentra los trabajos conjuntos que hacen en materia de seguridad fronteriza e inspección (Ministerio de Relaciones Exte-

riores, 2018a). También comprueba la presencia estadounidense en la zona del Darién.

En la 4.<sup>a</sup> reunión, en 2020, se mantienen los mismos pilares, en el que la seguridad fronteriza representa el principal tema en la migración irregular. Sin embargo, la pandemia del COVID-19 ocupó gran parte del temario (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020b). No obstante, en el encuentro del 2021, hay un cambio de denominación, ya que es la 5.<sup>a</sup> Reunión de Seguridad y Migración. Esto implica una clara referencia a la migración (irregular), como posible daño a la seguridad. Además, sumando al trabajo de la fuerza conjunta, proponen una base de datos biométrica conjunta (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021b).

Estos dos elementos posicionan a Estados Unidos con los atributos de un *will to master* que le permite decidir el estatus de las personas tan solo con abrir o cerrar la frontera. Además, refuerza la técnica de securitización al crear impedimentos y transformar a ciertos grupos como los culpables de las crisis, aunque no sean realmente los responsables (Bigo, 2002). Esto siempre sustentado en una amenaza que permite la movilización de agencias gubernamentales (Huysmans, 2006).

Finalmente, la última reunión de alto nivel en seguridad se dio en 2022. Aquí, se mantuvo una agenda parecida a la tercera y cuarta, enfocándose en la seguridad fronteriza para evitar la proliferación del crimen organizado en la reunión. El elemento que se diferenció en esta oportunidad fue la participación de la Directora del SNM (República de Panamá, 2022a). Esto demuestra, una vez más, la relación entre seguridad y migración.

Durante el 2022, hubo otro encuentro que aporta a la temática. A raíz de la Cumbre Ministerial de Bogotá, el Secretario de Estado visitó Panamá para concretar ese acuerdo. De esa reunión salió la Carta de Entendimiento sobre Gestión Migratoria y Protección a Migrantes. Es un marco regional con el que Estados Unidos cumple su estrategia colaborativa de manejo regional de la migración. Los pilares son el manejo *humano* de las fronteras, la colaboración con las comunidades

y buscar alternativas legales a la migración irregular (Department of State, 2022). Esto se va a materializar en un acuerdo de ambos países, junto a Colombia, donde se establece una estrategia conjunta para el tráfico de migrantes por el Darién, en abril del 2023 (Department of State, 2023).

En lo que respecta a iniciativas complementarias, en 2016, en ocasión de la reunión del presidente de Panamá con altos mandos estadounidenses, se volvió a mencionar la migración. Sobre todo, la capacitación del personal panameño por la agencia de CBP (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016b). Esto implica el diseño de una estrategia similar en cuanto a la gestión de las fronteras.

También se hace referencia al intercambio de personal con fines *humanitarios* en 2018, cuando se realizó la iniciativa *Nuevos Horizontes*. La misma consistió en la presencia de personal panameño y norteamericano en la región del Darién, Coclé y Veraguas, en la que se realizaron diversas actividades sanitarias y de infraestructura (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018b). Es interesante tener en cuenta que, si bien se la plantea como una operación con fines humanitarios, está dirigida por altos mandos de seguridad de ambos países.

Cabe aclarar que, para esa altura, ya existían las primeras estaciones migratorias en la zona del Darién. Otra cuestión a considerar es que, como se verá en el próximo capítulo, Panamá publicó la resolución 10931, que permite el ingreso de ese personal, diciendo que son fuerzas de paz norteamericanas (República de Panamá, 2018b). Esto es importante si se analiza el impacto de los primeros flujos migratorios y se tiene en cuenta que durante ese año cruzaron por la selva más de 9000 personas. Además, ya estaba en funcionamiento la Operación Flujo Controlado con el gobierno de Costa Rica.

Luego de la experiencia *Nuevos Horizontes*, estuvo la visita del Secretario de Estado norteamericano en Panamá. Durante la misma, menciona como asunto de interés común la seguridad, concretando varios acuerdos. Uno de ellos está apuntado a la colaboración y el intercam-

bio de prácticas para el control migratorio irregular (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018c). Es decir que, nuevamente, se mantiene la cooperación en materia de seguridad y la migración irregular cada vez va tomando más protagonismo en la agenda bilateral.

Otra muestra de ello es la donación de 54 millones de dólares para la provincia del Darién, que hizo Estados Unidos en 2019. Este financiamiento fue dirigido hacia la compra de helicópteros y capacitación del personal para evitar el tráfico de drogas y personas, en el marco de compromisos adquiridos entre ambos gobiernos (U.S. Mission in Panama, 2019).

En resumen, las estrategias de securitización de Estados Unidos tienen coherencia interna y externa. El apartado legal y la conformación de las instituciones proporcionan los fundamentos necesarios para entender la ejecución interna de su política a través de sus agencias. Los conjuntos de estos dos elementos sirven para entender las estrategias bi y multilaterales. En esto, Panamá se inserta como un actor clave y el Darién como un dilema de seguridad. Ahora resta ver si Panamá presenta la misma armonía en su cuerpo legal, sus prácticas y en la manera en que reacciona. Además de entender el porqué de las fluctuaciones migratorias en el período 2016-2022.

## CAPÍTULO 3: LA RESPUESTA DE PANAMÁ

En el capítulo anterior se abordaron lo que en el trabajo se conoce como estrategias securitizadoras de Estados Unidos. Este conjunto de leyes, prácticas y políticas repercute sobre las respuestas a las amenazas, no solo de Estados Unidos, sino de la región. Este capítulo se enfoca en estudiar cómo Panamá reacciona al aumento de migrantes por el Tapón del Darién.

Para lograr ese cometido, se detalla el aparato legal que tiene injerencia sobre el tema, lo que permite entender la creación de las agencias más importantes y la gestión de flujos de personas, ya sea particular o general. Luego, se evalúa la estructura interna de las agencias que tienen competencias sobre la temática. Para pasar al análisis de la logística interna y regional con la operación binacional Flujo Controlado. Finalmente, se evalúan las cifras migratorias y el estudio del impacto de los TPS sobre las poblaciones con más presencia en la selva.

Panamá tiene un sistema de gestión migratoria dividido en dos áreas: por una parte, el Servicio Nacional de Migración (SNM) y, por otra, el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT). Antes de profundizar sobre su funcionamiento, es preciso indagar en los documentos legales que los respaldan.

### 3.1. Aparato legal

Nuevamente, se escogen leyes anteriores al marco temporal señalado porque se las considera como bases para entender la temática. Esto implica que dejarlas de lado podría generar un análisis incompleto. Además, se designa el 2016 como año quiebre en el tratamiento legal de la migración como dilema de seguridad. Como se ve en este apartado, hasta ese momento hubo iniciativas que regularon las prácticas de las agencias de seguridad. Luego, empezaron a señalarse ciertas poblaciones y a criminalizar a sus migrantes.

Su primera ley migratoria fue el Decreto Ley n°16 de 1960. Este cuerpo normativo tuvo vigencia hasta mediados de los 90; fue el primer instrumento que reguló la migración. Sus características generales le dan un componente más administrativo que punitivista o protector de derechos humanos. Dentro del mismo se crea como ente regulador el Departamento de Migración, dependiente del Ministerio de Gobierno y Justicia. Además, crea oficinas migratorias por todo el país para establecer requisitos de ingreso y salida. A esto se le suma el establecimiento de un cuerpo permanente, los agentes migratorios encargados de llevar a cabo las labores diarias (OEA, 2002).

En este cuerpo legal, se mantienen preceptos que cumplen con los principios de los Derechos Humanos. No obstante, a principios de los 2000 hay una reconfiguración. Dentro de las nuevas regulaciones se mantienen algunos compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Según el editor del diario *La Prensa Panamá*, Juan Luis Batista (2023), se debe a un caso de trascendencia internacional que implicó que Panamá tuviese que modificar sustantivamente su política migratoria.

El caso Vélez Loor contra Panamá consistió en señalar que Panamá falló a su responsabilidad internacional al detener a Jesús Tranquilino Vélez Loor y colocarlo en un centro de detención. Dentro de la detención del migrante ecuatoriano, que fue interceptado en la provincia del Darién, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) declaró que no se garantizó el debido proceso ni las condiciones dignas de detención. Es importante destacar que el proceso inició en 2002 y en 2010 logró la respuesta de la CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012).

Esto impactó en la ley que actualmente rige el Sistema de Gestión Migratoria de Panamá. El “Decreto Ley n°3 que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carretera Migratoria y dicta otras disposiciones” del 2008. En el artículo 1 se establece como objetivo:

“(…) regular el movimiento migratorio de entradas y salidas de los nacionales y de los extranjeros, la estadía,

establecer los requisitos y procedimientos para adquirir la nacionalidad por naturalización y crear el Servicio Nacional de Migración y la Carrera Migratoria, sin perjuicio de lo dispuesto en tratados, convenios internacionales y acuerdos de integración (...)” (Gaceta Oficial, 2008c, p. 6).

Por lo tanto, el fin es darle institucionalidad a la gestión migratoria dentro de la República de Panamá. Dentro del sistema de gobierno, el Servicio Nacional de Migración es la agencia responsable del control de los flujos de personas y de cumplimentar las voluntades del Órgano Ejecutivo. Su naturaleza es de seguridad pública y gestión administrativa. Inicialmente dependía del Ministerio de Gobierno y Justicia (Gaceta Oficial, 2008c). Sin embargo, pasó bajo la órbita del Ministerio de Seguridad Pública luego de crearse el mismo.

Dentro de sus objetivos está el de “(...) intercambiar información y cooperar con otros organismos nacionales, así como con organizaciones internacionales especializadas en la materia (...)” (Gaceta Oficial, 2008c). También esta ley crea un registro de extranjería para las residencias temporales o permanentes.

En las clasificaciones de migrantes, establece las categorías de regularidad que son: permanente, temporal y de protección, para los refugiados, apátridas y solicitantes de asilo. Asimismo, se regulan los aspectos de deportación, multas e impedimentos de entrada para los migrantes irregulares. Para la contención de estas personas, se dispone la creación de albergues preventivos, respetando los derechos humanos, como el acceso a un abogado o representante diplomático (Gaceta Oficial, 2008c).

El cuerpo legal también muestra que, dentro de las razones de expulsión, está “(...) ser una amenaza para la seguridad colectiva, la salubridad y el orden público (...)” (Gaceta Oficial, 2008c, p. 28). Esto implica la asociación de la migración con la amenaza, lo que podría convertirse en un problema de seguridad. Además, con respecto a esto se señala que el objeto referente es la seguridad colectiva.

Además, crea el Fondo Fiduciario de Migración, que le permite tener mayor solvencia económica para cubrir gastos de inversión y operativos (Gaceta Oficial, 2008c). Este elemento dota a la carrera migratoria de una independencia que le permite securitizar asuntos con base en sus propios fondos. También, en la búsqueda de mantener sus estructuras de costos, tiene que tener relevancia para recibir inversiones.

Posee un apartado especial para las medidas de prevención y represión de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes. Para aquellos migrantes que son testigos o víctimas de diversos crímenes relacionados con trata de personas o migrantes, se les dará el estatus de protección (Gaceta Oficial, 2008c). Este punto cumple con los compromisos establecidos en los Tratados de Derechos Humanos.

A su vez, crea la Carrera Migratoria, requisito necesario para ser parte del personal del Servicio de Migración. Hay una burocratización del agente y la creación de una fuerza policial aparte. Uno de los requisitos básicos que se deben respetar es “(...) Procurar el movimiento migratorio libre y seguro, con estricto respeto a los derechos fundamentales (...)” (Gaceta Oficial, 2008c, p. 33). A esto se suma el de garantizar la vida y la seguridad física de las personas que son aprehendidas por el Servicio (Gaceta Oficial, 2008c).

En rasgos generales, el componente de la ley conserva indicadores de derechos humanos. Un ejemplo de ello es la clasificación de migrantes irregulares, que son aquellos que “(...) no cuentan con visa o permiso para permanecer en el país con alguna de las categorías establecidas en el Decreto Ley y este reglamento (...)” (Gaceta Oficial, 2008c, p. 2).

Hablar de irregularidad y no de ilegalidad es componente de ello, porque se apunta a un incumplimiento administrativo y no así legal. La mención de la preservación de la identidad humana y el equilibrio entre seguridad nacional y humana parecen confluir. Sin embargo, en la regulación del Decreto Ley n° 3 se establece que la función del Servicio Nacional de Migración es:

“(...) prestar una función pública de seguridad, aplicando las políticas migratorias que dicte el Órgano Ejecutivo, administrando, supervisando y ejerciendo el control migratorio de nacionales y extranjeros, basándose en principios de legalidad, orden, eficiencia, transparencia, profesionalismo, disciplina y simplificación de los trámites migratorios, con estricto apego a los derechos humanos (...)” (Gaceta Oficial, 2008a, p. 1).

Esto implica otorgarle tareas de control sobre las poblaciones migrantes. Acá se presenta el dilema de los enfoques de seguridad humana, que quiere decir que se mantienen algunos estándares de derechos humanos, pero también se dan facultades policíacas discrecionales. Este binomio seguridad-migración se justifica con el argumento de que en las migraciones se gestionan personas, pero también cuestiones atribuidas a la soberanía del Estado y su seguridad interna. Incluso, se sustenta cuando Bigo (2002) habla de que el discurso humanitario divide entre quienes son aceptados y quienes no (p.79).

Por ejemplo, uno de los casos que se menciona es el de los albergues preventivos que están diseñados para contener a las personas que están bajo la irregularidad. El instrumento legal establece que tienen que estar bajo el más estricto control de los Derechos Humanos (Gaceta Oficial, 2008a). Sin embargo, durante la crisis migratoria en el Darién, estos mismos albergues usualmente superan la capacidad de personas y presentan problemas como la falta de agua y elementos de higiene personal.

Además, en el caso del Darién también es importante abordar la creación del Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), a través del decreto ley 8/2008. Este servicio policial cumple las funciones de las Fuerzas Armadas que Panamá está impedido de tener. Con base en el contenido, esta agencia es una “(...) institución policial especializada en el ámbito fronterizo, adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, cuyo jefe máximo es el Presidente de la República (...)” (Gaceta Oficial, 2008b, p.32).

En lo que refiere al objetivo primordial, el artículo 3 establece:

(...) La misión principal del Servicio Nacional de Fronteras es proteger la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentren bajo la jurisdicción del Estado, conservar el orden público, prevenir, reprimir e investigar los hechos delictivos y las faltas, en las fronteras terrestres y fluviales de la República de Panamá. El Servicio Nacional de Fronteras actuará, en todo momento, con respeto al Estado de Derecho, al sistema democrático y a los derechos humanos. En consecuencia, toda persona tiene el deber y la obligación de cooperar, en la medida de sus posibilidades, con los miembros del Servicio Nacional de Fronteras en el ejercicio de sus funciones, cuando estos así lo soliciten y la situación lo amerite (...) (Gaceta Oficial, 2008b, p. 33).

Asimismo, el Decreto Ejecutivo 103-2009 establece que el Servicio Nacional de Fronteras ejercerá sus funciones en la "(...) frontera oriental, que comprende las zonas fronterizas terrestres y fluviales de la Provincia de Darién (...)" (Gaceta Oficial, 2009, p. 1). Por lo tanto, el SENAFRONT tiene jurisdicción sobre la zona de estudio. A esto se le agrega que, en 2008, se firma el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Panamá<sup>19</sup>, coincidiendo con el año en el que se esbozan los primeros instrumentos de gestión migratoria, aún con componente administrativo. Además, en el 2009 se firma el acuerdo Central America Regional Security Initiative (CARSI) que, como ya se analizó, crea una iniciativa de seguridad que se extiende desde la frontera sur de Estados Unidos hasta Panamá. Este conjunto de iniciativas repercutió en la reconfiguración interna de la seguridad panameña. Sobre todo, en el hecho de que se creó una estructura de seguridad que reproduce el discurso humanitario que securitiza.

19 Que entró en vigencia en 2012

Hasta el 2010, tanto el Servicio Nacional de Migración como el Servicio Nacional de Fronteras pertenecían al Ministerio de Justicia y Gobierno. No obstante, con el Decreto-Ley 15/2010 se crea el Ministerio de Seguridad Pública y ambos servicios pasan a su órbita. Este hito es importante porque, como se observó en el capítulo anterior, al depender del ente que gestiona la seguridad nacional, cambia la orientación y deja de ser administrativo para pasar a formar parte del interés de protección del Estado y sus objetivos clave.

Más allá del cambio de ministerio, el decreto ley n.º 15 ofrece indicaciones del porvenir en la gestión migratoria y de fronteras. En el texto establece que la función es “(...) mantener y defender la soberanía nacional, velar por la seguridad, la tranquilidad y el orden público en el país, así como proteger la vida, honra y bienes de sus nacionales y de los extranjeros que estén bajo su jurisdicción (...)” (Ministerio de Seguridad Pública, 2010, p. 1).

Dentro del Ministerio de Seguridad Pública, el decreto ejecutivo 262-2010 crea el Consejo de Seguridad Nacional. El mismo nace con una visión internacional al tener como objetivo “(...) la integridad nacional e internacional del Estado y sus asociados (...)” (Gaceta Oficial, 2010, p. 1). Este consejo tiene como función asesorar al presidente en política de seguridad y defensa del Estado. Además, una de sus funciones es evaluar los programas de cooperación internacional en materia de seguridad, información e inteligencia (Gaceta Oficial, 2010).

En lo que respecta a Decretos Leyes, desde el 2009, no se ha legislado en materia que impacte el análisis sobre el caso, es decir, temas migratorios o de seguridad. En cambio, la producción legal se ha orientado hacia los Decretos Ejecutivos y las Resoluciones. Para ello, cabe destacar que los Decretos Ejecutivos pertenecen al Ministerio de Seguridad Pública, mientras que las Resoluciones son parte del Servicio Nacional de Migración.

Luego de la creación de ambos servicios y el ministerio donde están insertos, los años siguientes se orientaron a profesionalizar la labor

policíaca. En 2013, la Resolución 11027/2013 establece el procedimiento de datos biométricos. Este sistema se dirige hacia las emisiones de visa electrónicas y de control de fronteras (Servicio Nacional de Migración, 2013). Cabe destacar que, según Bigo, el control biométrico es lo que causa la securitización de las migraciones, porque estas poblaciones pasan a ser quienes prueban las tecnologías de vigilancia (Bigo, 2002). Además, se esconden tras una emergencia, algo ocasional, cuando en realidad son parte de la normalidad. A esto se suma la resolución 01/2015 que adopta el reglamento interno del SNM. Uno de los puntos que más destaca es el art. 68, que prevé la posibilidad de firmar acuerdos educativos con entidades, organismos, universidades nacionales y extranjeras (Servicio Nacional de Migración, 2015c). Es interesante porque plantea la necesidad de ayuda técnica, que facilita la injerencia de otros países en la gestión migratoria, al comprometer a Panamá a seguir reglas y estándares, como se analizó en el capítulo anterior.

El 2015 constituyó un quiebre en la concepción de seguridad panameña. Hasta ese momento, se evidenciaba un fuerte empuje hacia la profesionalización de las fuerzas policíacas que se responsabilizan de la gestión migratoria y de frontera. Se las dotó de estructuras propias, se les dio autonomía para manejar sus propios fondos y una visión internacional al momento de capacitarse. Este avance permitió que se apropiaran de un conocimiento institucional propio y que crearan capacidades de respuesta a esos daños (Bigo, 2002). Toda esta puesta en práctica de la profesionalización ocurre en un contexto de crisis migratoria y agravamiento de la misma por el cierre de fronteras de Nicaragua, el fin de la política de pies mojados, entre otras cosas (Macías Zapata, 2022). Aunque es más marcado en los años siguientes, el objeto referente es la seguridad pública y hay una progresiva criminalización del migrante. Es progresiva porque en la terminología se habla de irregularidad y no de ilegalidad.

En el mismo año, el Decreto Ejecutivo 590/2015 y el Memorándum de Entendimiento para la Implementación de un Mecanismo de Alertas Migratorias e Información de Seguridad cambiaron las relaciones con

Cuba. El Decreto lo hizo al exigir una visa estampada para ingresar al territorio panameño, requisito que antes no se necesitaba (Servicio Nacional de Migración, 2015a). Esta visa estampada implicaba un estrechamiento de relaciones diplomáticas con el gobierno cubano, al prevenir el éxodo de cubanos hacia Norteamérica o al menos desestimarse.

En el caso del Memorándum de Entendimiento que se firma entre ambos gobiernos, se establece un proceso de colaboración e información acerca de los migrantes cubanos que accedían al territorio panameño. El objetivo era implementar un mecanismo de alertas migratorias, para que el otro país esté alerta acerca de los nacionales que transitan (Servicio Nacional de Migración, 2015b). La importancia de esto radica en la utilización que les dan los cubanos a las rutas panameñas, sobre todo, la del Darién en un contexto de securitización migratoria. Como se verá más adelante, los flujos migratorios provenientes de la isla son determinantes a partir del 2016.

Progresivamente se van individualizando los riesgos de acuerdo a las poblaciones más *problemáticas* para la seguridad panameña. Por ejemplo, en el 2017, hay un control más estricto sobre las visas de nacionales de Colombia, Nicaragua y Venezuela. El decreto ejecutivo 269/2017 alega que, debido a que ingresan como turistas y luego realizan otras actividades en el territorio nacional sin cambiar el estatus migratorio, se reduce a 90 días el visado migratorio<sup>20</sup> (Servicio Nacional de Migración, 2017a).

Con respecto a la población venezolana, el Decreto Ejecutivo 473/2017 establece la necesidad del visado para ingresar al país. En los considerandos del documento, se menciona al Consejo de Seguridad Nacional y que se cumple el objetivo de protección de la integridad del Estado (Servicio Nacional de Migración, 2017b).

20 Antes eran 180.

Este último decreto marca un cambio con respecto a la población venezolana. La razón principal se debe a la crisis migratoria que generó la situación política interna en el país y el desplazamiento de millones de personas en el continente. Esto empieza a impactar en el Darién desde el 2016, pero recién en el 2021 son una población con gran impacto sobre la selva, teniendo consecuencias sobre todo el territorio nacional.

No obstante, se les hace una diferenciación cuando en 2018 se crea la oficina de asuntos humanitarios para los venezolanos dentro de Panamá. La naturaleza del Decreto Ejecutivo 612/2018 es de reagrupación familiar. Sin embargo, no hay una referencia expresa al fenómeno en la frontera sur del país. Esto se debe a que el decreto iba dirigido a regularizar los casos que ya se encontraban en Panamá, con vistas a quedarse en el territorio (Servicio Nacional de Migración, 2018a).

Dentro del humanitarismo, en 2018, se publica la resolución 10931 que compromete a Panamá a facilitar la documentación necesaria para facilitar la entrada y salida del personal de soporte técnico que sea designado por el gobierno de Estados Unidos. A tales efectos, crea un programa para darle visado humanitario al personal designado (Servicio Nacional de Migración, 2018b). Como se analizó en el capítulo anterior, la autorización fue para realizar el programa humanitario *Nuevos Horizontes*. Esto implica colaboración entre ambos países en la región del Darién.

En el 2020, se crea la subcategoría de visa en tránsito para los migrantes no residentes que provengan de Haití. El Decreto Ejecutivo 451/2020 justifica esta medida diciendo que es necesario tomar controles más estrictos y crea una visa con vigencia de 24 horas (Servicio Nacional de Migración, 2020a). Nuevamente, en 2022 vuelve a regular el procedimiento de visa estampada para los ciudadanos venezolanos, que les permite el ingreso a Panamá desde el país donde estuviesen (Servicio Nacional de Migración, 2022a).

Este conjunto de decretos ley, decretos ejecutivos y resoluciones tiene incidencia directa sobre la gestión del Darién. Los decretos ley permi-

ten identificar los elementos que tiene el Estado para hacer frente a esta situación. En el caso de los decretos ejecutivos y las resoluciones, continúan basándose en los decretos ley, pero adaptándose al contexto y las situaciones que impactan en la actualidad sobre la zona.

### 3.2. Política institucional: agencias responsables

Luego del análisis legal sobre la estructura interna de Panamá, es momento de investigar acerca del funcionamiento interno de sus agencias. Para ello, se utilizará el Manual de Procedimiento Interno del Ministerio de Seguridad Pública. Él mismo enumera las agencias bajo su responsabilidad, sus funciones y estructura interna.

En el caso del Servicio Nacional de Migración, nuevamente marca como función prestar “(...) una función pública de seguridad, administración, supervisión, control y aplicación de los procedimientos inherentes a las políticas migratorias (...)” (Ministerio de Seguridad Pública, 2015, p. 272). Si bien es similar a lo que establece el Decreto Ley nº3, hay un cambio importante al darle la categoría de función pública de seguridad, siguiendo la línea del decreto que regula la ley del SNM. Esto implica alinearse a la visión de que la migración es un posible daño contra la estabilidad interna, teniendo como consecuencia la securitización del asunto. Por lo tanto, se puede decir que se marca el paradigma de la criminalización (Treviño Rangel, 2016).

Asimismo, en la estructura del SNM, existe un área de asuntos internacionales. Su función consiste en gestionar acuerdos con organizaciones internacionales y representaciones extranjeras en política migratoria. Dentro de él se desprende la participación en reuniones, la coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. A esto se suma la elaboración de proyectos y la coordinación de las relaciones con otros Estados que tengan representación diplomática o consular en Panamá (Ministerio de Seguridad Pública, 2015).

Finalmente, otra de las funciones es el control de la “(...) información y estadísticas con la Comisión Nacional de Fronteras (COMBIFRON) en

materia de seguridad fronteriza (...)” (Ministerio de Seguridad Pública, 2015, p. 279). La COMBIFRON es una iniciativa entre el gobierno de Panamá y Colombia para el control de la frontera que tienen en conjunto, es decir, la selva del Darién. Surge con el establecimiento de la guerrilla en esta zona y el aumento de la criminalidad. Sin embargo, no es hasta 2016 cuando empieza a tener más relevancia al establecer el Plan Binacional de Seguridad Fronteriza (Cabello y Lozano, 2017). Otro de los indicadores que sostienen este argumento se puede encontrar en el Servicio Nacional de Fronteras, la segunda agencia implicada en esta temática. Cabe destacar que su visión apunta a “(...) ser la unidad especializada en el ámbito fronterizo, capacitada en dirigir y ejecutar todas las acciones que garanticen la seguridad del territorio (...)” (Ministerio de Seguridad Pública, 2015, p. 234).

En el apartado de sus funciones aparece que tiene potestad para realizar temporalmente actividades correspondientes al Servicio Nacional de Migración, en el caso de necesidad o que carezcan de personal capacitado (Ministerio de Seguridad Pública, 2015). Esto lo coloca como agencia que tiene injerencia en los movimientos de personas por el territorio panameño en el caso de que presente una amenaza a la seguridad e integridad territorial, de acuerdo con su visión principal.

Además, en concordancia con el carácter de seguridad cooperativa, tiene como función las actividades de cooperación con instituciones internacionales. El área que gestiona esto es la de cooperación técnica internacional, que tiene como objetivo general el diseño y la ejecución de la política internacional del SENAFRONT, teniendo en cuenta los convenios ya firmados, el posicionamiento internacional, las visitas internacionales, entre otras (Ministerio de Seguridad Pública, 2015).

Una función que llama la atención es la relacionada con las actividades de cooperación internacional con fines de intercambio de experiencias, tecnología y educación en el ámbito de seguridad (Ministerio de Seguridad Pública, 2015). Bigo (2002) habla de que la securitización necesita trabajar con las tecnologías, los efectos del poder político y la competencia institucional. Dentro de estas tres cuestiones se han

formado estas agencias. La cooperación entre sí y con otros actores es imprescindible para entender las dinámicas de poder y cómo reproducen prácticas de otros países. Una de las cuestiones que más resaltan es la Operación Binacional Flujo Controlado y la gestión interna que hace Panamá con los llegados al Darién.

### 3.3. La gestión de flujos migratorios desde el 2016

#### 3.3.1. Aspectos políticos: Operación Flujo Controlado

En lo que hace a la gestión directa de los flujos provenientes de la frontera con Colombia, Panamá ha diseñado una estrategia de dos frentes. El primero, a través de la cooperación con Costa Rica y, luego, Colombia. Esto se relaciona con la idea de responsabilidad compartida de la migración que el gobierno panameño ha defendido en su aparato de seguridad, sobre todo desde el aumento de migrantes irregulares por la selva.

Las relaciones con Costa Rica en esta materia se profundizaron luego del cierre de fronteras de Nicaragua (Macías Zapata, 2022). Esto produjo un oleaje de nuevas nacionalidades de migrantes y un aumento de la cantidad de personas que cruzaban por la selva. Ante esta situación, en 2016, producto de la Reunión Binacional de Jefes de Estado y Autoridades de Seguridad y Migración en Boquete, se desarrolló un mecanismo de alertas migratorias y de seguridad entre ambos países (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016a).

A través de ella, se garantiza un control en la cantidad de personas que cruzan por la frontera norte de Panamá y operaciones conjuntas en materia de seguridad fronteriza. Lo que buscan lograr es una migración segura y ordenada que respete los estándares internacionales sin colapsar sus sistemas internos y respetando sus intereses nacionales. La amenaza del descontrol interno está presente, entonces ambos gobiernos buscan cooperar para garantizarse el *will to mastery* a través de abrir o cerrar las fronteras (Bigo, 2002). En este contexto, el migrante es un riesgo para la estabilidad social, pero también para

los gobiernos, porque su presencia puede traer problemas internos o profundizar los ya existentes.

Este mecanismo fue profundizando en el 2° Encuentro Binacional, en 2019, donde se reactivó la Comisión Binacional de Seguridad Fronteriza, se profundizó la cooperación del Programa Binacional Flujo Controlado y se incluyeron actividades con otros actores como la Unión Europea (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019).

Mientras reforzaban la cooperación, se instaba a Colombia a formar parte del mecanismo. Esto se debe a que es el país donde los migrantes ingresan al Darién, luego a Panamá y siguen por Costa Rica hacia Estados Unidos o Canadá. Entonces, no tener actividades coordinadas hacía que los esfuerzos fueran parciales. Además, no poder controlar los flujos migratorios desde la frontera colombiana hacía que Panamá recepcionara cantidades grandes de personas y no pudiera controlar la entrada y salida de personas.

Durante la XX Reunión de la COMBIFRON, se lo volvió a instar para que formase parte del Operativo Flujo Controlado. En este caso, la situación se veía agravada por el aumento de los migrantes y la situación de la pandemia de COVID-19 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020a). Esto se logró cuando, en 2021, se lograron los primeros acuerdos entre ambos países para el flujo controlado de migrantes (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021a).

Si bien representó un paso en la gestión migratoria compartida, Panamá sigue instando a una participación más activa de Colombia. No obstante, en 2022, luego de acercamientos multilaterales, se logró la 1.ª Reunión Trilateral entre altos mandos de Colombia, Costa Rica y Panamá. Un dato interesante es que contó con la participación de funcionarios de Estados Unidos. Durante la misma, se lograron sentar algunas bases para la colaboración tripartita, aunque todavía no se ven resultados reales de la misma (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022b).

Como se vio en las iniciativas regionales, Panamá y, ahora, Costa Rica, juegan el papel de control acerca de los flujos migratorios. Para ello, utilizan la asociación entre ambos. En este contexto, Colombia mantiene una posición oscilante. Finalmente, Estados Unidos vigila desde cerca y colabora cuando lo considera pertinente. Esta relación bilateral, controlada por el país del norte, es también impacto de las estrategias securitizadoras y forma parte de la logística necesaria para garantizar el éxito de las mismas. Ahora bien, resta ver cómo Panamá lo gestiona internamente y si este conjunto de medidas impacta de alguna manera sobre la población desplazada.

### 3.3.2. *La logística interna*

En el segundo aspecto, ha planificado internamente un recorrido para que las personas que ingresan al territorio no circulen libremente por él. Es decir, que la circulación sea por zonas delimitadas previamente. El gobierno intercepta a los migrantes una vez que ingresan a las primeras comunidades indígenas. En ese primer contacto, se les extraen datos biométricos que son contrastados con las bases de datos de INTERPOL. Además, se les retira cualquier elemento que pueda servir como arma, y se los retiene durante 24 horas hasta que los datos son contrastados (Herrera, 2023). Esto refuerza el *will to mastery* que está presente en otras estrategias, pero a nivel interno, creando diferentes fronteras (Bigo, 2002).

Luego, pagan a las comunidades indígenas para que los lleven a los puestos de Recepción Migratoria en botes, con un costo de 25 USD aproximadamente, o caminan de 6 a 8 horas entre el río y la selva. Una vez que arriban, si tienen antecedentes penales, son arrestados por el SENAFRONT o SNM. Esos puestos son coordinados por el gobierno de Panamá y cuentan con la colaboración de agencias como OIM o ACNUR, o algunas organizaciones no gubernamentales, como Cruz Roja (Herrera, 2023).

El fotoperiodista Melchor *Tito* Herrera, que se encarga de cubrir las migraciones por el Darién, dice acerca de las Estaciones de Recepción Migratoria:

(...) la comida tampoco es la mejor. Estamos hablando de un volumen de gente muy alto y lo poco que se consigue no dura mucho. Y tampoco estéticamente, digamos, no es lo más bonito, pero es un albergue temporal con comida para los migrantes, que es mucho más de lo que otros gobiernos en la región hacen (...) (Herrera, 2023).

Esto comprueba que no hay condiciones que garanticen la seguridad humana de los migrantes en lo que hace a los albergues donde se les exige que esperen hasta obtener el dinero necesario para llegar hasta Costa Rica. La única manera de llegar a la frontera es a través de buses privados, autorizados por el gobierno panameño. Los migrantes no pueden hacer ese trayecto independientemente. Una vez que consiguen los 40 USD del costo del servicio, se los anota en listas y salen en el bus de esa noche. También cabe destacar que los autobuses hacen casi 3000 kilómetros de noche y sin parar (Herrera, 2023).

Cuando se le preguntó acerca de por qué desarrollar un mecanismo tan controlado que implica altas sumas de dinero, respondió "(...) para evitar ese tema de crear, quizá, un pánico colectivo en la sociedad civil panameña que vea las calles inundadas de inmigrantes con una caravana masiva, como se ve en Centroamérica, como se viene en Guatemala o en Honduras, que van 20 mil migrantes por la calle (...)” (Herrera, 2023).

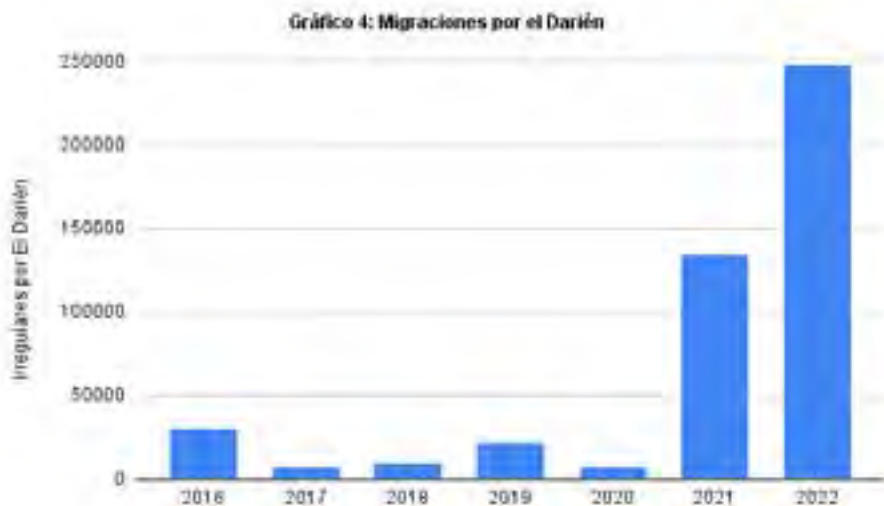
Esto valida la idea de Campesi (2012), cuando analiza "(...) los migrantes son vistos como los otros que alteran la estructura social de los territorios (...)” (p. 287). Es decir, hay un temor acerca de su presencia por el mismo descontrol que su paso genera. Además, se argumenta que como no es interés de los migrantes residir permanentemente en Panamá, por lo tanto, no se les ofrecen alternativas a su tránsito (Herrera, 2023).

Ambos frentes se desarrollan de manera interconectada, ya que, sin la cooperación trilateral, no podría garantizarse un flujo controlado y, sin la planificación interna, se profundizaría la crisis y la llegada a la frontera desbordaría los sistemas de procesamiento de datos. También marcan las orientaciones políticas, sobre todo, en cómo se constituye y se hace frente al dilema de seguridad que Panamá plantea.

### 3.4. Análisis de las cifras migratorias por el Darién

Ahora bien, una vez realizado el análisis sobre las leyes, agencias y gestión, queda investigar acerca de la cantidad de flujos migratorios que cruzan por el Darién en el período 2016-2022. Luego se hará hincapié en las características que tienen esas migraciones, sobre todo las que hacen al porcentaje que tienen con respecto al total y las nacionalidades de quienes cruzan la selva.

Se toma como detonante el cierre de fronteras de Nicaragua en 2015, que obligó a que diversas nacionalidades cambien su trayecto (Macías Zapata, 2022). Este hecho modificó la respuesta interna a la migración y también la manera en la que se la analizaba. No obstante, luego de la pandemia del COVID-19, que produjo efectos en la gestión migratoria y aumentó las causas para migrar, el fenómeno del Darién se vio modificado y su trascendencia aumentó cada vez más. Para entender la situación, el siguiente gráfico ilustra las tendencias migratorias entre 2016 y 2022:



Fuente: Elaboración propia, a partir del Servicio Nacional de Migración (2020c, 2021b, 2022c y 2023b).

En primer lugar, se puede observar que hasta 2021 la cantidad de personas que cruzaban por la selva fluctuó bruscamente. Por ejemplo, mientras que, en el 2016, el Servicio Nacional de Migración registró 30.055 cruces, en el año siguiente, solamente se registraron 6780. Durante el 2018, hubo un leve aumento hacia los 9222 ingresos y en el 2019, volvieron a aumentar, registrando una cantidad de 22102 personas que transitaron el Darién (Servicio Nacional de Migración, 2020c).

Durante el año 2020, se registró una caída importante, en la que solo 6465 personas cruzaron (Servicio Nacional de Migración, 2021b). Esto estuvo causado por la conocida pandemia de COVID-19 que impulsó una política global de aislamiento y cierre de fronteras. No obstante, si bien es un tercio de las personas que cruzaron comparado con el período anterior, constituye una cifra significativa, teniendo en cuenta que Panamá tuvo sus fronteras cerradas a partir del 12 de marzo del 2020. Esto puso en pausa la operación Flujo controlado (Leyva Flores, Rojas y Aracena, 2022).

Como consecuencia, se ralentizó el tiempo de viaje, ya que la estadía pasó de ser de 10 días promedio a indefinida. Además, aumentaron las condiciones de vulnerabilidad, ya que los migrantes se encontraban en situaciones de hacinamiento y escasez de recursos para afrontar los cuidados de higiene, alimentación y vivienda necesarios para evitar el riesgo de contagio (ONU, 2020).

En 2021 y 2022, el aumento fue inusitado, registrando cifras que superan los 100 mil cruces en 2021 y los 200 mil en 2022 (Servicio Nacional de Migración, 2022c y 2023b). Además, luego de la pandemia de COVID-19, también cambiaron las poblaciones que más migran por la selva del Darién y hubo impactos externos, como el Título 42, que constituyen parte de las causas, como se verá más adelante.

Ahora bien, ¿qué porcentaje ocupan los cruces por el Darién en las migraciones que recibió Panamá durante el período? La siguiente tabla ilustra cuál es la situación:

Tabla 1: Migraciones generales vs. cruces irregulares por el Darién			
Año	Total	Irregulares por el Darién	Porcentaje sobre el total
2016	3.213.023	30.055	0,94%
2017	5.759.280	6.780	0,12%
2018	5.985.734	9.222	0,15%
2019	6.391.086	22.102	0,35%
2020	1.796.758	6.465	0,36%
2021	2.440.609	133.726	5,48%
2022	5.191.466	248.284	4,78%

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Servicio Nacional de Migración (2020b, 2020c, 2021a, 2021b, 2022a, 2022c, 2023a y 2023b).

La tabla muestra que la migración en general se ve reducida a partir del 2020, no logrando recuperarse de los porcentajes prepandemia, al igual que como se observó en Estados Unidos. Ahora bien, los cruces por el Darién aumentaron de manera abrupta luego del 2020, mostrando cifras históricas. Incluso, después de ese año, los cruces por el Darién superaron la barrera del 1% con respecto a la migración en general, cuando en 2016 apenas si se alcanzó este porcentaje. En resumen, mientras aumentaron los cruces irregulares, se redujeron abruptamente las tasas migratorias generales.

Resulta interesante analizar las nacionalidades que más han cruzado en el período señalado. Para ello, se tienen en cuenta las siete nacionalidades con más cantidad de personas, ya que el conjunto equivale entre un 75 y un 93% de los cruces totales. Cabe destacar que, en general, son todas las nacionalidades que necesitan visa para entrar a los Estados Unidos, con excepción de Chile, que en 2020 tuvo una participación extraordinaria, equivaliendo a un 8,21% de los cruces de ese año (Servicio Nacional de Migración, 2021b).

Además, si se tiene en cuenta el origen de las migraciones, hay que hablar de dos períodos. El primero, entre 2016 y 2019, con mayor concentración de migrantes de Asia y África. Especialmente, Nepal, India, Bangladesh, Camerún y Congo. En el caso de Asia, hubo un periodo de aumento entre 2016 y el 2018 para India, pasando de 20 cruces en 2016 y llegando a 2962 en 2018 para luego descender a 1920 (Servicio Nacional de Migración, 2020c).

Con respecto a Nepal, puede observarse que tenía una migración de base más alta –1619 personas– y sus períodos de mayor crecimiento fueron 2016 y 2017, llegando a los 2138 cruces. Cabe destacar que el 2017 fue un año en el que las cifras migratorias descendieron bastante y esta tendencia fue en contra de ello, siendo un 31,53% de los cruces totales. Luego, descendió bastante, teniendo 868 cruces en 2018 y 254 en 2019 (Servicio Nacional de Migración, 2020c). En el caso de Bangladesh, mantuvo cifras similares entre 2016 y 2017. Luego, en el 2018, triplicó sus migraciones con respecto al año anterior, teniendo 1525 cruces y posteriormente cayó a 911 en 2019 (Servicio Nacional de Migración, 2020c). Se puede observar como tendencia que en 2019 se redujeron las cifras migratorias de los tres países, lo que demuestra que no siguieron el ritmo de crecimiento de las cifras generales.

A su vez, los cameruneses eran 168 en 2016, luego aumentaron a 330 el año siguiente. En 2018, hubo un aumento a 883 y en 2019 llegaron a los 2186 nacionales, que responde a los aumentos generales que se vivieron entre esos dos años. Finalmente, los nacionales del Congo eran 764 en 2016; luego hubo una reducción a 275 en 2017 (que respondió a

la reducción en general). En 2018, al igual que en Camerún, aumentó, llegando a las 615 personas y en 2019, se duplicó a 1274 cruces (Servicio Nacional de Migración, 2020c).

En lo que respecta a América, las nacionalidades que destacan en ese período son Cuba y Haití, las que tienen un comportamiento migratorio similar. Además, fueron líderes de los índices en 2016 con 7363 y 16742 cruces respectivamente. Luego, hubo una caída abrupta a 736 y 40 cruces en 2017. En 2018, un leve aumento para Haití a 420 personas y una breve caída de cubanos, que se redujeron a 329 personas. Finalmente, en el 2019, correspondió a las cifras generales, ya que hubo un gran aumento en el caso de las dos nacionalidades. En el caso de Cuba, se llegó a los 2691 cruces y Haití creció exponencialmente, alcanzando los 10490 ingresos a la selva en el período mencionado (Servicio Nacional de Migración, 2020c).

Ahora bien, en el período 2020-2022, en primer lugar, existe mucha más diversidad de nacionalidades y, salvo algunas excepciones, no hay una estabilidad durante el período. Es más, solo cuatro nacionalidades tienen incidencia en los tres años de manera consecutiva, a saber: Haití, Cuba, Venezuela y Brasil. No obstante, también se observan en la participación extracontinental algunos cambios. En el caso del Congo, en el 2020 caen sus cifras migratorias, causadas por el cierre de fronteras, y luego tiene una recuperación en 2021 y 2022, llegando a números similares a los de la prepandemia. Luego, Ghana tiene un aumento importante de 13 personas en 2020 a 1289 en 2021 (lo que la coloca en el ranking) y luego aumenta a 1337. No obstante, este aumento es bastante lento comparado con el salto que se da desde 2021 a 2022, lo que la excluye de la lista (Servicio Nacional de Migración, 2021b, 2022c y 2023b).

En el caso de Asia, más particularmente en India, hay un retroceso de las cifras en 2020, que tiene una leve mejoría en 2021. Sin embargo, se recupera con respecto a los niveles prepandémicos en 2022, llegando a las 4094 personas que cruzaron e incluso superando sus cifras anteriores. Con respecto a Bangladesh, en 2020 cruzaron 123 nacionales y en 2021 lo hicieron 1657, colocándolo entre los países con más cruces

en esos años. En el caso del 2022, hubo un leve aumento a 1884, pero pasó lo mismo que con Ghana, fue leve, entonces lo dejó por fuera (Servicio Nacional de Migración, 2021b, 2022c y 2023b).

Además, a diferencia del período anterior, en el que la migración provenía sobre todo de Asia y África, en lo que a nacionalidades respecta, en este caso hay una mayor concentración de países americanos. Si bien se mantienen los haitianos y cubanos, también se observa un incremento en la cantidad de personas migrantes. Esta adquiere diversas formas, en algunos casos permanente (Venezuela y Brasil), en otros casos con interrupciones (Chile en el 2020 y 2021) y, finalmente, más esporádica, por ejemplo, Colombia y Ecuador en el 2022 (Servicio Nacional de Migración, 2021b, 2022c y 2023b).

Sin embargo, a los fines prácticos, cabe concentrarse en las cuatro nacionalidades que más aportaron a las cifras migratorias, es decir, Brasil, Haití, Cuba y Venezuela. En el caso de Brasil, al igual que en el de Chile en 2020 y 2021, no se trata de una migración de brasileños a nivel general. La OIM (2022) señaló que estos casos se deben a “(...) casi exclusivamente a hijos/as menores de edad de haitianos que nacieron en los respectivos países y viajan con sus padres (...)” (OIM, 2022, p.91). Es decir, que son hijos de haitianos que ya estaban asentados en Chile o Brasil y que decidieron trasladarse hacia Estados Unidos. Esto también implica que las tendencias migratorias son también por grupo familiar y no adultos que lo hacen de manera independiente.

Al ser la migración un fenómeno multicausal, ahondar en las razones de ese movimiento en particular sería sumamente complejo y subjetivo, además de que no aportaría a esta temática en particular. Sin embargo, cabe destacar que la pandemia jugó un papel importante, así como la retracción económica que sufrieron las economías de América del Sur por el COVID y razones que prevalecían desde antes.

De todos modos, aunque se diversificaron los países de los que provenían los nacionales de Haití bajo otras nacionalidades, esto no significó una disminución de haitianos por el Darién. Incluso, luego de

una retracción del 50% en el 2020, hubo un aumento importante en el 2021, alcanzando los 82952 nacionales por la selva e incluso llegando a su cifra más alta. En el 2022, se redujeron a 22435, lo que implica su segundo año con más cruces, pero dejó de tener la relevancia que obtuvo con respecto al período anterior (Servicio Nacional de Migración, 2021b, 2022c y 2023b).

En el caso de Cuba, siguió manteniendo un lugar preponderante, al igual que en el período anterior. En cuanto a las cifras, en 2020 solamente cruzaron 245 personas, mientras que el año siguiente experimentó un aumento de 18600 cruces, siendo la mayor cantidad de cubanos hasta el momento. Luego, en el 2022, se redujo exponencialmente, ya que solo se registraron a 5961 nacionales (Servicio Nacional de Migración, 2021b, 2022c y 2023b).

Por último, el caso venezolano es sumamente interesante. Si bien había movimientos de venezolanos en Panamá desde que el modelo de gobierno chavista empezó a flaquear, no se habían registrado grandes movimientos por la selva del Darién (Chong, 2023). No obstante, desde el 2020, empezaron a estar entre las siete nacionalidades que más presencia tenían con tan solo 69 venezolanos. En el 2021, hubo un gran aumento, alcanzando los 2819 cruces, pero la explosión vino en el 2022, cuando llegaron a los 150.327 cruces por la selva. En vistas de este aumento, hay que aclarar lo siguiente: ese año la migración que era nacional de Venezuela constituyó un 60,55% del total (Servicio Nacional de Migración, 2021b, 2022c y 2023b). Además, fue un récord histórico para Panamá, marcando un techo que siguió aumentando el año siguiente.

Ahora la cuestión es explicar el porqué de este aumento inusitado. Nuevamente, cabe aclarar que la migración es un fenómeno multicausal y que, como se ha visto en este apartado, depende mucho de los flujos migratorios nacionales y la época en la que ocurre. Igualmente, a lo largo del tiempo analizado, existe un factor particular que ha tenido incidencia en alguno de los movimientos migratorios. Este está dado por la política migratoria de Estados Unidos y, junto a otros ins-

trumentos, constituye una medida de control de flujos. Son los Estatus de Protección Temporal (TPS)<sup>21</sup> y otros regímenes especiales (como el cubano) establecidos, quitados o renovados durante el período.

### 3.5. El impacto de la política migratoria norteamericana: los casos de Cuba, Haití, Venezuela, Nepal y Camerún.

En particular, son cinco las nacionalidades que lo han tenido durante algún momento entre 2016 y 2022. Son Cuba, Haití, Venezuela, Nepal y Camerún. En el caso de Nepal y Camerún, tuvieron participación importante comparado a los otros países de sus regiones, pero no tan prolongada. En los próximos párrafos se evalúan por caso y el impacto real que han tenido analizando las fluctuaciones en los flujos.

Cuba es un caso especial, ya que, desde 1966, gozaban de un régimen especial de ingreso a Estados Unidos. Debido a los efectos de la Revolución Cubana y la finalización de relaciones entre Estados Unidos y Cuba, se estableció que todo cubano que ingrese a territorio estadounidense (sin importar si es regular o no) es aceptado y, luego de un año y un día, puede obtener la residencia permanente o *green card* (Macías Zapata, 2022).

Este permiso se dio en un contexto en el cual el egreso de Cuba era un proceso cargado de burocracia y hacerlo por los medios regulares era casi imposible. Por lo tanto, una vez aplicada la medida, se empezó a emplear la migración por balsas que se tradujo en la pérdida de miles de cubanos en su trayecto hacia los Estados Unidos. Entonces, en 1995, el gobierno de Clinton reformó esta medida y estableció el procedimiento pies secos-pies mojados (Macías Zapata, 2022). Consistía básicamente en otorgarle la residencia permanente de acuerdo con la ley de 1966 a todo aquel que pisase tierra norteamericana, sin importar la manera en la que llegó o si está bajo algún tipo de visado (pies secos).

21 Por sus siglas en inglés.

En cambio, a aquellos que la guardia costera interceptase en balsas cruzando de Cuba hacia Estados Unidos, eran automáticamente devueltos al gobierno cubano (pies mojados). En 2013, Cuba flexibilizó la salida del país, lo que aumentó la migración de ciudadanos de este país por Centroamérica y se tradujo en el cierre de fronteras a nacionales por parte de Nicaragua y Costa Rica en el 2015 por el afluente de personas (Macías Zapata, 2022). Cabe destacar que Panamá empezó a restringir los ingresos hacia el país y a colaborar con el gobierno de Cuba en un mecanismo de información migratoria, como se observó en el apartado legal.

A esto se suma que, dado el acercamiento que se realizó durante el gobierno de Barack Obama, las condiciones en las relaciones diplomáticas y consulares cambiaron, teniendo un impacto en la migración de cubanos hacia Estados Unidos. El gobierno cubano considera que esta medida avala la salida indiscriminada de sus nacionales y que producía una gran fuga de cerebros. Entonces, una de las condiciones era finalizar con la política de pies secos, pies mojados y se cumplió con ello en enero de 2017 (Macías Zapata, 2022). Esto implicaba que los ingresos irregulares de cubanos hacia Estados Unidos eran causales de deportación luego de que la derogación entrara en vigor.

Ahora bien, el impacto se evidenció en los cruces por el Darién. Como consecuencia del cierre de fronteras de Nicaragua y de que Panamá empezase a exigir visa para el ingreso regular, aumentaron los cruces por la selva de manera irregular. Esto se vio reflejado en los números del 2016 para luego tener una reducción importante en el 2017. Se considera que esa disminución se debe a la finalización de la política que se venía aplicando, ya que se desestimaron los incentivos para migrar y esto, combinado con la restricción al ingreso dentro de Panamá, tuvo correlación con los números. Esta baja se mantuvo durante 2017 y 2018, como se observa en el apartado anterior (Servicio Nacional de Migración, 2020c).

Sin embargo, en 2019, vuelve a aumentar la migración cubana. Entre las razones se encuentra el recrudescimiento en las relaciones desde el

gobierno de Donald Trump, sobre todo en 2018 (Servicio Nacional de Migración, 2020c). En especial se destacan dos medidas: el cierre de la oficina de USCIS en la isla y el incumplimiento de los 20 mil permisos migratorios por año que Estados Unidos está obligado a entregar a los nacionales de Cuba desde el acuerdo firmado en 1966. Además, se interrumpieron gran parte de los vuelos comerciales de empresas norteamericanas hacia Cuba y entró en vigor la normativa que restringía los envíos de remesas de cubano-norteamericanos hacia Cuba (Bodemer, 2020).

Este conjunto de medidas desestimó la migración regular desde la isla, ya que se restringieron las condiciones del acuerdo de 1966 y los mecanismos para la regularización desde Cuba. Además, se limitaron las posibilidades de acceso al territorio norteamericano por vía aérea. Si se tiene en cuenta que la situación económica y social en Cuba no cambió desde la derogación de la ley en 2017 y se redujeron los incentivos para llegar hacia Estados Unidos de manera regular, es lógico pensar que estas medidas repercutieron en el aumento de cubanos por el Darién en 2019.

Por otra parte, los indicadores muestran que en el 2021 se dio el cruce de la mayor cantidad de cubanos (Servicio Nacional de Migración, 2022c). Esto es un conjunto del deterioro de las condiciones económicas y sociales sumado a la redesignación de Cuba como promotor del terrorismo internacional. Si bien el país se encontró bajo esta categoría entre 1982 y 2015, en este caso era diferente para quienes migran (Nodarse, Venancio y Bare, 2023). Esto es porque ya no tenían las garantías que les daba el cumplimiento de la ley de 1966 y la vigencia de la ley pies secos, pies mojados. Si bien el país sigue bajo esa lista, en 2022 hubo otro cambio en la política migratoria. Junto a Venezuela, Haití y Nicaragua fueron colocados bajo el Estatus de Protección Temporal que les garantiza una serie de cuestiones que se verán más adelante (USCIS, 2023b).

Haití es otro tipo de escenario. A partir del terremoto de 2010 que produjo una crisis humanitaria de amplia magnitud, el Departamento de

Seguridad Nacional lo colocó bajo el Estatus de Protección Temporal con 18 meses de vigencia. Esto incluyó a todos aquellos haitianos o personas sin nacionalidad que habían residido en Haití y se encontraban en los Estados Unidos desde el 12 de enero del 2010 (Federal Register, 2010). Este permiso fue renovado y renombrado en 2011, incluyendo a aquellos que ingresaron hacia Estados Unidos desde el 12 de enero de 2011 (Federal Register, 2011). Luego, se lo renovó por 18 meses en 2012, 2014, 2015 y por seis meses en 2017 (Federal Register, 2012, 2014, 2015b y 2017c). Por un lado, sirvió para renovar las solicitudes que se vencían y garantizar el permiso a aquellas personas que no lo habían sacado. El plazo siguió manteniéndose igual, es decir, para todos aquellos nacionales o residentes haitianos (sin nacionalidad) que están permanentemente en Estados Unidos a partir del 12 de enero de 2011.

Más allá de que el TPS haya sido únicamente para haitianos residiendo en Estados Unidos, se lo considera un factor que aumentó la migración por Centroamérica. Esto implicó un aliento, ya que se ofrecía una especie de regularización provisoria y la no deportación para todos aquellos haitianos que estuviesen en territorio estadounidense, sin importar su estatus. Sin embargo, las migraciones por el Darién no fueron determinantes hasta 2016. Dentro de las razones se encuentran la recesión económica en Brasil, segundo destino en Sudamérica para haitianos, y el huracán Matthew, que dejó a la isla nuevamente devastada. La segunda razón no hubiese sido de peso si Nicaragua no hubiese cerrado las fronteras y alargado el trayecto migratorio para los haitianos, haciendo el paso por Panamá, indispensable (Yates, 2021). Estos tres sucesos, sumados a los TPS, hacen que haitianos deban pasar por el Darién para llegar hacia la frontera sur.

Luego se observa que en 2017 y 2018 hay una reducción de migraciones por la selva (Servicio Nacional de Migración, 2020c). Uno de los factores que llevan a eso tiene que ver con la cantidad de deportaciones realizadas por el gobierno de Estados Unidos en la frontera sur para aquellos nacionales que querían ingresar irregularmente y así obtener el TPS (Yates, 2021). Esto privilegió a otros destinos como Chile y Brasil, quienes vieron un aumento bastante significativo de los

ingresos al país. No obstante, en enero de 2018, se decidió finalizar el TPS, lo que implicó garantizar los beneficios solo hasta el 22 de julio de 2019 sin posibilidad de renovarlo luego de esa fecha (Federal Register, 2018b). Esto parece ser el fin de la migración haitiana hacia los Estados Unidos; no obstante, en 2019 hubo un aumento de las migraciones por el Darién (Servicio Nacional de Migración, 2020c).

En primer lugar, se puede decir que, debido al fallo *Ramos vs. Nielsen* de 2018 y otros fallos posteriores, establecen que a aquellas personas a las que se les garantizó el TPS y el permiso laboral antes de su fecha de finalización, el gobierno de Estados Unidos no tiene sustento legal por el cual quitárselo. Es decir, a todos aquellos haitianos que ya gozaban del TPS con su permiso laboral, se les mantiene la vigencia de esos documentos hasta que el fallo quede sin efecto. (Federal Register, 2018c). Esto garantiza los nombramientos ya hechos, pero no se ampliaba a nuevos.

Otra de las modificaciones en las condiciones, que es externa a la política migratoria estadounidense, son los cambios en gobiernos de Sudamérica. Especialmente, la renovación del mandato del presidente Sebastián Piñera en Chile y el gobierno del presidente Jair Bolsonaro en Brasil. Estos dos países son los primeros destinos para haitianos en América del Sur. Entonces, los discursos y prácticas securitizadoras de los gobiernos fueron factores de empuje, sumado al hecho de que había una recesión económica que hacía menos atractivo a ambos países por la falta de fuentes de trabajo (Yates, 2021).

A partir del 2020, este factor se exacerbó por la pandemia del COVID-19 y sus efectos en las economías de los países ya mencionados. Lo que se tradujo en el aumento de no solo la migración haitiana, sino también la chilena y brasileña, que, como se explicó anteriormente, son hijos menores de edad de haitianos que residieron en esos países. Además, para aquellos haitianos que emigraron de la isla, los factores de empuje fueron la inestabilidad política y económica, el aumento de la criminalidad, los desastres naturales, entre otros. Muestra del escenario interno fue el asesinato del presidente Moïse en 2021 (Douyon, 2023). A esto se le suma un factor de atracción en Estados Unidos, por

su recuperación económica post-pandemia<sup>22</sup> y la creencia de que el gobierno de Joe Biden iba a ser más receptivo con su migración (Douyon, 2023). Esto se sustentó en la nueva designación de Haití al TPS en agosto del 2021 (Federal Register, 2021a). En este caso, los receptores son todos aquellos haitianos o personas sin nacionalidad que residieron en Haití y están en Estados Unidos desde el 29 de julio de 2021, y se les renueva el TPS a aquellos que se vieron impactados por los fallos descritos anteriormente. La vigencia del mismo es hasta el 3 de febrero del 2021 (Federal Register, 2021a). Las consecuencias se demuestran con los 82.952 cruces que se dieron por el Darién en ese año. Luego, se redujeron a un 25% en el 2022, donde se ve el impacto del TPS para haitianos, cubanos, nicaragüenses y venezolanos, que se verá más adelante (USCIS, 2023).

Respecto a Venezuela, la trayectoria migratoria es distinta y las repercusiones también. Como se analizó anteriormente, el tránsito de venezolanos por la selva del Darién aumentó de manera brusca en el 2021, pasando de 69 a 2819 personas (Servicio Nacional de Migración, 2022c). Además, desde el 2017, el gobierno de Panamá regula la estadia de venezolanos en el país, exigiendo visa para el ingreso y reduciendo a la mitad la duración de la visa de turista (Servicio Nacional de Migración, 2017a). Esto hacía más atractivo el paso por caminos irregulares. En este contexto, el 25 de enero de 2021 se implementó una orden ejecutiva que garantiza la no expulsión de venezolanos. Esta decisión establecía que las condiciones internas de Venezuela no permitían asegurar la supervivencia de los venezolanos deportados (Federal Register, 2021e). A esto se le suma la designación de los nacionales de Venezuela como beneficiarios del TPS en marzo del mismo año (Federal Register, 2021b).

22 Si bien hubo una recesión económica en Estados Unidos, las consecuencias fueron menores comparadas a las economías de Chile y Brasil.

En el año 2022, esta tendencia continuó aumentando y el número de migrantes venezolanos cruzando por el Darién superó los 150 mil. Asimismo, en octubre del mismo año, el Secretario de Estado estableció un proceso especial humanitario, esta vez para cubanos, haitianos, venezolanos y nicaragüenses (USCIS, 2023b). De las cuatro nacionalidades, tres han tenido una gran incidencia en la selva.

Este procedimiento les permitía ingresar a los Estados Unidos a través de una autorización previa de viaje. Las personas que pueden aplicar a ella tienen que cumplir con el requisito de la nacionalidad, pasar las pruebas de seguridad, tener una persona de apoyo y completar con la documentación exigida por USCIS. Una vez alcanzados los requisitos, tienen que cumplir no haber ingresado irregularmente hacia los Estados Unidos, incumplir con algún requisito de seguridad o tener una condena abierta en la justicia del país. Otro que se suma es el no ingreso irregular hacia México o haber migrado siendo menor no acompañado. Finalmente, otro de los impedimentos está para todas aquellas personas que cruzaron irregularmente por el Darién (USCIS, 2023b).

Al pensar en las migraciones fuera del continente americano, hay dos casos que se ven impactados con políticas como estas: Nepal y Camerún. Si bien han sido en distintas épocas y no adquieren la magnitud que han tenido los casos ya mencionados, es interesante ver la fluctuación, sobre todo teniendo en cuenta que existen mayores dificultades para llegar hasta el Darién.

En el caso de Nepal, experimentó un crecimiento importante en el uso de la ruta en el período 2016-2018, teniendo como antecedente un pico significativo en el 2015. En ese mismo año, el Departamento de Seguridad Nacional designó a Nepal como beneficiario del TPS de junio de 2015 a diciembre del 2016 (Federal Register, 2015a). En octubre de 2016, se volvió a ampliar el plazo por 18 meses más, reflejándose en las cifras migratorias por el Darién (Federal Register, 2016).

No obstante, al igual que en Haití, en 2018 no se renovó el plazo y se dio por finalizado el TPS para nepalíes, teniendo como fecha de venci-

miento en junio de 2019 (Federal Register, 2018c). Esto implicaba que aquellas personas que habían aplicado tenían probabilidades de ser deportados si no cumplían con los requisitos de estadía. Es decir, si se encontraban de manera irregular en Estados Unidos. No obstante, al igual que pasó con Haití (y otras nacionalidades) en 2019, por un recurso judicial se mantuvieron todas aquellas solicitudes que habían sido previamente aceptadas, sin posibilidades de ampliar a nuevas (Federal Register, 2019).

Con respecto a Camerún, empezó teniendo una gran participación en el Darién entre 2018 y 2019, pero luego tuvo una recaída importante entre 2020 y 2021. Empero, luego volvió a recuperarse cuando en 2022 se cuadruplicó la cantidad de ingresos irregulares por el Darién. Justo en el mismo año, el DHS publica un TPS para cameruneses que comienza a tener vigencia en junio de dicho año. Aplica a todas las personas que se encuentren en Estados Unidos desde abril (Federal Register, 2022). Si se observa la cantidad de ingresos divididos por mes, puede notarse que, desde junio hasta diciembre, hubo un aumento por más de la media. Es decir, hubo más fluidez desde la designación.

Para finalizar, el capítulo ilustra los juegos de poder que surgen en la conformación del aparato legal e institucional, la respuesta de Panamá y el impacto de los TPS. En este instrumento, existe una relación directa con Estados Unidos y los gobiernos cercanos a Panamá. Esto refuerza la idea de la migración como un fenómeno multicausal, pero dirigido hacia un lugar concreto: la frontera sur norteamericana.

## CONCLUSIÓN

En el transcurso de esta investigación, se ha explorado en profundidad el fenómeno de las migraciones ilegales a través del peligroso territorio del Darién y se ha analizado la influencia significativa que las políticas migratorias que Estados Unidos ejercen sobre Panamá. A través de este estudio, se han revelado una serie de hallazgos clave que arrojan luz sobre la complejidad y las implicaciones de este problema transnacional. El desarrollo de este trabajo mantuvo el propósito de corroborar la hipótesis de que *las estrategias de securitización de las migraciones llevadas a cabo por Estados Unidos inciden directamente en la fluctuación de cruces migratorios y la transformación de la migración como dilema de seguridad en la región del Darién en el período 2016-2022*. Se considera que la misma queda confirmada, al tener en cuenta el accionar de ambos países sobre la temática a nivel legal, institucional, político y diplomático.

Del trabajo se desprenden tres estrategias de securitización: una legal, una institucional y otra diplomática. Dentro de cada una de ellas, hay diferentes tensiones, discursos y prácticas que inciden en la temática. Este conjunto de acciones le permite crear un umbral que se extiende desde su frontera sur hasta el Darién.

Aunque Vega Macías (2022) analizó el 11S como un cambio trascendental en la creación de políticas migratorias securitizadas, desde épocas anteriores estas ya tenían componentes que podían identificarlas como tales. Esto permite enunciar que desde 1986, se ve a la migración como una amenaza. El cambio que sí hubo fue una rotación en el discurso, donde el paradigma de la securitización migratoria dejó de ser económico para ser criminalizador (Campesi, 2012). Es decir que hay una continuidad legislativa con elementos claves: fronteras, migrantes regulares e irregulares. Donde el objeto referente es siempre la protección del interés nacional de Estados Unidos, solo que, desde el 11S, las agencias encargadas de llevarlo a cabo se orientaron hacia un

tinte más punitivista y no legal, como se venía dando (Buzan y Hansen, 2008). En este contexto, se han insertado como eje principal en los debates y de esa manera han aumentado sus dispositivos y sus funciones en el control.

Respecto al paradigma criminalizador, cabe hacer algunas distinciones. En primer lugar, no es cualquier tipo de criminalidad; estas categorizaciones ponen al migrante bajo la posibilidad de ser un terrorista o estar en una red de crimen organizado. Esto lleva a que ambas actividades ilícitas no tengan una definición estandarizada y su accionar muchas veces pase desapercibido. Al marcar a este conjunto de personas como un problema de seguridad, el público (los ciudadanos norteamericanos) ve a todos como una amenaza y no tan solo a quienes realmente lo son.

Además, este proceso es consecuencia de la introducción de diversos mecanismos de control, biométrico, territorial y de visado, lo que permite una individualización de los riesgos, que indica la securitización del asunto (Bigo, 2002). El control de los datos biométricos y la vigilancia de alta tecnología en los límites territoriales muestran una intención de regular a todos los individuos que ingresan y egresan del país. Respecto a este tema, es importante enunciar que las tecnologías de control no responden a la amenaza en sí, sino que se crean amenazas para poner en práctica los dispositivos (Bigo, 2002).

También bajo el mismo paradigma, las Órdenes Ejecutivas muestran la voluntad de los gobiernos y establecen que, si bien se apuntaba a restringir la presencia del otro, esta limitación tuvo características distintas. Se infiere entonces que, durante el período de trabajo, no se observan cambios respecto al período legal que le precedió. Es más, se destaca que hubo una profundización de las políticas ya tomadas. Más allá de que hubo cambios en las administraciones, las variaciones fueron leves. Esto permite aclarar que la securitización no es una cuestión partidaria, sino que se ve en todo el espectro político.

Otra característica que refuerza la idea de estrategias de securitización es que el control migratorio ya no depende de las Fuerzas Armadas, sino de una fuerza policial interna. Existe la creencia de que hay una supremacía del orden nacional que se exterioriza hacia fuera de los confines y tal condición hace innecesario el uso de las Fuerzas Armadas, más conocido como *transnational policy* (Bigo, 2002).

Dentro de estas agencias especializadas, se comparten experiencias, conocimiento y se configuran los tipos de amenazas. Los reportes bianuales son un signo de las orientaciones que ha adquirido DHS y sus subagencias especializadas. Dentro de ellos no se muestran variaciones trascendentes y siguen la misma línea que las E.O. de la misma época. Sin dudas, hay un componente securitizador al plantear conceptos como amenaza nacional, protección, reforzamiento. La elección de palabras que tienen esos informes va a impactar en el hecho de que, a pesar de tener cifras migratorias más bajas, las inversiones en ICE, CBP y USCIS siguieron creciendo. Esta tendencia muestra que no importa la magnitud real de la amenaza, sino cómo se la presenta y cuáles son las estrategias de combate. Bigo (2002) lo analiza desde la supervivencia de las agencias.

Esta supervivencia lleva a expandir el horizonte hacia otros confines. A nivel regional, lo que busca Estados Unidos es ordenar las estrategias nacionales. Más allá de que pueden plantearse como multilaterales, no se quiere alcanzar la igualdad en las decisiones, sino la subordinación en las mismas. En los informes se establecen estados culpables y se busca obtener ganancias relativas de las políticas propuestas por el país del norte. Incluso al momento de delimitar el objeto referente, inicialmente se puede destacar a la seguridad regional. No obstante, todas las acciones se dirigen a evitar amenazas para el interés de seguridad nacional norteamericano (Bigo, 2002).

A nivel regional, las agencias configuran su diplomacia a la seguridad, lo que genera consecuencias. En primer lugar, se declara que el país ha estado creando amenazas constantemente. Al principio, era el tráfico ilegal de estupefacientes y las redes de crimen organizado; luego fue la seguridad de toda la región, para finalizar en las migraciones en ge-

neral. Progresivamente, el migrante fue mutando en su protagonismo, iniciando como actor secundario y finalizando como el objeto susceptible de securitizar.

La cuestión del Darién también ha sufrido transformaciones. Inicialmente era delimitada como una amenaza por el hecho de ser una zona factible para las actividades ilícitas y luego, progresivamente, se fue convirtiendo en una ruta migratoria irregular. Esto se comprueba cuando los informes relacionan a Panamá como un país estable que no tiene control de sus fronteras y que, por ello, se debía entrenar y financiar a la policía panameña. Sobre todo, teniendo en cuenta que son documentos mucho más antiguos que la crisis en la selva. Es decir, se mantiene una continuidad al decir que la región está en peligro y plagada de amenazas, pero esas amenazas van cambiando con el tiempo. En esto, la migración irregular adquiere un protagonismo progresivo que la termina colocando como el centro de la inestabilidad regional. Además, no son amenazas excepcionales, son parte de la normalidad de los Estados (Bigo, 2002). Dentro de esa continuidad hay zonas que se mantienen siempre como objetos plausibles de riesgos, por ejemplo, el Tapón del Darién. Que durante el conflicto de la guerrilla y el Plan Mérida escondía a grupos criminales y ahora es el paso para miles de migrantes irregulares.

Al crear planes constantemente para mitigar esas amenazas, se crea una gran zona, donde a través de los datos biométricos, se individualizan los riesgos. Este tipo de régimen de fronteras filtra los flujos migratorios indeseados y, en el caso de Estados Unidos respecto a Centroamérica, ha sido externo (Campesi, 2012). Esto se debe a que proyecta sobre otras políticas y discursos para crear una maquinaria que frene a los migrantes. Esto demuestra claramente la interconexión entre las políticas migratorias de Estados Unidos y el flujo migratorio a través de Panamá. La externalización de fronteras y la presión ejercida por Estados Unidos sobre los países de tránsito, como Panamá, han llevado a la adopción de medidas restrictivas que afectan desproporcionadamente a los migrantes vulnerables y a menudo contribuyen a la criminalización y el sufrimiento de estas poblaciones marginadas.

En este contexto, Panamá, lejos de ser un Estado culpable, actúa como satélite al reproducir las medidas propuestas por las administraciones norteamericanas. Es seleccionado como un *Estado tapón*, encargado de ejecutar las políticas necesarias para que Estados Unidos no tenga que enfrentar las amenazas, a través de las agencias, propuestas y financiamiento de Estados Unidos. Regionalmente, cumple un rol ejemplificador al tener una estrategia ya armada para gestionar la migración, tal como lo menciona Loprete.

Entonces puede decirse que es un enclave o ejemplo de la buena gestión, la que controla el movimiento y tiene registro de él. En esta vinculación se ve una idea en común: la responsabilidad compartida. Estados Unidos ha mantenido una postura de trabajar en las causas que generan amenazas a la seguridad, aunque esta idea no plantea protagonismo compartido, sino marcar culpables y responsabilidades. Sin embargo, a Panamá, por su concepción de la seguridad, le es factible trabajar de esta manera.

Dentro de esta idea, el objeto referente al securitizar es, en primera instancia, la seguridad regional. Porque Panamá necesita la estabilidad de la región para evitar que se generen más amenazas sobre su territorio. Si bien hubo cambios de percepciones con respecto a ello, en las instancias bilaterales siempre se insistió en garantizar la seguridad regional a través de la seguridad fronteriza. Sobre todo, teniendo en cuenta la estabilidad que tiene Panamá a diferencia de otros socios regionales. Incluso puede decirse que es un pilar sin modificaciones en todo el período analizado. Aunque a nivel multilateral vaciló entre primordial y secundario. Incluso en la carta de entendimiento de 2022, uno de los objetivos es hacer eficiente y humana la gestión de fronteras. A primera vista, parece respetar la seguridad humana de quienes cruzan, pero esta visión es ambigua porque a la par se avalan elementos que securitizan. Por ejemplo, la visión de eficiencia en el control de los confines está cargada de financiamiento a la policía e incluso en los operativos humanitarios, como el de 2018, fue dirigido por los altos mandos de seguridad de ambos países.

A nivel geográfico, ambos países son los que inician y terminan la zona de seguridad, lo que permite entender las constantes menciones que se le hacen a la seguridad fronteriza. En esta línea, Panamá, como puerta de entrada a Centroamérica, tiene control sobre quienes ingresan y egresan. Esto es fundamental para evaluar la estrategia de contención en la frontera sur de Estados Unidos. De hecho, es en este punto que se ve claramente que Estados Unidos proyecta su seguridad hacia el exterior, a través de la participación de sus agencias internas en este tipo de actividades. Esta política, conceptualmente, recibe el nombre de *transnational policy*.

Para obtener el cometido, los instrumentos más comunes para exteriorizar las fronteras están presentes, con la ayuda técnica y las inversiones en la zona. Incluso el área del *know-how* está focalizada en el control de fronteras, con la capacitación de CBP a personal panameño. Cabe recordar que esta agencia es la especializada de DHS para el control fronterizo y la que lleva el control técnico del muro sur de Estados Unidos. A esto se le complementa la operación humanitaria en la región del Darién, que, más allá de ser una de las más pobres de Panamá, empezaba a vivir las primeras consecuencias de la llegada de migrantes.

Por otro lado, la creación de la fuerza migratoria conjunta le da amplias posibilidades a Estados Unidos de controlar las fronteras panameñas y disponer de ellas. Además, hay una fuerte inversión para agilizar los procedimientos biométricos en las fronteras. Esto refuerza el control de Estados Unidos, le da *will to master*, que permite cambiar el estatus de las personas tan solo con abrir o cerrar una frontera y dejar a esas personas en suspenso.

Además, tener este tipo de tecnologías le permite ser discrecional con las acciones, sin confiar en terceros para recibir la información. Se inserta un dispositivo que permite identificar los riesgos individualmente y se criminaliza a quienes no cumplen con los requisitos. Este dispositivo se coloca dentro de una zona de confin, que filtra los flujos deseados de los que no. Esta zona tiene dos dimensiones; para Estados Unidos es externa a su territorio, también conocida como externalizada (Taberneró Martín, 2013).

No obstante, para Panamá es interna porque, como veremos más adelante, recién recepciona a los migrantes cuando llegan a las primeras comunidades migratorias. Al ser interna, se van diseñando estrategias para contener personas y el territorio nacional queda dividido entre los lugares donde están los habitantes y los espacios de retención de migrantes.

En resumen, las estrategias de securitización de Estados Unidos tienen coherencia interna y externa. El apartado legal proporciona los fundamentos necesarios para entender la ejecución interna de su política, a través de sus agencias. El conjunto de estos dos elementos sirve para entender las estrategias bilaterales y multilaterales. En esto, Panamá se inserta como un actor clave y el Darién como una emergencia de seguridad. Ahora resta ver si Panamá presenta la misma armonía en su cuerpo legal, sus prácticas y en la manera en que reacciona. Además de entender el porqué de las fluctuaciones migratorias en el período 2016-2022.

Si se habla respecto a la coherencia, Panamá ha mantenido inexorablemente el ajuste interno luego de las políticas externas sobre su territorio. Es decir, ha diseñado toda su maquinaria legal, institucional y de política exterior bajo los cambios de otros países sobre su territorio. Esto se observa en el impacto del tratado de libre comercio y la iniciativa CARSI sobre la conformación de sus instituciones, transformando la gestión migratoria en un dilema de seguridad y no en un asunto legal.

Igualmente, el cuerpo legal panameño es más difuso que el norteamericano al ser mucho más difícil de identificar lo susceptible de securitizar. Esto demuestra que Panamá se ha volcado progresivamente hacia la securitización de políticas, buscando señalar poblaciones que generan amenazas y aumentar los requisitos para el ingreso o la salida del país. En este contexto, el objeto referente es la estabilidad interna (Buzan y Hansen, 2009). En esto prevalece la necesidad de evitar el descontrol interno y de mantener estabilidad; por lo tanto, la irregularidad se presenta como lo contrario a ello. Es una amenaza a la seguridad pública, entendiéndose como el orden y estabilidad social.

Además, teniendo en cuenta la magnitud de las cifras migratorias, se considera que el gobierno securitizó el asunto. Esto se debe a que el tamaño de la caravana migratoria no es riesgoso para la seguridad del país e incluso es ínfimo comparado con los ingresos. Más bien, puede constituir un riesgo, pero el gobierno está atribuyéndole características de seguridad con el fin de prevenir riesgos mayores. Porque si bien es relativamente bajo el impacto, sin controlarlo, puede llegar a mayores y sobrepasar las capacidades de respuesta estatal, como se analizó en la parte de la gestión interna.

En cuanto a los paradigmas de la securitización, hay una progresiva criminalización que opera a través de las visas estampadas y la reducción de las estadías. También se destacan tres poblaciones: haitianos, cubanos y venezolanos, que justamente son las poblaciones del continente con más impacto sobre la ruta. Además, son las nacionalidades que más índices de irregularidad presentan y, por lo tanto, amenazas al objeto referente.

Para contrarrestar las amenazas, está la seguridad colectiva en la solución o capacitación del personal y en los esfuerzos conjuntos. Se mantiene el intercambio con otros actores como una de las maneras de fortalecer a las agencias y es en esto donde copian prácticas securitizadoras de otros países, como Estados Unidos. Se considera a la cooperación con otros actores una herramienta para la defensa de sus intereses que también implica, a diferencia de una concepción clásica de las relaciones internacionales, creer que Panamá no puede garantizar su seguridad interna; entonces busca cooperar con otros actores. En suma, la iniciativa COMBIFRON es un indicador de que la selva del Darién puede ser un espacio en el que Panamá coopere con otros actores para garantizar la estabilidad.

Del mismo modo, las cumbres de alto nivel en materia de seguridad con Estados Unidos y el Operativo Binacional Flujo Controlado con Costa Rica. A diferencia de la COMBIFRON, estas iniciativas sí están dirigidas a frenar la migración irregular por el Darién. Para ello, en principio, tiene que ser un lugar susceptible de securitizar para que

puedan desplegarse los dispositivos de control y evitar que la amenaza se vuelva realidad (Treviño Rangel, 2016). Entonces, el Darién para Panamá ha sido históricamente un lugar que genera amenazas, solo que ahora esta viene dada por la enorme cantidad de personas que lo transitan. Estos conjuntos de actividades crean un campo de seguridad, donde se produce el intercambio de distintas redes, acuerdos internacionales y agencias de seguridad.

Este cambio también se proyecta internamente para Panamá. Las Estaciones de Recepción Migratoria se constituyen como zonas de confinamiento internas para Panamá, ya que individualizan los riesgos y dejan en el camino a quienes pueden ser una amenaza para la sociedad o los intereses del Estado (Campesi, 2012). Esto también puede ser analizado como una frontera diferencial (Treviño Rangel, 2016). Esto se debe a que frena el movimiento de personas dentro del territorio, sirve para eliminar a lo que no cumple con los mayores estándares de seguridad.

Las delimitaciones internas marcadas por Panamá validan la idea de Campesi (2012), cuando analiza "(...) los migrantes son vistos como los otros que alteran la estructura social de los territorios (...)" (p.287). Es decir, hay un temor acerca de su presencia por el mismo descontrol que su paso genera. Por lo tanto, esto lleva a desestimar la llegada y, cuando no se logra, a controlar el paso dentro del territorio nacional. Junto a esto, se argumenta que como no es interés de los migrantes residir permanentemente en Panamá, por lo tanto, no se les ofrecen alternativas a su tránsito (Herrera, Kris, 2023).

Luego de evaluar ambos frentes (interno e internacional), se observa que existe un gran temor al descontrol interno, sobre todo, a que perjudique a los ciudadanos y al interés nacional del gobierno. A su vez, hay cooperación entre diferentes agencias y organizaciones internacionales, lo que es visto como una estrategia de externalización, si se tiene en cuenta que Estados Unidos es el principal contribuyente humanitario en la selva.

Finalmente, aunque forme parte de una política norteamericana, los Estatus de Protección Temporal se reproducen e interfieren directamente sobre el territorio del Darién. Es otra de las estrategias de securitización de Estados Unidos. Al avalar la migración por motivos humanitarios, genera efectos rebote en las rutas más irregulares. Esto se debe a que las poblaciones receptoras normalmente están sumidas en altos grados de irregularidad y tienen muchas trabas para llegar por los puertos establecidos. Además, al no exigir un estatus migratorio regular para pedirlo, la irregularidad deja de ser un impedimento.

Además, las dinámicas regionales han hecho que la combinación de trabas de ingreso y TPS repercuta directamente por el Darién. No solo el cierre de fronteras de Nicaragua, sino también el aumento de la migración latinoamericana hacia Estados Unidos. Esto ha generado que el gobierno panameño tenga un dilema con la irregularidad, porque gran parte de quienes pasan por la selva no cumplen con los procedimientos administrativos. Y como se ha visto, Panamá tampoco puede detenerlos tanto tiempo en su frontera, ya que generaría situaciones de inestabilidad e inseguridad interna.

Por lo tanto, la securitización del asunto ha impactado como causa, al igual que como consecuencia. La movilización de los recursos legales, institucionales y políticos ha repercutido sobre todo en generar presiones para los migrantes y para el gobierno. En este contexto de securitización, la seguridad humana es otro de los recursos con los que cuentan los Estados. Escondida bajo conceptos como *control humano de las fronteras* o garantizar la seguridad de los migrantes, es una herramienta de securitización de ambos Estados involucrados en la temática. Sobre todo, si se lo analiza desde el punto de vista del migrante, ya que los Estados garantizan su seguridad interna y, como consecuencia, eso vulnera los derechos de las personas en tránsito. Cuestiones como los Centros de Recepción Migratoria, el Título 42 y resoluciones multilaterales confirman este presupuesto.

En líneas generales, cabe destacar que, en gran parte de las iniciativas conjuntas y los comunicados, tanto de Panamá como de Estados Uni-

dos (sobre todo), no se nombra al Darién como tal. Es interesante, ya que refuerza el dicho de que *no se conoce lo que no se comunica* y todas las estrategias mencionadas anteriormente caen en un vacío geográfico al no poder ser fácilmente localizadas.

Otro impedimento que surgió durante la investigación fue que Panamá no tiene un presupuesto diferenciado en sus agencias de seguridad. La falta de esta información no permitió detectar la importancia que fueron adquiriendo (o no) en términos de ingresos. Además, en lo que hace al abordaje teórico, ninguna de las dos escuelas tenía un marco de análisis predeterminado. Esto impacta en la libre elección de las variables por parte de quien realiza el trabajo, ya que no existe una ponderación de las cuestiones a tener en cuenta cuando se securitiza un asunto.

A pesar de los avances logrados en esta investigación, existen numerosas áreas que merecen una atención adicional y que podrían ser objeto de futuros estudios. A continuación, se presentan algunas aperturas para investigaciones futuras que podrían contribuir a ampliar el entendimiento sobre el fenómeno de las migraciones ilegales por el Darién y su relación con las políticas migratorias de Estados Unidos en Panamá. Una de las aristas que merece la pena explorar es la relación entre Colombia, Panamá y Estados Unidos sobre esta temática. Si bien el intercambio con Costa Rica es fructífero, se considera que, en la relación Colombia-Panamá, hay una competencia por acceder bajo la órbita de Estados Unidos. Esto profundiza las estrategias de securitización y genera algunas consideraciones especiales sobre la temática trabajada. Por último, se espera que estos esfuerzos de investigación continúen enriqueciendo el campo académico y generando acciones concretas para abordar este importante desafío global.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes

Asamblea General de las Naciones Unidas (2012). *Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*. Resolución 66/290.

Batista, J. (10 de noviembre de 2023). *Editor del periódico La Prensa Panamá* [Comunicaciones privadas].

CBP. (2020). *United States Border Patrol Border Patrol Agent Nationwide Staffing by Fiscal Year (1992-2019)*. Obtenido de: [https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2020-Jan/U.S.%20Border%20Patrol%20Fiscal%20Year%20Staffing%20Statistics%20%28FY%201992%20-%20FY%202019%29\\_0.pdf](https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2020-Jan/U.S.%20Border%20Patrol%20Fiscal%20Year%20Staffing%20Statistics%20%28FY%201992%20-%20FY%202019%29_0.pdf)

----- (2023a). About CBP. Obtenido de: <https://www.cbp.gov/about>

----- (2023b). International Initiatives. Obtenido de: <https://www.cbp.gov/border-security/international-initiatives>

----- (2023c). Southwest Land Border Encounters FY22. Obtenido de: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters-fy22>

Chong, Z. (7 de noviembre de 2023). *Periodista panameña* [Comunicaciones privadas].

Congress.gov (1986). *Immigration Reform and Control Act*. Obtenido de: <https://www.congress.gov/bill/99th-congress/senate-bill/1200/text>

- (1990). *Immigration Act of 1990*. Obtenido de: <https://www.congress.gov/bill/101st-congress/senate-bill/358/text>
- (1996). *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*. Obtenido de: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/2202>
- (2000). *Immigration and Naturalization Service Data Management*. Obtenido de: <https://www.congress.gov/bill/106th-congress/senate-bill/2599/text>
- (2001). *Patriot Act*. Obtenido de: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.htm>
- (2002). *Homeland Security Act*. Obtenido de: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/5005/text>
- (2004). *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*. Obtenido de: <https://www.congress.gov/bill/108th-congress/senate-bill/2845/text>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). *Caso Vélez Loor contra Panamá. Resumen oficial emitido por la corte*. Obtenido de: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_218\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_218_esp.pdf)
- Department of State. (2022). The United States and Panama Advance Migration Cooperation. *United States Department of State*. Obtenido de: <https://www.state.gov/the-united-states-and-panama-advance-migration-cooperation/#:~:text=The%20United%20States%20and%20Panama%20have%20signed%20a%20Bilateral%20Arrangement>
- Department of State. (2023). U.S.-Colombia Joint Commitment to Address the Hemispheric Challenge of Irregular Migration. Obtenido de: <https://www.state.gov/u-s-colombia-joint-commitment-to-address-the-hemispheric-challenge-of-ir>

DHS (2016). Annual Performance Report. Obtenido de: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/DHS%20FY%202016-2018%20APR.pdf>

----- (2020). Annual Performance Report: FY 2019- 2021. Obtenido de: [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/dhs\\_fy\\_2019-2021\\_apr\\_final.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/dhs_fy_2019-2021_apr_final.pdf)

----- (2022). *Annual Performance Report: Fiscal Years 2020- 2022*. Obtenido de: [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/dhs\\_fy\\_2020-2022\\_apr.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/dhs_fy_2020-2022_apr.pdf)

----- (2023a). Department Organizational Chart. Obtenido de: [https://www.dhs.gov/sites/default/files/2023-02/23\\_0221\\_dhs\\_public-organization-chart.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/2023-02/23_0221_dhs_public-organization-chart.pdf)

----- (2023b). Yearbook of Immigration Statistics 2022. Obtenido de: <https://www.dhs.gov/ohss/topics/immigration/yearbook/2022>

Federal Register (2010). Designation of Haiti for Temporary Protected Status. Vol. 75, Núm. 13. Obtenido de: <https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2010/01/21/fr21jan10.pdf>

----- (2011). Extension and Redesignation of Haiti for Temporary Protected Status. Vol. 76, Núm. 97. Obtenido de: <https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2011/05/19/fr19may11.pdf>

----- (2012). *Extension of the Designation of Haiti for Temporary Protected Status*. Vol. 77, Núm. 190. Obtenido de: <https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2014/10/03/fr01oct12.pdf>

----- (2014). *Extension of the Designation of Haiti for Temporary Protected Status*. Vol. 79, Núm. 41. Obtenido de: <https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2014/08/28/fr03mar14.pdf>

- (2015a). *Designation of Nepal for Temporary Protected Status*. Vol. 80, Núm. 121. Obtenido de: <https://www.justice.gov/sites/default/files/pages/attachments/2015/06/24/fr24jun15.pdf>
- (2015b). *Extension of the Designation of Haiti for Temporary Protected Status*. Vol. 80, Núm. 164. Obtenido de: <https://www.justice.gov/sites/default/files/pages/attachments/2015/08/26/fr25aug15.pdf>
- (2016). *Extension of the Designation of Nepal for Temporary Protected Status*. Vol. 81, Núm. 207. Obtenido de: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/905486/dl?inline>
- (2017a). *Executive Order 13768: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States*. Vol. 82, Núm. 18. Obtenido de: <https://www.federalregister.gov/documents/2017/01/30/2017-02102/enhancing-public-safety-in-the-interior-of-the-united-states>
- (2017b). *Executive Order 13769: Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States*. Vol. 82, Núm. 20. Obtenido de: <https://www.federalregister.gov/documents/2017/02/01/2017-02281/protecting-the-nation-from-foreign-terrorist-entry-into-the-united>
- (2017c). *Extension of the Designation of Haiti for Temporary Protected Status*. Vol. 82, Núm. 99. Obtenido de: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/970031/dl?inline>
- (2018a). Continuación de la documentación para beneficiarios de designaciones de estatus de protección temporal para Sudán, Nicaragua, Haití y El Salvador. Vol. 83, Núm. 211. Obtenido de: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1107076/dl?inline>
- (2018b). *Termination of the Designation of Haiti for Temporary Protected Status*. Vol. 83, Núm. 12. Obtenido de: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/01/18/2018-00886/termination-of-the-designation-of-haiti-for-temporary-protected-status>

- (2018c). *Termination of the Designation of Nepal for Temporary Protected Status*. Vol. 83 Núm. 99. Obtenido de: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1064921/dl?inline>
- (2019). *Continuation of Documentation for Beneficiaries of Temporary Protected Status Designations for Nepal and Honduras*. Vol. 84, Núm. 91. Obtenido de: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1161561/dl?inline>
- (2021a). *Designation of Haiti for Temporary Protected Status*. Vol. 86, Núm. 246. Obtenido de: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1420636/dl?inline>
- (2021b). *Designation of Venezuela for Temporary Protected Status and Implementation of Employment Authorization for Venezuelans Covered by Deferred Enforced Departure*. Vol. 86, Núm. 44. Obtenido de: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1374871/dl?inline>
- (2021c). *Executive Order 13993: Revision of Civil Immigration Enforcement Policies and Priorities*. Vol. 86, Núm. 14. Obtenido de: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/25/2021-01768/revision-of-civil-immigration-enforcement-policies-and-priorities>
- (2021d). *Executive Order 14010: Creating a Comprehensive Regional Framework to Address the Causes of Migration, to Manage Migration Throughout North and Central America, and to Provide Safe and Orderly Processing of Asylum Seekers at the United States Border*. Vol. 86, Núm. 23. Obtenido de: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/02/05/2021-02561/creating-a-comprehensive-regional-framework-to-address-the-causes-of-migration-to-manage-migration>
- (2021e). *Memorandum: Deferred Enforced Departure for Certain Venezuelans*, Vol. 86, Núm. 14. Obtenido de: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/25/2021-01718/deferred-enforced-departure-for-certain-venezuelans>

- (2022). *Designation of Cameroon for Temporary Protected Status.*, Vol. 87, Núm 109. Obtenido de: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1510896/dl?inline>
- Gaceta Oficial (2007). *Ley n.º 53 que aprueba el Tratado de Promoción Comercial entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América.* Obtenido de: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25944/8119.pdf>
- (2008a). *Decreto Ejecutivo 320/2008: Que reglamenta el Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración y dicta otras disposiciones.* Obtenido de: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26104/12594.pdf>
- (2008b). *Decreto ley n.º 8 que crea el Servicio Nacional de Fronteras.* Obtenido de: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26284/17722.pdf>
- (2008c). *Decreto Ley n.º 3 que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carretera Migratoria y dicta otras disposiciones.* Obtenido de: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26104/12594.pdf>
- (2009). *Decreto Ejecutivo 103/2009: Que reglamenta el Decreto Ley 8 de 2008, que crea el Servicio Nacional de Fronteras.* Obtenido de: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26284/17722.pdf>
- (2010). *Decreto Ejecutivo n.º 263/2010. Que cree el Consejo Nacional de Seguridad.* Obtenido de: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26493\\_A/GacetaNo\\_26493a\\_20100319.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26493_A/GacetaNo_26493a_20100319.pdf)
- Herrera, M. (15 de noviembre de 2023). *Fotoperiodista especializado en la zona del Darién, Panamá* [Comunicaciones privadas].
- ICE. (2023). *Quiénes somos.* Obtenido de: <https://www.ice.gov/es/sobre-ice>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2012). *República de Panamá, provincia del Darién* [En línea]. Obtenido de: <https://www.inec.gob.pa/archivos/0.171032401%20DARIEN.pdf>

Loprete, G. (15 de noviembre de 2023). *Jefe de misión de la Organización Internacional para las Migraciones en la República de Panamá* [Comunicaciones privadas].

Ministerio de Relaciones Exteriores (2016a). Panamá y Costa Rica acuerdan medidas contra el flujo migratorio irregular y el narcotráfico. *Noticias Min. RREE*. Obtenido de: <https://mire.gob.pa/panama-y-costa-rica-acuerdan-medidas-contr-el-flujo-m>

----- (2016b). Panamá y Estados Unidos analizan temas de energías, seguridad y flujo migratorio. *Noticias Min. RREE*. Obtenido de: <https://mire.gob.pa/panama-y-estados-unidos-analizan-temas-de-energia-seguridad>

----- (2017). Segunda reunión de alto nivel de seguridad entre Panamá y Estados Unidos. *Noticias Min. RREE*. Obtenido de: <https://mire.gob.pa/segunda-reunion-del-dialogo-de-alto-nivel-de-seguridad-entre-pan>

----- (2018a). Comunicado conjunto: establecimiento de un diálogo de alto nivel en materia de seguridad. *Noticias Min. RREE*. Obtenido de: <https://mire.gob.pa/comunicado-conjunto-establecimiento-de-un-dialogo-de-alto-nivel-en-m>

----- (2018b). Comunicado sobre el programa “Nuevos Horizontes” entre Panamá y Estados Unidos. *Noticias Min. RREE*. Obtenido de: <https://mire.gob.pa/comunicado-sobre-programa-nuevos-horizontes-entre-panama-y>

----- (2018c). Panamá y Estados Unidos ratifican su alianza estratégica tras visita de Secretario de Estado. *Noticias Min. RREE*. Obtenido de: <https://mire.gob.pa/panama-y-estados-unidos-ratifican-su-alianza-estrateg>

- (2019). Panamá y Costa Rica pactan política bilateral durante II Encuentro Binacional. *Noticias Min. RREE*. Obtenido de: <https://mire.gob.pa/panama-y-costa-rica-pactan-politica-bilateral-durante>
- (2020a). Panamá y Colombia celebran LA XX reunión del COMBIFRON. *Noticias Min. RREE*. Obtenido de: <https://mire.gob.pa/panama-y-colombia-celebran-xx-reunion-de-combifron>
- (2020b). Se celebra en Panamá la IV Reunión del Diálogo de Seguridad de Alto Nivel Panamá-Estados Unidos. *Noticias Min. RREE*. Obtenido de: <https://mire.gob.pa/se-celebra-en-panama-la-iv-reunion-del-dialogo-de-seguridad>
- (2021a). Panamá y Colombia acuerdan mecanismos para el flujo controlado de los migrantes irregulares a través de la frontera común. *Noticias Min. RREE*. Obtenido de: <https://mire.gob.pa/panama-y-colombia-acuerdan-mecanismos-para-flujo-controlado-de>
- (2021b). Panamá y Estados Unidos celebran la quinta reunión del diálogo de alto nivel sobre seguridad y migración. *Noticias Min. RREE*. Obtenido de: <https://mire.gob.pa/panama-y-estados-unidos-celebran-quinta-reunion-del-dialogo-de>
- (2022a). Panamá y EEUU culminan VI Diálogo de Alto Nivel en materia de seguridad. *Noticias Min. RREE*. Obtenido de: <https://mire.gob.pa/panama-y-eeuu-culminan-vi-dialogo-de-alto-nivel>
- (2022b). Primera reunión técnica trilateral sobre la migración. *Noticias Min. RREE*. Obtenido de: <https://mire.gob.pa/primera-reunion-tecnica-trilateral-por-la-migracion/>
- Ministerio de Seguridad Pública (2010). *Decreto Ley 15/2010 que crea el Ministerio de Seguridad Pública*. Obtenido de: [https://www.minseg.gob.pa/descargas/ley\\_15.pdf](https://www.minseg.gob.pa/descargas/ley_15.pdf)

Ministerio de Seguridad Pública. (2015). *Manual de Organización del Ministerio de Seguridad Pública*. Obtenido de: <https://www.minseg.gob.pa/wp-content/uploads/2015/06/Manual-de-Organizacion-y-Funciones.pdf>

OEA (2002). *Decreto Ley n.º 16 sobre migración*. Obtenido de: [https://www.oas.org/dil/Migrants/Panama/Decreto%20Ley%20N%C2%B0%2016%20sobre%20Migraci%C3%B3n%20\(30%20de%20junio%20de%201960\).pdf](https://www.oas.org/dil/Migrants/Panama/Decreto%20Ley%20N%C2%B0%2016%20sobre%20Migraci%C3%B3n%20(30%20de%20junio%20de%201960).pdf)

Office of the Chief Financial Officer (2016a). *Department of Homeland Security: Budget-in-Brief Fiscal Year 2016*. Obtenido de: [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/FY\\_2016\\_DHS\\_Budget\\_in\\_Brief.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/FY_2016_DHS_Budget_in_Brief.pdf)

----- (2016b). *Department of Homeland Security: Budget-in-Brief Fiscal Year 2017*. Obtenido de: [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/FY2017\\_BIB-MASTER.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/FY2017_BIB-MASTER.pdf)

----- (2017). *Department of Homeland Security: Budget-in-Brief Fiscal Year 2018*. Obtenido de: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/DHS%20FY18%20BIB%20Final.pdf>

----- (2019a). *Department of Homeland Security: Budget-in-Brief Fiscal Year 2019*. Obtenido de: <https://www.dhs.gov/publication/fy-2019-budget-brief>

----- (2019b). *Department of Homeland Security: Budget-in-Brief Fiscal Year 2020*. Obtenido de: <https://www.dhs.gov/publication/fy-2020-budget-brief>

----- (2020). *Department of Homeland Security: Budget-in-Brief Fiscal Year 2021*. Obtenido de: <https://www.dhs.gov/publication/fy-2021-budget-brief>

- (2021). *Department of Homeland Security: Budget-in-Brief Fiscal Year 2022*. Obtenido de: <https://www.dhs.gov/publication/fy-2022-budget-brief>
- OIM Oficina Regional para América del Sur. (2022). *Migraciones Sur-Norte desde Sudamérica: Rutas, vulnerabilidades y contextos del tránsito de migrantes extrarregionales*. OIM: *Oficina Regional para América del Sur*. Obtenido de: [https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/oim\\_flujos-irregulares-migrantes-extrarregionales.pdf](https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd1496/files/documents/oim_flujos-irregulares-migrantes-extrarregionales.pdf)
- ONU. (2020). *Migrantes en Panamá: entre sueños y esperanzas en medio del COVID-19*. *Noticias ONU*. Obtenido de: <https://news.un.org/es/story/2020/05/1474492>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2006). *Glosario sobre migración*. Ginebra, Suiza: OIM.
- Ricci, E. (20 de septiembre de 2023). *Abogada especializada en derecho migratorio norteamericano*. [Comunicaciones personales].
- Servicio Nacional de Migración (2013). *Resolución 11027/2013*. Obtenido de: [https://www.migracion.gob.pa/images/DECRETOS%20RESOLUC ESEGMENTADAS/Decretos 2013/Todas las Resoluciones 2013/Resolución N 20de%2028%20de%20junio%20 de%202013.pdf](https://www.migracion.gob.pa/images/DECRETOS%20RESOLUC%20SEGMENTADAS/Decretos%202013/Todas%20las%20Resoluciones%202013/Resoluci%20n%20de%202013%20de%20junio%20de%202013.pdf)
- (2015a). *Decreto ejecutivo 509/2015: que incluye a Cuba dentro de los países que requieren visa estampada por cónsul para ingresar al territorio nacional*. Obtenido de: <https://www.migracion.gob.pa/images/Noticias/Archivos%20PDF/Archivos%20en%20pdf/Decretos%202015/decreto%20ejecutivo>

- (2015b). *Memorando de entendimiento para la implementación de un mecanismo de intercambio de alertas migratorias e información de seguridad entre el SNM y la Dirección de Identificación de Inmigración y Extranjería del Ministerio del Interior de la República de Cuba.* Obtenido de: <https://www.migracion.gob.pa/images/Noticias/Archivos%20PDF/Archivos%20en%20pdf/ESTADISTICA/memorando.pdf>
- (2015c). *Resolución 01/2015 por la cual se adopta el reglamento interno del Servicio Nacional de Migración.* Obtenido de: <https://www.migracion.gob.pa/images/PAGINA%20WEB%20ANGEL%202015/DICIEMBRE/REGLAMENTO%20INTERNO>
- (2017a). *Decreto Ejecutivo 269/2017 que regula el tiempo de estadía en el territorio nacional a los extranjeros de nacionalidad colombiana, nicaragüense y venezolana.* Obtenido de: <https://www.migracion.gob.pa/images/PAGINA%20WEB%20EFRAIN/PAGINA%20WEB%20ANGEL%202017/5-%20M>
- (2017b). *Decreto Ejecutivo 473/2017, por el cual se incluye a la Rep. Bolivariana de Venezuela dentro de los países que requieren visa estampada por el Cónsul para ingresar al territorio nacional.* Obtenido de: <https://www.migracion.gob.pa/images/PAGINA%20WEB%20EFRAIN/PAGINA%20WEB%20ANGEL%202017/Julio/Otros/DE>
- (2018a). *Decreto Ejecutivo 612/2018 que crea la Oficina de Asuntos Humanitarios para los residentes venezolanos, para la atención a solicitudes de reagrupación familiar por motivos humanitarios y de unión familiar.* Obtenido de: <https://www.migracion.gob.pa/images/pdf/DECRETO%20612%20VENEZUELA.pdf>

- (2018b). *Resolución No. 10931 Establece el procedimiento y requisitos para el personal designado por el Gobierno de los Estados Unidos de América, para el programa de aviación, en el cumplimiento de lo establecido en la Carta de Acuerdo CARSÍ/MERIDA, al igual que los voluntarios del cuerpo de Paz, el representante del cuerpo de Paz y los miembros de su personal, así como los miembros del personal contratado por los Estados Unidos de América.* Obtenido de: <https://www.migracion.gob.pa/images/PAGINA%20WEB%20EFRAIN/PAGINA%20WEB%20ANGEL%202017/A%20C3%91>
- (2020a). *Decreto Ejecutivo 451/2020 que crea la subcategoría de visa de turista en tránsito dentro de la categoría migratoria de no residente, a los extranjeros de nacionalidad haitiana que viajen en tránsito por la Rep. de Panamá hacia otro destino o de retorno a su país.* Obtenido de: [https://www.migracion.gob.pa/images/images2020/pdf2020/DECRETO\\_EJECUTIVO\\_451\\_DEL\\_24\\_JUNIO\\_2020](https://www.migracion.gob.pa/images/images2020/pdf2020/DECRETO_EJECUTIVO_451_DEL_24_JUNIO_2020)
- (2020b). *Entradas 2010-2019.* Obtenido de: [https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/ENTRADAS\\_2010\\_2019.pdf](https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/ENTRADAS_2010_2019.pdf)
- (2020c). *Tránsito irregular por Darién (2010-2019).* Obtenido de: <https://www.migracion.gob.pa/images/img2021/pdf/IRREGULARES%202010-2019%20actualizado.pdf>
- (2021a). *Movimientos migratorios 2020.* Obtenido de: [https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/MOVIMIENTO\\_MIGRATORIO\\_2020.pdf](https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/MOVIMIENTO_MIGRATORIO_2020.pdf)
- (2021b). *Tránsito irregular por Darién (2020).* Obtenido de: [https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/IRREGULARES\\_POR\\_DARIEN\\_DICIEMBRE\\_2020.pdf](https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/IRREGULARES_POR_DARIEN_DICIEMBRE_2020.pdf)
- (2022a). *Decreto ejecutivo 77/2022 que adopta en relación con el ingreso de ciudadanos venezolanos a la República de Panamá y dicta otras disposiciones.* Obtenido de: [https://www.migracion.gob.pa/images/img2022/PDF/DECRETO\\_EJECUTIVO\\_No.77.pdf](https://www.migracion.gob.pa/images/img2022/PDF/DECRETO_EJECUTIVO_No.77.pdf)

----- (2022b). *Movimientos migratorios 2021*. Servicio Nacional de Migración. Obtenido de: [https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/MOVIMIENTO\\_MIGRATORIO\\_2021.pdf](https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/MOVIMIENTO_MIGRATORIO_2021.pdf)

----- (2022c). Tránsito irregular por Darién (2021). Obtenido de: [https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/IRREGULARES\\_POR\\_DARIEN\\_DICIEMBRE\\_2021.pdf](https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/IRREGULARES_POR_DARIEN_DICIEMBRE_2021.pdf)

----- (2023a). *Movimientos migratorios 2022*. Obtenido de: [https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/MOVIMIENTO\\_MIGRATORIO\\_2022\\_CORREGIDO.pdf](https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/MOVIMIENTO_MIGRATORIO_2022_CORREGIDO.pdf)

----- (2023b). Tránsito Irregular por Darién (2022). Obtenido de: [https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/IRREGULARES\\_POR\\_DARIEN\\_DICIEMBRE\\_2022.pdf](https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/IRREGULARES_POR_DARIEN_DICIEMBRE_2022.pdf)

Trump White House (2017). Executive Order 13780: Protecting The Nation from Foreign Terrorist Entry into The United States – The White House. Vol. 82, Núm. 45. Obtenido de: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states-2/>

U. S. Mission in Panama (2019). United States Transfers Panama Helicopters, Security Equipment, Training Worth 54 Million. Obtenido de: <https://pa.usembassy.gov/united-states-transfers-panama-helicopters-security-equipment-training-worth-54-million/>

U.S. Customs and Border Protection. (2023). Nationwide Encounters. Obtenido de: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters>

USCIS. (2023a). Misión y Valores fundamentales. Obtenido de: <https://www.uscis.gov/es/acerca-de-nosotros/mision-y-valores-fundamentales#:~:text=USCIS%20es%20la%20agencia%20gubernamental>

USCIS. (2023b). Procesos para cubanos, haitianos, nicaragüenses y venezolanos. Obtenido de: <https://www.uscis.gov/es/CHNV>

## Bibliografía principal

Abad Quintanal, G. (2020). El déficit de seguridad humana como causa de los flujos migratorios: el diseño de una respuesta precisa. *Revista de Estudios En Seguridad Internacional*, 6(1), 19–36. Obtenido de: <https://doi.org/El%20d%C3%A9ficit%20de%20seguridad%20humana%20como%20causa%20de%20los%20flujos%20migratorios:%20el%20dise%C3%B1o%20de%20una%20%20respuesta%20precisa>

Alvites Baiadera, A. (2019). Migraciones internacionales, fronteras y Estados. ¿Cómo interpretar el régimen de frontera desde América del Sur? En *Desafíos*, 31(1), 123–156. Obtenido de: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6231>

Aracena, B., Leyva Flores, R. y Rojas, K. (2022). ¿El cierre de fronteras y el control de la Covid-19? El caso de Centroamérica y México. En *International Development Policy*, 14. Obtenido de: <https://doi.org/10.4000/poldev.5125>

Bare, A., y Nodarse Venancio, M. (2023a). El costo humano de la inclusión de Cuba en la lista de Estados patrocinadores del terrorismo. *Washington Office on Latin America*. Obtenido de: <https://www.wola.org/es/analisis/costo-humano-inclusion-cubalista-estados-patrocinadores-terrorismo/>

Bare, A., y Nodarse Venancio, M. (2023b). El costo humano de la inclusión de Cuba en la lista de Estados patrocinadores del terrorismo. *Washington Office on Latin America*. Obtenido de: <https://www.wola.org/es/analisis/costo-humano-inclusion-cubalista-estados-patrocinadores-terrorismo/>

- Bigo, D. (2000). When Two Become One: Internal and external securitisations in Europe. En M. Kelstrup y M. Williams (Editores), *International Relations Theory and the Politics of European Integration*. Routledge. Obtenido de: <https://doi.org/10.4324/9780203187807>
- Bigo, D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, 27(1), 63–92.
- Bodemer, K. (2020). Un paso adelante, dos pasos hacia atrás. Las relaciones de Estados Unidos con Cuba bajo los presidentes Obama y Trump. *Agenda Internacional*, 27(38), 49–79. Obtenido de: <https://doi.org/10.18800/agenda.202001.003>
- Buzan, B., y Hansen, L. (2008). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Cabello, E., y Lozano, E. (2017). Las diferencias en Seguridad Cooperativa entre Colombia y Panamá sobre la Región del Tapón del Darién (Differences on Security Cooperation between Colombia & Panama over the Darien Gap). *SSRN Electronic Journal*, 1–12. Obtenido de: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3069987>
- Cajiao, A., Tobo, P. y Botero Restrepo, M. (2022). *La frontera del clan: Migración Irregular y Crimen Organizado en el Darién*. The Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Obtenido de: [https://storage.ideaspaz.org/documents/la-frontera-del-clan-\(darien\)-1670618526.pdf](https://storage.ideaspaz.org/documents/la-frontera-del-clan-(darien)-1670618526.pdf)
- Campesi, G. (2012). Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea. *Revista Crítica Penal Y Poder*, 2, 166–186. Obtenido de: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/viewFile/3657/6724>

- Ceja, I., y Ramírez Gallegos, J. (2022). La migración haitiana en la región andina y Ecuador: políticas, trayectorias y perfiles. *Estudios Fronterizos*, 22(e099). Obtenido de: <https://doi.org/10.21670/ref.2215099>
- Centeno Serrano, B. (2019). Consideraciones en torno al flujo de migrantes en Panamá en situación de migración irregular y sus implicancias para el país. *Revista Colón Ciencias, Tecnología Y Negocios*, 6(1), 35–43.
- Christi, M., y Yale-Loehr, S. (2016). The Immigration Act of 1990: Unfinished Business a Quarter-Century Later. *Migration Policy Institute*, 1–22. Obtenido de: [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/1990-Act\\_2016\\_FINAL.pdf](https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/1990-Act_2016_FINAL.pdf)
- Clavijo, A. (2015). *Análisis de la política migratoria de Estados Unidos y su impacto en los países del Triángulo Norte de Centroamérica: una visión securitiva desde el 11 de septiembre de 2001-2010* (Maestría en Negocios Internacionales). Universidad Externado de Colombia.
- Crossa, M., y Ebner, N. (2020). Militarización, maquilas y antiinmigración. Esto sucede en Ciudad Juárez. *Nueva Sociedad*.
- Douyon, E. (2023). Haitians Flee a Nation Nearing Collapse. *Migration Policy Institute*. Obtenido de: <https://www.migrationpolicy.org/article/haitians-flee-collapse>
- González Navas, Á. (2015). *Migraciones, Seguridad y Cooperación Internacional. La ayuda oficial al desarrollo como herramienta de control migratorio*. Presentado en el VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España, Granada, España.
- Grasa, R. (2017). Neoliberalismo e institucionalismo. La reconstrucción del liberalismo como teoría sistémica internacional. *Teorías de las Relaciones Internacionales*, 97–127. Madrid, España: Editorial Tecnos.

- Huysmans, J. (2006). *The politics of insecurity: fear, migration, and asylum in the EU*. London; New York: Routledge.
- Isacson, A. (2023, May 9). 10 Things to Know About the End of Title 42. *Washington Office on Latin America*. Obtenido de: <https://www.wola.org/analysis/end-title-42/>
- Kaldor, M. (2020). Human Security: Practical Possibilities. *LSE Public Policy Review*, 1(2), 1–8. Obtenido de: <https://doi.org/10.31389/lseppr.15>
- Macías Zapata, G. (2022). Migración interrumpida. Cubanos varados en Panamá al derogarse la política migratoria estadounidense pies secos-pies mojados. *Península*, 17(1), 107–130. Obtenido de: <https://www.scielo.org.mx/pdf/peni/v17n1/1870-5766-peni-17-01-107.pdf>
- Marengo Camacho, J. (2015). Fronteras elásticas, hegemónicas y teoría del discurso: la frontera sur de México. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 111, 9–34.
- Meyer, P. (2019). U.S. Strategy for Engagement in Central America: Policy Issues for Congress. *Congressional Research Service*. Obtenido de: <https://sgp.fas.org/crs/row/R44812.pdf>
- Meyer, P., y Ribando Seeke, C. (2015). Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress. *Congressional Research Service*. Obtenido de: <https://sgp.fas.org/crs/row/R41731.pdf>
- Pérez del Alamillo, K. (2017). Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos. *Teorías de las relaciones internacionales*, 301–329. Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Pikielny, M. S. (2021). *Marco legal e institucional migratorio de la República de Panamá: un documento informativo*. Migration Policy Institute.

- Polo Alvis, S., Serrano López, E. y Manrique Lara, L. (2019). Panorama de la frontera entre Colombia y Panamá: flujos migratorios e ilegalidad en el Darién. *Novum Jus*, 13(1), 17–43. Obtenido de: <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2019.13.1.2>
- Tabernero Martín, C. (2013). *Seguridad y frontera. La externalización del confín y de la responsabilidad securitizadora*. Presentado en el XI Congreso de la AECPA, Sevilla, España.
- Tadjbakhsh, S. (2005). Human Security: Concepts and Implications with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan. *Les Études Du CERJ*, 117-118, 1–77.
- Treviño Rangel, J. (2016). ¿De qué hablamos cuando hablamos de la “Securitización” de la Migración Internacional por México?: Una crítica. *Foro Internacional*, 224(2), 253–291.
- University of Texas at Austin. (2019). Immigration Reform and Control Act (IRCA) (1986). Obtenido de: <https://immigrationhistory.org/item/1986-immigration-reform-and-control-act/>
- Vaughan-Williams, N. (2009). *Border Politics: The Limits of Sovereign Power*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Vega Macías, D. (2022). El andamiaje de la externalización de las políticas migratorias de Estados Unidos en México y Centroamérica. *Acta Universitaria*, 32, 1–20. Obtenido de: <https://doi.org/10.15174/au.2022.3320>
- Yates, C. (202). Haitian Migration through the Americas: A Decade in the Making. *Migration Policy Institute*. Obtenido de: <https://www.migrationpolicy.org/article/haitian-migration-through-americas>

## Bibliografía secundaria

- ACNUR. (2023). Situación de Venezuela. ACNUR. Obtenido de: <https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela#:~:text=M%C3%A1s%20de%207%2C7%20millones>
- Banco Mundial (2023). *Panamá: panorama general*. Banco Mundial. Obtenido de: <https://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview#1>
- El Universo (2023). “El Darién no es una ruta, es una jungla peligrosa”: Presidencia de Panamá promueve campaña para tratar de contener la ola de migrantes que la cruzan a diario. *El Universo*. Obtenido de: <https://www.eluniverso.com/noticias/internacional/campana-el-darien-no-es-una-ruta-es-una-jungla-peligrosa-nota/#:~:text=Campa%C3%B1a%20El%20Dari%C3%A9n%20no%20es>
- France 24 (2023). Panamá intensificará deportación de migrantes que ingresan irregularmente por el Darién. *France 24*. Obtenido de: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20230908-panam%C3%A1-intensificar%C3%A1-deportaci%C3%B3n-de-migrantes-que-ingresan-irregularmente-por-el-dari%C3%A9n>
- Latinobarómetro (2020). *Panamá. Problemas personales, sociales y del país*. Latinobarómetro. Obtenido de: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Perilla Chacon, J. N. (2022). Cooperación migratoria colombo-panameña en la selva del Darién. *Repository.unimilitar.edu.co*. Obtenido de: <http://hdl.handle.net/10654/44504>

## ANEXO: PREGUNTAS A LOS ENTREVISTADOS

### **Batista, Juan Luis. Editor del diario La Prensa Panamá.**

¿Cuál ha sido el contexto político panameño desde 2016 en adelante?  
¿Qué tópicos han prevalecido en la agenda política panameña desde 2016?

¿Qué rol ocupa la sociedad panameña en el proceso de toma de decisiones?

¿Qué lugar ocupa el Darién en la política panameña? ¿Han existido cambios desde el 2016?

¿Con qué herramientas cuenta el gobierno para gestionar estos flujos migratorios?

¿De qué manera se llegó al acuerdo de corredor humanitario? ¿Qué implica?

¿Qué rol ha tenido Estados Unidos con respecto a este tema? ¿Existen intercambios técnicos entre Estados Unidos y Panamá para regular las migraciones por el Darién?

### **Chong, Zoraida. Periodista panameña.**

¿Cuál ha sido el contexto político panameño desde 2016 en adelante?

¿Cuál ha sido la mirada de Panamá hacia los migrantes? ¿Qué componente prevalece más, el económico o el de seguridad?

¿Qué lugar ocupa el Darién en la sociedad panameña? ¿Y cuál ocupa dentro de la política panameña?

¿Cómo se comunica la situación? ¿¿Han existido cambios desde el 2016??

¿Recuerda cuál fue la reacción del gobierno ante el cierre de fronteras de Nicaragua en 2016?

¿De qué manera se llegó al acuerdo de corredor humanitario y qué implica?

¿Cuál es la relación con Colombia por la frontera?

¿Qué se dice acerca de Estados Unidos con respecto a este tema?

**Herrera, Melchor “Tito”. Fotoperiodista panameño, especializado en la zona del Darién, Panamá.**

¿Cómo describiría el Tapón del Darién? ¿Cuáles considera que han sido los eventos más relevantes que han impactado en el aumento de flujos migratorios por el Darién?

¿Qué es lo primero que hace un migrante cuando llega a un puesto de recepción migratoria?

¿Qué relación existe entre el agente de la policía migratoria y el SENA-FRONT con el migrante?

¿Qué rol tienen las redes sociales en el trayecto por el Darién?

¿Qué lugar ha ocupado el Darién en el periodismo panameño desde 2016? ¿Y en la política?

¿Qué rol ha tenido Estados Unidos con respecto a este tema? ¿Existen intercambios técnicos entre Estados Unidos y Panamá para regular las migraciones por el Darién?

¿Cómo y por qué surge “los que pasan”?

**Loprete, Giuseppe. Jefe de misión de la Organización Internacional para las Migraciones en Panamá.**

¿Cuáles considera que han sido los eventos más relevantes que han impactado en el aumento de flujos migratorios por el Darién?

¿Qué rol tiene Panamá en el sistema migratorio de América? En términos de rutas y trayectos migratorios, la cuestión del Darién, ¿ha tenido algún impacto?

¿Qué relación ha tenido Panamá con la Organización Internacional para las Migraciones a lo largo del tiempo? ¿Ha habido modificaciones debido a la cuestión del Darién?

¿Cómo es el proceso del migrante una vez llegado a los puestos de recepción migratoria panameños? ¿Qué etapas se llevan a cabo hasta que llega a Costa Rica?

¿De qué manera aporta la OIM en los puestos de recepción migratoria? ¿Cuándo empezó su labor?

¿Existen otras organizaciones internacionales que hagan un trabajo similar en la región del Darién?

¿Cuáles son los aportes de la cooperación internacional que más presentes se encuentran en el Darién y el corredor humanitario? Por ejemplo, cooperación en avances de datos biométricos, colaboración de agentes extranjeros.

Teniendo en cuenta la participación de actores estatales y no estatales, ¿cuál ha sido el balance de la cooperación internacional para solucionar este conflicto?

¿Cuáles son las recomendaciones de la Organización Internacional para las Migraciones en este panorama?

**Ricci, Elizabeth. Abogada especialista en derecho migratorio estadounidense.**

¿Cómo podría describir al sistema migratorio norteamericano del siglo XXI? ¿Cuáles son las estrategias gubernamentales para lograr el cumplimiento de las leyes?

Con respecto a la cuestión migratoria, ¿cuáles han sido las principales características entre 2016 y 2022? ¿Han existido cambios administrativos y legales en el período mencionado?

¿Qué implicaba el Título 42 y qué efectos tuvo su finalización?

Con base en su opinión, ¿por qué no ha existido una reforma migratoria con las últimas administraciones, aunque haya sido un tema de campaña?

¿Ha existido una ampliación de las funciones de los estados en el contexto de inmigración últimamente?

El aumento de los dispositivos de control biométrico y el fortalecimiento de la seguridad en la frontera, ¿qué efectos ha tenido en las migraciones? ¿De qué medida modifican los procesos legales?

Con base en su experiencia, ¿ha existido una restricción real de las migraciones? ¿Qué tan efectiva ha sido la legislación aplicada?

En la actualidad, ¿qué mecanismos garantizan el Estado de derecho en los migrantes irregulares?



**Tamara Ayelén Salcedo Ríos**

**Cambios y continuidades en el vínculo entre el  
Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Comercio Internacional y Culto  
y el Ministerio de Defensa respecto a la  
Política Nacional Antártica (1959-2023)**

Director disciplinario: Patricio Violini

Tutora metodológica: Carla Riggio

Licenciatura en Relaciones Internacionales y Gobernanza Global

## CONTENIDO

Agradecimientos	133
Resumen	134
Abstract	135
Introducción	136
Capítulo 1: Marco teórico	140
Capítulo 2: Antecedentes	147
Capítulo 3. La actividad antártica centralizada en el Ministerio de Defensa	158
Capítulo 4. La ampliación en la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto sobre la actividad antártica y su nueva vinculación con el Ministerio de Defensa (2003-2023)	170
Conclusiones	184
Recomendaciones y reflexiones finales	189
Fuentes y bibliografía	191

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad de Congreso por las oportunidades que me ha brindado a lo largo de la carrera, al plantel docente y administrativo, a los tutores metodológicos y al director de tesis.

A mi familia por acompañarme en este proceso y a quienes desde sus disciplinas aportaron a la realización de esta investigación, por medio de entrevistas o de material bibliográfico: geólogo Claudio Parica, internacionalista Ariel Pfurr, biólogo Martín Díaz, economista Martín Novella, politólogo Juan Cruz Campagna, general de división (R) Carlos Pérez Aquino, general de brigada (R) Justo Treviranus, coronel Adolfo Humarán, coronel (R) Carlos Montenegro, capitán de navío Guillermo Palet y capitán de corbeta Juan Manuel Garita.

## RESUMEN

El presente trabajo contiene información sobre la vinculación histórica entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministerio de Defensa en lo que concierne a la planificación, dirección y ejecución de la Política Nacional Antártica, en el período que transcurre entre el año 1959 y 2023. Para lo cual se analizaron los cambios más relevantes en sus estructuras, percepciones, prioridades y tareas, motivados por el contexto internacional y/o por la necesidad de articulación institucional y las consecuencias para la actividad antártica argentina, en el marco del Sistema del Tratado Antártico.

Se realizó para ello un recorrido histórico por los acontecimientos que durante el siglo pasado más influyeron en las estructuras gubernamentales, desde la conformación del Tratado Antártico, la sanción de la Ley Antártica, el establecimiento del Decreto N° 2316 y la entrada en vigor del Protocolo de Madrid, todos producidos entre 1959 y 2003. La investigación demuestra, a partir de la recopilación documental y la realización de entrevistas, que hubo en esos años una concentración de responsabilidad de la actividad antártica a cargo del Ministerio de Defensa, así como que la insuficiente coordinación interministerial de los últimos veinte años descansa en características de aquella concentración que aún persisten, pese al traslado de áreas al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Palabras clave: Política Nacional Antártica, actividad antártica, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Ministerio de Defensa, Dirección Nacional del Antártico, Comando Conjunto Antártico.

## ABSTRACT

The present work contains information about the historical connection between the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Defense regarding the planning, direction, and execution of the National Antarctic Policy, from 1959 to 2023. To this end, the most relevant changes in their structures, perceptions, priorities, and tasks were analyzed, motivated by the international context and/or the need for institutional coordination, and the consequences for Argentine Antarctic activity within the framework of the Antarctic Treaty System.

For this purpose, a historical overview was conducted of the events that most influenced governmental structures during the past century, from the formation of the Antarctic Treaty to the enactment of the Antarctic Law, the establishment of the executive order No. 2316, and the entry into force of the Madrid Protocol, all occurring between 1959 and 2003. The research, based on documentary compilation and interviews, demonstrates that during those years there was a concentration of responsibility for Antarctic activity under the Ministry of Defense, as well as insufficient inter-ministerial coordination over the last twenty years, which stems from characteristics of that concentration that persist, despite the transfer of areas to the Ministry of Foreign Affairs.

**Keywords:** National Antarctic Policy, Antarctic activity, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Defense, National Antarctic Directorate, Antarctic Joint Command.

## INTRODUCCIÓN

La Política Nacional Antártica (PNA) refiere a los objetivos de política exterior del país respecto a la Antártida, así como a la actividad desplegada en el Sector Antártico Argentino, comprendido entre los meridianos 25° y 74° de longitud oeste, por debajo del paralelo 60° y hasta el Polo Sur.

La Argentina mantiene una presencia ininterrumpida en el Continente Antártico desde 1904, cuando tomó posesión de la base Orcadas, por lo que la existencia de una Política Antártica se remonta a esa época y se mantiene en la actualidad. Con la diferencia de que hasta 1961 su planificación, dirección y ejecución estuvo marcada por la inexistencia de un mecanismo internacional que resguardara los reclamos territoriales argentinos frente a los intentos de ocupación extranjera, lo cual obligó a las instituciones nacionales a realizar, desde sus disciplinas, acciones concretas para proteger el territorio reclamado.

Luego, la entrada en vigor del Tratado Antártico (TA) implicó reorganizar la actuación de las instituciones al pasar a estar el país en el marco de un régimen internacional denominado Sistema del Tratado Antártico (STA), sujeto a responsabilidades y prohibiciones.

No obstante, aun con reglamentaciones, el STA permite a los Estados elaborar sus propias estrategias, a través de la participación en las instancias de concertación y diálogo de carácter político, logístico o científico, de una mayor o menor actividad científica y logística y del incremento de esfuerzos para la aplicación de las obligaciones y recomendaciones surgidas de las reuniones.

En el caso argentino, los responsables de dar cumplimiento a las estrategias de la Política Nacional Antártica son el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC) y el Ministerio de Defensa (MINDEF), dos instituciones de distinta naturaleza y con

diferentes prioridades, pero obligadas a vincularse en pos de armonizar la representación internacional con la actividad antártica.

Pero, mientras que la representación siempre ha estado a cargo del primero, la ejecución de la actividad estuvo hasta 2003 concentrada en el Ministerio de Defensa para luego ser dividida en dos canales de ejecución: la logística en el MINDEF y la científica en el MRECIC.

La concreción de los objetivos antárticos depende directamente de cómo estos ministerios en general y sus instancias especializadas en particular lleven a cabo sus tareas y de cómo se relacionen entre sí para el alcance de resultados coherentes que sirvan al objetivo común de afianzar los derechos soberanos. Las fallas de procedimiento o estructurales llevan inexorablemente a una ralentización en el cumplimiento de los objetivos y a un aprovechamiento parcial de las potencialidades nacionales.

Dentro de este marco, este trabajo pretende mostrar que la insuficiente coordinación de los últimos veinte años entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministerio de Defensa respecto a la actividad antártica argentina tiene sus causas profundas en la histórica concentración de responsabilidad sobre la actividad científica y logística a cargo del Ministerio de Defensa y en características de esa estructura que han permanecido pese al traslado y que interactúan con las nuevas formas de articulación, que a su vez contienen sus propias limitaciones, afectando así al desempeño conjunto.

El objetivo general del trabajo consiste en describir cómo ha evolucionado el vínculo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministerio de Defensa respecto a la Política Nacional Antártica entre 1959 y 2023, con un énfasis en las áreas ejecutoras de la actividad antártica.

Los objetivos específicos son enunciar cómo influyó la ratificación del Tratado Antártico en el delineamiento de los objetivos de políti-

ca exterior argentina y en las prioridades de despliegue de actividad, juzgar de qué manera repercutió la Ley Antártica en la elaboración y aplicación de la Política Nacional Antártica, analizar cómo se ve condicionada la aplicación del Decreto N° 2316 a partir del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, también conocido como “Protocolo de Madrid”, y de las nuevas instancias de diálogo internacional para finalmente evaluar cómo se encuentra la vinculación entre la Dirección Nacional del Antártico y el Comando Conjunto Antártico desde 2003.

La investigación que a continuación se desarrolla representa la culminación del interés por comprender cómo, sobre la base de normas internacionales bien delimitadas que condicionan la planificación de políticas, dos instituciones gubernamentales de distinta naturaleza logran desplegar, aun con sus limitaciones, actividad científica y logística en un ambiente hostil, pero de importancia estratégica para el país.

Resulta relevante este estudio para la disciplina de las Relaciones Internacionales por la significancia geopolítica que reviste la Antártida para los Estados. La utilidad de los resultados que de aquí se desprenden sirve entonces para evaluar los esfuerzos nacionales realizados respecto a un asunto estratégico, sobre la base del comportamiento institucional, describiendo para ello el desenvolvimiento de la coordinación entre actores institucionales.

Hasta el momento no se han encontrado investigaciones sobre la vinculación histórica entre estos dos ministerios para el logro de la Política Antártica, por lo que se espera que el trabajo sea complementado por nuevas investigaciones.

La metodología que se utiliza es por su finalidad básica, por su profundidad descriptiva y explicativa y, por su amplitud, monográfica. Los métodos utilizados son el hipotético-deductivo y el histórico. El enfoque es cualitativo y, en cuanto a las técnicas, se utilizaron el análisis documental y las entrevistas.

Para la constatación de la hipótesis, el contenido se dividió en cuatro capítulos: el primero corresponde a la presentación del marco teórico que se creyó más conveniente para el desarrollo de la investigación, mientras que el segundo reúne los antecedentes ejemplificadores del funcionamiento de la actividad antártica previo a la firma del Tratado.

Luego, a partir del capítulo tres, se comienza con el desarrollo de los años sobre los que se enfoca el trabajo. Se abarca primero el período 1959-2003, desde la firma del Tratado hasta inmediatamente antes de producirse el traslado de áreas especializadas. El capítulo cuatro, por su parte, evalúa la articulación interministerial de tareas entre la Dirección Nacional del Antártico y el Comando Conjunto Antártico, considerando los inconvenientes de coordinación a los que se enfrentan y sus causas profundas e inmediatas.

Finalmente, en las conclusiones se presentan los comentarios finales y se confirma la hipótesis previamente planteada, para luego ser presentadas las fuentes y bibliografía consultadas y los anexos que complementan el contenido.

## CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

El estudio de un mismo tema desde la disciplina de las Relaciones Internacionales puede ser analizado de diferentes maneras ya que, aun tratándose de una ciencia social relativamente nueva, contiene una cantidad de teorías considerable para ser aplicadas según el abordaje que se quiera realizar. Puede, por ejemplo, elegir usarse como unidad de análisis al decisor político, entendiéndose a aquel como el jefe de Estado o de Gobierno de un país, o, en cambio, considerarse al Estado en toda su integralidad, con sus características políticas, económicas, socioculturales y geográficas en su relación con otros Estados, haciendo hincapié en las unidades políticas más influyentes del sistema internacional o, por el contrario, en la periferia.

Otras teorías, en contraposición, relativizan la importancia de los Estados como unidades de análisis y estudian el comportamiento de los actores no estatales o bien intraestatales para explicar eventos internacionales.

La Antártida como tema de estudio supone un asunto directamente vinculado con las Relaciones Internacionales, ya que constituye un caso único al tratarse de un continente que desde hace más de sesenta años se encuentra cogobernado por Estados que a simple vista no comparten aspectos comunes entre sí. Sin embargo, se encuentran todos por igual sujetos a obligaciones y prohibiciones que han de cumplir para permanecer en el Sistema del Tratado Antártico, concepto que se atribuye al Tratado y a todas sus reglamentaciones y recomendaciones posteriores.

La adopción del Tratado Antártico en 1959 respondió a la percepción compartida por los Estados de que el *Sexto Continente* representaba un espacio geopolítico de relevancia estratégica por su ubicación y sus potencialidades en materia de recursos no renovables. De esa manera, ante la posibilidad de ser internacionalizado, fue reglamentada su

utilización y puestos sus reclamos bajo un estatus territorial especial. Por su parte, la inalterabilidad del acuerdo y su complementación constante desde entonces se deben a que es posible que, en caso de dejar de tener validez, reaparezcan conflictos posibles de derivar en enfrentamientos directos.

Para evitarlo, se necesita mantener vigente el Sistema del Tratado Antártico. Para lo cual no se requiere únicamente abstenerse de hacer uso de actitudes individuales contrarias al espíritu pacífico, de cooperación y de protección ambiental, sino de un continuo diálogo entre los miembros sobre la base de las investigaciones científicas que cada uno haya realizado, debiendo necesariamente llevar a cabo un despliegue de actividad sobre el territorio, donde hacen uso de la logística, pero solo como medio para fines científicos.

Los encargados de dicho despliegue son instituciones a las que cada país les ha asignado ese fin. En algunos casos estas instituciones ostentan un carácter completamente civil y, en otros, como es el caso argentino, son instituciones civiles y militares. Sobre ellas recae la responsabilidad de mantener e incrementar la participación de su respectivo Estado en el Sistema.

Por el contrario, las decisiones políticas individuales de los gobernantes de cada Estado miembro, siempre que se encuadren en el cumplimiento del Tratado Antártico, solo pueden tener una limitada influencia en el normal funcionamiento del sistema. Esto se debe a que, desde la ratificación en 1961, las decisiones se realizan por consenso en el marco de reuniones y foros a los cuales asisten representantes de las instituciones encargadas de la planificación, dirección y ejecución de la actividad antártica.

Por lo anterior, este trabajo requiere colocar a las instituciones como unidad de análisis, dejando a los gobernantes y al contexto internacional como factores individuales que, aunque pueden alterar las tendencias del funcionamiento institucional, pocas veces lo determinan. En la mayoría de los casos, es por medio de su comportamiento sostenido

que se influye sobre el gobernante, cuyas decisiones se ven luego exteriorizadas en el plano internacional.

Si bien existe un gran repertorio de ensayos, libros, revistas y contenido audiovisual sobre la actividad antártica argentina desde sus inicios hasta el presente, resultan en cambio escasos los trabajos que han puntualizado su contenido sobre instituciones abocadas a la conducción y ejecución de la política nacional antártica. Asimismo, son nulos aquellos trabajos que lo hayan hecho desde la perspectiva elegida por esta investigación, que es la de colocar a las instituciones como unidad de análisis explicativa de la política antártica. De este modo, no se utilizaron autores específicos como antecedentes. No obstante, a continuación, se mencionan a dos autoras que sirvieron como primera aproximación para el conocimiento sobre las áreas ministeriales.

Miryam Colacrai (1997), politóloga y directora del Comité de Estudios Antárticos, con la motivación de reflexionar sobre los cambios y continuidades en la política antártica argentina entre los años 1959-1983, realizó varias menciones sobre la creación y labor de áreas ministeriales, aunque desde una óptica gubernamental, atribuyendo la firma y ratificación del TA a una decisión de inserción internacional congruente con el desarrollismo del entonces presidente Frondizi, y la ponderación de la presencia desde 1966 a los gobiernos militares. No obstante, contribuye al mencionar que desde finales de la década de los '50 se asiste a una tendencia de "instancias intermedias y fragmentadas" dentro de los ministerios que redundan en una coordinación con rasgos anárquicos y en la aparición de diferentes percepciones sobre la política antártica (Colacrai, 1997, p. 208).

La abogada Verónica Vlasich (2013), por su parte, quien se desempeñó como jefa del Departamento de Política Antártica y Asuntos Institucionales en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y prestó funciones en la Dirección Nacional del Antártico entre 2010 y 2019, realizó una breve descripción sobre el contexto de creación de las áreas más relevantes dentro de los ministerios, así como de sus cambios de dependencia, puntualizando en el Instituto

Antártico Argentino y en la Dirección Nacional del Antártico, aunque sin analizar las causas y repercusiones de los mismos.

Luego, en cuanto al marco teórico propiamente dicho, esta investigación se vale del teórico Graham T. Allison (1988), politólogo reconocido por sus contribuciones sobre la toma de decisiones mediante el funcionamiento burocrático, quien presentó en su libro *La esencia de la decisión* tres modelos a ser aplicados en el análisis de eventos internacionales, entre los cuales aparece el Modelo II o de Proceso Organizacional, que es la teoría que se eligió para ser aplicada. Su principal postulado reside en que las conductas gubernamentales son producto del comportamiento institucional, que es a su vez resultado de tareas estandarizadas (1988, p. 115).

El presidente, a quien Allison se refiere como conductor gubernamental, actúa en la mayoría de los casos en base a procedimientos previos (p. 131) y no a decisiones unilaterales y racionales. Aplicado a la Antártida, normalmente, la manera en que el Ejecutivo incide sobre el desenvolvimiento de sus países en las instancias internacionales del Sistema del Tratado Antártico es solo a través del presupuesto asignado por el gobierno a las instituciones gubernamentales y de los decretos que modifiquen sus estructuras, que a su vez están influenciados por necesidades también institucionales.

La participación de los Estados es entonces más un producto de actividades repetidas y mantenidas en el tiempo que una conjunción de decisiones políticas. La asistencia a las reuniones consultivas anuales y a los foros de intercambio de información no requiere de una decisión ejecutiva, sino del mantenimiento de las estructuras previamente creadas.

Para que aquellas dejaran de funcionar correctamente, se necesitaría una desfinanciación profunda acompañada de una desarticulación institucional que impidiese por completo su funcionamiento, algo poco probable considerando el interés que supone continuar participando en las decisiones en torno al territorio antártico.

En el caso de la Argentina, las instituciones encargadas de planificar, dirigir y ejecutar la Política Nacional Antártica y de asistir a las instancias internacionales son el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministerio de Defensa y, dentro de ellas, sus respectivas áreas especializadas, que han ido cambiando en el tiempo. De su funcionamiento depende que el país continúe teniendo un rol protagónico en el Sistema del Tratado Antártico.

Allison se refiere a estas como actores organizacionales, que contienen cada uno fines determinados y programas para su cumplimiento. Aquellos programas poseen un conjunto de tareas a ser realizadas por subunidades, quienes deben llevarlas a cabo de manera procedimental, recibiendo por ello el nombre de procedimientos operativos estandarizados (p. 135).

La realización de las tareas tal y como están proyectadas en los programas es el factor más determinante para el logro de los objetivos de los actores, pero que aquello suceda muchas veces está condicionado por el cumplimiento de tareas de subunidades de otra organización. Entra entonces en juego otro factor, que es la coordinación entre los actores.

El planteo consiste en que la exigencia de descentralizar el control es directamente proporcional a la de incrementar la coordinación entre organizaciones (p. 138). En la historia de la Política Nacional Antártica ha habido momentos de mayor y menor centralización de tareas, pero sobre la base de un mínimo diálogo para evitar incongruencias entre la imagen que se quiere proyectar del país y la actividad efectivamente realizada.

Otros factores que, de acuerdo con el modelo, también influyen en la concreción de los programas son el presupuesto asignado (p. 138), la naturaleza de las tareas a realizar, su congruencia con el área encargada de su ejecución (p. 144) y, relacionado con esto, las percepciones y prioridades de los actores respecto a las tareas a su cargo; en otras palabras, si las colocan en un lugar privilegiado o secundario.

En el caso del presupuesto, una gradual reducción no distorsiona el funcionamiento de las instituciones, aunque limita las expectativas del propio desempeño a corto plazo e inclusive a mediano plazo de no interrumpirse aquella tendencia.

Por otro lado, que las tareas sean asignadas a instituciones con experiencia suficiente no solo contribuye a que sean realizadas de manera asertiva, sino que además impide que surjan dentro de ellas resistencias y cuestionamientos sobre la conveniencia de realizar actividades que no son de su competencia.

Menciona también que los programas no incluyen previsiones sobre escenarios futuros, o lo que es lo mismo, no realizan planes de contingencia sobre las derivaciones que puedan suceder en el plano internacional.

La manera en que los actores organizacionales reducen la incertidumbre que naturalmente aquello provoca se realiza, según el autor, a través de un medio primario y otro secundario: el primero consiste en que los actores organizacionales adecúen la vinculación entre sí a través del reparto de presupuesto y funciones, mientras que el segundo consiste en la vinculación entre el actor organizacional y el medio internacional a través de contratos y clubes de relaciones (1988, p. 136).

Lo primero puede ser realizado por obra del Ejecutivo o a través de articulaciones entre instituciones por medio de resoluciones y decisiones administrativas. Lo segundo se realiza cuando la organización se vincula con sus pares internacionales a través de la cooperación bilateral o de un diálogo multilateral en las instancias de concertación.

Aun cumpliéndose los puntos anteriores, advierte que en ocasiones los procedimientos que suelen suceder con pequeñas variaciones se ven alterados por un hecho inesperado para el cual no se estaba preparado. En este tipo de casos excepcionales, el conductor gubernamental puede tener una mayor influencia sobre las instituciones y llevar a cabo modificaciones que readapten su forma de funcionar.

En síntesis, quienes le otorgan estabilidad a la actividad antártica son las instituciones nacionales que, aun con cambios en la conducción política y bajo distintos contextos nacionales e internacionales, continúan funcionando.

El Modelo de Proceso Organizacional permite una explicación más precisa sobre cómo funciona la participación del país en relación con un asunto que constituye una política pública que ha integrado las agendas de política exterior de forma ininterrumpida desde 1904.

Permite también acercarse a los intereses de cada organización, a su forma de integrar las tareas que le son encomendadas, a su relacionamiento con otras instituciones y a los inconvenientes de la articulación institucional.

No obstante, aun cuando el Modelo II pueda aplicarse transversalmente a la historia antártica argentina, requiere de ser entendido como una teoría cuyos postulados no necesariamente son aplicables por igual a todos los eventos individuales que se sucedieron en materia de política antártica; pero que, al permitir explicar tendencias institucionales, se presenta como la opción más adecuada para el abordaje.

## CAPÍTULO 2: ANTECEDENTES

### 2.1. Llegada de la Argentina a la Antártida

La instalación de la primera base antártica en 1904 constituye uno de los acontecimientos más importantes en la historia de la presencia argentina en la Antártida. Lejos de ser resultado de una decisión política circunstancial, derivó de una conjunción de eventos nacionales e internacionales transcurridos en las últimas dos décadas del siglo XIX, cuando el Continente Antártico era aún una región prácticamente inexplorada.

En 1895 se celebró en Londres el VI Congreso Internacional de Geografía que reunió a Estados con el fin de tratar varios temas, entre los cuales se encontraban las tierras polares australes. En el marco de ese congreso, los Estados presentes consideraron a “(...) la exploración de las regiones antárticas como la más importante de las (...) que puedan emprenderse” (Torres Campos, 1896, p. 154) al estimar los potenciales beneficios que podrían devenir de las mismas en materia de recursos o como espacio geopolítico.

La Argentina no fue ajena a aquella consideración y en 1896 el Instituto Geográfico Argentino elevó una nota al presidente José Evaristo Uriburu (1895-1898) donde presentó a la exploración antártica como prioridad estatal (Fontana, 2023, primera clase del módulo Antártida). Tan solo tres años más tarde, en el marco del VII Congreso Internacional de Geografía, cuando los Estados involucrados decidieron la realización de estudios científicos (Puglisi, 2018, p. 64), el país se comprometió a colaborar en la Expedición Antártica Internacional a través de la creación de un Observatorio Magnético y Meteorológico en la Isla de Los Estados (Centro Naval, 1901, p. 186).

La decisión, si bien política, fue tomada a partir de la información suministrada por el teniente de fragata Horacio Ballvé (Ballvé, 1899, p. 387) por intermedio de Martín Rivadavia, el más alto cargo del Ministerio de Marina que en los veinte años previos alcanzó mejoras aceleradas a través de las adquisiciones y la instrucción del personal como consecuencia del desarrollo militar chileno, en tiempos en que “(...) la guerra con nuestro vecino se esperaba por momentos” (Centro Naval, 1900, p. 543).

No obstante, al tiempo que las adquisiciones actuaron como elemento disuasorio, el desarrollo naval se reorientó a la proyección hacia el Sur bajo la concepción de convertir al país en una potencia marítima regional, ya no limitada a los intereses económicos y escenarios bélicos y, en cambio, ampliada a la participación en los avances científicos. El teniente de fragata, refiriéndose al plan de su autoría, ejemplifica esta nueva prioridad, presente en los Boletines del Centro Naval de la época, al mencionar que: “(...) el progreso de toda ciencia engendra como consecuencia inevitable, en un término más o menos largo, un caudal de progresos en el orden material, con sus benéficas aplicaciones posteriores a la vida práctica” (Ballvé, 1900, p. 309).

De hecho, las investigaciones científicas realizadas por el Observatorio Magnético y Meteorológico de la Isla de Los Estados resultaron claves, tal como se imaginó para “(...) reestablecer el rumbo de los buques y asegurar su navegación por tierras polares” (Humarán, 2021, p. 83). Esto quedaría demostrado en 1903 cuando, ante la ausencia de novedades de la Expedición Sueca comandada por Otto Nordenskjöld con destino hacia la Antártida, el entonces presidente Julio Argentino Roca (1898-1904) ordenó terminar de mejorar el equipamiento de la corbeta ARA Uruguay y proceder al auxilio de la tripulación (Centro Naval, 1903, p. 346).

Aunque el envío de la corbeta decidido por el jefe de Estado representó un riesgo por la falta de experiencia en la navegación de territorio antártico, existió una preparación teórico-práctica sobre la cual sostener dicha decisión.

Como se mencionó, las investigaciones arrojadas por el Observatorio permitieron obtener una información más precisa con la cual navegar, a lo que se sumó la disponibilidad de personal entrenado en la Escuela Naval. Además, el transporte que se usó para el auxilio había empezado a repararse en 1901, año que coincidió con el primer Plan Antártico Nacional, realizado con vistas a concretar una expedición (sitio no oficial del rompehielos ARA Almirante Irizar).

El acontecimiento fue promotor de un mayor activismo por parte del Estado argentino al dimensionar que el país contaba con los recursos humanos y materiales para materializar su proyección al sur. Por lo que a los pocos meses se obtuvo el control del Observatorio Magnético y Meteorológico de la Isla Laurie, perteneciente a las Islas Orcadas y creado previamente por la Expedición Antártica Nacional Escocesa, a cargo del naturalista William Speirs Bruce, quien negoció con el jefe de la Oficina Meteorológica dependiente del Ministerio de Agricultura (Torchio, 2021, p. 97).

De esta manera quedó así establecida la primera base antártica bajo el nombre de Orcadas, donde desde un primer momento se realizaron investigaciones científicas y que hasta el día de hoy constituye la base con ocupación ininterrumpida más antigua del mundo y uno de los fundamentos que utiliza nuestro país para reclamar soberanía.

## 2.2. Primeras actividades antárticas y su vinculación con la labor diplomática (1904-1939)

A partir de la toma de posesión de la base Orcadas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto se dedicó al resguardo de los intereses argentinos en la Antártida a través de la contestación de declaraciones y actitudes foráneas pasibles de afectar las pretensiones territoriales, así como a intentos de concertación con Chile y Reino Unido, cuyos reclamos se superponen al argentino. Dichas tareas respondieron a la prioridad institucional de evitar escaladas de conflicto y la ocupación por parte de Estados en el territorio disputado.

Las Fuerzas Armadas (FFAA.), en especial la Marina, aún no concentradas en un ministerio común, realizaron tareas de reaprovisionamiento de la base Orcadas, así como de exploración y de apoyo a la ciencia. Su prioridad en estos años fue mantener la presencia de forma ininterrumpida en la única base que hasta el momento se disponía, no solo como muestra de interés, sino también por las investigaciones meteorológicas y magnéticas allí realizadas que sirvieron a las actividades logísticas. Otra prioridad consistió en incrementar la presencia a través de expediciones con vistas a una posterior ocupación para así evitar que Chile y Reino Unido hicieran lo propio.

Durante estos años no existió en el MRECIC un área especializada desde la cual planificar la actuación sobre la Antártida como política pública, por lo que no hubo una coordinación directa con las Fuerzas Armadas. No obstante, las tareas realizadas por ambos fueron congruentes entre sí.

El incremento de la presencia con fines de ocupación estuvo fundado en la necesidad de proteger los reclamos argentinos ante la inexistencia de algún resguardo jurídico a las pretensiones territoriales, razón por la cual el MRECIC se abocó a reducir las posibilidades de que aquellas acciones necesarias conllevaran a un conflicto militar internacional, a la vez que a fundamentar su realización.

Intentó para ello llegar a un acuerdo con Chile en 1907 respecto a la franja de territorio superpuesta y reclamada por ambos, cuestión que finalmente no prosperó por la renuncia del ministro argentino Estanislao Zeballos (Jara Fernández, 1998-1999, p. 133).

Producto de esa falta de acuerdo, al año siguiente no se respondió conjuntamente a la primera Carta Patente británica en la que se establecieron las dependencias de las Islas Malvinas bajo ocupación ilegal desde 1833 y a través de la cual se adjudicó unilateralmente la jurisdicción sobre territorios por debajo del paralelo Sur 50°, superponiéndose a territorio continental argentino y chileno. Años más tarde, en 1917, los británicos corrigieron el reclamo quitando la parte continen-

tal y dejando solo el sector antártico (Fontana, 2023, primera clase del módulo Antártida), que demostró la necesidad de estrechar las relaciones con Chile, algo que solo se haría décadas después.

### 2.3. Entre la ocupación acelerada y los intentos de concertación (1939-1955)

En 1939 se creó, por Decreto N° 35821, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, una Comisión provisional que "(...) tendría a su cargo la participación argentina en la Expedición Polar Internacional (...)" (Colacrai, 1997, p. 205) a realizarse en 1941 y donde se trataría el criterio para reclamar soberanía. Su creación, entonces, tuvo el objeto de reunir información que sirviese al país para luego presentarse ante la reunión y esbozar ordenadamente los fundamentos para reclamar derechos territoriales.

Aunque finalmente la reunión se canceló debido al comienzo de la Segunda Guerra Mundial, la inexistencia de una subunidad semejante marcó la necesidad de contar con un medio aglutinador de la información para así alcanzar una articulación institucional. De esta forma, en 1940 se creó por Decreto N° 61852 la Comisión Nacional del Antártico, también en el marco del MRECIC.

Luego, en 1946, fue integrada por representantes de varios ministerios, entre los que se encontraron el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de Guerra, Marina y Aeronáutica, con el objeto de planificar la actividad antártica nacional (Colacrai, 1997, p. 206).

Una de sus primeras tareas consistió en encargar al Instituto Geográfico Militar la realización de un mapa bicontinental que incluyese al sector antártico reclamado (Hartlich, 2018, p. 46) y previamente delimitado por la propia Comisión, hecho que fue a su vez complementado por la prohibición de publicar mapas de la República Argentina sin su correspondiente porción antártica (Decreto N° 8944, 1946, Art. 1).

A través de ella, el gobierno integró la diplomacia, la ciencia y la logística. (...) La Armada Argentina, que desde 1904 estuvo realizando el relevo y reabastecimiento del Observatorio de las Islas Orcadas del Sur, sumó a esta actividad los planes establecidos por esta Comisión Nacional Antártica y comenzó a desplegar medios para la realización de estudios oceanográficos, cartográficos y de ciencias naturales (...) (Humarán, 2021, p. 85).

Además, durante estos años el gobierno nacional promovió la creación de bases y una mayor actividad científica, nuevamente como consecuencia de información brindada desde las instituciones. El general Hernán Pujato, perteneciente al Ejército, atento a la necesidad de ocupar el territorio de manera permanente, recomendó al presidente Juan Domingo Perón (1946-1955) que el país se volcara al aumento de bases, a la creación de un instituto dedicado a la ciencia en la Antártida, a la adquisición de un rompehielos para llegar al Polo Sur y al establecimiento de un poblado de familias (Fontana, 2023, tercera clase del módulo Antártida).

No obstante, dos de esos puntos, concretamente el aumento de bases y la llegada al Polo Sur, fueron anhelos compartidos por las Fuerzas Armadas; la Marina, por ejemplo, reclamó varios años antes de llegado Perón a la presidencia la instalación de nuevos observatorios que se adentraran en el continente hasta acceder al Polo Sur, misión que se pensó correspondería al Ejército por las imposibilidades logísticas de los buques comunes para adentrarse entre los hielos (Escola, 1940, p. 959).

El presidente decidió apoyar la iniciativa al contar el país con recursos humanos acostumbrados a operar sobre condiciones extremas y parte de los recursos materiales necesarios para la concreción del plan. En detalle, esto se debió a la ejecución de tareas repetidas desde años anteriores que incluyeron el mantenimiento del equipamiento militar, las licitaciones para adquisición de nuevos materiales y víveres para reaprovisionamiento de bases y refugios y la realización de viajes de exploración, a través de los cuales incrementaron los conocimientos de nuevas rutas y sitios donde construir nuevos asentamientos y realizar actividad científica.

Finalmente, gran parte del plan se cumplió: entre 1947 y 1955, la Argentina estableció ocho nuevas bases, dos de ellas al sur del sector antártico con miras a llegar al Polo Sur; además, se adquirió el rompehielos General San Martín (Vlasich, 2021, p. 179) y se creó por Decreto N° 7338 el Instituto Antártico Argentino (IAA), primero de su naturaleza en el mundo y que fue puesto bajo dependencia del Ministerio Secretaría de Defensa. Fueron estos años donde se manifestó con más fuerza la llamada *soberanía por ocupación*, la cual consistió en la demostración de interés en la Antártida mediante construcciones materiales sobre las cuales asentarse.

No obstante, aquel mayor activismo generó reacciones internacionales que debieron ser gestionadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, en función de las estrategias que delineó previamente. En lo que a Chile respecta, la postura tomada fue “(...) que organismos competentes de ambas naciones establezcan, de común acuerdo, los límites territoriales en aquella zona” (Guiñazú, 1940, p. 745). En cuanto al resto de los países, que “(...) solo (se) puede alcanzar una solución internacional satisfactoria mediante la reunión de una conferencia de los Estados interesados y el acuerdo de todos ellos sobre la base de sus justos títulos y derechos” (Guiñazú, 1940, p. 747).

La propuesta de una conferencia fue mantenida por nuevos ministros; Juan Atilio Bramuglia (1946), por ejemplo, mencionó en un Comunicado de Prensa la posibilidad de un acuerdo para dar solución a las cuestiones de soberanía “(...) mediante el examen de los títulos de cada uno, ya sea por medio de negociaciones directas o en una conferencia internacional del Antártico” (p. 582) y ese mismo año, en contestación de una nota británica, propuso un “(...) «status» jurídico-político de aquella región” (p. 709).

Pero en la práctica las relaciones siguieron siendo problemáticas y se incrementaron las posibilidades de producirse un conflicto armado.

Desde mediados de la década de los cuarenta comenzaron a producirse varios sucesos en los cuales las fuerzas argentinas, chilenas y bri-

tánicas realizaban demostraciones navales y se acercaban a los sitios donde antes había permanecido uno de ellos, retirando los objetos instalados y llegando incluso el Reino Unido a destruir las posesiones de los países sudamericanos en una ocasión (Civale, 2022, párr. 13).

El MRECIC logró en 1947 establecer la denominada Declaración Conjunta sobre Antártida Sudamericana con su par chileno, donde los representantes de ambos ministerios “(...) reconocieron mutuamente que Chile y Argentina tienen [indiscutibles derechos de soberanía] en la zona polar denominada la [Antártida Sudamericana]” (Carvallo Cruz, 2013, p. 247).

No obstante, cuando en el mismo año la Aviación Naval Argentina cruzó por primera vez el Círculo Polar Antártico, concretando el primer vuelo directo desde el continente hasta la Antártida (Membrana, 2021, p. 78), las relaciones de Reino Unido con la Argentina y Chile se tensaron. Así, aumentaron las expediciones y protestas hasta que “(...) los tres gobiernos firmaron un acuerdo naval tripartito en que se comprometían a no enviar más buques de guerra ni hacer demostraciones navales al sur del paralelo 60” (Fontana, 2020, p. 29).

Pero lejos de estar finalizado el problema, en 1955 Reino Unido hizo una presentación contra la Argentina y Chile en la Corte Internacional de Justicia (Fontana, 2021, p. 136), acción con que venía amenazando desde hacía varios años atrás. La Argentina la rechazó antes y después del golpe de estado de 1955 por buscar aquel país someter la cuestión territorial a una resolución a cargo de un organismo externo, que le hubiera significado aceptar que había un litigio a resolver. El asunto finalmente expiró por rechazar el gobierno argentino y chileno someterse al arbitraje (Ferrada Walker, 2021, p. 258).

Por lo que se refiere a la propuesta argentina sobre la realización de una conferencia, fue parte de la estrategia de conformar clubes de relaciones entre instituciones de igual naturaleza, pero de distinta bandera. Esto se debió a la incertidumbre que generó la imposibilidad de prever el curso de los acontecimientos al no haberse logrado resolver

el asunto de la delimitación con Chile ni evitar la presencia británica en el sector, que entretanto se equilibró con la ocupación militar.

## 2.4. Acontecimientos preparatorios del Tratado Antártico (1955-1958)

El derrocamiento del gobierno de Perón en 1955 prácticamente coincidió con la preparación de los Estados, incluida la Argentina, para el Año Geofísico Internacional (AGI), el cual consistió en investigaciones científicas coordinadas que reunieron a una diversidad considerable de países “en momentos de una grave crisis internacional en el contexto de la Guerra Fría (...)” (Gómez, 2021, p. 66). Este año empezó a planificarse desde 1956 en vistas de los intentos de internacionalización de la Antártida por parte de la India (Llanos Sierra, 2021, pág. 275), extendiéndose su realización desde el 1 de julio de 1957 hasta el 31 de diciembre de 1958.

Para ese momento, el país había logrado concretar varios puntos del plan de Pujato, excepto el establecimiento del poblado de familias y la llegada al Polo Sur. No obstante, la experiencia obtenida en los más de cincuenta años de presencia fue determinante para decidirse la participación en el AGI y así demostrar una vez más el interés nacional a través de la realización de actividad científica conducida por el Instituto Antártico Argentino.

Este fue transferido en 1956 al Ministerio de Marina, manteniendo la finalidad de incrementar el conocimiento y de recopilar información, pero instrumentado bajo un programa con el nombre de Reglamento Orgánico por medio del Decreto-Ley N° 1311 que determinó sus funciones (Boletín Antártida, 1976, p. 20-21). Más tarde, al suprimirse los tres Ministerios Secretarías de las Fuerzas Armadas y dejarse solo al Ministerio de Defensa (Ley N°14439), el IAA pasó a estar bajo dependencia de este último, sin modificarse sus funciones.

La investigación científica comenzó a ser percibida en estos años como una renovada muestra de interés y, por tanto, como un nuevo fundamento que podría usarse para reclamar soberanía. La realización de investigaciones y la cooperación internacional, pese al contexto de Guerra Fría fueron elementos clave para la posterior decisión de constituir un régimen internacional en torno a la Antártida.

En conclusión, la Política Nacional Antártica mantuvo hasta 1959 la premisa de asentar por distintos mecanismos la soberanía en el sector que reconoce como propio. Uno de ellos consistió en la utilización de la diplomacia para dejar constancia de los fundamentos de soberanía que excedieron a la presencia en el territorio, así como para evitar las escaladas de conflicto.

Paralelamente, y en orden de reducir las derivaciones que un territorio potencialmente rico en recursos y no sujeto a normas internacionales representaba, se hizo uso de la ocupación por medio de viajes de exploración y construcciones materiales.

Además, se realizaron desde inicios del siglo estudios científicos, primero limitados a la meteorología y magnetismo, y luego ampliados a otras ramas del conocimiento. En ese sentido, la creación del Instituto Antártico Argentino logró centralizar aquellas investigaciones y darle a la ciencia una estructura formal sobre la cual desarrollarse a través de tareas y objetivos concretos. Su creación en el ámbito de instituciones militares respondió a su dependencia del despliegue logístico, pero fundamentalmente a que las Fuerzas Armadas tuvieron para este momento funciones relacionadas con la investigación científica: "(...) las Fuerzas Armadas tenían responsabilidades referidas a la investigación asignadas por la Ley de Ministerios, razón por la cual todas sus actividades [en especial la exploración] se encontraban vinculadas con la ciencia" (Humarán, 2021, p. 88).

Por su parte, las tareas realizadas por el Ministerio de Relaciones, Comercio Internacional y Culto y las Fuerzas Armadas, luego incluidas en el Ministerio de Defensa, funcionaron durante estos años comple-

mentariamente, ya que, aunque en principio el intento de apaciguar los conflictos no parece condecir con la soberanía por ocupación reflejada a través del despliegue de personal y material militar, ambas fueron parte de una misma estrategia. Hablamos de incrementar los fundamentos de soberanía a través de actividad comprobable para así evitar la ocupación por parte de otros Estados, en años en que aún se discutía qué fundamentos eran válidos para exigir una porción de la Antártida.

Recién a finales de la década de los '50 la ciencia ganó el impulso necesario en reemplazo de la mera ocupación, de modo que la creación de bases dejó de ser una prioridad y el país se volcó a la realización de investigaciones en el marco del Año Geofísico Internacional.

## CAPÍTULO 3. LA ACTIVIDAD ANTÁRTICA CENTRALIZADA EN EL MINISTERIO DE DEFENSA

### 3.1. El Tratado Antártico y sus implicancias inmediatas

A fines de los 50, una serie de eventos hicieron peligrar los reclamos y pretensiones territoriales de los Estados. Concretamente, a la internacionalización propuesta por la India se sumó que, durante la realización del Año Geofísico Internacional, “(...) la Unión Soviética comunicó a los demás países que mantendría sus bases científicas hasta terminar las investigaciones en curso, las que no finalizarían en el término del mencionado año” (Gómez, 2021, p. 71). Aquello representó un hecho inesperado, pasible de provocar que la Guerra Fría se trasladara a la Antártida y se utilizara el territorio para finalidades bélicas. Esto obligó a los gobernantes a involucrarse directamente en la definición del estatus jurídico de la Antártida, luego de que el presidente estadounidense Dwight Eisenhower invitara a los países que en el AGI realizaron actividad científica a una conferencia que tendría lugar en Washington, DC, Estados Unidos (Gómez, 2021, p. 71).

La Argentina fue invitada y el presidente Arturo Frondizi (1958-1962) decidió enviar una delegación a la reunión, en respuesta de la información receptada del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, quien lo mantuvo al tanto de los peligros de internacionalización. Por su parte, el Ministerio de Defensa y sus Fuerzas Armadas, aun habiendo concentrado por más de cincuenta años la responsabilidad sobre la actividad logística y científica, no contaban con el suficiente desarrollo para disuadir militarmente a otros Estados en caso de hacerse presentes en el sector reclamado.

Los actores organizacionales mantuvieron por ello su participación hasta la ratificación; como menciona Miryam Colacrai (1997), “durante el mes de noviembre de 1959 se celebraron reuniones entre el

presidente Arturo Frondizi, el titular de la Cancillería y los secretarios militares, en las cuales se analizaron diversos puntos del documento que se estaba negociando (...)” (p. 210). Estos últimos apoyaron, cada uno en representación de su respectiva fuerza, la firma y ratificación del acuerdo, siendo las razones hechas públicas por el representante del Ejército:

(...) si Argentina no firma el mismo, es posible y, seguramente probable, que los otros países la dejen completamente de lado para trabajar unánimemente, sin proporcionarnos información ni ayuda de ninguna especie, ni reconociendo tampoco nuestros derechos. No creemos que pueda tener alguna duda de que Chile y Gran Bretaña desean esa postura y ni Rusia ni los Estados Unidos, como potencias de mayor poder, se van a preocupar de que la Argentina no firme el Tratado, y entonces perderíamos absolutamente todo lo hecho hasta ahora (Nota del General Larcher, 1960, Folio 2) (Candiotti, 1960, p. 29).

El Tratado Antártico fue finalmente suscripto el 1 de diciembre de 1959 y aprobado en ambas cámaras del Congreso argentino por Ley N° 15802 luego de que el presidente hiciera acto de presencia en la Antártida en marzo de 1961 (Gómez, 2021, p. 72). Una vez ratificado, prohibió la utilización del espacio afectado al Tratado con fines que no fueran pacíficos, permitiéndose la presencia de personal y material militar únicamente como sostén logístico (Art. 1). Además, el acuerdo se asentó sobre la base de la cooperación internacional científica (Art. 3) y de un estatus territorial especial respecto a los reclamos territoriales, por el tiempo en que se mantenga inalterado (Art. 4).

Los cambios en el diseño de los objetivos de política exterior y en la ejecución de la actividad antártica fueron inmediatos. La ocupación en forma de creación de bases y refugios dejó de ser un fundamento válido para manifestar interés, siendo en cambio reemplazada por la realización de actividad científica y la participación en las Reuniones Consultivas.

### 3.2. Soberanía por presencia en las décadas del 60 y 70

Aun cuando el Tratado Antártico estuvo inspirado en el AGI, no prohibió la realización de otras actividades por fuera de la ciencia, siempre que fueran realizadas con fines pacíficos (1961, Art. 1). Esto permitió a la Argentina continuar realizando actividades que no estuvieran explícitamente orientadas a los estudios científicos.

De ese modo, las prioridades del Ministerio de Defensa giraron en torno a la realización anual de las Campañas y con ello al aprovisionamiento, mantenimiento de las infraestructuras, repliegue y relevo de personal y sostén logístico para la actividad científica, así como la realización de tareas de reconocimiento y de inspección del territorio que sirvieran para posteriores despliegues de actividad logística (Boletín del IAA, 1965, p. 10).

En lo que a ciencia se refiere, brindó apoyo técnico a los científicos (Boletín del IAA, 1963, p. 10), para lo cual el personal enviado recibió instrucción científica básica a través de cursos cortos sobre recolección, registro y medición, entre otros (Boletín del IAA, 1963, p. 16).

En cuanto a su nueva estructura, las FFAA. contaron cada una con un área dedicada especialmente a la Antártida, denominadas División Antártida del Comando en jefe de la Fuerza Aérea, División Antártica del Estado Mayor del Ejército y Grupo Naval Antártico, también llamados componentes antárticos. Estos tuvieron a su cargo la administración de bases individuales compuestas por personal homogéneo de una sola fuerza. En consecuencia, la planificación de las Campañas Antárticas estuvo descentralizada y bajo idiosincrasias militares diferentes, lo cual ocasionó que la vinculación con el Instituto Antártico Argentino estuviese también desorganizada.

Ya para 1965 los tres componentes habían alcanzado mayores grados de autonomía al lograr llegar cada uno por su cuenta al Polo Sur. Luego se sumó un incremento de las facilidades logísticas al crearse la base Marambio en 1969, que permitió la comunicación entre bases y

el aterrizaje y despegue de aviones para el transporte de personal y material científico, además del aprovisionamiento desde allí hacia las otras bases (Boletín Antártida, 1972, p. 55).

El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto tuvo la prioridad de representar al país en las Reuniones Consultivas a través del envío de delegados, así como de guiar las investigaciones científicas. No obstante, perdió mucha de esa influencia al crearse en 1969 por Ley N° 18513 una Dirección Nacional del Antártico (Art. 13) en el marco del Ministerio de Defensa, suprimiéndose en cambio la Comisión Nacional del Antártico antes mencionada (Art. 45).

También conocida como “Ley Antártica”, dicha norma marcó un antes y un después en la planificación de la PNA al establecer las bases jurídicas, orgánicas y funcionales para el planeamiento, programación, dirección, ejecución, coordinación y control de la actividad antártica (Art. 1). Colocó, en consonancia con el Tratado, a la acción científica y técnica como centro de gravedad de la actividad antártica (Art. 8) y a la acción logística como quien debe satisfacer sus exigencias (Art. 9).

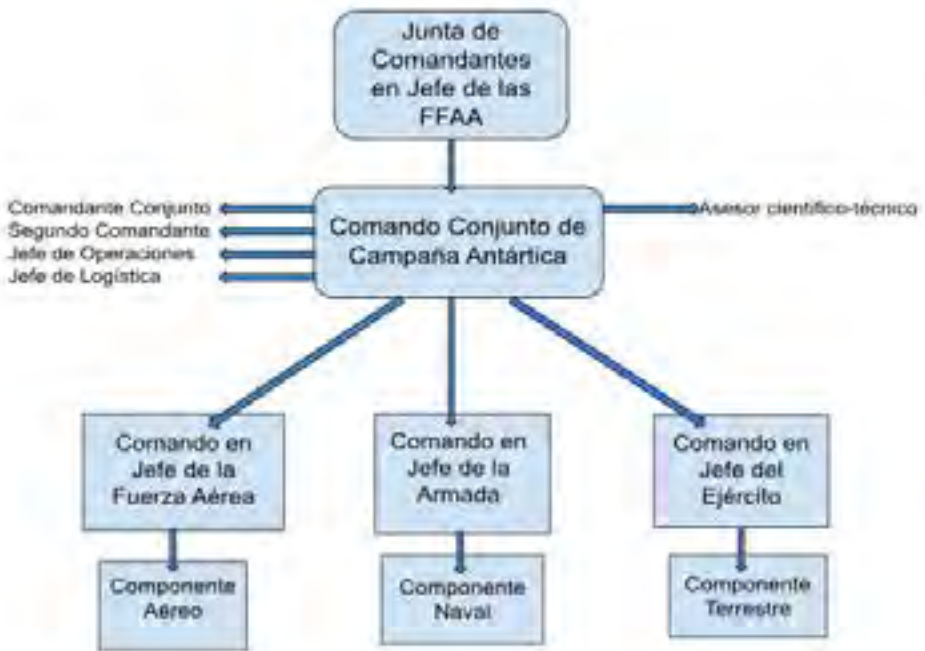
A la Dirección Nacional del Antártico (DNA) le encargó la realización del Plan Anual Antártico (PAA), un documento contenedor no solo de las actividades científicas y técnicas a realizarse, sino también de todas las previsiones logísticas y presupuestarias; sería entonces la primera vez que las actividades logísticas de las FF.AA. fueran puestas todas bajo un mismo programa.

A partir de esta ley, la realización de la Política Nacional Antártica se descentralizó aún más: mientras que el MRECIC se siguió encargando de los objetivos de política exterior, los Consejos de Desarrollo, Seguridad y Ciencia y Técnica, por fuera del MINDEF, establecieron los objetivos, políticas y estrategias nacionales antárticas (Art. 22). La DNA ocupó entonces el rol de intermediario entre ambas instancias a fin de evitar incongruencias entre la imagen que se quería proyectar internacionalmente y la actividad desplegada.

Para ello, el Plan Anual Antártico debía pasar por varias etapas: el MINDEF, asesorado por la DNA, presentaba frente a los Consejos Planes Antárticos de largo y mediano plazo (Art. 23) y, una vez aceptados, establecía las metas para la actividad científico-técnica y logística, junto con los recursos disponibles para ser cumplidas (Art. 24). La DNA, por su parte, una vez receptados los proyectos de los componentes antárticos, del IAA y demás instituciones participantes, debía elaborar el Plan Anual Antártico, el cual tenía que ser aceptado por el MRECIC y luego aprobado por el MINDEF (Art. 26).

La elaboración del Plan estuvo acompañada, además, por una mayor coordinación en el despliegue logístico entre las actuaciones de los componentes antárticos al crearse por primera vez una subunidad en el marco del MINDEF encargada de la conducción conjunta, bajo el nombre de Comando Conjunto de Campaña Antártica, dependiente de las Directivas de la Junta de Comandantes (Decreto N° 8460, 1969, Art. 4) que hasta el momento no había logrado una suficiente articulación.

No obstante, la mayor coordinación no implicó una administración de bases bajo los mismos criterios, al limitarse el Comando Conjunto a la conducción, pero no a la planificación de las tareas a ser realizadas en las bases, que se mantuvo a cargo de cada componente para luego ser elevado a la DNA. En otras palabras, los componentes antárticos permanecieron con una dependencia orgánica de sus correspondientes Comandos en Jefe, al tiempo que estuvieron asignados al Comando Conjunto de manera temporal y solo en lo que atañe a tareas conjuntas (Decreto N° 8460, 1969, Anexo 1).



Elaboración propia con base en el Decreto N°8460/69.

De las normativas mencionadas se desprende que, aunque efectivamente existió una mínima participación del MRECIC en la planificación de la actividad antártica, el MINDEF concentró en esta época un mayor control sobre ella.

Aunque el manejo de las relaciones exteriores en materia antártica quedaba en manos de la Cancillería, a través de su área respectiva, se establecía en ella que el Ministerio de Defensa era la instancia más adecuada para ejercer la supervisión general de la actividad antártica (Colacrai, 2013, p. 271).

De hecho, la máxima autoridad de la Dirección Nacional del Antártico debió ser presidida por un oficial superior en retiro con experiencia antártica (art. 18), mientras que el Instituto Antártico Argentino, por un civil o militar en retiro, también con experiencia, propuesto por el MINDEF y elegido por el presidente (art. 19).

Aquella implicancia por parte de una organización de carácter puramente militar sobre la actividad científica se explica en que la naturaleza de esta última no fue necesariamente contraria a las funciones de las Fuerzas Armadas. Como se mencionó en el capítulo anterior, hubo desde principios de siglo estudios científicos en la Antártida y siempre necesitaron del sostén logístico para su ejecución, además de que el personal militar aún recibía instrucción para la realización de algunas tareas complementarias en apoyo a los investigadores.

El MRECIC, en cambio, no contaba con experticia en la actividad científica. A nivel internacional, el Instituto Antártico Argentino se vinculaba a través de las reuniones del Comité Científico de Investigaciones Antárticas (SCAR), pero se trató de una instancia utilizada para compartir los hallazgos científicos más que para establecer nuevas obligaciones entre los Estados.

La coordinación entre actores organizacionales se limitó durante estos años a la aceptación explícita del MRECIC del PAA como documento centralizador de todas las actividades que se realizarían en la Antártida. No obstante, en 1978 el MINDEF, por impulso del gobierno militar, planificó “(...) el asentamiento de familias en la base Esperanza” (Colacrai, 1997, p. 219), dando así cumplimiento al único punto del plan de Pujato que quedaba por realizarse, pero en detrimento del espíritu científico del Tratado y, por tanto, de la imagen internacional del país. El objetivo fue sumar un nuevo fundamento de soberanía a través de una mayor presencia en años próximos a completarse las tres décadas de vigencia del TA, donde cualquiera de los Estados podría pedir una revisión del acuerdo aun cuando el poblamiento de la Antártida no tendría ninguna validez jurídica según las propias

cláusulas del acuerdo constitutivo<sup>1</sup>.

Lo anterior es un ejemplo de por qué se refiere al período 1961-1983 como *soberanía por presencia*. Aun realizándose actividad científica, hubo una clara intención de reforzar la presencia argentina por medio de la exploración, la adquisición de material logístico y el establecimiento de un pequeño poblado de familias. Algunos autores adjudican aquella sucesión de eventos a las decisiones de conductores gubernamentales como Colacrai (1997), quien atribuye la visión de ocupación espacial a una suerte de diplomacia militar durante el último gobierno de facto.

No obstante, las acciones realizadas en pos de afirmar la presencia argentina se replicaron a lo largo de dos décadas y fueron impulsadas por la necesidad de mejorar los equipamientos y de hacerse con nuevas bases, tales como la adquisición del rompehielos ARA Almirante Irizar, de buques polares y el establecimiento de bases como Marambio y Petrel, como una manera de ampliar el radio geográfico sobre el cual realizar estudios científicos. Esto se debió a un presupuesto asignado al Ministerio de Defensa comparativamente más alto hasta 1983, que rondó entre el 2% y el 4% del PBI nacional (Stockholm International Peace Research Institute, 2022, Military Expenditure Database), así como por estructuras ministeriales que pusieron en control del MINDEF el establecimiento de metas científicas y logísticas y por un contexto internacional que desde la década de 1970 se tornó más incierto.

La intensificación de la presencia argentina a partir de los ‘70 tuvo lugar en el marco de una reiterada discusión en el plano internacional

1 “Ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras el presente Tratado se halle en vigencia constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en la Antártida, ni para crear derechos de soberanía en esta región” (1961, Art 4, inc. 2).

sobre la reglamentación para la exploración y explotación de minerales. Aunque el Ejecutivo se había manifestado previamente de acuerdo al incluir como parte de un decreto que contenía las políticas nacionales “(...) intensificar en dicho sector la actividad científico-técnica y la prospección de recursos naturales con miras a su eventual explotación” (Decreto N° 46, 1970, Política N° 149), una vez incluido el tema en las Reuniones Consultivas el MRECIC presentó reservas sobre los potenciales perjuicios que aquello podría traer para los reclamos territoriales: “(...) la elección de una vía que no sea la adecuada puede poner en peligro y finalmente destruir el Tratado y la cooperación pacífica (...)”. (Nota de la delegación argentina sobre efectos de la exploración minera, 1972, p. 1).

Desde ese entonces se inició un doble proceso de incremento de la presencia argentina en la Antártida y, en paralelo, un gradual acrecentamiento de protagonismo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto por las implicancias que la reglamentación de minerales podía provocar.

No obstante, en los años inmediatamente posteriores, no tuvo el MRECIC responsabilidad sobre la ejecución de la actividad antártica porque la entrada en vigor de la Convención de Focas (1978) y de la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos (1982) no generaron efectos evidentes en el funcionamiento y administración de las bases y, por tanto, no se hizo necesario un control directo de su aplicación.

### **3.3. Hacia un mayor involucramiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en el despliegue de actividad antártica**

En el transcurso de la década del '80 se modificó el abordaje de cómo debía ser la participación argentina en la Antártida, pero no a causa de una decisión política, sino como forma de asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

La necesidad de incrementar la investigación científica y de volcarse a un nuevo enfoque de *soberanía por conocimiento*, entendido como la ponderación de la ciencia por sobre la logística, respondió a la profundización de la discusión internacional sobre la reglamentación de la exploración y explotación de minerales.

De acuerdo con Vicente Solá, primer director nacional del Antártico de procedencia civil, aquella situación obligó a colocar a la investigación científica como interés prioritario (...) y a reorientar a la logística al ofrecimiento de servicios a otros Estados (Vicente Solá, 1985, p. 3). Según él, luego del tratado:

(...) la actividad antártica argentina debió haberse adecuando a la nueva realidad, hecho que lamentablemente no sucedió (...) a pesar de desplegar gigantescos y costosísimos operativos logísticos y a pesar de contar con modernos medios navales y aéreos, la investigación científica decayó y se tuvo a la función logística como un fin en sí mismo (Vicente Solá, 1985, p. 2).

Para revertir aquella tendencia, se le otorgó a la DNA un mayor protagonismo al conferirle la responsabilidad de “asesorar al Ministro de Defensa y a otras instancias y organismos superiores del planteamiento nacional en la fijación de objetivos, políticas y estrategias nacionales en relación con la Antártida Argentina” (Decreto N° 892/86), mientras que al IAA se le dio la función de “controlar el cumplimiento de todas las normas que hacen a la protección del ecosistema antártico” (Decreto N° 892/86), incrementándose así su participación que antes solo se limitaba a la presentación de proyectos de investigación para su inclusión en el Plan Anual. Además, la reducción gradual del presupuesto asignado al MINDEF y la nueva composición civil de las direcciones de la DNA y del IAA coadyuvaron a la ponderación científica.

A nivel internacional se estableció en 1988 una convención reguladora sobre minerales, pero que no fue aceptada por consenso. Al poco

tiempo, entonces se adoptó el Protocolo de Madrid, ratificado por la Argentina en 1993 y entrado en vigor en 1998, que finalmente prohibió la explotación de minerales, pero que además constituye al día de la fecha el principal documento regulador para la protección ambiental e impacta directamente en el despliegue de actividad en las bases antárticas.

A partir de su ratificación por la Argentina, aun cuando el Protocolo no estuviera en vigencia, los ministerios comenzaron a realizar adecuaciones para cumplir con sus postulados. En la campaña 1993-1994 la DNA mandó a evaluar la situación ambiental de las bases como resultado de la actividad antártica, así como el conocimiento del personal sobre las normas de protección ambiental para así poder “(...) determinar posibles medidas de solución” (Nota de Argentina, XXVIII RCTA).

Se creó además un Programa de Gestión Ambiental en 1999 en el marco de esta Dirección (Informe de Auditoría Externa de la AGN a la DNA N° 28, 2010, p. 25), con el fin de controlar la aplicación de la normativa internacional, que en la actualidad lleva el nombre de Programa de Gestión Ambiental y Turismo (PGAyT).

Hasta la entrada en vigor del Protocolo de Madrid en 1998, la protección ambiental de las bases fue casi inexistente. Si bien desde las primeras reuniones se establecieron reglamentaciones en lo que respecta a la flora y fauna antártica, no fue hasta después de ratificado dicho instrumento que se tomaron medidas concretas para mitigar el impacto ambiental de la presencia humana.

El Protocolo de Madrid significó un verdadero cambio en la forma de realizar el Sostén Logístico Antártico. Desde entonces los procedimientos tuvieron que ser adaptados para dar cumplimiento a estas normas, en especial la referente a la eliminación y tratamiento de residuos. Por primera vez, en 1993, se repliegan residuos al continente americano (Humarán, 2021, p. 93).

En la década del '90 se estableció también el Decreto N° 2316, el cual recibió el nombre de Política Nacional Antártica, ya que determinó las bases sobre las cuales se deben planificar y ejecutar los objetivos de política exterior y las actividades en torno a la Antártida. Estableció que el objetivo de la PNA es el de afianzar los derechos de soberanía sobre la región y que “el criterio orientador es el mejoramiento con fines prácticos de los conocimientos y la capacidad de prestación de servicios (...)” (1990, Política N° 7).

No obstante, su cumplimiento está condicionado no solo por el Protocolo de Madrid, sino también por las recomendaciones resultantes de nuevas instancias de concertación: el Comité de Protección Ambiental (CPA), donde cada año se comparte información sobre el estado ambiental de la Antártida y la aplicación de los anexos, así como el Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales (COMNAP) y la Reunión Anual de Programas Antárticos Latinoamericanos (RAPAL), de donde surgen recomendaciones sobre contenido a incluir en los planes nacionales.

De acuerdo con la nueva Política Nacional Antártica, se debe “incrementar la influencia argentina en el proceso de toma de decisiones del Tratado y de su sistema” (1990, Política N° 2), para lo cual se hace necesario controlar la protección ambiental durante el despliegue de actividad logística y científica y cumplir con las obligaciones y recomendaciones internacionales.

Aquella situación fue visibilizando la utilidad que tendría un involucramiento mayor del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en la planificación de la actividad antártica, cuestión que en poco tiempo se convirtió en la única forma de seguir incrementando la participación nacional en el marco del respeto del sistema, poniendo así fin a décadas de centralización del Ministerio de Defensa.

## CAPÍTULO 4. LA AMPLIACIÓN EN LA PARTICIPACIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO SOBRE LA ACTIVIDAD ANTÁRTICA Y SU NUEVA VINCULACIÓN CON EL MINISTERIO DE DEFENSA (2003-2023)

Con la entrada en vigor del Protocolo de Madrid y la realización anual del Comité de Protección Ambiental desde finales de la década de los '90, se hizo necesario incrementar el control sobre las tareas logísticas y científicas desplegadas en las bases, a fin de evitar contradecir los compromisos del Protocolo y tener que rendir cuentas en el CPA por el incumplimiento de alguno de sus artículos.

Además, las nuevas instancias de diálogo de COMNAP y RAPAL de carácter anual requirieron una mayor participación del MRECIC al surgir de aquellas reuniones recomendaciones de temas a incluir en los planes antárticos que el país debía cumplir en orden de aumentar la participación nacional en el STA.

A lo anterior se suma que, hacia finales del siglo pasado, los Estados fueron colocando sus actividades científicas y logísticas en instituciones civiles, reemplazando a sus Fuerzas Armadas (Treviranus, 2023) y, aunque no fuera obligatorio realizar tal traspaso, la Argentina, cuyo Ministerio de Defensa no solo concentraba la actividad logística, sino también la científica, tendría que en algún momento adoptar aquella tendencia. Vale decir que era internacionalmente mejor visto que las FFAA. no permanecieran asociadas a la Antártida (Díaz, 2024), por lo que al momento de decidirse el traslado no se trató de un hecho aislado ni abrupto.

## 4.1. El traslado de la Dirección Nacional del Antártico y su repercusión orgánica en los ministerios

El año 2003 fue finalmente en el que se decidió trasladar a la Dirección Nacional del Antártico y al Instituto Antártico Argentino desde la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa a la Subsecretaría de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (DNU N° 207, 2003, Art. 1), cuestión que respondió en ese momento “(...) a una demanda de la comunidad internacional, que condicionó la designación de la Argentina como Sede del Tratado Antártico Internacional a la desvinculación de esta función (científica) de la órbita de las FF.AA.” (Bicego, Lewis, Mata, Porta, 2016, p. 15). Aunque más que la razón principal fue la causa inmediata que justificó tal decisión.

Una vez realizado el traslado, los canales de planificación y ejecución se dividieron: la ciencia quedó a cargo del MRECIC y la logística del MINDEF, de modo que la repercusión orgánica fue inmediata. Hasta 2016, la DNA y con ella el IAA estuvieron bajo dependencia directa del ministro, para luego ser transferidas al ámbito de la Subsecretaría de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur (Decisión Administrativa N° 1146, 2016, Anexo If) a causa de la superposición de funciones que a esta última le confirió previamente el Decreto N° 411/16 al otorgarle la responsabilidad de “(...) entender en la planificación y dirección de la política antártica y ejecutar la actividad antártica argentina, conjuntamente con el Ministerio de Defensa (...)”. (Anexo I).

Desde 2019, la Subsecretaría pasó a ostentar el rango de Secretaría (Decreto N° 50) y actualmente concentra en su organigrama a las dos áreas abocadas a la Antártida: la Dirección Nacional de Política Exterior Antártica (DNPEA) y la Dirección Nacional del Antártico. A la primera le corresponde delinear los objetivos de política exterior (Decisión Administrativa N° 1146, 2016), mientras que a la DNA intervenir “(...) en la planificación, coordinación, dirección, control, promoción, difusión y evaluación de la actividad antártica argentina” (Informe de Política Presupuestaria, Jurisdicción 35, 2023, pp. 3-4).

Que el MRECIC pasara a encargarse desde 2003 de la ejecución de la actividad científica se tradujo en financiar la compra y equipamiento de laboratorios, salarios y vestimenta de los científicos del IAA y de otras instituciones públicas y privadas contratadas y, en el caso de las bases Carlini y Brown, encargarse de todos los gastos relativos a las bases, incluyendo la compra de víveres y las necesidades técnicas y de mantenimiento. Esto último se debe a que ambas fueron colocadas bajo administración de la DNA cuando aún se encontraban en el MIN-DEF y, una vez trasladada, se mantuvo.

Dicho ministerio debió también ser reorganizado, perdiendo el control que durante décadas ostentó sobre la determinación de los estudios científicos a realizarse. A partir de ese momento, solo se dedicó a la planificación, conducción y ejecución de la actividad logística, en función del Plan Anual Antártico elaborado por la DNA o, en otras palabras, a ser sostén logístico para el cumplimiento de la actividad a cargo de otro ministerio.

Hasta 2018 las Fuerzas Armadas mantuvieron cierta autonomía en la planificación y ejecución de la actividad logística. Ese año se estableció por Decreto N° 368 que todas las bases son conjuntas (Art. 6) y que el Comando Conjunto Antártico adquiere carácter permanente (Art. 1), lo cual significó que las bases pasaron a incluir a personal de las tres fuerzas y a contar con niveles de instrucción común sobre tareas operativas, logísticas y de apoyo científico a través de la Escuela Antártica Conjunta (Montenegro, 2024). La DNA, quien antes tenía que dialogar con cada una en particular, comenzó a hacerlo desde 2018 directamente con el COCOANTAR (Pérez Aquino, 2023).

## 4.2. Prioridades institucionales

Hasta 2003, la prioridad del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto fue la de representar a la Argentina en las Reuniones Consultivas y evitar la vulneración de los reclamos de soberanía a través del diseño de objetivos de política exterior. A partir de ese año, tuvo en cambio también bajo su responsabilidad el control

del cumplimiento de las obligaciones y recomendaciones internacionales y nacionales en la realización de actividad científica y logística durante las Campañas Antárticas.

Si bien la mayoría de las tareas realizadas dentro del ministerio contribuyen a alcanzar esas prioridades, tales como la realización del Plan Anual, la contratación y pago de salarios a científicos y el control ambiental realizado por el Programa de Gestión Ambiental y Turismo, otras, en cambio, como la gestión de licitaciones para el mantenimiento de la base, incluyendo la compra de combustible y víveres, no. Estas suponen tareas logísticas propias del Ministerio de Defensa, el cual se encarga de aquello en las restantes once bases, no contribuyendo por tanto al logro de sus prioridades.

Algo parecido sucedió con los residuos hasta 2018, cuando el MRECIC dejó de ser Gestor de Residuos para otorgarle aquella función al Comando Conjunto Antártico (Informe de Auditoría Interna del MINDEF N° 26, 2023, p. 4). Hasta ese momento, el ministerio debía encargarse anualmente de la licitación y contratación de empresas para que, una vez llegados los residuos al continente americano, pudiera realizar el transporte y disposición final de los mismos. Pero la propia DNA presentó quejas por demoras del MRECIC a la hora de realizar la licitación y contratación de las empresas que daban por consecuencia retrasos en la carga de residuos para su evacuación (Informe de Auditoría Externa de la AGN a la DNA N° 28, 2010, pp. 28-29), cuestión por la que finalmente se decidió encargar su traslado.

El Ministerio de Defensa, por su parte, conservó como prioridad la realización de las Campañas Antárticas de invierno y verano, cuya operatividad depende del desempeño del Comando Conjunto Antártico y de los componentes de las Fuerzas Armadas. La mayoría de las funciones que tuvo a su cargo a partir de 2003 fueron actividades ya conocidas como el reaprovisionamiento, el despliegue y relevo de personal y material civil y militar y el mantenimiento de once bases, salvo la reciente gestión y evacuación de residuos que, a pesar de no ser una tarea relacionada con la Defensa, requiere para su ejecución de medios con los que efectivamente el ministerio cuenta.

Perdió, en cambio, la tarea de establecer las metas científicas a alcanzar en cada campaña y de decidir realizar actividades en la Antártida que facilitaran sus tareas y que no estuvieran encuadradas necesariamente en la ciencia; al tener que ser puestas en conocimiento de la Dirección Nacional del Antártico durante la elaboración del PAA para evaluar si aquellas son pasibles de provocar perjuicios al ambiente (Díaz, 2024) y si están fundadas expresamente en la realización de estudios científicos.

No obstante, en la práctica el Ministerio de Defensa no ha adoptado una posición de absoluta subordinación. Las percepciones disímiles con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en temas que en ocasiones sobrepasan sus funciones atienden al histórico rol preponderante que se le reservó en materia antártica durante el siglo pasado. Aquellas no aparecen de forma aislada y, por el contrario, se hacen presentes con cierta regularidad y alcanzan incluso a manifestarse en situaciones concretas, que se exponen a continuación.

#### *4.2.1. Percepciones divergentes sobre la administración de bases*

Administrar la base Brown no constituye grandes inconvenientes, al tratarse de una base temporaria; pero la base Carlini, además de ser permanente, tiene una mayor afluencia de científicos durante la Campaña de Verano y, por tanto, le supone más gastos al MRECIC. Este último se encarga de funciones que le son ajenas a su naturaleza institucional, provocando insuficiencias logísticas que contribuyen a dar fundamento al planteamiento de que debe darse traslado a ambas para que estén bajo responsabilidad del Comando Conjunto Antártico.

De las entrevistas realizadas a miembros de las Fuerzas Armadas con experiencia antártica se repitió sin excepción la percepción de que la Cancillería debe encargarse de la ciencia y dejar la logística a cargo del Ministerio de Defensa, opinión que pese a no ser públicamente manifestada por el ministerio quedó demostrada con el Decreto presiden-

cial N° 368 firmado por el entonces presidente y ministro de defensa, el cual estableció que “las bases antárticas permanentes, transitorias, los refugios y toda otra instalación que se cree, en el marco de la política antártica, serán conjuntas y dependerán del Comando Conjunto Antártico” (2018, Art. 6) omitiendo mencionar la administración de Carlini y Brown a cargo de la Dirección Nacional del Antártico.

La disconformidad del MRECIC se evidenció cuando la DNA, en el marco de la RAPAL, presentó un documento sobre el decreto, y al referirse a la dependencia de las bases incluyó la expresión “bajo la órbita del Ministerio de Defensa” al referirse a las construcciones a cargo del Comando (DNA, 2018, DI-50 de la XXIX RAPAL). No obstante, hasta diciembre de 2023, fecha de finalización de esta investigación, no se ha rectificado esa parte del decreto. Aunque las fuentes consultadas de ambos ministerios coinciden en que ese artículo sí fue discutido luego de establecido el decreto, ninguno pudo confirmar si se rectificó de alguna manera en paralelo a lo propiamente legal.

Lo cierto es que las insuficiencias logísticas por causa de la administración siguen sin solución. Desde 2022 hasta la fecha se asiste a las mayores complicaciones que ha experimentado la base Carlini. Por ejemplo, el coordinador científico del Instituto Antártico Argentino, Sergio Santillana, mencionó que los tres generadores eléctricos de los que disponía la base permanecen desde hace años rotos, por lo que debió pedirle prestado uno al Comando Conjunto Antártico (2023, conversatorio del Módulo Antártida), acción que permitió mantener la base funcionando aunque con limitaciones por falta de provisiones en caso de contingencias; de modo que en el transcurso del 2023 se suspendieron “(...) todos los programas científicos que correspondían realizarse en la precampaña de primavera entre los meses de octubre y noviembre (...)” (Aguilera, 2024, párr. 6).

Si bien la administración de bases a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto puede pensarse como una forma de reducir gradualmente la influencia de las Fuerzas Armadas en la Antártida, en consonancia con lo que otros Estados han hecho, es

una intención que contrasta con décadas de experiencia del Ministerio de Defensa y con la ausencia de una institución civil que pueda no solo planificar la actividad logística, sino también desplegarla.

Se desprende así que aquella situación responde a un problema estructural y no de procedimiento, a menos que el MRECIC adopte como una prioridad el mantenimiento de las bases a su cargo, algo que debe traducirse necesariamente en un aumento presupuestario. De lo contrario, el COCOANTAR seguirá reclamando para sí la administración, actitud fundada en los mencionados fracasos de funcionamiento en la administración de la base y en la percepción de que le corresponde encargarse enteramente de la logística en orden de alcanzar una optimización de los esfuerzos del personal y recursos.

#### *4.2.2. Iniciativas ministeriales*

Desde la Campaña de Verano 2021-2022 se comenzaron con las actividades atinentes a la Fase 1 del Proyecto Petrel, en la base que lleva su nombre, la cual sufrió un incendio en 1974 que la dejó inoperativa hasta finalmente decidirse su reconstrucción.

El proyecto busca reemplazar a la base Marambio como puerta de entrada a la Antártida, que por sus condiciones meteorológicas y por cómo está estructurada incrementa los costos logísticos para el abastecimiento y transporte de material y personal, repercutiendo así en el sostén logístico para la actividad científica (Humarán, 2023).

Dicha iniciativa, aunque contó con impulso político, no surgió del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, sino del Ministerio de Defensa. La Directiva Política de Defensa Nacional (2021), firmada por el presidente Alberto Fernández (2019-2023), estableció como objetivo “(...) robustecer la presencia nacional y continuar ampliando el desarrollo de la actividad científica argentina (...)” (2021, p. 20) y para ello establecer, como complementario al Polo Logístico en Ushuaia, un Centro Logístico similar en la base Petrel (2021, p. 31).

Del lado del MRECIC, en cambio, no existió previo a ese año ninguna declaración sobre la necesidad de poner nuevamente en funcionamiento la base, así como tampoco figura en el propio Decreto N° 2316 que deba emprenderse una expansión ni profundización de la presencia en el Sector Antártico Argentino.

El problema con aquella situación consistió en que, aun cuando ningún documento impide expresamente que las iniciativas surjan de otro ministerio que no sea el MRECIC, se entiende que “la Cancillería y con ella la DNA y DNPEA son quienes deben decidir de acuerdo con lo que ocurre en las instancias internacionales que una base debe ser potenciada, a partir de lo cual se le comunica a Defensa qué debe hacer” (Díaz, 2024), no al revés. Esto teniendo en cuenta que la Dirección Nacional del Antártico es quien debe velar por el cumplimiento de las obligaciones y recomendaciones internacionales, al tener que responder ante las instancias internacionales no solo sobre lo que se pretende hacer, sino también fundamentar su realización y dar muestras de su viabilidad ambiental. Así, por ejemplo, en el informe de Evaluación Ambiental presentado por el Programa de Gestión Ambiental y Turismo en marzo de 2023 debió hacerse hincapié en su utilidad como punto de apoyo para la actividad antártica argentina y de otros Estados (Evaluación de Impacto Global de Petrel, 2023, p. 34) como contribución al desarrollo de la actividad científica.

La Directiva Política de Defensa Nacional constituye el documento base sobre el cual el Ministerio de Defensa guía su comportamiento en los próximos años; la inclusión de la iniciativa allí es otra muestra del lugar prioritario en que se coloca a la Antártida, así como de un activismo por parte de este ministerio que continúa promoviendo mejorar su logística para el logro de una mayor y más eficiente presencia en aquellas zonas en donde el país ya tiene presencia, así como en otras más adentradas en las cuales poder realizar investigaciones científicas.

El general de brigada Edgar Calandín, quien en diciembre de 2023 continúa ocupando el cargo de comandante conjunto antártico y, en

concordancia con lo anterior, mencionó que el COCOANTAR se propone como objetivo “(...) ir avanzando y hacer una ocupación efectiva de la Antártida (...)” (Calandín, 2022) (Mary, 2022, párr. 18). No obstante, como se dijo más arriba, cualquier planificación concreta sobre expediciones o construcciones debería considerarse también prioritaria para el MRECIC, independientemente del impulso político.

#### *4.2.3. Protección ambiental en las bases antárticas*

El Protocolo de Madrid y sus anexos vigentes representan los presupuestos mínimos a ser aplicados para el despliegue de la actividad antártica. La Argentina, asimismo, se ha comprometido a aplicar su legislación nacional como forma de incrementar su influencia internacional a través del resguardo ambiental.

La DNA es la encargada de que ambas normativas se cumplan a través del Programa de Gestión Ambiental y Turismo, quien recepta los proyectos científicos, técnicos y logísticos para considerar los impactos ambientales y controla la manipulación de residuos y las afectaciones ambientales que surjan en el transcurso de las campañas. Hasta 2018 debió comunicarse con los componentes antárticos por separado para la recepción de información de las bases, en cuyos años se registraron varios inconvenientes.

Investigaciones realizadas por la DNA arrojaron que en el período 2004-2009 hubo omisiones y retrasos en el envío de información ambiental sobre incidentes e informes de situación ambiental (Nota N° 160/2009) (Informe de Auditoría Externa de la AGN a la DNA N° 28, 2010, pp. 28-29) y que en el período 2004-2017 “algunas bases/operadores demostraron tener incorporado el procedimiento de remisión de los registros e informar todos los eventos, mientras que en otros casos resultaron escasos los registros reportados a lo largo de los 14 años analizados” (DNA, 2017, DT-11, p. 2 de la XXVIII RAPAL).

La persona a cargo del registro de la información en las bases recibe el nombre de Encargado Ambiental, quien, excepto en la base Carlini,

no responde directamente a la Dirección Nacional del Antártico. Por el contrario, debe presentar la información al jefe de base, quien luego la remite al componente del que forma parte hasta finalmente llegar a conocimiento del COCOANTAR, quien se comunica con la DNA (Garieta, 2024). La omisión de información no se puede entonces adjudicar al Encargado, sino al jefe de base que, por decisión propia, decidió no informar todos los eventos producidos bajo su responsabilidad.

No obstante, el personal militar sí recibe instrucción ambiental por parte de la DNA y de los propios componentes antárticos, por lo que se está lejos de la antigua percepción de bases militares y, en cambio, el resguardo ambiental se ha interiorizado como una tarea más a realizar para el COCOANTAR. Las omisiones en este sentido representan fallas de procedimientos más que generalidades producidas por la ausencia de reglamentación de las sanciones que le corresponden a quienes incumplan las responsabilidades incluidas en el Manual del Encargado Ambiental (DNA, 2016).

En 2018, la creación de la División de Prevención de Accidentes, Gestión Ambiental y Seguridad e Higiene (PREVAC) dentro del COCOANTAR tuvo por objetivo incrementar la articulación institucional:

El PREVAC es quien recopila información ambiental de las bases, gestiona el tratamiento y evacuación de residuos y elabora los informes de Evaluación Ambiental de las actividades logísticas y tiene comunicación directa con la DNA durante el armado del PAA (Díaz, 2024).

Pese a esta mayor comunicación, hasta el momento no se ha creado ningún mecanismo concreto para evitar omisiones de información ambiental a la DNA y se desconocen los avances hechos en materia de registros, al no haber realizado el MRECIC nuevas auditorías al respecto.

Sin embargo, se tomó conocimiento por medio del pedido de autoinspecciones de las últimas tres campañas antárticas a la Secretaría de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur de que no todas las bases brinda-

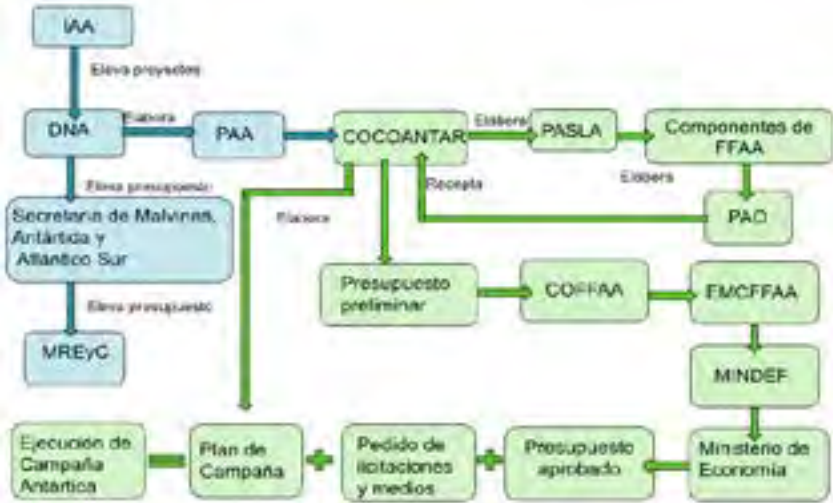
ron sus correspondientes autoinspecciones, así como que tampoco lo hicieron en las tres campañas requeridas, por lo que subsisten complicaciones sobre la recepción de información, no solo ambiental, sino también sobre el estado general de las bases.

#### *4.2.4. Planificación de las campañas antárticas*

El Plan Anual Antártico reúne la información de ambas campañas y guía las acciones de todo el personal científico-técnico y logístico. En 2011 se creó la Resolución Interministerial N° 1355 y 603, la cual estableció el Ciclo de Planeamiento del Sostén Logístico Antártico como resultado del trabajo hecho por la Comisión Interministerial para la Coordinación Logística Antártica creada “(...) para establecer los principios, responsabilidades y plazos de intervención que coadyuven a la implementación de la Política Nacional Antártica” (Informe de Auditoría Interna del MINDEF N° 088, 2017, pág. 10).

La normativa en cuestión enmarcó la realización de actividades a cargo de ambos ministerios en términos de años. De acuerdo con esto, la Campaña Antártica se ejecuta en los últimos meses del Año 0, debiendo comenzar la planificación para su ejecución dos años antes, en el Año -2, con la elaboración y presentación oficial del Plan Anual Antártico. Así, por ejemplo, en el caso de la Campaña Antártica de Verano 2023-2024, el PAA debería haberse aprobado en el transcurso del 2021 para que luego, sobre la base de las actividades científicas y técnicas a realizarse y los requerimientos de apoyo logístico para cada proyecto, el COCOANTAR elaborara el Plan Anual de Sostén Logístico (PASLA) y las Fuerzas Armadas sus Planes de Apoyo a las Operaciones (PAO).

Luego, en el año -1, la resolución determinó la realización y aprobación del presupuesto preliminar, debiendo para ello ser aceptado por el Comando Operacional de las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFFAA), para después ser aprobado por el Ministerio de Defensa e incorporado por el Ministerio de Economía. Finalmente, el COCOANTAR debe solicitar las licitaciones y el EMCFFAA y la Dirección de Logística Antártica gestionarlas.



Elaboración propia, basado en el Informe de Auditoría N° 088/2017 (pp.10-14).

No obstante, en la práctica el programa no se cumple en los tiempos que están previstos; desde su creación en 2011 no se ha seguido el orden de las tareas previstas, que, lejos de funcionar de forma estandarizada, se caracteriza por su dinamismo.

De acuerdo con una investigación interna del Ministerio de Defensa, “(...) la DNA normalmente eleva oficialmente su plan aproximadamente al inicio de cada CAV” (Informe de Auditoría Interna N° 088 sobre el MD, 2017, p. 2) y, si bien es cierto que el PAA se hace público alrededor de esa fecha, comienza a redactarse en el mes de marzo por medio de un diálogo directo con el COCOANTAR para ser aplicado a la Campaña de Verano que comienza en noviembre de ese año, aunque con un presupuesto ya aprobado (Humarán, 2023). En ese proceso, la DNA mantiene un diálogo constante con el COCOANTAR para, a la hora de incluir los proyectos científicos, tener en cuenta la viabilidad logística y si las tareas a realizar requieren de evaluaciones ambientales (Díaz, 2024).

De lo anterior deviene que se planifica el sostén logístico con un presupuesto elaborado el año anterior en pesos argentinos y, por tanto, desactualizado; esto hace necesario que el comandante conjunto anártico y el comandante operacional insistan por intermedio del EMC-FFAA al Ministerio de Defensa que gire más fondos para la realización de la campaña en tiempo y forma (Pérez Aquino, 2023).

Las causas de los fallos de procedimientos que desde 2011 provocan que la Resolución no haya sido cumplida tal y como está prevista en el programa se deben en parte a que el plan elaborado por la DNA es anual y su contenido no distingue entre proyectos científicos prioritarios ni metas a ser alcanzadas más allá del corto plazo.

En el pasado, si bien tampoco existieron planes de mediano y largo plazo complementarios como preveía la Ley Antártica, al ser elaborado el Plan Anual por el Ministerio de Defensa en función de metas científicas y logísticas establecidas por el mismo y con un presupuesto y equipamiento determinado previamente, en el marco, además, de una Dirección Nacional del Antártico contenedora de los medios aéreos y terrestres, fue en la práctica más sencillo ejecutar el programa.

En la actualidad, en cambio, aun habiendo el Decreto N° 2316 establecido que las investigaciones deben servir al mejoramiento con fines prácticos de los conocimientos y estar orientadas a ciertas líneas de investigación, las metas nacionales que puedan proyectarse están condicionadas no solo por la prohibición de exploración de minerales (Protocolo de Madrid, 1991, Art. 7), sino también por la influencia del Comité de Protección Ambiental sobre las investigaciones. Sus planes quinquenales, vale decir, incluyen los temas científicos que en los siguientes años se discutirán en las reuniones y que son adoptados por la Argentina en orden de incrementar su participación (Díaz, 2023).

De esta manera, cuando la DNA recibe los proyectos de investigación, debe evaluar si coinciden con lo considerado relevante internacionalmente, para de ese modo aceptarlo o denegarlo. Así, la función del IAA se reduce a presentar los proyectos y ejecutarlos, limitados por la

aprobación de la DNA y por la capacidad logística de los componentes antárticos.

La ausencia de una adaptación de los intereses internacionales a metas concretas a corto, mediano y largo plazo impide la conformación de planes proyectados a un mínimo de tres años, sobre los cuales fundamentar desde el COCOANTAR aumentos presupuestarios y prever las exigencias logísticas.

La continuidad de este asunto sin resolver desde 1970, complejizado por exigencias internacionales, sumado a inconvenientes propios de la administración pública como son el proceso de licitación y los presupuestos desactualizados y otros propios de los dos ministerios, deviene en procesos de planificación dinámicos que retrasan el inicio de las campañas. Esto acrecienta la percepción de antagonismos institucionales y con ello las acusaciones cruzadas de incumplimiento.

Queda por ver si en los próximos años se solucionarán las dificultades atinentes a la coordinación sobre la base de una revisión del Ciclo de Planeamiento Logístico Antártico, con el objetivo de que su contenido se vuelva al fin realizable, así como de reuniones periódicas entre las autoridades de las áreas especializadas de ambos ministerios, pudiendo hacer partícipes también a autoridades del Ministerio de Ciencia y Tecnología y del Ministerio de Economía.

Estas reuniones permitirían definir la estrategia a corto, mediano y largo plazo de la Política Nacional Antártica que involucre la percepción del Ministerio de Defensa, a quien lógicamente por su naturaleza le interesa profundizar la presencia como forma de asegurar el resguardo de la soberanía nacional, y al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, quien espera convertir al país en guía y ejemplo de las investigaciones científicas antárticas.

## CONCLUSIONES

La investigación realizada se propuso abordar la Política Nacional Antártica bajo un enfoque diferente al comúnmente utilizado de ponderar la gestión de un presidente y asignarle la mayor influencia sobre los acontecimientos. Se buscó, en contraposición, explicar la historia antártica a través de los cambios en las estructuras ministeriales y su rol como determinantes de la planificación y ejecución de la actividad, utilizando con ese fin la teoría de Proceso Organizacional de G. T. Allison. A continuación, se enuncian los hallazgos a los que se ha arribado en el transcurso del trabajo:

1. “El despliegue de la actividad antártica previo al Tratado Antártico es resultante de las tareas estandarizadas ejecutadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y por las Fuerzas Armadas, aún no concentradas en un Ministerio de Defensa, que, pese a los escasos mecanismos de articulación, funcionaron de manera complementaria”.

Ya sea que se analice el auxilio a la expedición sueca en 1903, la instalación de la primera base antártica, la adquisición del primer rompehielos, la construcción de bases o la creación del Instituto Antártico Argentino, todos tienen en común que fueron eventos producto de tareas previas, realizadas por instituciones gubernamentales que, a partir de 1904, tuvieron a su cargo la planificación y/o ejecución de la actividad antártica.

Así, por ejemplo, el desarrollo naval previo, la realización de expediciones, los viajes de reaprovisionamiento y de transporte de personal y materiales, el mantenimiento de material logístico, la realización de investigaciones científicas y las declaraciones diplomáticas fueron todas tareas necesarias que se mantuvieron durante todo este período y que juntas condujeron a la participación del país en el Año Geofisi-

co, sin lo cual no habría sido invitada la Argentina a la Conferencia de Washington, donde se decidió entre solo doce países la reglamentación en torno al uso del continente antártico.

Pero, además de las tareas ejecutadas individualmente por las instituciones, se requirió que las mismas tuviesen una congruencia entre sí, como efectivamente sucedió. El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y las Fuerzas Armadas funcionaron complementariamente porque ambos tuvieron el mismo objetivo de proteger los reclamos territoriales; el primero por medio de la labor diplomática y el segundo, a través de la ocupación y manifestación de presencia explícita.

2. “Los instrumentos jurídicos que generaron puntos de quiebre en las tendencias y vínculos institucionales entre 1959 y 2023 fueron el Tratado Antártico en 1961, la Ley Antártica en 1969, el Protocolo de Madrid en 1998 y el DNU N° 207”.

El Tratado Antártico provocó un cambio en las prioridades institucionales. El MRECIC dejó de destinar la labor diplomática exclusivamente a evitar conflictos territoriales y la vulneración de los derechos soberanos y, en cambio, debió comenzar a asegurarse de enviar delegaciones a las Reuniones Consultivas y a participar de la reglamentación del tratado constitutivo. El MINDEF, por su parte, dejó de destinar militares armados al continente, pasando a servir como sostén logístico para la actividad científica, aunque sin abandonar las expediciones.

Luego, la Ley Antártica hizo que el MRECIC perdiera mucha de su influencia sobre la actividad científica al eliminarse la Comisión Nacional del Antártico, quedando el MINDEF a cargo del establecimiento de sus metas. Además, la ausencia de mecanismos de articulación que excedieran la aprobación del MRECIC del PAA provocó un relegamiento del ministerio reducido a solo diseñar los objetivos de política exterior.

De esta manera, durante las décadas del '60 y '70, lo que prevaleció fue una ponderación de la presencia por sobre la ciencia, no por la existencia de gobiernos militares, sino por las tareas concentradas en el MINDEF y por presupuestos altos destinados a la compra de nuevo equipamiento y a la creación de nuevas bases.

Fue el Protocolo de Madrid, muchos años después, el que sentó las bases para un mayor involucramiento del MRECIC sobre el control de las bases militares que, aunque pudiera ser realizado por el MINDEF, se correspondía mejor con la naturaleza del MRECIC que tenía contacto directo con el entonces recién creado Comité de Protección Ambiental; vale aclarar que un incumplimiento del Protocolo supondría contradecir al Decreto N° 2316 en el afianzamiento de la participación argentina en el Sistema del Tratado Antártico.

Además, la necesidad de reorientar el STA a una actividad principalmente científica incrementó los fundamentos sobre la conveniencia de reducir la influencia militar en la actividad antártica argentina, hecho que finalmente se traduciría en el traslado de la DNA y del IAA al MRECIC a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 207.

La nueva descentralización supuso la necesidad de centralizar la coordinación entre ministerios, pero, en la práctica, la articulación entre tareas de ambas instituciones no ha logrado subsanar en los últimos veinte años inconvenientes producidos por el mantenimiento de percepciones institucionales y por la insuficiente reglamentación de los nuevos mecanismos de articulación.

3. “La concentración histórica de responsabilidad del Ministerio de Defensa sobre la actividad antártica en el siglo pasado es causa principal de la insuficiente coordinación interministerial de los últimos veinte años”.

Aquello sucede porque, aun habiéndose reducido las funciones del MRECIC, este continúa conservando su naturaleza y prioridades propias de la organización, no limitadas por el cambio de estructura. La

Antártida supone uno de los espacios que la Defensa Nacional incluye en su última Ley de Defensa Nacional como parte del territorio argentino a proteger, sobre la base del respeto de las normas internacionales (Ley N° 23554, 1988, Art. 5).

Esta ley, que es por la que actualmente se rige el MINDEF, establece que la Defensa Nacional se manifiesta “(...) a través de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos (...)” (Art. 3), lo cual exige, a diferencia del MRECIC, prever el curso de los acontecimientos en las próximas décadas que puedan afectar la soberanía en ese territorio y actuar en consecuencia.

La Argentina, a diferencia de otros Estados miembros más desarrollados, no cuenta con una capacidad militar que pueda ser desplegada de un momento a otro en caso de alterarse el acuerdo, por lo que el mantenimiento de las trece bases y la intención de incrementar la presencia logística y científica para así poder acceder hacia otras zonas del sector reclamado, aun cuando supone grandes gastos para el Estado, descansa sobre un fundamento claro que es realizar las medidas provisorias en pos del resguardo de los derechos soberanos.

Aquello se ha traducido en la práctica en la planificación de la iniciativa de reconstrucción de la base Petrel, frente a los inconvenientes de la base Marambio, que por sus características meteorológicas y su estructura obligan a gastar fondos en logística, que de tener la base Petrel podrían ser redirigidos al conocimiento de la Antártida profunda. El MRECIC no percibió la iniciativa como una necesidad inmediata, pero al contar con impulso político y un desembolso de fondos complementarios, se terminó por aceptar el proyecto.

El MINDEF, aún con el rol asignado de ser sostén logístico para el logro del PAA, no ha querido abandonar su participación en la realización de estrategias para el perfeccionamiento de la participación argentina en el STA, incluso cuando se evidencia una intencionalidad de reducir su influencia a través de la realización por parte del MRECIC de tareas sobre logística que corresponden a la organización militar, lo cual naturalmente produce resistencias.

A aquello se suman temas no solucionados desde hace décadas y arrastrados hasta la actualidad, como la ausencia de planes de mediano y largo plazo y la desfinanciación del Ministerio de Defensa, que, a pesar de algunos avances, se le sigue otorgando en promedio el 0,7% del PBI, de lo cual más del 80% se gasta en salarios y pensiones. Además, problemas burocráticos también se hacen presentes, como procesos de licitación y obligaciones ambientales para el personal, pero no reglamentados.

## RECOMENDACIONES Y REFLEXIONES FINALES

La Argentina cuenta con una presencia ininterrumpida en la Antártida desde hace más de cien años; siendo al día de la fecha el país con mayor cantidad de bases y, por ende, con la logística más compleja. Aquello exige un redireccionamiento del presupuesto nacional al Ministerio de Defensa que permita la adquisición de material logístico con el objetivo de hacer más eficiente la presencia argentina. De este modo, además de las tareas de reaprovisionamiento y de transporte de personal y material, se pueden emprender nuevos viajes por debajo del Círculo Polar con el fin de incrementar las investigaciones científicas y conocer el territorio que la Argentina reclama.

También se requiere solucionar la aplicación del Ciclo de Planeamiento; una forma de hacerlo sería, una vez establecido el nuevo Plan Quinquenal del COMNAP, realizar la conformación de un nuevo Grupo Asesor conformado por representantes con experiencia antártica del COCOANTAR, DNA, DNPEA e IAA que, en el término de cuatro meses y a través de reuniones semanales y sobre la base de las investigaciones internacionalmente relevantes, realice un único plan que contenga los proyectos científicos a ser realizados en la próxima Campaña Antártica. Lo anterior siempre que hubiere un tiempo prudencial entre la finalización del Plan y el comienzo de la CAV, así como las actividades proyectadas para ser cumplidas en los próximos cinco años, con referencias explícitas sobre la utilidad que aquellas investigaciones tendrán para el Sistema y para el país.

Deberían también considerarse las recomendaciones de los jefes de proyecto del IAA sobre otras investigaciones no incluidas en el Plan Quinquenal que supongan gran utilidad para el conocimiento del territorio. Luego, con respecto al COCOANTAR, la DNA, asesorada por el Coordinador Científico, debería mencionar en qué investigaciones está interesada y que por insuficiencia logística aún no ha podido concretar, debiendo el COCOANTAR planificar en adelante los presu-

puestos y el mantenimiento y adquisición de equipos que se deberán adoptar para el logro de las expectativas del MRECIC.

Por otro lado, se hace necesaria una revisión interna en el MRECIC sobre la utilidad en términos prácticos de continuar administrando las bases Brown y Carlini, incrementándose el presupuesto para las mismas en caso de decidirse por su continuación.

Finalmente, la reglamentación por parte de la DNA de los anexos del Protocolo de Madrid sobre las sanciones en caso de incumplimiento del personal civil y militar ayudaría a obtener una información más aproximada sobre el estado ambiental de las bases antárticas.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

### Bibliografía principal

- Allison G. T. (1988). *La esencia de la decisión*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Auditoría General de la Nación. (2010). *Informe de Auditoría Externa N° 28*. Recuperado el 2 de enero de 2024.
- Candiotti, A. M. (1960). *El Tratado Antártico y nuestras Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Optimus.
- Capdevila, R., Comerci, S. (2015). *Los tiempos de la Antártida. Historia Antártica Argentina*. Tierra del Fuego: Editora cultural Tierra del Fuego. Recuperado el 7 de octubre de 2023 de [https://issuu.com/museomaritimoushuaia/docs/los\\_tiempos\\_de\\_la\\_antartida](https://issuu.com/museomaritimoushuaia/docs/los_tiempos_de_la_antartida)
- Centro Naval. (1940). Crónica Nacional. En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval*. (pp. 745-749). Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 28 de agosto de 2023 de <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1418>
- Centro Naval. (1946). Crónica Nacional. En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval* (pp. 572-584, 705-711). Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 11 de agosto de 2023 de <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1456>
- Centro Naval. (1950). Notas profesionales. En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval* (pp. 289-294). Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 14 de agosto de 2023 de <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/996/browse?type=dateissued&order=ASC&rpp=20&value=1950-04>.

- Colacrai, M. (1997). Cambios y continuidades en la política antártica argentina, 1959-1983. *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*. 7 (12). 203-221. Recuperado el 10 de septiembre de 2023 de [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos\\_v7\\_n12\\_09.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos_v7_n12_09.pdf)
- Colacrai, M. (2021). La negociación y puesta en marcha del Tratado Antártico. Contexto internacional y percepciones políticas en el escenario doméstico de la Argentina. En Myriam Colacrai (coord.). *La Argentina en la Antártida a sesenta años de vigencia del Tratado Antártico* (pp. 43-58). Buenos Aires: CARI. Recuperado el 6 de noviembre de 2023 de <https://www.cari.org.ar/pdf/arg-tratadoantartico.pdf>
- Colacrai, M. (2013). La política antártica argentina y su compromiso con el Tratado Antártico. En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval* (pp. 267-276). Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 10 de septiembre de 2023 de <https://centronaval.org.ar/boletin/BCN836/836-COLACRAI.pdf>
- Dirección Nacional del Antártico. (1972). Antártida. *Revista Antártida*. 1 (2). 54-55. Recuperado el 08 de septiembre de 2023 de [https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/revantar02\\_0.pdf](https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/revantar02_0.pdf)
- Dirección Nacional del Antártico. (1976). Antártida. *Revista Antártida*. 1 (7). 33-20-21. Recuperado el 09 de septiembre de 2023 de [https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/revantar07\\_0.pdf](https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/revantar07_0.pdf)
- Dirección Nacional del Antártico. (1979). Antártida. *Revista Antártida*. 1 (9). 33-35, 64. Recuperado el 09 de septiembre de 2023 de [https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/revantar09\\_0.pdf](https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/revantar09_0.pdf)
- Dirección Nacional del Antártico. (1985). Antártida. *Revista Antártida*. 1 (14). 2-3. Recuperado el 16 de septiembre de 2023 de [https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/revantar14\\_0.pdf](https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/revantar14_0.pdf)

- Dirección Nacional del Antártico. (1987). Antártida. *Revista Antártida*. 1 (15). 2-3. Recuperado el 16 de septiembre de 2023 de [https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/revantar15\\_0.pdf](https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/revantar15_0.pdf)
- Facchin, E. L. (2021). Recuento histórico de las acciones antárticas argentinas en la década de 1950. En C. León, M. Jara, N. Llanos (coord.). *Antártica en la década del 50 Perspectivas desde el Cono Sur*. (pp. 79-111) Valparaíso: LW Editorial. Recuperado el 29 de agosto de 2023 de <http://www.lweditorial.cl/libro-ANTARTICA-esp%C3%B1ol.pdf#page=65>
- Fontana, P. (2021). Argentina y el cambio de rumbo en los años 1950. En C. León, M. Jara, N. Llanos (coord.). *Antártica en la década del 50. Perspectivas desde el Cono Sur* (pp. 127-144). Valparaíso: LW Editorial. Recuperado el 29 de agosto de 2023 de <http://www.lweditorial.cl/libro-ANTARTICA-esp%C3%B1ol.pdf#page=65>
- Humarán, A. (2021). Las Fuerzas Armadas y el sostén logístico. En Myriam Colacrai (coord.). *La Argentina en la Antártida a sesenta años de vigencia del Tratado Antártico* (pp. 81-102). Buenos Aires: CARI. Recuperado el 10 de enero de 2024 de <https://www.cari.org.ar/pdf/arg-tratadoantartico.pdf>
- Instituto Antártico Argentino. (1957). Instituto Antártico Argentino. *Revista Boletín del Instituto antártico argentino*. 2 (1). 12-15, 32. Recuperado el 10 de agosto de 2023 de [https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/biaav1n01\\_0.pdf](https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/biaav1n01_0.pdf)
- Instituto Antártico Argentino. (1958). Instituto Antártico Argentino. *Revista Boletín del Instituto antártico argentino*. 2 (3). 9-10. Recuperado el 10 de agosto de 2023 de [https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/biaav1n03\\_0.pdf](https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/biaav1n03_0.pdf)
- Instituto Antártico Argentino. (1960). Instituto antártico argentino. *Revista Boletín del Instituto antártico argentino*. 2 (7). 4-7. Recuperado el 10 de agosto de 2023 de <https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/biaav1n07.pdf>

- Instituto Antártico Argentino. (1961). Instituto Antártico Argentino. *Revista Boletín del Instituto Antártico Argentino*. 2 (9). 18-23.  
Recuperado el 10 de agosto de 2023 de <https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/biaav1n09.pdf>.
- Instituto Antártico Argentino. (1962). Instituto Antártico Argentino. *Revista Boletín del Instituto Antártico Argentino*. 2 (11). 2-3.  
Recuperado el 10 de agosto de 2023 de <https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/biaav2n11.pdf>
- Instituto Antártico Argentino. (1963). Instituto Antártico Argentino. *Revista Boletín del Instituto Antártico Argentino*. 2 (13). 9-10.  
Recuperado el 7 de enero de 2024 de <https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/biaav2n13.pdf>
- Instituto Antártico Argentino. (1963). Instituto Antártico Argentino. *Revista Boletín del Instituto Antártico Argentino*. 2 (14). 16.  
Recuperado el 7 de enero de <https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/biaav2n14.pdf>
- Instituto Antártico Argentino. (1965). Instituto Antártico Argentino. *Revista Boletín del Instituto Antártico Argentino*. 2 (18). 10.  
Recuperado el 7 de enero de <https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/biaav2n18.pdf>
- Instituto Antártico Argentino. (1966). Instituto Antártico Argentino. *Revista Boletín del Instituto Antártico Argentino*. 2 (19). 3-6.  
Recuperado el 10 de agosto de 2023 de <https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/biaav2n19.pdf>
- Ministerio de Defensa. (2017). *Informe de Auditoría N° 088 de cumplimiento del Plan Anual de Sostén Logístico Antártico (PASLA)*.  
Recuperado el 28 de diciembre de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/88\\_inf.def\\_088.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/88_inf.def_088.pdf)

- Palet, G. (2023). *Curso básico para buques que operen en aguas polares*. [Diapositivas de PowerPoint]. Buenos Aires: Armada Argentina, Dirección General de Educación de la Armada.
- Rinaldi, C. A. (2013). Desarrollo científico argentino en la Antártida. En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval* (pp. 147-156). Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 18 de agosto de 2023 de <https://centronaval.org.ar/boletin/BCN836/836-RINALDI.pdf>
- Vlasich, V. (2013). Institucionalización de la actividad antártica argentina: Visión de corto y mediano plazo del Programa Antártico Argentino. En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval*. (pp. 177-182). Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 16 de agosto de 2023 de <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN836/836-VLASICH.pdf>

## Bibliografía secundaria

- Agüero, D. (2011). Roberto Guyer y su propuesta de creación de una entente antártica de los países del hemisferio sur. *Revista Estudios hemisféricos y polares*. 1(2). 22-37. Recuperado el 01 de septiembre de 2023 de <https://revistaestudioshemisfericosypolares.cl/ojs/index.php/rehp/article/view/71>
- Aguilera, E. (2024). En medio de la campaña, portazo de la directora del antártico. *Diario Ámbito*. Recuperado el 23 de enero de 2024 de <https://www.ambito.com/edicion-impresa/en-medio-la-campana-portazo-la-directora-del-antartico-n5927656>
- Aramayo Alzérrec, C. (1949). *Historia de la Antártida*. Buenos Aires: Editorial Hemisferio.
- Auditoría General de la Nación. (2012). *Informe de Auditoría Externa N° 264*. Recuperado el 2 de enero de 2024 de [https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/Informe\\_264\\_2012.pdf](https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/Informe_264_2012.pdf)

- Ballvé, H. (1900). Cooperación de la República Argentina a la expedición antártica internacional y estudios magnéticos en nuestras costas. En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval*. (pp. 305-313). Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 01 de agosto de 2023 de <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1377>
- Ballvé, H. (1899). Proyecto del alférez de navío don Horacio Ballvé. En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval* (pp. 387-393). Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 01 de agosto de 2023 de <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1376>
- Bicego, Lewis, Mata, Porta. (2016). *Informe de Evaluación Externa Instituto Antártico Argentino*. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Recuperado el 2 de enero de 2024 de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/iee\\_iaa\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/iee_iaa_0.pdf)
- Caplan, S. G.; Eissa, S. (2015). *Análisis estratégico del sistema Malvinas, Antártida y Atlántico Sur*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa. Recuperado el 3 de octubre de 2023 de <http://cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1588/1/Documentos%20de%20trabajo%2028.pdf>
- Carvalho Cruz, M. L. (2013). Chile en la Antártida. En Centro Naval (coord.) *Boletín del Centro Naval* (pp. 243-248). Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN836/836-CARVALLO.pdf>
- Centro Naval. (1905). Armamentos navales. En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval* (pp. 680-684). Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 27 de agosto de 2023 de <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1382>
- Centro Naval. (1901). Crónica Nacional. En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval*. (pp. 186-187). Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 28 de agosto de 2023 de <http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1378/1/BCN-0211-0221.pdf>

- Centro Naval. (1903). Expedición de la Uruguay. (pp. 141-148). En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval*. Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 28 de agosto de 2023 de <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1380>
- Centro Naval. (1907). Naufragio del ballenero Austral. En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval*. (pp. 554-556). Recuperado el 27 de agosto de 2023 de <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/138>
- Centro Naval. (1903). Partida de la Uruguay. (pp. 345-349). En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval*. Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 28 de agosto de 2023 de <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1380>
- Centro Naval. (1903). Regreso de la Uruguay. (pp. 433-464). En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval*. Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 28 de agosto de 2023 de <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1380>
- Civale, M. L. (2022). Soberanía argentina en la Antártida: un recorrido desde comienzos del siglo **xx** hasta la firma del Tratado Antártico. *Revista Voces en el fénix*. (85). Recuperado el 20 de noviembre de 2023 de <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/soberania-argentina-en-laantartida-un-recorrido-desde-comienzos-del-siglo-xx-hasta-la-firma-del-tratado-antartico/>
- Colacrai, M. (2019). Argentina-Chile: Convergencia, Concertación y Cooperación en la Antártida. En Lorenzini, M. E. (coord.). *Zooms sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el siglo **xxi***. Rosario: UNLP. Recuperado el 2 de octubre de 2023 de [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/197201/CONICET\\_Digital\\_Nro.d97e2bb3-2a8c-4042-9ddc-56e0853741d0\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/197201/CONICET_Digital_Nro.d97e2bb3-2a8c-4042-9ddc-56e0853741d0_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

- Colacrai, M. (2003). Reflexiones en torno al régimen antártico y las relaciones argentino-chilenas. *Revista Cuadernos Política Exterior*. (73). 1-36. Rosario: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <http://www.publicacionescerir.com/pdf/CUPEA/cupea73.pdf>
- Comando Conjunto Antártico. (2019). *Informe final al Plan de Campaña. "Antártida 115" CAV 2018-2019 (CONFIDENCIAL)*. Recuperado el 29 de febrero de 2024 del EMCFFAA a través del pedido de información pública al MINDEF.
- Comando Conjunto Antártico. (2020). *Informe final al Plan de Campaña. "Antártida 116" CAV 2019-2020 (CONFIDENCIAL)*. Recuperado el 29 de febrero de 2024 del EMCFFAA a través del pedido de información pública al MINDEF.
- Comando Conjunto Antártico. (2021). *Informe final al Plan de Campaña. "Antártida 117" CAV 2020-2021 (CONFIDENCIAL)*. Recuperado el 29 de febrero de 2024 del EMCFFAA a través del pedido de información pública al MINDEF.
- Comando Conjunto Antártico. (2022). *Informe final al Plan de Campaña. "Antártida 118" CAV 2021-2022 (CONFIDENCIAL)*. Recuperado el 29 de febrero de 2024 del EMCFFAA a través del pedido de información pública al MINDEF.
- Comando Conjunto Antártico. (2023). *Informe final al Plan de Campaña. "Antártida 119" CAV 2022-2023 (CONFIDENCIAL)*. Recuperado el 29 de febrero de 2024 del EMCFFAA a través del pedido de información pública al MINDEF.
- Comando Operacional de las Fuerzas Armadas. (2012). *Directiva del comandante Operacional de las Fuerzas Armadas N° 12 (RESERVADO)*. Recuperado el 29 de febrero de 2024 del EMCFFAA a través del pedido de información pública al MINDEF.

- Comisión de Asuntos Logísticos y Operativos. (2018). *Anexo C: Informe de la Comisión de Asuntos Logísticos y Operativos*. RAPAL. Recuperado de <https://www.rapal.org.ar/es/documentos-presentados>
- Cornejo, H. (1890). Los acorazados. En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval*. (pp. 610-618). Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado de <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1368>
- Culleton, T. S., Trezza, V. A. (2021). En C. León, M. Jara, N. Llanos (coord.). *Antártica en la década del 50. Perspectivas desde el Cono Sur*. (pp. 19-40) Valparaíso: LW Editorial. Recuperado el 29 de agosto de 2023 de <http://www.lweditorial.cl/libro-ANTARTICA-espa%C3%B1ol.pdf#page=65>
- Delamer, G., Oyarzábal, G., Montenegro, G. J., Bergallo, J. y Santillán, H. (2010). Evolución del pensamiento estratégico naval argentino a lo largo de la historia. En Centro Naval (coord.) *Boletín del Centro Naval*. (pp. 209-220) Recuperado el 10 de agosto de 2023 de <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN828/828SANTILLANYOTROS.pdf>
- Dirección Nacional del Antártico. (2018). *Creación del Comando Conjunto Antártico*. RAPAL. Recuperado el 22 de diciembre de <https://www.rapal.org.ar/es/documentos-presentados>
- Dirección Nacional del Antártico. *Guía para la protección del medio ambiente antártico. Gestión de residuos antárticos*. Recuperado el 24 de diciembre de <https://cancilleria.gob.ar/es/iniciativas/dna/proteccion-del-medio-ambiente/material-para-desarrollo-de-campana-antartica>
- Dirección Nacional del Antártico. (2017). *La comunicación de los incidentes ambientales como herramienta para la mejora de la gestión ambiental de las bases antárticas*. RAPAL. Recuperado el 22 de diciembre de <https://www.rapal.org.ar/es/documentos-presentados>

- Dirección Nacional del Antártico. (2016). *Manual del Encargado Ambiental*. Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Recuperado el 24 de diciembre de <https://cancilleria.gob.ar/es/iniciativas/dna/proteccion-del-medio-ambiente/material-para-desarrollo-de-campana-antartica>
- Dirección Nacional del Antártico. *Protección del Medio Ambiente Antártico y Regulación Del Turismo*. Recuperado el 24 de diciembre de <https://cancilleria.gob.ar/es/iniciativas/dna/proteccion-del-medio-ambiente/material-para-desarrollo-de-campana-antartica>
- Dirección Nacional del Antártico. (2023). Renovación base antártica Petrel, Isla Dundee, Antártida. Recuperado el 7 de enero de <https://documents.ats.aq/EIES/EIA/02536spEMG%20Renovaci%C3%B3n%20de%20Base%20Petrel%20DEFINITIVA.pdf>
- Escola, M. Z. (1940). Las naciones australes de América y la continuidad geológica continental antártico-sudamericana. En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval*. (pp. 953-969). Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 28 de agosto de 2023 de <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1418>
- Ferrada Walker, L. V. (2021). La controversia por el dominio antártico ante la Corte Internacional de Justicia (1955-1956). En C. León, M. Jara, N. Llanos (coord.). *Antártica en la década del 50. Perspectivas desde el Cono Sur*. (pp. 249-262) Valparaíso: LW Editorial. Recuperado el 29 de agosto de 2023 de <http://www.lweditorial.cl/libro-ANTARTICA-esp%C3%B1ol.pdf#page=65>
- Fontana, P. (2020). El ‘problema antártico’ y el Tratado Antártico: génesis de un desenlace inconcluso. *Revista Estudios hemisféricos y polares*. 12 (1). 23-43. Recuperado el 20 de noviembre de 2023 de <https://www.revistaestudioshemisfericosypolares.cl/ojs/index.php/rehp/article/view/192>

- Fontana, P. (20 de septiembre de 2023a). *Historia antártica argentina. Del descubrimiento a la era heroica (fines del siglo XVIII-1920)*. [Clase virtual]. Módulo Antártida de la Diplomatura de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur. REDAPPE-UBA.
- Fontana, P. (5 de octubre de 2023b). *Historia antártica argentina. El gran despliegue antártico argentino (1946-1958)*. [Clase virtual]. Módulo Antártida de la Diplomatura de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur. REDAPPE-UBA.
- Fontana, P. (2014). *La pugna antártica: el conflicto por el sexto continente 1939-1959*. Buenos Aires: Guazuvirá Ediciones.
- García y Mansilla, M. (1883). El torpedo y el cañón. En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval* (pp. 238-242). Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 20 de agosto de 2023 de <http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1361/1/BCN-0001-0008.pdf>
- Gómez, L. E. (2021). No se ama y no se defiende lo que no se conoce: participación argentina en el Año Geofísico Internacional (1957-1958). En C. León, M. Jara, N. Llanos (coord.). *Antártica en la década del 50. Perspectivas desde el Cono Sur*. (pp. 65-78) Valparaíso: LW Editorial. Recuperado el 29 de agosto de 2023 de <http://www.lweditorial.cl/libro-ANTARTICA-espa%C3%B1ol.pdf#page=65>
- Hartlich, A. (2018). La Antártida sudamericana. La representación cartográfica austral durante el primer peronismo (1943-1955). *Revista Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*. 3 (7). 39-60. Recuperado el 26 de agosto de 2023 de [https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/2797/D7\\_ART3\\_hartlich\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/2797/D7_ART3_hartlich_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Hartlich, A. (2021). Bicontinentalidad argentina y peronismo en la Antártida suramericana. En E. L. Facchin (coord.). *Antártida: la mirada histórica latinoamericana y su proyección pedagógica integral* (pp. 225-251). Buenos Aires: UNDEF Libros. Recuperado el 27 de agosto de 2023 de <http://cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1749/1/15.%20HARTLICH.pdf>
- Irizar, J. (1903). Conferencia del Dr. Nordenskjöld. En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval*. (pp. 465-582). Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 28 de agosto de 2023 de <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1380>
- Jara Fernández, M. (2014). El canciller Federico Puga Borne y el intento de demarcación polar y antártica, 1907-1908. *Revista Estudios hemisféricos y polares*. 5 (2). 1-10. Valparaíso: Universidad de Playa Ancha. Recuperado el 10 de agosto de 2023 de [http://repositorioantartica.umag.cl/bitstream/handle/20.500.11894/1058/066-Jara-Revista\\_Estudios\\_Hemisfericos\\_y\\_Polares\\_Vol\\_5\\_n\\_2\\_%28Abril-Junio\\_2014%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorioantartica.umag.cl/bitstream/handle/20.500.11894/1058/066-Jara-Revista_Estudios_Hemisfericos_y_Polares_Vol_5_n_2_%28Abril-Junio_2014%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Jara Fernández, M. (1998-1999). Una disputa doblemente pospuesta: Chile y el territorio antártico, 1906-1948. *Revista Notas Históricas y Geográficas*. 9 (10). 131-137. Valparaíso: Universidad de Playa Ancha. Recuperado el 10 de agosto de 2023 de <https://revistanotahistoricasygeograficas.cl/carga/wp-content/uploads/2021/01/n9-10-10.pdf>
- Llanos Sierra, N. (2021). Misión en Sydney. Juan Domeyko Álamos y la cuestión antártica, 1956-1957. En C. León, M. Jara, N. Llanos (coord.). *Antártica en la década del 50. Perspectivas desde el Cono Sur*. (pp. 263-280) Valparaíso: LW Editorial. Recuperado el 29 de agosto de 2023 de <http://www.lweditorial.cl/libro-ANTARTICA-esp%C3%B1ol.pdf#page=65>

- Mary, G. (2022). *Gral. E. Calandín: Argentina tiene que ser la cabeza de los Programas Antárticos Latinoamericanos*. Diario Infodefensa. Recuperado el 30 de enero de 2024 de <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3459762/edgar-calandin-creo-argentina-tiene-ser-cabeza-programas-antarticos-latinoamericanos-parte-2>
- Membrana, J. J. (2021). El camino al polo sur. En E. L. Facchin (coord.). *Antártida: la mirada histórica latinoamericana y su proyección pedagógica integral*. (pp. 73-90). Buenos Aires: UNDEF Libros. Recuperado el 20 de agosto de 2023 de <http://23.227.181.236/bitstream/1847939/1741/1/7.%20MEMBRANA.pdf>
- Ministerio de Defensa. Bases conjuntas antárticas. Recuperado el 28 de octubre de 2023 de <https://www.argentina.gob.ar/armada/antartida/bases-antarticas>
- Ministerio de Defensa. (2023). Informe de Auditoría N° 26 de procesos gestionados por el Comando Operacional-Comando Conjunto Antártico. Evacuación de residuos históricos acumulados en las bases antárticas argentinas. Recuperado el 28 de diciembre de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/04/inf\\_def\\_26-2023\\_cocoantar.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/04/inf_def_26-2023_cocoantar.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2024). Autoinspecciones de las bases en las campañas antárticas 2020-2021 a 2022-2023. En Secretaría Malvinas, Antártida y Atlántico Sur (coord.). *Solicitud de acceso a la información pública*. Recuperado el 16 de febrero de 2024 de la Dirección Nacional del Antártico a través del pedido de información pública al MRECIC.
- Montenegro, G., Cortese, R. (2018). *La defensa nacional durante el primer peronismo. Doctrina, estructuras organizativas y planeamiento estratégico (1943-1955)*. Buenos Aires: UMET. Recuperado el 18 de agosto de 2023 de <https://umet.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/9.Montenegro-y-Cortese-Defensa-Nacional-durante-el-peronismo.pdf>

- Nota de la delegación argentina. (1994). *Estudio ambiental de las bases argentinas en operación durante la campaña antártica 1993-1994*. Recuperado el 22 de enero de 2024 de [https://documents.ats.aq/ATCM18/wp/ATCM18\\_wp027\\_s.pdf](https://documents.ats.aq/ATCM18/wp/ATCM18_wp027_s.pdf)
- Nota de la delegación argentina. (2001). *Implementación del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente por parte del Programa Antártico Argentino. Período 2000-2001*. Recuperado el 20 de enero de [https://documents.ats.aq/ATCM24/ip/ATCM24\\_ip035\\_s.pdf](https://documents.ats.aq/ATCM24/ip/ATCM24_ip035_s.pdf)
- Nota de la delegación argentina. (1972). *Recursos minerales. Efectos de la exploración minera*. Recuperado el 20 de noviembre de [https://documents.ats.aq/ATCM7/wp/ATCM7\\_wp037\\_s.pdf](https://documents.ats.aq/ATCM7/wp/ATCM7_wp037_s.pdf)
- Paolini, E. (2022). *Política antártica argentina 1946-1955 desde el enfoque de la autonomía heterodoxa*. (Tesis de grado). Universidad de Congreso, Mendoza.
- Parodi, S. (septiembre, 2007). *La Antártida: ¿un raro caso de continuidad en la línea de política exterior argentina?* Trabajo presentado en la I Jornada del CENSUD de análisis de la inserción de Sudamérica en el mundo. Buenos Aires: Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP. Recuperado el 2 de octubre de 2023 de [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/41119/Documento\\_completo.pon.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/41119/Documento_completo.pon.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Puglisi A. A. (2014). Roca y la Antártida. En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval*. (pp. 62-69). Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 10 de agosto de 2023 de <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN847/847-PUGLISI-ROCA.pdf>
- Reunión Consultiva del Tratado Antártico. (2003). *Informe Final de la XXVI Reunión Consultiva del Tratado del Antártico*. Madrid. Recuperado el 20 de septiembre de 2023 de [https://documents.ats.aq/ATCM26/fr/ATCM26\\_fr001\\_s.pdf](https://documents.ats.aq/ATCM26/fr/ATCM26_fr001_s.pdf)

- Santillana, S. N. (18 de octubre de 2023). *Conversatorio*. [Clase virtual]. Módulo Antártida de la Diplomatura Malvinas, Antártida y Atlántico Sur. REDAPPE-UBA.
- Santillana, S. N. (2013). Estrategia científica 2011-2021. En Centro Naval (coord.). *Boletín del Centro Naval*. (pp. 235-242). Buenos Aires: Centro Naval. Recuperado el 24 de diciembre de 2023 de <https://centronaval.org.ar/boletin/BCN836/836-SANTILLANA.pdf>
- SIPRI. (2022). *Military Expenditure Database [Base de datos de gastos militares]*. [Archivo de Excel]. Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute, database. Recuperado el 28 de octubre de 2023 de <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.sipri.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FSIPRI-Milex-data-1949-2022.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>
- Sitio no oficial del rompehielos ARA “Almirante Irizar”. *La Armada Argentina en la Antártida (1879-1939)*. Recuperado el 15 de diciembre de 2023 de <https://www.irizar.org/armada-antartida-879-39.html>
- Torchio, G. M. (2021). Las Fuerzas Armadas argentinas en la Antártida: obra pionera y trayectoria profesional del alférez de navío José María Sobral. En J. M. Arias Neto, F. da Silva Rodrigues, G. Soprano (coord.). *Fuerzas armadas, fronteras y territorios en Sudamérica en el siglo xx. Perspectivas y experiencias desde Argentina y Brasil*. (pp. 75-107). Buenos Aires: UNLP. Recuperado el 9 de agosto de 2023 de [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/152149/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/152149/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Torres Campos, R. (1896). *La Geografía en 1895: Memoria sobre el VI Congreso Internacional de Ciencias Geográficas celebrado en Londres*. Madrid: Establecimiento Tipográfico de Fortanet. Recuperado el 01 de agosto de 2023 de [https://bvpb.mcu.es/es/catalogo\\_imagenes/grupo.do?path=276937](https://bvpb.mcu.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=276937)

Vairo, C. P. (2021). Antártida argentina 1950-1960. Perón, Pujato, Leal. Inicio del turismo antártico desde Ushuaia. En C. León, M. Jara, N. Llanos (coord.). *Antártica en la década del 50. Perspectivas desde el Cono Sur*. (pp. 111-127). Valparaíso: LW Editorial. Recuperado el 29 de agosto de 2023 de <http://www.lweditorial.cl/libro-ANTARTICA-esp%C3%B1ol.pdf#page=65>

## Fuentes escritas

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (5 de octubre de 1872). Ley N° 568. Creación de la Escuela Naval.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (10 de octubre de 1898). Ley N° 3727. Ley organizando los Ministerios del Poder Ejecutivo de la Nación.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (7 de julio de 1949). Ley N°13529. Competencia de los Ministerios. Boletín oficial N° 16398, 8 de julio de 1949.

Presidente de la Nación Argentina. (1939). Decreto N° 35821. Comisión Provisional.

Presidente de la Nación Argentina. (1940). Decreto N° 61852. Comisión Nacional del Antártico.

Presidente de la Nación Argentina. (1946). Decreto N° 8944. Publicación de mapas de la República Argentina.

Presidente de la Nación Argentina. (1951). Decreto N° 7338. Instituto Antártico Argentino.

Presidente de la Nación Argentina. (1952). Decreto N° 2855. Instituto Antártico Argentino.

- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (25 de junio de 1954).  
Ley N° 14303. Ley Orgánica de los Ministerios del Poder Ejecutivo.  
Boletín Oficial N° 17696, 28 de julio de 1954.
- Presidente Provisional de la Nación Argentina. (26 de enero de 1956).  
Decreto Ley N° 1311. Instituto Antártico Argentino. Boletín N°  
18081.
- Presidente Provisional de la Nación Argentina. (20 de noviembre de  
1956). Decreto-Ley N° 21027. Instituto Antártico Argentino como  
organismo descentralizado. Boletín oficial N° 18296.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (11 de junio de 1958). Ley  
N° 14439. Ley orgánica de los Ministerios. Boletín oficial N° 18667,  
13 de junio de 1958.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (25 de abril de 1961). Ley  
N° 15802. Tratado Antártico. Boletín oficial N° 19532, 5 de mayo de  
1961.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (24 de diciembre de  
1968). Ley N° 18020. Creación del Consejo Nacional de Ciencia y  
Técnica.
- Presidente Provisional de la Nación Argentina. (29 de diciembre  
de 1969). Decreto N° 8460. Comando Conjunto de la Campaña  
Antártica.
- Presidente Provisional de la Nación Argentina. (31 de diciembre  
de 1969). Ley N° 18513. Dirección Nacional del Antártico. Boletín  
oficial N° 21884.
- Presidente Provisional de la Nación Argentina. (17 de junio de 1970).  
Decreto N° 46. Políticas Nacionales.

Presidente de la Nación Argentina. (4 de junio de 1986). Decreto N° 892. Estructura orgánica de la Dirección Nacional del Antártico. 15 de julio de 1986.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (13 de abril de 1988). Ley N°23554. Ley de Defensa Nacional. Boletín oficial N° 26375, 26 de abril de 1988.

Presidente de la Nación Argentina. (5 de julio de 1989). Decreto N° 1037. Comando Conjunto Antártico-Constitución. Boletín oficial N° 26673.

Presidente de la Nación Argentina. (5 de noviembre de 1990). Decreto N° 2316. Política Nacional Antártica. Boletín oficial N° 27006.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (9 de mayo de 1993). Ley N°24216. Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente. Boletín oficial N° 27667, 11 de junio de 1993.

Presidente de la Nación Argentina. (4 de febrero de 2003). DNU N° 207. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Boletín oficial N° 30090.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (15 de octubre de 2004). Decisión Administrativa N° 509. Dirección Nacional del Antártico. Boletín oficial N° 30509.

Presidente de la Nación Argentina. (21 de julio de 2008). Decreto N° 1179. Defensa Nacional. Boletín oficial N° 31454.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto-Ministerio de Defensa. (5 de mayo de 2008). Resolución Interministerial N° 476 y 834. Comisión Interministerial de Coordinación Logística Antártica.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto-  
Ministerio de Defensa. (2011). Resolución Interministerial N° 1355  
y 603. Ciclo de Planeamiento del Sostén Logístico Antártico.

Vicepresidente de la Nación Argentina en ejercicio del Poder  
Ejecutivo. (26 de marzo de 2016) Decreto N° 411. Administración  
Pública Nacional. Boletín oficial N° 33326.

Presidente de la Nación Argentina. (9 de agosto de 2016). Decreto N°  
925. Administración Pública Nacional. Boletín oficial N° 33437.

Jefe de Gabinete de Ministros. (18 de octubre de 2016). Decisión  
Administrativa N° 1146. Ministerio de Relaciones, Comercio  
Internacional Exteriores. Boletín oficial N° 33485.

Presidente de la Nación Argentina. (25 de abril de 2018). Decreto N°  
368. Comando Conjunto Antártico-Constitución. Boletín oficial N°  
33859.

Presidente de la Nación Argentina. (19 de diciembre de 2019). Decreto  
N° 50. Administración Pública Nacional. Boletín oficial N° 34266.

## Fuentes orales

Novella, M. (Economista; pertinencia por ser a octubre de 2023  
director nacional de Política Industrial del Ministerio de Defensa).  
Entrevista realizada el 14 de octubre de 2023, vía meet.

Parica, C. A. (Geólogo; pertinencia por desempeñarse desde hace más  
de 30 años como investigador del Instituto Antártico Argentino,  
habiendo participado de 22 campañas antárticas y sido dos veces  
jefe de base). Entrevista realizada el 20 de octubre de 2023, vía  
meet.

Pérez Aquino, C. (General de División (R); pertinencia por haberse desempeñado entre 2016 y 2020 como comandante Operacional de las Fuerzas Armadas). Entrevista realizada el 17 de noviembre de 2023, vía meet.

Treviranus, J. (General de Brigada (R); pertinencia por haberse desempeñado como comandante Conjunto Antártico en 2019). Entrevista realizada el 18 de noviembre de 2023, vía zoom.

Humarán, A. (coronel del Ejército Argentino; pertinencia por haberse desempeñado como comandante del Componente Terrestre Antártico y ser a diciembre de 2023 el jefe del Proyecto Petrel). Entrevista realizada el 25 de noviembre de 2023, vía meet.

Díaz, M. (Biólogo; pertinencia por haberse desempeñado como jefe de PREVAC y del PGAYT en el marco del Comando Conjunto Antártico y de la Dirección Nacional del Antártico). Entrevista realizada el 10 de enero de 2024, vía meet.

Montenegro, C. (coronel (R), pertinencia por haberse desempeñado como jefe de base Esperanza y como director de la Escuela Antártica). Entrevista realizada el 19 de enero de 2024, vía correo.

**Antonella Lourdes  
Gardino Anconetani**

**Políticas monetarias aplicadas entre los años  
2008 y 2018 por los Bancos Centrales de  
Argentina, Estados Unidos y México**

Director de tesis: Nicolás G. Sabatini Carbajal

Tutores metodológicos: Carla Riggio y Marcos Cohen

Licenciatura en Comercio Internacional

## CONTENIDO

Agradecimientos	213
Resumen	214
Abstract	215
Introducción	216
Capítulo 1. Marco teórico	218
Capítulo 2. Desarrollo y análisis de las políticas monetarias aplicadas en México	234
Capítulo 3. Desarrollo y análisis de las políticas monetarias aplicadas en Estados Unidos	256
Capítulo 4. Desarrollo y análisis de las políticas monetarias aplicadas en Argentina.	275
Capítulo 5. Comparación de países	299
Conclusión	306
Bibliografía	309
Anexos	324

## AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecerle a mi familia y amigos, especialmente a mis padres, a mis vecinos Bellelli y a mi marido, por acompañarme emocionalmente durante el proceso de mi carrera.

Gracias a Leonardo Maymó por enseñarme con dedicación las bases de Economía. Un agradecimiento a la tía Pi y al tutor Nicolas Sabatini por su competente orientación. Finalmente, quiero darle un especial reconocimiento a Camila Banco por crear la portada perfecta para esta tesina.

## RESUMEN

En el presente trabajo, elaboramos una comparativa sobre la conducción y el desarrollo de las políticas monetarias aplicadas por la Reserva Federal, el Banco de México y el Banco Central de la República Argentina, durante los años 2008 y 2018. El objetivo principal es analizar las políticas monetarias aplicadas por tales instituciones, comparar y relacionar la efectividad que tuvieron en cada país.

En el transcurso del marco teórico desarrollamos la teoría cuantitativa del dinero, la teoría general del empleo, el dinero y el interés, así como también el monetarismo. Luego, introducimos el análisis de cada banco central; analizamos los antecedentes, la estructura, los objetivos, el nivel de independencia que presentan, así como también contextualizamos brevemente la situación de cada país. Seguidamente nos enfocamos en el plan y el desarrollo de la política monetaria que aplicaron individualmente los tres bancos entre 2008 y 2018. Finalmente, realizamos un análisis y una comparación del contenido desarrollado precedentemente, analizando gráficos y concluyendo con un cuadro comparativo.

Palabras clave: política monetaria, poder adquisitivo de la moneda, dinero, Reserva Federal, Banco Central de la República Argentina, Banco de México, tasas de interés, esquema de metas de inflación.

## ABSTRACT

In the present thesis, we compare the management of monetary policies that were applied by The Federal Reserve, The Bank of Mexico, and Central Bank of Argentina, between 2008 and 2018. The main objective is to analyze and compare the effectiveness of the monetary policies that took place in each country during this period.

Throughout the theoretical framework we develop the quantitative theory of money, the general theory of employment, interest and money, and monetarism. Then, we get into the analysis of each central bank that includes the background, structure, objectives, level of independence, and briefly contextualizes the situation of each country. Subsequently, we focus on the plan and development of the monetary policy that the three banks individually applied between 2008 and 2018. Finally, we complement an analysis that compares the content provided throughout the report, analyzing graphs and concluding with a comparative table.

**Keywords:** monetary policy, purchasing power of money, money, The Federal Reserve, Central Bank of Argentina, Bank of Mexico, interest rates, inflation targeting.

## INTRODUCCIÓN

El dinero es un bien que utilizamos a diario; probablemente no todos sepamos de qué forma se regula o cuál es la cantidad que circula en la economía, lo que sí sabemos es que es un bien que podemos intercambiar por otros bienes y/o servicios. Asimismo, somos conscientes de que, además de la moneda nacional, existen otro tipo de monedas, a las cuales llamamos divisas. Entonces, cuando nos referimos al dinero en sí, hablamos tanto de la moneda nacional como de las divisas, pero no todas tienen el mismo valor adquisitivo; son bienes diferentes. Si bien esto es un tanto obvio, lo que no es tan evidente es por qué el valor de las monedas varía a lo largo del tiempo y cuáles son los factores que influyen en ello.

En la presente investigación estudiamos y realizamos una comparación de cómo los Bancos Centrales de México, Estados Unidos y Argentina regulan la cantidad de dinero circulante, es decir, qué tipo de políticas monetarias aplican, desde el año 2008 y hasta el 2018. Los factores que influyen en esta temática son múltiples y no logramos abarcarlos a todos, pero sí intentamos darle integridad al presente estudio.

Entre los interrogantes que intentamos responder, incluimos: ¿Cuáles fueron las políticas monetarias que utilizaron dichos países? ¿Durante cuánto tiempo y de qué forma dichas medidas fueron aplicadas? Y, ¿en qué medida los países lograron preservar su moneda mediante la aplicación de políticas monetarias?

El objetivo general de la investigación es comparar las políticas monetarias que utilizaron México, Estados Unidos y Argentina durante el periodo 2008-2018. Como objetivos específicos, presentamos los siguientes: Detallar cómo y cuándo las políticas monetarias fueron aplicadas en México, Estados Unidos y Argentina; analizar sus diferencias; y contrastar la efectividad que tuvieron en cada país.

Dado los objetivos del trabajo, partimos de la siguiente hipótesis: a comparación de la Reserva Federal y el Banco de México, el Banco Central de la República Argentina carece de un plan y de una ejecución consistente en la conducción de sus políticas monetarias que logren la preservación de la moneda nacional entre 2008 y 2018.

La siguiente investigación es por su finalidad básica, por su profundidad explicativa y por su amplitud monográfica. La abordamos desde el enfoque cualitativo y cuantitativo. Utilizamos el método comparativo e hipotético-deductivo. Con respecto a las técnicas, se lleva a cabo análisis documental y análisis de contenido.

Al utilizar un método comparativo, dedicamos un capítulo a cada país, utilizando los mismos criterios hacia los elementos sujetos de comparación. Empezamos con la presentación del ente que se encarga de aplicar la política monetaria, el Banco Central, describiendo sus antecedentes, estructura, objetivos y su nivel de independencia ante el gobierno. Luego continuamos describiendo brevemente la situación económica en la que se encuentra el país en 2008, nombrando las actividades económicas e industrias más importantes, la situación de su balanza de pagos y el impacto que tuvo la crisis inmobiliaria. Una vez contextualizada la situación del país, pasamos a explicar el plan de política monetaria que se plantea y luego el desarrollo de esta desde 2008 y hasta 2018, terminando el capítulo con los resultados que tienen las políticas monetarias en el nivel de precios, el tipo de cambio, el nivel de reservas y el crecimiento económico. En el caso de Argentina, el plan y desarrollo de la política monetaria se desarrollan en conjunto, ya que los lineamientos del plan de política monetaria tienen un cambio durante el periodo de estudio.

## CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

Para que podamos analizar, comprender y comparar las políticas monetarias de Argentina, México y Estados Unidos, resulta importante que desarrollemos algunos conceptos y teorías que nos habiliten un mayor entendimiento de la temática. Comenzamos con la definición de dinero y el concepto de políticas monetarias, luego continuamos con las teorías más relevantes que se han desarrollado respecto al uso y el control de la moneda de un país. Explicaremos la “Teoría cuantitativa del dinero”, tomando como referente principal a Irving Fisher, la “Teoría general del empleo, el dinero y el interés” de John Maynard Keynes y “El monetarismo”, haciendo alusión especialmente a Milton Friedman.

### 1.1. El dinero

El dinero es una evolución de los medios de intercambio que se han dado a lo largo de la historia. Desde una economía de trueque en la cual se canjeaban objetos entre sí para cubrir las necesidades, se pasó a utilizar el dinero-mercancía como medio de pago, luego dinero papel de pleno contenido y, más tarde, el dinero fiduciario, el cual utilizamos actualmente.

El dinero-mercancía es aquel que tiene un valor intrínseco, es decir, tiene el mismo valor como unidad monetaria que como mercancía. Pero para eso tiene que cumplir algunas características: debe ser duradero, transportable, divisible, homogéneo y de oferta limitada. Los metales como la plata y el oro cumplen estas características, y es por ello que fueron utilizados frecuentemente como dinero-mercancía (Mochón, F. y Becker, V., 2008, p.339).

El dinero papel de pleno contenido es un papel equivalente a la totalidad del valor escrito en él; se comenzó a utilizar en la Edad Media. Más tarde, este fue reemplazado por el dinero fiduciario o dinero signo, el

cual carece de valor como mercancía en sí. El valor del dinero fiduciario se lo concede la confianza que tienen los individuos en el mismo de que en el futuro podrán intercambiar ese papel por otro tipo de bienes, en pos de cubrir sus deseos y necesidades (Mochón, F. y Becker, V., 2008, p.340, 341).

Resaltando el papel de la confianza que tienen los individuos en el dinero, para que este funcione como medio de cambio, podemos acotar que Irving Fisher destaca la aceptabilidad del dinero como medio de intercambio y característica distintiva del mismo. El autor expone que el dinero no satisface ninguna otra necesidad que la de tener capacidad de compra sobre otros bienes, siendo estos últimos los que satisfacen las necesidades de los humanos (1922, p.28).

Por último, las tres funciones principales del dinero son las siguientes: Es aceptado como medio de cambio; se utiliza como unidad de cuenta, es decir, sirve como medida de valor; así como también es depósito de valor, es un activo plenamente líquido que permite transportar valor a lo largo del tiempo (Mochón, F. y Becker, V., 2008, p.344).

## 1.2. Política monetaria

Las políticas monetarias son un conjunto de medidas que adoptan los bancos centrales para influir en la cantidad de dinero de una economía (BCE, 2021, párr. 1). Podemos calificar a las políticas monetarias en dos grupos: expansivas o restrictivas. Las políticas monetarias expansivas tienen la finalidad de incrementar el empleo y la producción. Las restrictivas tienen la intención de controlar la inflación. Sin embargo, “las decisiones de política monetaria no ejercen sus efectos de manera directa en el nivel de precios” (Morales, M. A., 2015, p.33). Tampoco tienen efectos inmediatos en el nivel de empleo y producción. Para que la conducción de una política monetaria tenga efectos en los precios, el empleo y la producción, requerimos de un mecanismo de transmisión, en el cual hay factores que son controlados por el Banco Central y hay otros factores que están fuera de su alcance.

El mecanismo de transición de una política monetaria comienza con la utilización de un instrumento; los más comunes son la regulación de la tasa de interés de descuento, la variación del coeficiente legal de reservas de los bancos o las operaciones de mercado abierto (Montenegro Robles, R. A., 2011, p.43). Estos instrumentos tienen como objetivo intermedio modificar la base monetaria, la liquidez bancaria o los tipos de intereses a corto plazo, que a su vez tendrán un efecto sobre la demanda y la oferta agregada, y más tarde afectarán a los precios (Morales, M. A., 2015, p.35).

Según Mochón y Becker, a largo plazo el objetivo de la política monetaria es la estabilidad de precios; así también lo establece el Banco Central Europeo. Sin embargo, en determinadas situaciones, como una recesión, cada Banco Central tiene la libertad de elegir priorizar su objetivo de largo plazo o aplicar políticas monetarias expansivas para activar la economía (Mochón, F. y Becker, V., 2008, p.382).

### 1.3. Teoría cuantitativa del dinero

Tiene su origen a partir del efecto que tuvo la llamada “Revolución de los precios” a mediados del siglo *xv* y principios del siglo *xvi*. En este periodo, las grandes potencias europeas evidencian un notable incremento de oferta monetaria debido al ingreso de oro y plata proveniente de sus colonias. Sin embargo, el nivel de producción no aumentó al mismo ritmo. Esta situación excepcional para la época fue la causa por la que varios autores como Jean Bodin, John Locke y David Hume relacionaron la oferta monetaria con el nivel de precios. De todas formas, consideramos a Irving Fisher como el referente principal de la teoría cuantitativa del dinero, ya que fue capaz de sintetizar y demostrar la misma en una ecuación, la cual llamó “The Equation of Exchange” (The Purchasing Power of Money, 1922, pag. 19).

Irving Fisher nació en Nueva York en 1867. Estudió en la Universidad de Yale, consiguiendo un título de grado y más tarde un doctorado; también estudió en Berlín y París. Se desarrolló como investigador, profesor y activista. Fue parte de la escuela neoclásica y, entre sus

principales aportes en la economía, podemos destacar la teoría del equilibrio general, la teoría cuantitativa del dinero, la teoría del capital y del interés, en la cual desarrolla la diferenciación entre tipos nominales y reales, y también sus ideas sobre el ciclo económico. Murió con 80 años en 1947 en Nueva York (Argandoña, A., 2013, pág. 3-6).

La teoría cuantitativa del dinero afirma que, permaneciendo la velocidad de circulación y la cantidad de bienes consumidos inalterados, y en caso de que se incrementara la cantidad de dinero en circulación, los precios incrementarán en la misma proporción (Fisher, 1922, p.28). Para comprobar esta teoría, Irving Fisher formula la ecuación de intercambio, la cual define como una declaración, en forma matemática, de las transacciones totales efectuadas en un periodo determinado en una comunidad dada (Fisher, 1922, p.19). Podemos resaltar que la ecuación presenta ciertas limitaciones: comprende un número acotado de transacciones, de una comunidad en específico, en un periodo de tiempo determinado. Además, comprende ciertos supuestos que mencionaremos más adelante.

**$MV + M'V' = PT$**  (1922, p. 111).

La versión sintetizada de esta ecuación es  **$MV=PT$** , en la cual el autor parte de un supuesto de igualdad, donde el dinero total pagado es igual, en valor, al importe total de los bienes comprados (1922, p. 20). Por consiguiente, un lado de la ecuación representa el dinero y el otro lado representa los bienes.

Las variables que representan el dinero en la ecuación son:

**M** = cantidad promedio de dinero en circulación.

**V** = velocidad de circulación de dinero.

**M'** = cantidad de depósitos bancarios.

**V'** = velocidad de circulación de los depósitos bancarios.

Es importante que realicemos aquí algunas aclaraciones. Primero, Fisher considera tanto la velocidad de circulación de dinero como la velocidad de depósitos bancarios como constantes. También supone que la cantidad de dinero en circulación está determinada por la autoridad monetaria.

Las variables  $M'$  y  $V'$  surgen de la operación bancaria. El negocio de los bancos es tomar prestado dinero de acreedores y facilitar el mismo para los tomadores de crédito, cobrando así una tarifa por dicha operación, denominada interés. La cantidad de dinero que el banco presta se regula con la tasa de interés y con el porcentaje de reservas exigido legalmente. Cuando tienen reservas suficientes, van a disminuir la tasa de interés y así aumentarán la cantidad de préstamos; cuando prestan más cantidad de dinero de la que deberían y empieza a crecer el riesgo de insuficiencia, aumentan su tasa de interés, entonces pedir dinero prestado se encarece. Por consiguiente, los bancos cuentan con un menor volumen de reservas que el necesario para responder a sus obligaciones. Este dinero creado por el banco se denomina  $M'$ . Cualquier cambio en  $M$  se traduce en un cambio proporcional en  $M'$  y en su respectiva velocidad de circulación (Fisher, 1922, p.39).

En el segundo fragmento de la ecuación se representan los bienes y las variables son:

$P$  = índice de precios.

$T$  = volumen del comercio.

Durante el proceso de formulación de la ecuación, Fisher nota que los precios tienen diferentes grados de sensibilidad al cambio. Hay precios, como los alquileres, que están respaldados por un contrato y se mantienen rígidos. Existen otros precios más susceptibles al cambio, por ejemplo, los precios de las materias primas; estos precios aumentan en mayor proporción debido a las fluctuaciones en términos de disponibilidad estacional de varios de ellos. Entonces, para que podamos calcular un valor representativo de los precios de una canasta de

bienes (**P**), partiendo de la polaridad expresada anteriormente en este párrafo, necesitamos calcular un índice de precios. Para Fisher, el índice de precios indica recíprocamente el poder adquisitivo del dinero (1922, p. 105). Es tal la relevancia que le da Fisher a este concepto, que titula su libro “The Purchasing Power Of Money” (1922). Dice que el objetivo principal de este es explicar las causas que determinan el poder adquisitivo de la moneda.

El poder adquisitivo del dinero está medido por la cantidad de otros bienes que cierta cantidad de dinero puede comprar. Mientras más bajos los precios de los bienes, mayor será el número que se puede comprar con determinada cantidad de dinero (Irving, F. 1922, p. 18, 19).

Una vez realizadas algunas aclaraciones sobre las variables que figuran en la ecuación, podemos analizar las relaciones entre las mismas. Hay numerosas causas externas que pueden modificar las variables de la ecuación, por ejemplo, cambios en la población, mejoras en técnicas de producción, cambios en la frecuencia de pagos salariales, por solo mencionar algunas. Estos sucesos modifican una o más variables en la ecuación; las mismas cambiarán en pos de cumplir la igualdad de esta. Por ejemplo, una mejora en la infraestructura aumentará el volumen del comercio ( $T$ ), y la variación en esa variable, (si  $V$ ,  $M$ ,  $M'$  y  $V'$ ) se mantienen constantes, va a modificar a  $P$ , disminuyendo los precios para mantener la igualdad de la ecuación. Ahora bien, como Fisher considera la velocidad de circulación del dinero como constante, la cantidad de dinero como determinada por la autoridad monetaria y el volumen del comercio determinado por factores productivos exógenos, entonces el nivel de precios es normalmente el único elemento absolutamente pasivo en la ecuación de intercambio (1922, p. 99). Esto quiere decir que la variable **P** es la variable flexible, que se acomoda a los cambios. No va a influir en la cantidad de dinero o depósitos, en la velocidad de circulación o depósitos, así como tampoco en el volumen del comercio. Sino que, en caso de que las variables  $M$  o  $T$  cambien,  $P$  disminuye o aumenta para lograr la igualdad de la ecuación.

En conclusión, la teoría cuantitativa del dinero defiende que el aumento de la cantidad de dinero trae consigo una consecuencia inefable, que es el aumento de los precios y, a su vez, la disminución del poder adquisitivo de la moneda. Esta teoría es fundamentada con la ecuación de intercambio.

#### 1.4. Teoría general del empleo, el dinero y el interés

John Maynard Keynes tiene su auge luego del crack de la bolsa de valores de Nueva York en 1929. A grandes rasgos, pone en tela de juicio la teoría clásica (el liberalismo) y apoya la intervención del Estado en la economía. Keynes desarrolla una teoría orientada a lograr el pleno empleo, o la forma de estar lo más cerca posible de ello. Dentro de su teoría, aborda la relación entre la tasa de interés y el dinero, tema relevante dentro de la presente investigación.

Keynes nació en 1883 en Cambridge y se desempeñó como profesor, investigador y funcionario público. Entre sus obras más destacadas podemos nombrar *Las consecuencias económicas de la paz*, *Tratado sobre el dinero y Teoría general del empleo, el interés y el dinero*. Demostró oposición al capitalismo y defendió la intervención gubernamental para resolver los problemas económicos y regular los ciclos económicos. Tuvo y sigue teniendo mucha influencia en materia de política económica. John Maynard Keynes murió con 63 años en 1946 (Jahan, S., Mahmud, A. y Papageorgiou, C., 2014, pág. 53, 54).

La teoría propone lo siguiente: si se aumenta la cantidad de empleo, se aumenta el ingreso y eso hace que se aumenten los ahorros; por consiguiente, aumentaría el nivel de inversión, y de esta forma, la economía crece. El empleo o volumen de ocupación depende de: a) función de la oferta agregada,  $\phi$ , b) propensión a consumir,  $\chi$ , y c) volumen de inversión,  $D_2$  (Keynes, 1943, p.58). Estas tres variables se explican en los siguientes párrafos.

En primer lugar, según Keynes, la **oferta agregada** es la cantidad de bienes y servicios que ofrecen las empresas a los diferentes niveles de

precio. Representa también los recursos productivos disponibles, esto quiere decir, mano de obra, materia prima y los gastos en los que se incurra en el proceso de producción. Además, nos indica la cantidad de puestos laborales que ofrece la industria en su conjunto. Los empresarios van a producir la cantidad de bienes que esperan vender, y solo van a emplear los recursos productivos necesarios para ello. Dicha expectativa de venta está determinada por la demanda agregada, que es la sumatoria de consumo de los individuos en los diferentes niveles de precio. El punto de equilibrio entre la demanda y la oferta agregada es el que determina el nivel de ocupación; a ese punto Keynes lo llama la demanda efectiva (Keynes, 1943, p.54-56).

La **propensión a consumir** depende de varios factores, de los cuales el más importante es cuán grande sea el nivel de ingreso. Según el autor, cuando el ingreso aumenta, el consumo también aumenta, pero en menor proporción, debido a ciertos factores subjetivos que fomentan a los individuos a abstenerse de gastar sus ingresos. Argumenta que, una vez que las personas cubren sus necesidades básicas, el consumo de estas no va a aumentar cada vez que aumenta su salario. Cuando, de forma contraria, el salario se reduce, la propensión a consumir se va a ver reducida en menor medida que este último (Keynes, 1943, p. 124).

En tercer lugar, otra variable que determina el nivel de ocupación es el **volumen de inversión**. La cual depende de las expectativas, de la eficiencia marginal de capital y de las tasas de interés. Keynes explica la eficiencia marginal del capital como el incentivo para que los empresarios deseen invertir, “relación entre el rendimiento probable de producir una unidad más de esa clase de capital y el costo de producirla” (Keynes, 1943, p.147). Asimismo, dice que la tasa de interés es la recompensa por no atesorar, por no retener dinero. Ahora bien, Keynes nos dice que la tasa de interés será empujada hasta aquel punto de la curva de demanda de inversión en que la eficiencia marginal del capital en general sea igual a la tasa de interés de mercado, y este será el nivel de volumen de inversión (1943, p.147). Con otras palabras, invertir en capital tiene que rendir más que depositar dinero en el banco y recibir intereses por ello. Inversamente, pedir dinero para invertir tiene que

costar menos que la ganancia que se espera recibir después de haber invertido ese dinero en determinado negocio.

Una vez explicados los conceptos más relevantes dentro de la teoría general, podemos hacer evidente el manejo apropiado entre la tasa de interés y el dinero que propone Keynes con el objetivo de incrementar el nivel de empleo. Keynes dice: “La expectativa de una baja en el valor del dinero alienta la inversión y, en consecuencia, el empleo en general, porque eleva la curva de la eficiencia marginal del capital” (1943, p.152). Si seguimos la lógica que propone Keynes, sucedería lo siguiente: cuando esperamos precios mayores, aumentaremos la producción (nivel de inversión); por ende, incrementaremos los recursos empleados en ella, es decir, los puestos de trabajo. El mayor empleo trae consigo un aumento en los salarios nominales y se traduce en adición en el consumo, lo cual eleva la demanda agregada. Una disminución de la cantidad de dinero se traducirá en un aumento de la tasa de interés y tendría el efecto contrario a lo explicado anteriormente.

Si bien en la teoría de Fisher explicamos que un aumento en la cantidad de dinero disminuye el poder adquisitivo del mismo, dicha declaración tiene implícitos dos supuestos que, según Keynes, no deberían creerse como tales. El primero, que la sociedad no demuestra ningún tipo de incertidumbre y por ello la velocidad de dinero es constante; el segundo, que existe pleno empleo. Cuando se tiene en cuenta que la propensión a consumir es menor al total de los ingresos, entonces la velocidad de circulación de dinero no es constante. Asimismo, cuando consideramos que existe la desocupación, la perspectiva cambia, y lo que propone el autor en cuestión es enfocarnos en aumentar la demanda efectiva.

Keynes no niega que los precios aumentan cuando se aumenta la cantidad de dinero, pero aporta que, mientras exista desocupación, el empleo crecerá cuando se incremente la cantidad de dinero. La proporción de aumento en la ocupación a consecuencia de un aumento en la cantidad de dinero depende de cómo se distribuye ese aumento entre el aumento de precios, salarios, volumen de producción y volumen de

ocupación. En conclusión: “Los precios ascienden gradualmente a medida que la ocupación crece” (Keynes, 1943, p.285).

Con respecto al manejo de la tasa de interés, el autor defiende que la disminución de esta significa mejores condiciones para proveer fondos de inversión; también propone que el Estado regule la tasa de interés con tal motivo. Sugiere que en tiempos de recesión se debería mantener una tasa de interés relativamente baja para que aumente la eficiencia marginal de capital (el incentivo a invertir).

Finalmente, podemos concluir que, para Keynes, la deficiencia de la demanda efectiva es lo que frena la producción y reduce el crecimiento de la economía. Para evitar dicha deficiencia, el gobierno puede intervenir a través de la disminución de impuestos, para aumentar la propensión a consumir, y la fijación de la tasa de interés, para impulsar la inversión (Keynes, 1943, p. 353). En otras palabras, el aumento en la cantidad de dinero y una disminución de la tasa de interés aumentan el nivel de empleo.

## 1.5. El monetarismo

El auge de los monetaristas se da alrededor de 1970, principalmente como consecuencia de la “ineficiencia de las políticas keynesianas” para resolver la acentuación de la inflación, un lento crecimiento y un aumento de las tasas de desempleo en numerosos países (Argoña, A., 2020, p.31). Como mencionamos anteriormente, tomaremos como referente principal de esta teoría a Milton Friedman.

Friedman nació en Nueva York el 31 de julio de 1921, realizó su carrera académica y profesional en Estados Unidos, estudió en la Universidad de Rutgers, en la Universidad de Chicago y en la Universidad de Columbia. Fue profesor, investigador y asesor. Friedman defendió el libre mercado y la no intervención por parte del Estado, refutó al keynesianismo y fue considerado como líder del monetarismo. Entre otras actividades, dedicó varios años de investigación al National Bureau of Economic Research (1973-1981). Una de sus obras más destacadas

fue el libro escrito con colaboración de Anna Schwartz, “A Monetary History in the United States, 1867-1960”. También podemos destacar que en 1977 recibió un premio Nobel de Economía. Falleció el 16 de noviembre de 2006 (Ravier, A., 2016, pág. 124-139).

Friedman relata al keynesianismo como una revolución de la teoría cuantitativa del dinero y al monetarismo o la Escuela de Chicago como la contrarrevolución de la teoría de Keynes (2008, pp. 13, 14). Un aporte importante en materia económica que refleja tal contrariedad entre las ideas keynesianas y monetaristas es la teoría de la renta permanente, la cual se opone a la función de consumo que propuso Keynes. Si bien Friedman y Keynes acuerdan en que el consumo de los agentes depende de su ingreso, aquí Friedman diferencia el ingreso temporal del permanente. Sostiene que las decisiones de consumo dependen principalmente de la renta permanente y considera que los cambios en la renta transitoria son desviaciones temporales y aleatorias. De esta manera, se contradice la utilización de la política fiscal estabilizadora y los efectos de un multiplicador keynesiano (Argoña, A., 1990, p. 6, 7).

El discurso “The role of monetary policy” es un buen punto de partida para que analicemos los aportes y las críticas que realiza Friedman sobre el manejo del dinero. El autor comienza mencionando que existe un acuerdo amplio sobre los objetivos más importantes de la política monetaria, siendo estos: lograr un alto nivel de empleo, mantener precios estables y fomentar el crecimiento de la economía. Sin embargo, también aclara que no hay un acuerdo contundente en que estos objetivos son compatibles entre sí, tampoco en cuál de ellos es más relevante y cuáles deberían ser sustituidos. Por último, Milton Friedman dice que hay menos acuerdo aún de que los instrumentos utilizados para llevar a cabo la política monetaria pueden cumplir varios de estos objetivos simultáneamente (1968, p.1).

De esta forma, el autor afirma que la primacía de los objetivos de la política monetaria ha ido variando a lo largo del tiempo, como también lo han hecho los instrumentos utilizados con el fin de cumplirlos. Dice que esta mutación ha sido liderada por los cambios radicales de

pensamiento sobre el rol que cumple el dinero en la economía. Según Friedman, se corre el peligro de asignar a la política monetaria un papel mayor del que puede cumplir, y de esta forma, impedirle que haga la contribución que sí es capaz de hacer (1968, p.5).

Friedman, en su discurso, despliega dos limitaciones de la política monetaria, que han sido ampliamente creídas como alcanzables, pero que, según él, no lo son. La política monetaria no puede determinar el nivel de la tasa de interés ni tampoco el nivel de empleo a largo plazo (1968, p.6). Esto nos da pie para mencionar la crítica que realiza el autor hacia el modelo de Phillips (2008, p.88).

La teoría de Phillips nos dice que tenemos que elegir entre un nivel bajo de inflación y un nivel alto de desempleo, o un nivel bajo de desempleo con un nivel alto de inflación (Friedman, M., 2008, p.88). Milton Friedman afirma que, si bien hay un intercambio entre empleo e inflación, este es solo temporal, y no es consecuencia de la inflación en sí, sino de la no anticipación de esta (1968, p. 11).

Friedman justifica que, si bien una política monetaria expansiva tiene un efecto colateral a corto plazo, que aumenta la demanda y reduce el desempleo, luego los agentes analizan los cambios en los precios futuros, y tal efecto expansivo desaparece (2008, p.33). Él declara: “Dado que no se puede engañar a toda la gente todo el tiempo, la verdadera curva de Phillips de largo plazo es vertical” (2008, p. 98).

La precedente objeción está acompañada de un fundamento empírico. Friedman realiza un estudio en el cual analiza la tasa de cambios de precios al consumidor y el nivel de desempleo de 7 países industrializados entre los años 1956 y 1971 (Francia, Alemania, Italia, Japón, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos). Si bien concluye que la crisis del petróleo de 1973 golpeó a todos los países, ya antes de este suceso, la mayoría de los países muestra una asociación clara entre una inflación en ascenso junto con un incremento del nivel de desempleo (2008, p.123). Mientras aumentaban los niveles de inflación, el empleo no lo hacía al mismo ritmo; según Friedman, gracias a este fenóme-

no llamado estanflación, se acentuó la discrepancia entre magnitudes reales y nominales (2008, p.89).

Correspondiente a la temática del nivel de ocupación, Friedman aporta el concepto de “tasa natural de desempleo”, un término paralelo a la tasa natural de Wicksell (1968, p.6). No se refiere a un mínimo irreducible de desempleo, más bien a que esa tasa de empleo es coherente con las condiciones reales existentes en el mercado laboral. Entonces, según este concepto, el nivel de desempleo se puede disminuir si hay cambios en variables reales, como condiciones laborales, información disponible de puestos de trabajo o una creciente población de personas habilitadas para trabajar. Usa el término natural para distinguir entre fuerzas reales y fuerzas monetarias (Friedman, M. 1968, p. 8, 9). Entonces, en este sentido, el autor concluye que el dinero es neutral, y el nivel de empleo no depende de la tasa de inflación. Adiciona que los cambios en la demanda nominal agregada solo causarán errores y desviaciones transitorias en relación con la tasa natural de desempleo (Friedman, M., 2008, p.128).

Como mencionamos anteriormente, según la presente teoría, la política monetaria no puede definir el nivel de empleo, ni tampoco la tasa de interés por un periodo muy largo, pero sí puede tener un gran impacto en esas variables. El mayor poder que tiene la política monetaria, según los monetaristas, es que puede evitar que el dinero mismo sea una fuente de perturbaciones. Friedman trae a colación el ejemplo de la gran depresión de los años 30, y afirma que, de haberse manejado la política monetaria de la forma correcta, la recesión no hubiera tenido lugar o no hubiera sido tan severa. Mientras la mayoría de los economistas, y sobre todo los keynesianos, interpretaron que la política monetaria fue ineficaz, Friedman defiende que el problema fue que se permitió una reducción abrupta en la base monetaria y hubo ausencia de liquidez bancaria por parte de la Reserva Federal; según él, no se aplicó ninguna política (1968, p.12).

Los monetaristas dicen que el único objetivo de la política monetaria debe ser lograr una estructura monetaria sólida, con una inflación

baja, predecible y estable; no se deben incluir objetivos de variables reales como el nivel de producción o empleo (Friedman, M., 2008, p. 33, 34). También expresan que la política monetaria puede utilizarse para compensar algunas fuerzas externas que desestabilicen la economía, pero que se debe actuar con cautela y con seguridad sobre los posibles efectos, pues según Friedman, el conocimiento para reconocer pequeñas perturbaciones, predecir cuáles serán sus efectos y qué política aplicar para contrarrestar esos efectos es muy pobre (1968, p.14).

Cabe mencionar que, como los monetaristas buscan darle prioridad a la preservación del valor de la moneda, impulsaron que se genere una mayor independencia entre las políticas del gobierno y el funcionamiento del banco central, es decir, que este último esté libre de influencias políticas. Se distinguen grandes aportes en el marco de la institucionalización de los bancos centrales; por ejemplo, fomentaron que rinda cuentas y que sea lo más transparente posible con el público (Argoña, A., 2020, p.34).

Un tema que estudió mucho Friedman fue la inflación; él la define de la siguiente forma: “La inflación es siempre y en todas partes un fenómeno monetario, resultado de una expansión más rápida en la cantidad de dinero que en la producción total” (2008, p.29, 36). Friedman explica el procedimiento de este fenómeno de la siguiente manera. El aumento o disminución de la tasa de crecimiento monetario requiere de un periodo de adaptación de la producción y los precios a la nueva cantidad de dinero total. De esta forma, cuando hay un aumento en la oferta monetaria, tal adaptación se expresa como una expansión en la economía, la cual es considerada un efecto colateral deseable, pero una expansión trae consigo un aumento de precios. En el caso de implementarse medidas macroeconómicas para contener la subida de precios, los primeros resultados tenderán a verse en una caída general de la producción y el empleo, en 6 o 9 meses; y luego, supondrá un periodo de entre 12 y 18 meses para que los efectos se trasladen sobre las tasas de inflación (Friedman. M., 2008, p.41).

De esta manera, Friedman argumenta que no existe ningún problema técnico para terminar con la inflación, sino que el verdadero obstáculo es político. Una de las razones es que detener la inflación resultaría en un periodo de desaceleración económica y otra es que privaría al gobierno de recibir una renta que percibe sin legislación (2008, p.35).

La solución para reducir la inflación, según Friedman, es simplemente una disminución en la tasa de crecimiento monetario, reduciendo el gasto público, aumentando los impuestos o financiando el déficit presupuestario del gobierno con préstamos tomados del público en lugar de crear dinero (2008, p.38). También propone la aplicación de cláusulas de indexación en los precios de los contratos, que funcionen tanto en el aumento como en la disminución de estos. Según el autor, sería hacer contratos en términos reales y no nominales. Esto garantiza que la inflación afecte del mismo modo a distintos precios y salarios. De esta forma, una disminución en la oferta monetaria tendría efectos más parejos en los cambios en la producción y el nivel de precios; asimismo, habría un aumento transitorio y no tan abrupto del desempleo (2008, p. 43, 58, 59).

Finalmente, podemos concluir que los monetaristas recomiendan que la política monetaria esté guiada por un objetivo único y claro, que esta sea practicada con cautela y que esté libre de presiones políticas. Esto quiere decir que, según esta teoría, no debemos utilizar la política monetaria en pos de lograr objetivos como aumentar el nivel de empleo o el bienestar social, debido a que no tendría un resultado eficiente en ese aspecto. El único objetivo de la política monetaria, el cual debe llevarse a cabo mediante el Banco Central, debería ser mantener un nivel de inflación bajo, constante y predecible, es decir, buscar la preservación del valor de la moneda.

Una vez vistos los conceptos de dinero y políticas monetarias, y vista la teoría cuantitativa, la teoría general y el monetarismo, logramos un marco conceptual y teórico que nos pone en contexto para comenzar a desarrollar nuestra investigación.

Es oportuno mencionar que hay determinadas aristas que incurren en la temática, y que de ser incluidas en la investigación también tendrían un espacio en el presente marco teórico, como por ejemplo las políticas fiscales o, en otras palabras, el gasto público. No nos explayamos en las mismas por el mero hecho de simplificar el análisis. Sin embargo, cabe mencionar que tanto las políticas monetarias como las fiscales son herramientas que el gobierno utiliza para influir en la economía. Se trata de acciones independientes, pero muchas veces se requiere de la coordinación de estas para atravesar determinadas situaciones (Banco Central Europeo, s.f.). El trabajo en conjunto y los resultados de estos dos tipos de políticas son un tema para una investigación aparte, pero sí es importante que el lector tenga conocimiento de ello y de que nuestro enfoque se centra en la conducción, desarrollo y resultados de las políticas monetarias.

## CAPÍTULO 2: DESARROLLO Y ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS MONETARIAS APLICADAS EN MÉXICO

### 2.1. Banco Central de México

La institución encargada de ejercer la política monetaria de México es el Banco de México. Por ende, le daremos un espacio importante en la investigación, comenzando con los hechos precedentes directos que impulsaron su creación.

#### 2.1.1. Antecedentes

El Banco de México (BANXICO) comienza sus funciones como Banco Central oficialmente el 1 de septiembre de 1925. Un antecedente importante fue la presentación sin éxito de un proyecto llamado “Gran Banco del Imperio Mexicano” en 1822, el cual tenía el objetivo de crear una institución capaz de emitir billetes. Casi un siglo más tarde, en 1917, México estableció la creación de un Banco Único de emisión, bajo control gubernamental, el cual demoró 7 años en comenzar sus operaciones como tal (Banco de México, s.f., “Antecedentes”, párr. 1-5).

Para aquella época, México necesitaba reactivar el crédito en el país, fortalecer la confianza en el papel moneda y establecer un nuevo sistema bancario. Se le concedió al Banco Central la facultad de emitir billetes, con ello regular la circulación monetaria, las tasas de interés y el tipo de cambio, así como también se dispone de la capacidad de operar como institución de crédito y descuento (Banco de México, s.f., “Fundación”, párr. 2 y “Despegue”, párr. 1).

La primera reforma importante que tuvo el Banco de México fue la Ley monetaria en 1931, en la cual se retira de circulación las monedas de oro y plata. Luego, en 1932, se promulga una Ley Orgánica, en la cual se hizo obligatoria la asociación de los bancos comerciales al Banco Cen-

tral, el cual deja de operar como banco comercial, convirtiéndose en el banco de los bancos. En esta misma ley se flexibilizaron las normas para la emisión de billetes y se afianzó el papel moneda como principal instrumento de pago. Además de las funciones anteriormente otorgadas al Banco de México, también comienza a manejar las cuentas del gobierno federal, centralizar las reservas bancarias y es prestamista de última instancia (Banco de México, s.f., “La recesión de 1929”, párr. 1, 3, 4). Otra reforma importante ocurre en 1936; se promulga una nueva Ley Orgánica, la cual restringe los límites del crédito que se le puede otorgar al Gobierno, con objetivos de librar al Banco de México de toda “nota inflacionista”. La misma es reformada y en 1938 se pone en rigor (par. 2, la crisis platista).

En abril de 1994 se otorga autonomía al Banco de México. Dicha autonomía se refleja de la siguiente forma. Primero, se declara que mantener el poder adquisitivo de la moneda es la misión del Banco de México, escrita en el mandato constitucional. Por otro lado, se integra la Junta del Gobierno de forma alternada, de forma que esté libre de influencias políticas. Y, por último, la ley concede independencia administrativa al banco. De esta forma, ninguna autoridad puede exigir al Banco la concesión de crédito, y el banco central se enfoca en controlar el dinero en circulación (Banco de México, “Banco de México en...”, párr. 1, 2).

### *2.1.2. Estructura*

La ley de creación del Banco de México establece su naturaleza, sus finalidades, sus funciones, sus operaciones y, entre otros ítems, las normas para la elección de los cargos que gestionan la administración de este. La ejecución de las actividades del Banco de México será encomendada a un Gobernador y a una Junta de Gobierno; de allí se extienden unidades técnicas y secretarías que responden a tales entes (art. 38, Ley del Banco de México).

La junta de gobierno estará conformada por cinco miembros; uno de ellos será el gobernador, elegido por el poder ejecutivo federal, y los

demás se denominarán subgobernadores. Los miembros de la junta de gobierno serán elegidos por el presidente y aprobados por el Senado o, en su defecto, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (art. 38, Ley del Banco de México).

La designación de los cargos de la Junta de Gobierno se dará de forma escalonada para promover la autonomía de sus funciones. El cargo de gobernador tendrá una duración de 6 años y su elección tendrá lugar en enero del cuarto año calendario de cada administración presidencial. El oficio de los subgobernadores tendrá una duración de 8 años; la elección de uno de ellos acontecerá cada 2 años, en el primer, tercer y quinto año calendario de cada administración presidencial. Los miembros pueden ser reelectos, siempre y cuando cumplan con el requisito de tener menos de 75 años en la fecha de inicio del respectivo cargo. La remoción de alguno de los miembros de la Junta no se efectúa a menos que exista una causa grave, la cual es revisada por el presidente, el Senado o la Comisión Permanente (Banco de México, s.f., p. 1-3).

El Banco de México resalta que la alteración de los miembros de la junta de gobierno fortalece la autonomía de la institución. Así como también, la larga duración de los cargos fomenta que los miembros actúen con miras a un horizonte de mediano y largo plazo (Banco de México, s.f., p. 2).

Es requisito legal que el Banco de México rinda cuentas a través de la presentación de informes a un órgano legislativo. El Banco envía un informe trimestral sobre los principales indicadores macroeconómicos al Congreso de la Unión, así como también expone al ejecutivo federal y al Congreso de la Unión las actividades y la ejecución que tuvo el Banco en el ejercicio anterior. De igual forma, presenta el presupuesto que requiere la institución para el ejercicio inmediato y la política monetaria que se instrumentará. Estos requerimientos buscan honrar la transparencia del Banco (Banco de México, s.f., pp. 4, 5).

### 2.1.3. *Objetivos*

La finalidad del Banco de México es “proveer a la economía del país de moneda nacional (...) procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda (...) promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar un buen funcionamiento de los sistemas de pago” (Ley del Banco de México, art. 2).

Las funciones que se le asignan al Banco de México son las siguientes:

I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;

II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;

III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;

IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;

V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y

VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera (Ley de Banco de México, art. 3ro).

Respecto a las reservas, el Banco de México contará con reservas internacionales que serán utilizadas para contribuir a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y también para compensar los desequilibrios en la balanza de pagos. Estas reservas son activos que se compondrán de divisas, oro, títulos y valores pagaderos a fu-

turo; el Banco de México busca que sean activos seguros y de amplia liquidez (Ley de Banco de México, arts. 18-20).

#### *2.1.4. Nivel de independencia ante el gobierno nacional*

Mencionamos anteriormente que en 1994 se otorgó autonomía en la administración del Banco de México, así como también se estableció como objetivo prioritario mantener el poder adquisitivo de la moneda. Este acto permite que el Banco Central tenga una independencia clara con respecto al gobierno de turno, y se pueda enfocar, sin pretensiones políticas, en el cumplimiento de sus objetivos primarios (Banco de México, “Intr.,” parr. 1, 2). Otro aspecto que hace a la independencia del banco es la forma en la que está planteada la junta de gobierno, los periodos de los respectivos cargos y la alteración de estos.

De la mano de la independencia y autonomía, el Banco de México refuerza el marco de transparencia mediante la rendición de cuentas, con la intención de “consolidar la credibilidad en el actuar institucional y alcanzar la estabilidad” (Alejandro Díaz de León, A., 2018, p.4). El Banco de México tiene la obligación de presentar al Poder Ejecutivo y al Congreso anualmente un documento en el cual detalla la conducción de la política monetaria para el año correspondiente. Tal obligación está establecida en el artículo 51 de la Ley del Banco. En el documento también se incluye la evolución económica y la ejecución de la política monetaria del ejercicio anterior.

BANXICO considera que su activo más importante es la confianza del público (Alejandro Díaz de León, A., 2018, p.9). Con lo dicho precedentemente podemos concluir que el Banco de México tiene un nivel muy alto de independencia respecto del gobierno.

## **2.2. Situación país**

Los Estados Unidos de México son calificados por el Banco Mundial como una de las 15 economías más grandes en el mundo. Una de las características que podemos destacar es la participación comercial a

nivel internacional que ha logrado este país, aprovechando las oportunidades externas, pero muchas veces también quedando expuesto a la coyuntura de crisis internacionales. Tal es la influencia de fuerzas externas que el mismo Banco de México (BANXICO), en un informe, relata algunos hechos internacionales puntuales como causantes del crecimiento económico y así como también de su desaceleración. Según el BANXICO, el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), firmado en 1994, ayudó a obtener una tasa de crecimiento promedio del 3% anual en los años subsecuentes. Luego, dicha tasa se ve reducida a un 2,4% anual entre 2002 y 2007, debido al ingreso de China a la OMC y a una desaceleración económica por parte de Estados Unidos (Banco de México, 2018, p. 2).

El modelo liberal que ha seguido México ha acrecentado particularmente la influencia de Estados Unidos. Un ejemplo de ello ha sido el impacto de la crisis de las dot-com que se dio alrededor del 2000, la cual tuvo impactos más profundos en México que en el propio país norteamericano. Para esa época Vicente Fox Quesada era el presidente; si bien decía tener objetivos de crecimiento del PBI del 7% anual, se aplicaron políticas centradas en la estabilización de precios y el balance fiscal, que debido al contexto externo resultaron procíclicas y desaceleraron la economía de México (Calva, J. L., 2005, párr. 3 “Macroeconomía de la recesión.”).

Otro hecho que nos demuestra la estrecha relación entre México y Estados Unidos es el volumen de intercambio comercial. En 2008, el 80% del total de las exportaciones de México fueron destinadas a Estados Unidos, mientras que las exportaciones destinadas al resto de América suman tan solo un 10%. Por otra parte, en el mismo año, se importó desde EE. UU. el equivalente al 50% del total de las importaciones; entretanto, desde el resto de América, se importó solo un 12%. Aproximadamente un 40% del total de las inversiones extranjeras directas en dicho periodo fueron estadounidenses. Asimismo, un factor que afecta indirectamente a la demanda interna de México son las remesas familiares provenientes de su vecino; en 2007 se efectuaron más de 75 mil remesas por un monto aproximado de 26 mil millones

de dólares (INEGI, 2009, cuadro 16.3, 16.4, 16.39, 16.38).

Si analizamos la conformación del PIB de México en el primer trimestre de 2008, podemos concluir lo siguiente. Tan solo el 3% está ocupado por las actividades primarias, incluyendo a la agricultura, cría y explotación de animales, así como también aprovechamiento forestal, pesca y caza. Alrededor del 35% está conformado por actividades secundarias; abarca la minería, la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final, la construcción y las industrias manufactureras. La industria más importante dentro del grupo de las actividades secundarias es la industria manufacturera, abarcando el 48% del total, seguida por la minería (24%) y la construcción (23%). Asimismo, el 58% del PBI está conformado por actividades terciarias; esta es la agrupación más grande y diversa; incluye la distribución de bienes, comercio al por mayor y por menor, transporte, operaciones de información, servicios, entre otras actividades (INEGI, 2018, p.4). Entre las actividades más importantes que podemos destacar en este grupo se encuentra el servicio inmobiliario, abarcando el 19% del total, seguido por el comercio al por menor (15%), el comercio al por mayor (11,5%) y el transporte, que abarca un 11% de este grupo (Banco de México).

Durante la década anterior a 2008, México presenta un déficit en la balanza comercial; las importaciones fueron mayores que las exportaciones. La inversión extranjera directa se muestra en promedio ascendente en este periodo, al igual que las remesas familiares. Asimismo, la variación de las reservas internacionales se muestra positiva, excepto por el año 2006 (Banco de México, 2009, p. 2, 5, 7).

Antes de 2008, México ya había firmado 9 tratados de libre comercio, 3 de complementación económica y un tratado marco. A pesar de contar con numerosos socios comerciales, el principal es Estados Unidos (CEPAL, 2010, p.12).

En términos generales, México ha logrado una apertura comercial, estabilidad económica y un considerable desarrollo industrial en las

últimas dos décadas. Sin embargo, su alta dependencia con Estados Unidos se califica como uno de sus principales problemas económicos (Saavedra, M., 2008, p.22). El Banco de México examina que, en términos de eficiencia del uso de los recursos productivos, disminución del empleo informal, reducción de la pobreza y en la creación de valor por encima de la búsqueda de ganancias inmediatas, el país tiene aspectos para mejorar (Banco de México, 2018, p.6).

### *2.2.1. Impacto de la crisis financiera de 2008 en México*

México tiene una relación estrecha con Estados Unidos; cuando este crece económicamente, también lo hace la economía mexicana. La contracara de esta relación es que cuando Estados Unidos sufre una crisis, la misma se traslada a México con igual o mayor magnitud. Este fue el caso con el desprendimiento de la crisis financiera de 2008, también conocida como la crisis de las hipotecas subprime.

Mientras que el mecanismo de transmisión de la crisis para la mayoría de los países fue financiero, para el caso de México el mayor impacto ocurrió en el sector real de la economía (De la Cruz, G., 2015, “Conclusiones”, párr. 2). Empezando por una reducción abrupta de la cantidad total de exportaciones (33%), sobre todo de manufacturas hacia Estados Unidos, se suma la caída del precio del petróleo, uno de los principales productos exportados por México. Tal caída del valor de las exportaciones petroleras (alrededor del 62%) afectó a la balanza comercial y a los ingresos públicos, debido a que Pemex es un monopolio estatal y una fuente muy grande de ingresos fiscales; en 2008, por ejemplo, representó un 37% del total de estos (Ros, J., 2012, p.30).

Además de la caída de las exportaciones, las inversiones y las remesas también disminuyeron intensamente luego de la crisis que atravesó Estados Unidos y su consecuente recesión económica. En el caso de las remesas, se reducen en un pequeño porcentaje en 2008, y en 2009 y 2010 caen en un 15% en comparación a 2008, casi 4 mil millones de dólares. En el primer trimestre de 2009, el PBI total de México disminuyó casi un 7%; el sector de manufacturas es el que se ve más afecta-

do con la caída del 10.6% respecto al trimestre anterior (Ros, J., 2012, p.27, p.35).

A pesar de que México conocía que su economía está muy ligada a la estadounidense en cuanto a las exportaciones manufactureras, el petróleo, las inversiones y las remesas, como indicamos anteriormente, no relajó la política monetaria y fiscal inmediatamente después de la crisis, debido a sus objetivos de presupuesto equilibrado y estabilidad de precios (los cuales se desarrollarán en mayor profundidad). Esta medida es criticada, ya que una política monetaria restrictiva para un momento de recesión como el que estaba empezando a transitar México agudizó de alguna forma la crisis, y podemos notarlo en la caída de casi el 7% del PBI en 2009 (Ros, J., 2012, p.41).

### 2.3. Plan de política monetaria en México

La finalidad que persigue el Banco de México para la conducción de la política monetaria es mantener la estabilidad de precios. Durante el periodo de estudio de la presente investigación, en México se utiliza un “esquema de objetivos de inflación” para cumplir los objetivos de la política monetaria.

En 2001 se anunció oficialmente que el Banco de México procuraría lograr a largo plazo un nivel de inflación del 3%. Al principio siguió con un esquema de agregados monetarios hasta que notó que la relación entre la base monetaria y la inflación dejó de ser estable. Entonces comenzó un periodo de transición entre este último y el esquema de metas de inflación con influencia en las tasas de interés (R. Gutiérrez, 2023, p.192).

Desde 1996 hasta 2003 utilizó un objetivo operacional de saldos acumulados, y luego, desde 2003 hasta 2008, un objetivo operacional de saldos diarios. Ambos de estos objetivos intermedios afectaron principalmente a la base monetaria, y estaban enmarcados en un esquema de agregados monetarios. Sin embargo, en 2004 se comienza a utilizar la tasa de interés interbancaria a un día como tasa de referencia, para

poder adoptar finalmente un esquema con metas de inflación. Este se establece oficialmente en 2008, utilizando como principal objetivo operacional la tasa de interés intercambiaria a un día (R. Gutiérrez, 2023, p.196).

Es decir, si bien el Banco de México fue contundente con su meta de mantener la estabilidad de precios y precisamente buscar un nivel de inflación del 3%, le llevó tiempo poder emplear eficientemente un esquema de metas de inflación. Específicamente, la pertinente transición tomó alrededor de 4 años.

El régimen de metas de inflación se basa en reconocer públicamente que se busca priorizar la estabilidad de precios, establecer el objetivo de inflación en el mediano plazo, observar la inflación subyacente, es decir, la inflación después de quitar la suba de precios temporales, y analizar las causas de esta. A la vez, para que el esquema de objetivos de inflación funcione, los agentes económicos tienen que creer que el Banco es transparente en sus acciones y que cuenta con autonomía suficiente para cumplir su objetivo principal sin que otros intereses se interpongan en el medio. Es decir, en este tipo de esquema, las expectativas juegan un rol muy importante (Banco de México, p. 1).

Para lograr la meta de inflación, como mencionamos en el marco teórico, se requiere de un mecanismo de transmisión, que comienza con la utilización de un instrumento que influye a un objetivo operacional, especificado en la conducción de la política monetaria a seguir, y luego más tarde, afectará a variables económicas. Tales como las tasas de interés a corto y largo plazo, el tipo de cambio, el precio de otros activos al crédito y las expectativas de los agentes económicos. Dichas variables son canales de transmisión que afectan las decisiones de consumo, ahorro e inversión y, por ende, a la demanda agregada y, finalmente, a la inflación” (R. Gutiérrez, 2023, p.200). En la figura 1 representamos el mecanismo de transmisión de la política monetaria según el Banco de México.

El objetivo final de la política monetaria que establece el Banco de México es lograr un nivel de inflación del 3% anual con una posible variabilidad de más o menos un punto porcentual (León, J., s.f., p.11). Se mide a través de la variación del índice nacional de precios al consumidor (INPC).

El Banco de México cuenta con diferentes instrumentos o herramientas, a corto y a largo plazo, para inyectar o retirar liquidez del mercado, y con ello alcanzar un objetivo operacional: gestionar y regular la tasa de interés interbancaria a un día. De los instrumentos a corto plazo, podemos mencionar las operaciones de mercado abierto, facilidades de créditos y depósitos y las ventanillas de liquidez de corto plazo. En cuanto a las herramientas de largo plazo, las más utilizadas por el Banco son la compra y venta de títulos de deuda, los depósitos de regulación monetaria y la ventanilla de liquidez a largo plazo (BANXICO, s.f., p. 1).

Figura 1: Mecanismo de transmisión de la política monetaria.



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de México.

Las operaciones de mercado abierto son el instrumento más utilizado por el Banco de México para proveer o disminuir liquidez en el mercado a corto plazo. Para incrementar la liquidez, realiza subasta de créditos o compra de valores. De forma contraria, para retirar recursos, ejecuta subastas de depósitos o vende valores.

El Banco de México determina cuánto dinero hay que inyectar o retirar para que los saldos de las cuentas corrientes de los bancos finalicen el día nivelados. Las subastas de crédito o de depósitos se realizan en dos horarios, a las 10 de la mañana y a las 5:30 de la tarde. El monto estimado se da a conocer diariamente a través de la página oficial del Banco de México, y se preserva un monto de 600 millones de pesos para ser utilizados una vez conocidos los saldos al cierre de los sistemas de pagos en la subasta de la tarde, para evitar que se cause un exceso temporal de liquidez (Banxico, s.f., p.2).

Los canales de transmisión de la política monetaria operan de forma simultánea y están relacionados entre sí. Podemos mencionar los siguientes:

- Tasa de interés: en el corto plazo, las tasas de interés se mueven en la misma dirección que varía la tasa interbancaria que dispone el Banco Central, pero las tasas de interés de largo plazo también se ven influenciadas por las pretensiones futuras sobre la inflación y el nivel de riesgo de inversión que tienen los agentes económicos. Asimismo, si las tasas de interés a largo plazo aumentan, esto fomentaría a las familias a ahorrar más, lo cual disminuiría su consumo.
- Crédito: cuando ocurre una disminución de la tasa de referencia, los inversores se ven más atractivos a tomar créditos; en cambio, si la tasa de referencia aumenta, esto implica mayor costo y también disminución en los rendimientos de proyectos empresariales.
- Tipo de cambio: si hay una suba de la tasa de interés objetivo, puede resultar atractivo para inversionistas extranjeros, lo que atrae capital extranjero y puede resultar en una apreciación, ya que en México existe un tipo de cambio flexible. A su vez, esto encarece

los precios de productos nacionales y disminuye los precios extranjeros, lo cual termina afectando a la balanza de pagos.

- Canal de expectativas: lo que se espera que ocurra con los precios y el desarrollo económico depende de la credibilidad que tenga el Banco de México en cuanto al cumplimiento de sus objetivos (R. Gutiérrez, 2023, p.200, 201).

El Banco de México modifica las variables de las cuales posee control para lograr el objetivo final de inflación, y paralelamente influye en las cuales no tiene control, como por ejemplo las expectativas, las cuales pueden ser una fuente de presión inflacionaria. Una de las formas de influir en las expectativas sobre la inflación es mejorando la transparencia y la autonomía que tiene el Banco Central.

El Banco de México busca medir las expectativas de los agentes económicos a través de encuestas. Las mismas están dirigidas a especialistas en economía pertenecientes al sector privado y se publican mensualmente en la página oficial del Banco. El contenido de las encuestas se ha ido modificando a través del tiempo con el fin de incorporar más información sobre variables y elementos económicos; se cuestionan los pronósticos sobre la inflación, el crecimiento del PIB, la tasa de interés, el tipo de cambio y la balanza comercial. El objetivo que tiene el banco con estas encuestas es anclar las expectativas de inflación y orientar las mismas de acuerdo con la política monetaria instrumentada (Morales, M, 2015, p.56, 57).

La brecha entre la inflación esperada y la inflación efectiva se ha reducido notablemente desde que se comenzó a aplicar el esquema con metas de inflación, excepto por el año 2008, debido a la crisis financiera. Podemos notar que controlar las expectativas de la inflación esperada se trata de un trabajo constante y, si un año la inflación efectiva es más alta que la inflación esperada, el año consecuente a este tendrá una expectativa de inflación mayor (Morales, M., 2015, p.59). De esta forma, es importante que entendamos que hay influencia de las expectativas de los agentes económicos en el proceso de transmisión de la política monetaria; es por ello que el Banco de México, además de

observarlas, trata de influir en las mismas (Morales, M., 2015 p.76).

## 2.4. Desarrollo de la política monetaria entre 2008 y 2018

En la presente sección desarrollaremos cómo el Banco de México manejaba la tasa de interés interbancaria, ya que es el principal instrumento que utiliza entre 2008 y 2018 para regir su política monetaria.

Durante el 2008, en un contexto de incertidumbre, México atraviesa ciertas dificultades. En materia monetaria, cambiaria y financiera, se presentaron los siguientes obstáculos. Por un lado, los inversionistas buscaron activos financieros más seguros y se dio una fuga de capitales hacia la calidad. También hubo una depreciación y una mayor volatilidad en el tipo de cambio, que comprometió la deuda externa pública y corporativa que México tenía en ese momento. Así como también se restringieron las condiciones al acceso financiero externo. Todos estos factores generaron un deterioro en el sistema financiero (Banxico, 2008, p.9).

El Banco de México intervino en el mercado cambiario, realizando una subasta de 4,758 millones de dólares y otra por un monto de 11,000 millones de dólares. También, el Banco de México, para atender una volatilidad de cambio que persistía, estableció un mecanismo temporal de divisas, “línea swap” con Estados Unidos (Banxico, 2008, p.10).

Durante el 2008 tuvieron lugar presiones inflacionarias ocasionadas principalmente por un incremento en los precios internacionales de las materias primas, el aumento de precios de ciertos bienes y servicios públicos por parte del Gobierno Federal y efectos de la depreciación cambiaria en los precios. Con esa lectura, el Banco de México decidió incrementar la tasa de interés de referencia en 25 puntos base, pasando de 7.50% a 8.25%. Se mantuvo dicha tasa durante todo el resto del año (Banxico, 2008, p.13).

En 2009 la recesión se profundizó y, considerando que las presiones inflacionarias descendían, el Banco de México redujo la tasa de interés considerablemente durante el primer semestre del año, pasando de ser de 8,25% a 4,5% a partir de julio, manteniendo tal tasa de forma constante por un largo periodo (Gutiérrez, R. Acevedo, 2023, p.204). En el gráfico 1 podemos observar cómo se disminuye abruptamente la tasa intercambiaria de referencia, desarrollando así una política monetaria expansiva, para luchar contra la recesión por la que atravesaba México en ese momento.

Gráfico 1: Tasa de interés objetivo Banco de México.



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de BANXICO.

Contemplamos que las tasas se mantienen en un nivel bajo desde principios de 2009 hasta fines de 2016. Asimismo, notamos que al principio del 2016 el Banco de México decide aumentar gradualmente la tasa de interés y durante 2017 y 2018 hay un aumento de tasas sostenido. En esta época, Estados Unidos aumenta sus tasas de interés, y

esto produce que varios inversores se vean atraídos por este tipo de tasas, lo cual evoca una fuga de capitales en México y una apreciación del dólar estadounidense. Como México y Estados Unidos tienen una relación comercial significativa, una apreciación del dólar conlleva, entre otras cosas, una depreciación del peso mexicano, y este hecho a su vez presiona sobre el alza de los precios. Teniendo en cuenta las expectativas de la inflación y los factores mencionados, el Banco de México decidió aumentar la tasa de interés objetivo para así lograr la meta de inflación.

Hay autores que piensan que la conducción de la política monetaria está enfocada únicamente en el objetivo de estabilidad de precios y que en ciertos momentos ha sido perjudicial para México. Por ejemplo, las medidas restrictivas que toma el Banco de México a principios del 2008 son criticadas por no contribuir con una política anticíclica que estimulara la economía en un momento que era necesario. La mayoría de los países desarrollados, como por ejemplo Canadá, trató de relajar las políticas monetarias y estimular las políticas fiscales con el motivo de impedir que se profundizara la recesión. El gasto primario en Canadá aumentó casi 3 puntos porcentuales del PBI, y se redujeron las tasas de interés (Ros, J., 2012, p.38).

En este sentido, era requerida en aquel momento una política fiscal activa, que tampoco se efectuó por una complicación fiscal. Mencionamos anteriormente, en el apartado de sección país, que debido a la crisis se vieron afectados los ingresos petroleros, fuente importante de ingresos tributarios para el gobierno de México. Si bien idealmente una política fiscal hubiera ayudado a mitigar los efectos de la crisis financiera, el gobierno estaba acotado con el presupuesto que le correspondía ese año, debido principalmente a la regla de presupuesto equilibrado aprobada en 2006 (Ros, J., 2012, p.36).

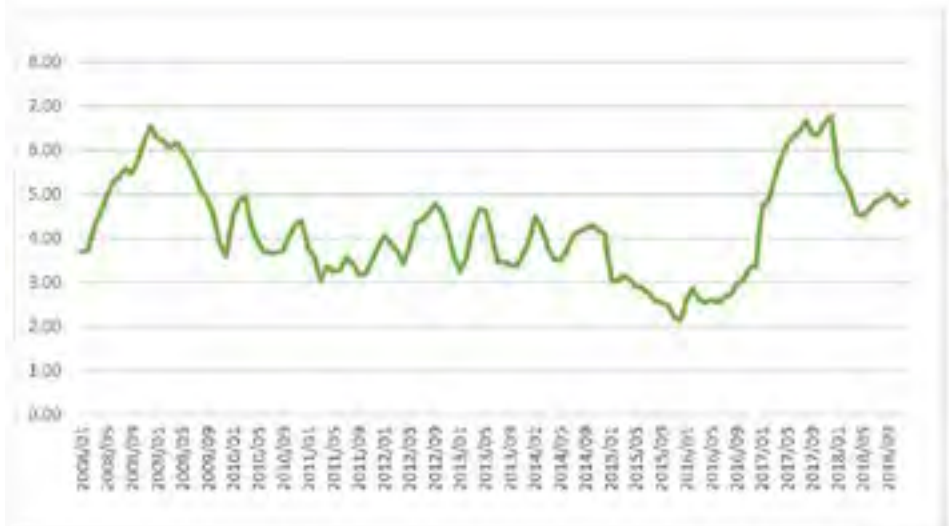
Por otro lado, hay autores que aseguran que la conducción de la política monetaria responde más a la trayectoria del PBI real que a la trayectoria de la inflación. Justificando, por ejemplo, que durante 2013 y 2014 el PBI se contrae y la tasa de interés objetivo se disminuye, para

disponer de mayor liquidez e impulsar la actividad económica (Gutiérrez, R. Acevedo, 2023, p.206).

## 2.5. Resultados

Ahora nos toca analizar si las políticas monetarias que aplicó México durante 2008 y 2018 fueron eficientes y lograron su objetivo único “mantener la estabilidad de precios”. Hace sentido que empecemos por analizar la tasa de inflación anual en México durante los años de estudio.

Gráfico 2: Tasa de inflación en México.



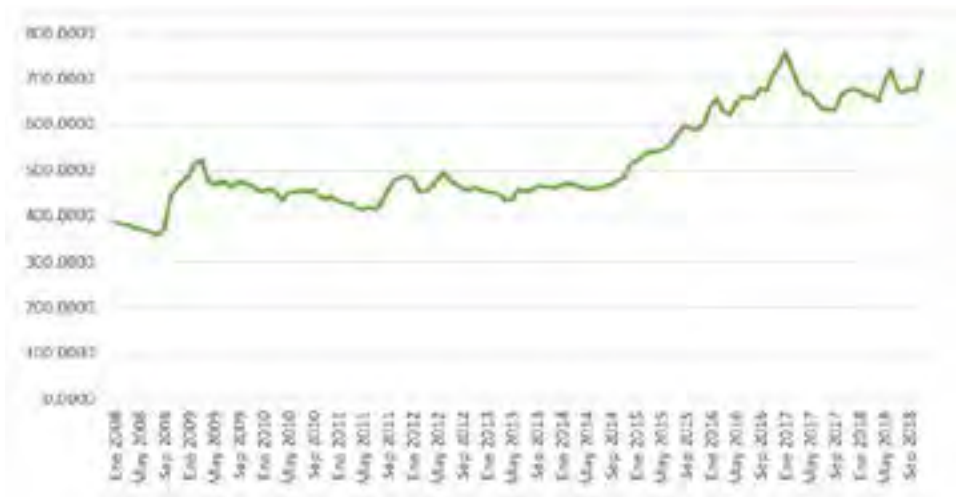
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Inflación mensual anualizada 2.<sup>a</sup> quincena julio 2018 = 100.

La meta de inflación de México es del 3%, con una variación de más o menos 1%; podemos ver que desde 2011 hasta fines de 2016 se mantiene alrededor de ese rango. También notamos unos picos de inflación

a fines de 2008 hasta mediados de 2009, debido a la crisis financiera. Durante 2015 y 2016, el índice de inflación fue bajo. A fines de 2017, la inflación repunta, llegando a ser más del 6% debido a la crisis de 2017 y 2018, la cual tiene relación con la volatilidad del tipo de cambio que se dio en esa época.

La apreciación y/o devaluación del tipo de cambio son factores que tenemos que considerar cuando hablamos de política monetaria, ya que el poder adquisitivo de la moneda nacional de un país depende mucho del tipo de demanda que tenga esta moneda. De esta forma, cuando la gente desconfía del peso mexicano como medio de preservación de valor, entonces demandará otro tipo de bien o de moneda en la que confie más. Ese otro tipo de moneda, en el caso de México y de muchos otros países, es el dólar americano. En el siguiente gráfico vemos que a partir del 2015 hay una tendencia a una apreciación del dólar con respecto al peso mexicano.

Gráfico 3: Índice del tipo de cambio real en pesos mexicanos por dólar estadounidense.

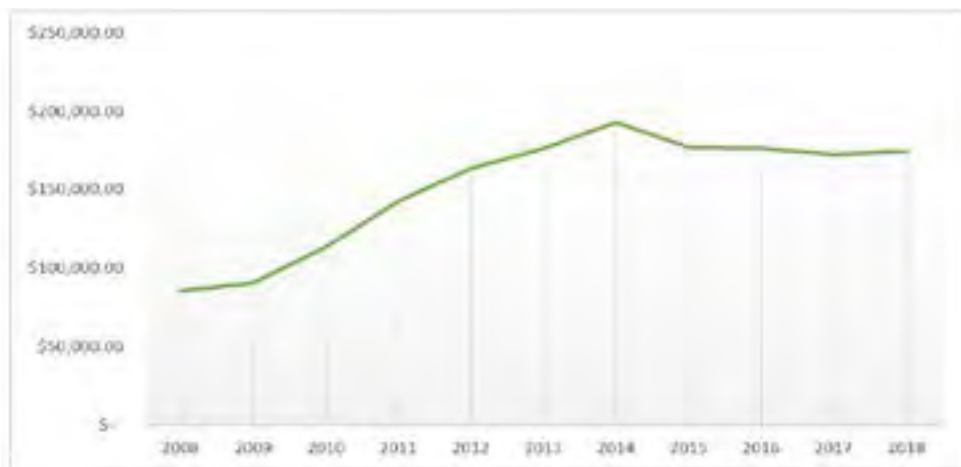


Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Económica (SIE), Banco de México.

Podemos notar que la variación del tipo de cambio es relativamente estable; si bien vemos un pico en 2017, el cual se debe a la suba de intereses en Estados Unidos, como mencionamos anteriormente, el resto de los años no hay cambios abruptos. Esto tiene que ver en parte con el buen manejo de las expectativas y la confianza de la gente en la preservación del valor del peso mexicano.

En cuanto al nivel de reservas internacionales, desde que México aplica un esquema de metas de inflación, vemos cómo aumenta el nivel de sus reservas internacionales, hasta un pico en 2014. En 2008 las reservas aumentan en parte por la suba de intereses, ya que atrae el ingreso de divisas. Asimismo, el Banco de México ha trabajado en el aumento del nivel de sus reservas a lo largo de estos años. Desde 2015 hasta 2018 este se mantiene constante.

Gráfico 4: Nivel de reservas internacionales en México.

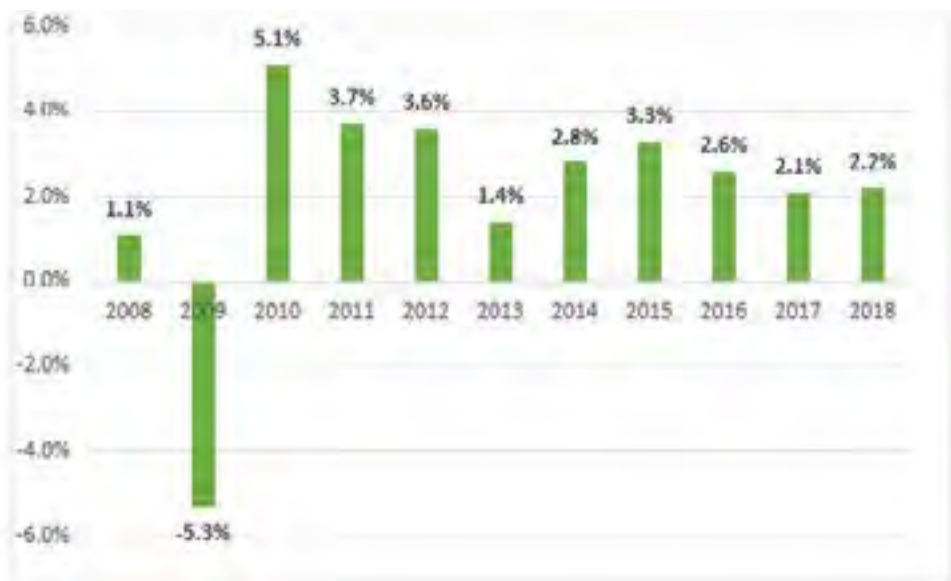


Fuente: Elaboración propia con datos de Proyectos México, Banco de México. Expresado en mil millones de dólares.

Uno de los propósitos principales de contar con reservas internacionales es “coadyuvar a la estabilidad de precios mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país”. Las reservas internacionales permiten tener una política monetaria activa, por el rol de respaldo que estas tienen. Si bien tienen un “costo de acarreo”, debido a la tasa de interés que tiene que pagar el Banco de México cuando esteriliza las compras de divisas, tener una gran cantidad de divisas significa que México tiene la capacidad de enfrentar sus obligaciones extranjeras y también que tiene capacidad de intervenir en el mercado cambiario. Lo cual a su vez reduce el riesgo país y se pueden acceder a mejores condiciones de crédito. El crecimiento de reservas internacionales muestra mayor grado de credibilidad y fortaleza del Banco de México (Banco de México, 2021, p. 6, 7).

Por último, vamos a analizar cómo varió el crecimiento del PBI en México desde 2008 hasta 2018. Vemos que el 2009 disminuye considerablemente, debido a la recesión producida por la crisis financiera. Luego, ocurre una variación muy positiva para 2010 y en los años consecutivos notamos un crecimiento positivo, particularmente con poca variación en 2013.

Gráfico 5: Variación del PBI en México.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México e INEGI.

Algunos autores argumentan que “el logro de estabilidad de precios no ha sido suficiente para impulsar el crecimiento económico” y dicen que el crecimiento de la actividad económica ha sido limitado y con ello, la capacidad de generar empleo fue reducida (León, 2007, p.57 citado por Morales, C., 2015, p.64). Otros también distinguen que la “política monetaria a través del instrumento de la tasa de interés ha impactado negativamente a las tasas de crecimiento económico en México”. Asimismo, dicen que el crecimiento no se vería influenciado por la inflación (Ros, 2013 y Huerta, 2007, citado por Pérez García, J. A., 2016, p.58).

Por otro lado, otros autores defienden que la estabilidad de precios es prerequisite para el crecimiento económico. Resaltando que la infla-

ción es un impuesto que afecta principalmente a las personas con menos ingresos. Asimismo, una estabilidad de precios duradera requiere equilibrio fiscal e independencia del Banco Central respecto al gobierno, los cuales son factores beneficiosos para el desarrollo financiero del país (Sánchez Gonzáles, M., 2010, p.3, 4).

Si bien hay consenso de que la inflación no atrae beneficios, es verdad que se presenta la disyuntiva que mencionamos anteriormente: “estabilización de precios o estabilización de la actividad económica en el corto plazo”. Vale la pena analizar un fragmento del discurso de Manuel Sánchez Gonzáles, subgobernador del Banco de México, en el que habla de tal dilema:

El supuesto fundamental es que la política monetaria ayuda a la economía a adaptarse ante diversas perturbaciones, para retomar la senda del crecimiento sostenido en un ambiente de estabilidad de largo plazo de los precios. Esta premisa difiere profundamente del propósito de estimular la actividad económica poniendo en peligro la estabilidad. Cuando los objetivos de estabilidad y crecimiento se plantean como antagónicos, las ganancias en actividad, si ocurren, tienden a ser pasajeras. Por el contrario, permitir el agravamiento de la inflación eleva los costos reales de futuras estabilizaciones (2010, p.5).

Nos parece importante resaltar la idea de que la estabilidad y el crecimiento no tienen por qué presentarse como antagónicos. Sin embargo, la discusión sobre la mesa tiene dos perspectivas diferentes y nos abstendremos de nombrarlas, ya que son argumentos válidos en cuanto a los resultados obtenidos en México luego de aplicar políticas monetarias de la forma que lo hizo desde 2008 hasta 2018.

## CAPÍTULO 3: DESARROLLO Y ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS MONETARIAS APLICADAS EN ESTADOS UNIDOS

### 3.1. Reserva Federal

Para hablar de políticas monetarias en Estados Unidos, debemos hablar primero del Sistema de la Reserva Federal. Una entidad que se encarga de la emisión, distribución y regulación del dólar americano, entre otras actividades.

#### 3.1.1. *Antecedentes*

La Reserva Federal es el Banco Central de Estados Unidos; fue fundada por un acto del Congreso en 1913. Con anterioridad a ello, se crearon dos instituciones que, si bien no tuvieron éxito, forman parte de los antecedentes de la Reserva Federal. En 1791 se creó el primer Banco Central de Estados Unidos, por iniciativa de Alexander Hamilton, con una duración de 20 años con posibilidad de ser renovado. Este banco podía emitir billetes, manejar las cuentas fiscales del estado, tanto la recaudación de impuestos como el pago de deudas, y también funcionaba como banco comercial para los ciudadanos. Llegó a tener ocho sucursales, pero su periodo no fue renovado, y de esta forma finalizó sus actividades en 1811 (Hill, Andrew T., 2015, "The First Bank of...", párr. 2, 4).

El segundo intento de crear un Banco Central se dio en abril de 1816, cuando se estableció el segundo Banco Central de Estados Unidos. El período de duración establecido en el estatuto, la estructura y las funciones fueron similares al Primer Banco, pero su capitalización fue mayor, así como también tuvo mayor cantidad de sucursales (25). En 1834 se votó en contra de la renovación del Segundo Banco Central, y van a pasar más de 75 años hasta que Estados Unidos vuelve a intentar establecer un Banco Central (Hill, Andrew T., 2015, "Bank structure...",

párr. 1-4). Luego del pánico generado por la crisis de 1907, que tuvo como consecuencia una suspensión de pagos en todo el país y una severa recesión, el congreso asigna una comisión para estudiar una mejor forma de establecer un sistema bancario. Finalmente, en 1913 se creó el Sistema de la Reserva Federal (Hill, Andrew T., 2015, “Closing...”, párr. 1, 2).

El Banco Central de Estados Unidos fue dispuesto en su ley de creación como “El sistema de la Reserva Federal” o en inglés, “The Federal Reserve System”. Se le llamó sistema debido a que no se trata de una sola entidad, sino de un conjunto de ellas que trabajan en conjunto para lograr las finalidades establecidas en la Ley de la Reserva Federal.

Los creadores de la Ley de la Reserva Federal establecieron un sistema centralizado, con una junta de gobierno, y a la vez descentralizado, con la participación de 12 bancos que representan a 12 regiones diferentes (el lector puede ver una ilustración de estas regiones en el anexo A). Además, la ley dispone que la reserva federal tendrá participación pública y privada. El criterio que se utilizó a la hora de establecer los 12 bancos de la Reserva Federal estuvo basado en las regiones comerciales existentes en 1913 y otras consideraciones económicas, es por ello que no coincide necesariamente con los límites de los estados. Si bien al principio se pretendía que cada Banco de la Reserva Federal funcione de forma independiente, luego de la revisión y modificación de la Ley de la Reserva Federal en 1933 y 1935, y con la creación del Comité de operaciones de mercado abierto (FOMC), se comienza a desarrollar un mayor grado de coordinación y colaboración entre los Bancos de la Reserva Federal (The Fed Explained, p. 2, 3).

### *3.1.2. Estructura*

La Reserva Federal se compone de tres entidades principales: la Junta de Gobernadores, los 12 Bancos de Reserva y el Comité de Operaciones de Mercado Abierto (FOMC). También forman parte de la FED las instituciones de depósito (bancos, entidades de ahorro y uniones de crédito) y cinco comisiones que asesoran a la Junta de Gobierno.

La junta de gobernadores está conformada por 7 miembros, los cuales están nominados por el presidente y son confirmados por el senado. A su vez, el presidente seleccionará quiénes de dichos 7 miembros ejercerán de presidente y vicepresidente de la junta durante un periodo de 4 años. Sin embargo, el cargo completo de un miembro de la junta de gobierno tendrá una duración de 14 años, y una vez que un miembro cumple dicho periodo, este no puede ser reelecto. La función de la Junta de Gobernadores es guiar las operaciones de la Reserva Federal con la finalidad de cumplir los objetivos establecidos en la Ley de la Reserva Federal. De esta forma, es el organismo encargado de supervisar, regular y guiar las operaciones de los 12 bancos de reserva (Board of Governors, 2021, p. 7, 8).

Los 12 bancos de reservas y las 24 sucursales son los entes que ejecutan las operaciones del Sistema de la Reserva Federal. Un Banco de Reserva cuenta con una junta de 9 directores; 6 de estos son elegidos por bancos de la región (3 representan al público y 3 a los bancos), y 3 son electos por la Junta de Gobierno. De estos últimos tres miembros, uno será designado como presidente y otro como vicepresidente. Las sucursales de los Bancos de Reserva también tienen una junta de directores conformada por 5 o 7 miembros, la mayoría de los cuales son nombrados por el Banco de Reserva correspondiente y el restante de los miembros son nombrados por la Junta de Gobernadores. El cargo de los directores, tanto de la junta de los bancos reservas como de sus sucursales, estipula un ejercicio de 3 años (Board of Governors, 2021, p.10).

Los Bancos de reserva tienen la función de supervisar y examinar los bancos miembros, las sociedades de ahorro y entidades financieras de su respectiva región; brindar préstamos a instituciones de depósito para asegurar la liquidez del sistema; proveer servicios que sustentan el sistema de pagos, tales como distribuir la moneda nacional, compensar cheques, disponer sus servicios al Tesoro de los Estados Unidos. Los bancos de reserva también se encargan de recolectar datos acerca de los negocios y las necesidades de la región en la que se encuentran, para después brindar esta información a la FOMC y que

puedan considerarla en el momento de tomar decisiones de política monetaria. Cada Banco de Reserva está sujeto al control de la Junta de Gobernadores y, a pesar de que alguno de los bancos es de capital privado, la FED pretende que estos no actúen siguiendo los intereses de los inversores, sino del interés público (Board of Governors, 2021, p. 11).

Por último, el comité de operaciones de mercados abiertos es el organismo que dispone la política monetaria nacional a seguir con el objetivo constitucional de lograr un nivel de empleo alto y un nivel de precios estable. Está compuesto por 12 miembros votantes, de los cuales 7 serán las personas que estén atendiendo la junta de gobierno, 1 será el presidente del Banco de Reserva de Nueva York y los 4 restantes serán los presidentes de los 11 Bancos de Reserva con rotaciones anuales. Todos los presidentes de los bancos de reserva asisten y participan en las reuniones del FOMC. El presidente de la FED será el presidente del FOMC y el presidente del Banco de Reserva de Nueva York será nombrado vicepresidente del FOMC. La responsabilidad de este organismo es determinar la política monetaria a seguir y asegurarse de que es canalizada de forma efectiva (Board of Governors, 2021, p.12).

### 3.1.4. *Objetivos*

La FED tiene como objetivo principal promover la salud de la economía y la estabilidad del sistema financiero de Estados Unidos (p. 7). Cuentan con 5 funciones primordiales:

- Conducen la política monetaria nacional.
- Promueve la estabilidad financiera.
- Promueve la solidez y seguridad de las instituciones financieras individuales.
- Fomenta la seguridad, eficiencia y liquidez del sistema de pago.
- Promueve la protección al consumidor y el desarrollo económico comunitario (Board of Governors, 2021, p.1).

### 3.1.5. Nivel de autarquía ante el gobierno nacional

Desde el momento de creación de la FED, en 1913, se le da la forma de organismo gubernamental independiente. Sin embargo, es el congreso junto con el gobierno los que preservan el privilegio de decidir el objetivo que seguirá la FED en materia monetaria. En 1977, se estableció que la política monetaria se debe orientar con la finalidad de maximizar el nivel de empleo y mantener la estabilidad de precios (Granado, M., p.40, 2018).

Debido a que la FED está comprometida con objetivos que fueron establecidos por el congreso, es también responsable de rendir cuentas a este último sobre su desempeño. De esta forma, la Junta de Gobernadores presenta un informe dos veces al año sobre la evolución de la economía y sus planes en política monetaria. También hace público los estados financieros y los temas abordados en las reuniones del FOMC (Board of Governors, 2017, párr. 2).

La FED no está financiada por asignaciones del Congreso, sino que es un ente autosuficiente. La mayoría de sus ingresos proviene de los intereses adquiridos en las operaciones de mercado abierto con la venta de valores. También se financia a través de los honorarios que recibe por prestar servicios como compensación de cheques, transferencias de fondos y operaciones automatizadas de la Cámara de compensación. Una vez que la FED cubre todos sus gastos, y en caso de que exista superávit financiero, todas las ganancias netas se transfieren al Tesoro de Estados Unidos (The Board Governors, 2021, p.4).

En la Ley del Sistema de la Reserva Federal, se establece que la duración de los cargos de la Junta de Gobierno es de 14 años, con el propósito de que los miembros se interesen en cumplir los objetivos en el largo plazo y no estén sujetos a influencias políticas. Sin embargo, el cargo de presidente y vicepresidente de la Junta dura 4 años, y de esta forma, coincide con el periodo del presidente ejecutivo de Estados Unidos. Cabe aclarar también que los funcionarios y las personas que participaron en administraciones del gobierno no están admitidos

como miembros de la Junta de la FED, con el mismo propósito de evitar que otros intereses se interpongan en su objetivo principal (Board of Governors, 2017, párr. 2).

Mientras que, en la concepción teórica, se supone que la FED tiene autonomía en sus decisiones, en la práctica, su gestión se ve influenciada por el partido político de turno. El presidente y vicepresidente de la Junta de Gobierno son elegidos por el presidente del poder ejecutivo del país y mantienen su cargo durante el mismo periodo presidencial (Granado, M., p.43, 2018).

### 3.2. Situación país

Estados Unidos, conocido también como Estados Unidos de América (USA), es la principal economía capitalista del mundo. Si bien en 2001, este país enfrentaba cierta incertidumbre y perturbación debido a el ataque terrorista de las torres gemelas y una recesión tras la quiebra de las dot-com, el presidente George W. Bush aplicó medidas contracíclicas que evitaron el despliegue de una recesión. Se acudió a una reducción importante de impuestos para estimular el ahorro, la inversión y la creación de empleo. Estados Unidos tuvo 52 meses de crecimiento del empleo ininterrumpido (The White House, párr. 1). Podemos decir que durante el periodo entre 2001 y 2008, se produce un notable crecimiento económico con un alto nivel de inversión, crecimiento de puestos de trabajo, así como también una baja tasa de interés. Sin embargo, en septiembre de 2007 comienza a desprenderse la crisis inmobiliaria de la cual hablaremos más adelante.

Previo al análisis del estado de la economía de Estados Unidos en 2008, cabe aclarar que la moneda de este país es particularmente fuerte, gracias a una serie de decisiones y estrategias implementadas a lo largo de la historia. Por un lado, durante la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos fue la potencia económica más beneficiada; el tener fuerza económica le permitió implementar un plan de ayuda económica para algunos países afectados por la guerra, conocido como el Plan Marshall, que ayudó a insertar productos estadounidenses en Europa (Gobierno de Estados Unidos, párr. 2).

Por otro lado, apenas un año antes del fin de la Segunda Guerra Mundial, se llevó a cabo la conferencia de Bretton Woods, con el fin de establecer un nuevo orden económico y financiero a nivel internacional. Lo que se propuso en esta conferencia fue establecer un sistema monetario de tipo de cambio fijo respecto al dólar en relación con el oro en reservas. De esta forma, Estados Unidos se comprometió a mantener el precio del oro a 35 dólares la onza, buscando la estabilidad de las transacciones internacionales. Si bien esto se decía ser beneficioso para toda la comunidad internacional, respalda principalmente los propios intereses de Estados Unidos. Este sistema duró tan solo unos años, hasta que el resto de los países empezó a dudar de la capacidad de respaldo de oro en los billetes circulantes de dólares. En 1971, el presidente Richard Nixon abandonó el sistema de Bretton Woods, y el país se incorporó a la paridad de valor de mercado. Desde ese momento, las reservas de la mayoría de los países del mundo se conforman con una canasta de divisas extranjeras. A pesar de que el dólar estadounidense no presenta la importancia que tenía a mediados del siglo XX, sigue siendo la moneda más utilizada para realizar transacciones internacionales (Reyes, L., p.93-99, 2010).

Si analizamos la conformación del PBI de Estados Unidos en el año 2008, podemos realizar las siguientes observaciones. Alrededor del 21% del total del PBI está conformado por las manufacturas, el 17% por el sector de finanzas, aseguradoras e inmobiliaria. El 10% por servicios profesionales de índole tecnológica, científica y de negocios. El gobierno tiene una participación del 11% en el PBI. La construcción ocupa alrededor de un 5%. El comercio mayorista ocupa un 4,9 % de la economía, y el comercio minorista un 4,8 %. La industria de publicidad y cinematográfica ocupa casi un 5%. Transporte y almacenamiento, un 3%. El sector de minería (2%), el cual es más grande que el sector agricultor (1%), pero ambos ocupan una porción pequeña comparado con el resto de las industrias (Bureau of Economic Analysis). Entonces, podemos destacar que el sector manufacturero, junto con el financiero y seguido por el gobierno, son las industrias más importantes en la economía estadounidense.

Este país cuenta con una considerable apertura comercial; ya en 2008 había firmado acuerdos de libre comercio con 16 países y, según fuentes oficiales, gracias a ello, las exportaciones generales de bienes y servicios han aumentado más del 50 por ciento entre 2000 y 2007 (The White House, párr. 2). En cuanto a la balanza comercial, si estudiamos los periodos entre 1998 y 2008, podemos distinguir lo siguiente. Tanto las exportaciones como las importaciones crecen a un ritmo constante; sin embargo, Estados Unidos muestra un déficit fiscal en la balanza comercial de bienes y servicios. La balanza comercial de servicios en particular presenta un superávit persistente. Curiosamente, las inversiones internacionales netas fueron negativas en este periodo; es decir, las inversiones que se realizan desde Estados Unidos hacia otros países son mayores que las que se realizaron desde el extranjero hacia Estados Unidos (Bureau of Economic Analysis).

### *3.2.1. Origen e impacto de la crisis financiera de 2008 en Estados Unidos.*

En el año de punto de partida de nuestra investigación, Estados Unidos atraviesa una crisis hipotecaria, que fue muy conocida como la crisis de la burbuja inmobiliaria. Si bien el inicio de esta se concede oficialmente en septiembre de 2007, con la quiebra del banco Lehman Brothers, vale la pena entender algunos factores que inflaron esa famosa burbuja.

Las bajas tasas de interés, la flexibilización en la concesión de créditos hipotecarios y las especulaciones de que los inmuebles iban a aumentar indefinida y constantemente en Estados Unidos fueron algunos de los factores que impulsaron la demanda de construcción de viviendas, y con ello su aumento de precio. Las entidades financieras comenzaron a vender carpetas que abarcan un conjunto de hipotecas (Mortgage Backed Securities o M.B.S.). Los bancos de inversión comenzaron a comprar cada vez una mayor cantidad de M.B.S.; a comparación de otras inversiones, como bonos, estas eran más redituables y tenían una calificación muy buena por parte de las instituciones encargadas de evaluar las mismas. Alrededor del 2006, la demanda de viviendas

estaba impulsada por préstamos hipotecarios de alto riesgo; debido a las regulaciones laxas por parte de las instituciones financieras, algunos de estos préstamos tenían cláusulas fraudulentas y abusivas. El precio de las viviendas cayó un 30 % desde mediados de 2005 hasta finales de 2007, y de esta forma, la burbuja inmobiliaria explota. Muchos individuos entraron en default; no eran capaces de pagar sus préstamos hipotecarios. Aproximadamente el 10% de los préstamos hipotecarios de alto riesgo originados en 2006 se incumplieron en los primeros 12 meses; esto es el doble de las hipotecas generadas en los años anteriores. Los bancos empiezan a verse incapaces de cubrir las deudas y quiebran. Además del quiebre del sistema financiero, se intensifica la crisis con el aumento de un 3.5% del índice de precios al consumidor en 2007 debido a la suba del precio internacional del petróleo y de los alimentos (FED, 2008, pág. 3-6).

Las consecuencias de la crisis en Estados Unidos son varias. A lo largo de 2008 quebraron 25 bancos (The Federal Deposit Insurance Corporation). Al principio la crisis no fue tan abrupta, pero los efectos de la recesión se intensificaron a finales de 2008. En el cuarto trimestre de 2008, el PBI cayó un -8,5% y en el primer trimestre de 2009 un -4,5% (B.E.A.). La tasa de desempleo se duplicó, pasó de menos del 5% al 10% (Weinberg, J., 2013, "The effects on the broader...", par. 1). La recesión duró 18 meses; fue la más profunda desde la Segunda Guerra Mundial. Si bien la recesión terminó en 2009, la economía persistió débil (Weinberg J., 2013, párr. 1). Hablaremos más adelante de las medidas que toma la Reserva Federal al respecto, pero podemos adelantar que aporta liquidez al sistema, mediante la expansión de crédito, y en octubre del 2008 empezó a pagar intereses a los bancos sobre sus excedentes de reserva, con el motivo de incentivar a conservarlas en lugar de presentarlas. En el sector financiero se reforman las regulaciones para evitar eventos similares en el futuro y se aumenta la cantidad de reserva mínima de los bancos (Weinberg J., 2013, "The Effects On Financial..." , párr. 1).

### 3.3. Plan de política monetaria en Estados Unidos

La conducción de la política monetaria de Estados Unidos tiene como finalidad promover el máximo empleo, la estabilidad de los precios y tasas de interés moderadas a largo plazo. Ya que las tasas de interés moderadas a largo plazo van de la mano de la estabilidad de los precios, podemos resumir estos tres objetivos en dos, y referirnos a ellos como el doble mandato que tiene la Reserva Federal en política monetaria (Board of Governors, 2021, p. 21, 22).

El objetivo es establecido por el Congreso, pero se delega total independencia a la FED en cuanto a la ejecución de las actividades para lograrlo. Tal independencia requiere rendición de cuentas al congreso y al público en general. La institución en particular que se encarga exclusivamente de regular la política monetaria de Estados Unidos, desde su planificación, ejecución y evaluación, es el FOMC, Comité de Operaciones de Mercado Abierto (Board of Governors, 2021, p. 22).

El FOMC se reúne mínimamente 8 veces al año; la junta de gobierno y los doce presidentes de los bancos de la reserva asisten a estas reuniones. Al comienzo de la reunión se analiza la situación económica del país, escuchando los aportes de los 12 bancos de la reserva federal y de los comités que asesoran a la junta de gobernadores. Asimismo, en esta reunión se analiza y discute la postura de la política monetaria que se seguirá hasta la próxima reunión; también se prevé la forma de evolución de la política monetaria y cómo se deberán comunicar estas medidas al Congreso y al público en general. Finalmente, los miembros votantes, siete miembros de la junta del gobierno y cinco de los presidentes de los 12 bancos de reserva, eligen la postura de la política monetaria a seguir, y luego la comunican públicamente (Board of Governors, 2021, p. 28).

Cuando el FOMC decide la postura de la política monetaria, tiene en cuenta una serie de factores. En algunos casos puede actuar con anticipación a los mismos. Este es el caso de la influencia por parte del gobierno en la demanda agregada, a través de cambios en los impuestos

o inversiones en infraestructura pública. Hay otros factores externos que influyen inesperadamente en la economía, como shock de oferta o shocks de demanda. En este caso, el FOMC trata de compensar los efectos ajustando la política monetaria, con el fin de no alejarse de sus objetivos de máximo empleo y estabilidad de precios (Board of Governors, 2021, p.27).

El FOMC comenzó a publicar anualmente un documento en donde declara los objetivos a largo plazo y la estrategia de la política monetaria en 2012. A partir de ese año, comenzó a aplicar un esquema de metas de inflación en el cual se establece una inflación objetivo del 2% anual. Este porcentaje es sano para el crecimiento económico y, a su vez, promueve tasas de interés moderadas a largo plazo; es medido con él. Como el objetivo de maximizar el empleo es amplio y depende en su mayoría de factores no monetarios, no se establece un objetivo específico, sino que el FOMC evalúa las deficiencias que no permiten alcanzar el máximo nivel de empleo y trabaja en las mismas (Board of Governors, 2021, p.22).

Desde la crisis financiera, la Fed opera en un marco de implementación de política monetaria con un amplio nivel de reservas. De esta forma utiliza mayormente dos instrumentos para regular la tasa de fondos federales, en inglés “Federal Funds Rate”; es lo mismo que decir la tasa de interés interbancaria. Esta tasa afecta condiciones financieras generales, que luego tienen efectos en la demanda y oferta agregada.

Cuando nos referimos a la tasa de fondos federales, nos aludimos a la tasa de interés que se cobran los bancos entre sí para prestar dinero a un día. Esta tasa no está directamente establecida por la Reserva Federal, pero utiliza dos instrumentos que sí controla, debido a su papel de banco de bancos, para determinar un rango objetivo de la tasa de fondos federales. Para establecer el límite superior, utiliza la tasa de intereses sobre saldos de reservas “Interests On Reserves Balances” (IORB), y para establecer el límite inferior, utiliza recompras inversas a un día “Overnight Reverse Repurchases” (ON RRP).

La tasa IORB funciona como referencia para los bancos cuando determinan las tasas de interés a cobrar por sus actividades crediticias. Los bancos van a exigir un tipo de interés para los préstamos a terceros al menos igual que la tasa que reciben por mantener el dinero en su cuenta de reservas en la FED.

La tasa ON RRP tiene la función de mantener la tasa de fondos federales en el rango objetivo y determina un límite mínimo de esta. Son operaciones de mercado abierto en las cuales la FED presta letras o títulos del gobierno a los bancos, usualmente por un día, y les paga un interés por ello.

Figura 2: Mecanismo de transmisión de la política monetaria.



Fuente: Elaboración propia con información de la Reserva Federal.

Las herramientas mencionadas precedentemente son las más utilizadas. Pero, además, la FED tiene a su disposición más instrumentos para conducir la política monetaria, tales como la compra y venta de valores, las ventanas de liquidez, el nivel mínimo de reservas requeridas y otros instrumentos no convencionales.

La compra y venta de valores es utilizada por la FED para influir en la tasa de fondos federales, pero también para intervenir en la oferta de reservas. Con anterioridad a la crisis financiera, el FOMC operaba bajo un marco de reservas limitadas; la compra y venta de valores tenía

mayor eficacia para regular el nivel de tasa de fondos federales. Durante los años de la presente investigación, este instrumento se utiliza mayormente con el objetivo de mantener un marco de reservas amplias a lo largo del tiempo.

Las ventanas de liquidez funcionan como fuente de liquidez para las instituciones de depósito; se provee de financiación temporal a los bancos que experimentan presiones de liquidez. La tasa de este tipo de préstamos generalmente está por arriba del nivel de tasas en el mercado. Al proporcionar fácil acceso de liquidez, se ayuda a reducir las presiones al alza de la tasa de fondos federales.

El nivel mínimo requerido de efectivo en reservas es una herramienta que influye en la cantidad de dinero en circulación específicamente. Antes de la crisis financiera se utilizaba con mayor frecuencia.

Las herramientas no convencionales se utilizan en momentos de recesión económica, con el objetivo de respaldar el flujo de crédito a hogares y a empresas. Algunas de este tipo de herramientas se tratan de préstamos de emergencia dirigidos a un cierto mercado. Cuando las condiciones económicas vuelven a su normalidad, este tipo de instrumentos se dejan de utilizar.

La FED publica semanalmente una hoja de balance en la cual refleja los activos y pasivos disponibles. Contiene información detallada sobre la escala y el alcance de las operaciones efectuadas, y de esta forma se brindan los detalles sobre la implementación de la política monetaria (Board of Governors, 2021, p.43).

### 3.4. Desarrollo de la política monetaria entre 2008-2018

Anteriormente, desde 1990 hasta 2007, la Reserva Federal condujo la política monetaria ajustando el nivel de tasas de interés a corto plazo. Luego de la crisis financiera, añadió algunas herramientas menos convencionales debido a las circunstancias.

A finales de 2007, la Reserva Federal expandió préstamos a los bancos que se encontraban con dificultades de liquidez, mediante las ventanas de descuento a corto plazo. Además, se puso en marcha un programa de créditos especiales para instituciones financieras con intenciones de sostener el flujo de crédito hacia familias y negocios. En adición a estas medidas no convencionales, desde fines de 2007 comenzó a disminuir la tasa de fondos federales de un 5.25% hasta llegar a un 0.25% a finales de 2008 (Board of Governors, 2021, p. 31 y 32).

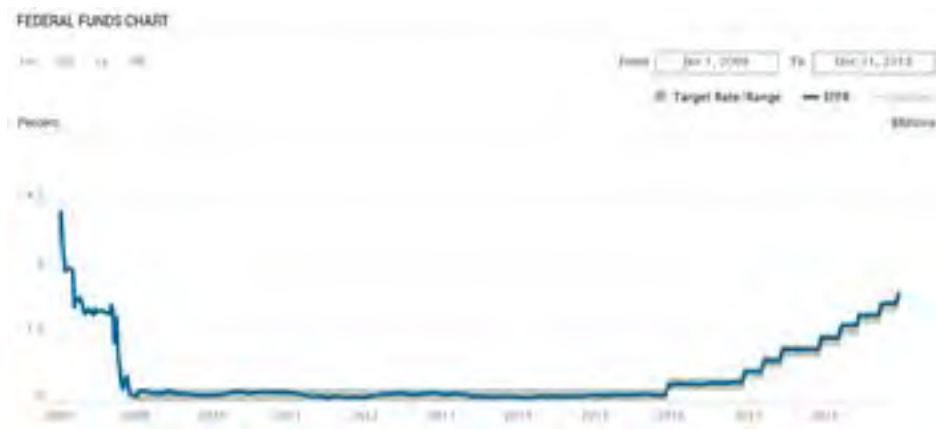
Desde finales de 2008 hasta octubre de 2014, la Reserva Federal compró títulos a largo plazo, con el objetivo de inyectar liquidez, relajar las condiciones del mercado financiero y apoyar la actividad económica y la creación de empleo. En general, se aplicó un tipo de política monetaria expansiva hasta que se vio que la economía volvió a su funcionamiento regular. Durante este periodo, la FED aumentó alrededor de un 25%, en proporción al PBI nominal, el total de sus activos (Board of Governors, 2021, p.32).

Para el 2015, la situación había mejorado notablemente; el nivel de desempleo disminuyó y se determinó que el mercado laboral se encontraba en un camino ascendente. De esta forma, el FOMC decidió comenzar a normalizar la política monetaria para atender a su doble mandato: inflación del 2% y maximización del nivel de empleo. Anunció públicamente un plan para elevar la tasa de fondos federales y para recomponer el balance de la Reserva Federal, por la gran cantidad de valores que había comprado. De esta forma, desde diciembre del 2015 la FED fue gradualmente aumentando la tasa de fondos federales y a finales de 2018 llegó a ser del 2,5%. A finales de 2017, la FED comenzó a reducir la cantidad de valores en su poder gradualmente hasta llegar a disminuir su cantidad un 20%, en proporción al PBI nominal (Board of Governors, 2021, p.32).

En el siguiente gráfico, podemos observar los niveles del rango de tasa de interés objetivo de los fondos federales en color gris y la tasa de interés efectiva en color azul. Como mencionamos anteriormente, el FOMC decidió reducir las tasas hasta que se aseguró que la economía

estaba en camino a su normalidad, y las tasas de interés bajas perduraron aproximadamente 7 años.

Gráfico 6: Tasa de fondos federales en Estados Unidos.



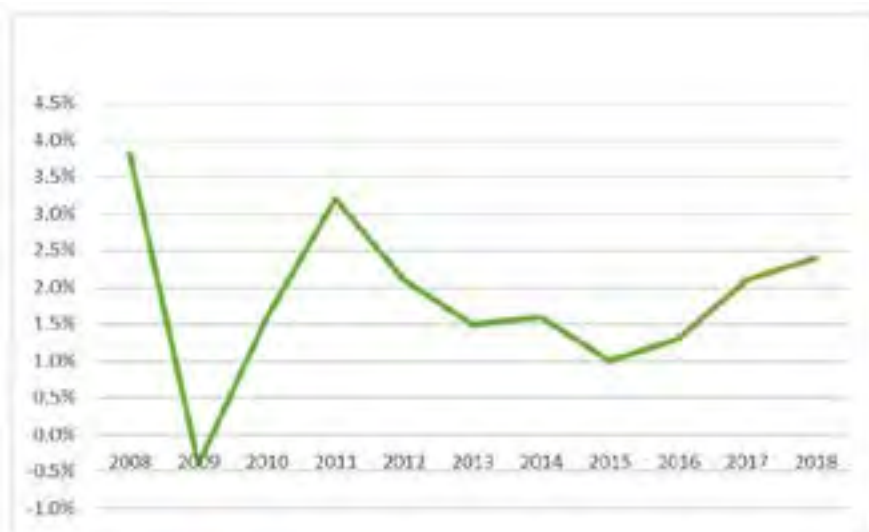
Fuente: Federal Reserve Bank of New York.

Podemos notar que, si bien el FOMC decide aumentar progresivamente la tasa de interés durante 2017 y 2018, a finales de 2018 las tasas no llegan a estar en los niveles que se encontraban antes del estallido de la crisis financiera. Se justifica que este nivel es más bajo debido a un ancla de las expectativas de inflación, un menor crecimiento de la producción y mayor demanda de activos seguros (Board of Governors, 2021, p.33).

### 3.5. Resultados

Para analizar el nivel de efectividad que tuvo la aplicación de la política monetaria en Estados Unidos, lo que expondremos primero serán los niveles de inflación y el nivel de desempleo a lo largo del periodo de estudio, debido a el doble mandato que tiene la política monetaria de este país. Comenzando con el índice de precios al consumidor.

Gráfico 7: Tasa de inflación anual en Estados Unidos 2008-2018.

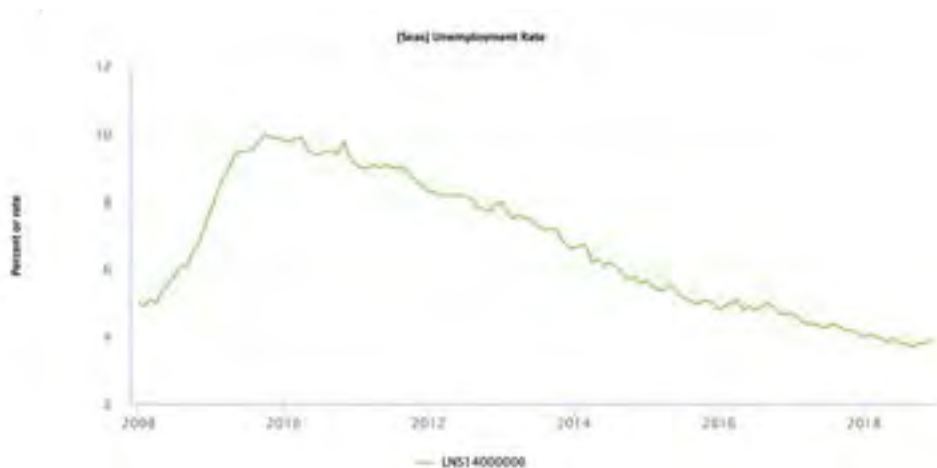


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Podemos observar una abrupta caída de los precios durante el 2008. La recesión incluso llevó a una deflación en Estados Unidos durante 2009. La Reserva Federal tomó varias medidas para estimular la economía; la inflación superó el 3% en 2011. A pesar de ello, podemos decir que lograron un buen nivel de preservación de su moneda.

En cuanto al objetivo de maximizar el nivel de empleo, notamos al analizar el gráfico que, si bien hay un gran aumento de desempleo durante la recesión que atraviesa Estados Unidos, la misma va disminuyendo a lo largo de los años, hasta llegar a niveles incluso inferiores a los que se encontraba antes de principios de 2008. Vemos que la transición fue progresiva y tomó alrededor de 3 años volver a los niveles de empleo que se tenían antes de la crisis. Mientras que el aumento de desempleo ocurre mayormente en un año y con una pendiente pronunciada, la recuperación a los niveles anteriores de empleo toma el triple de tiempo y ocurre de forma más paulatina.

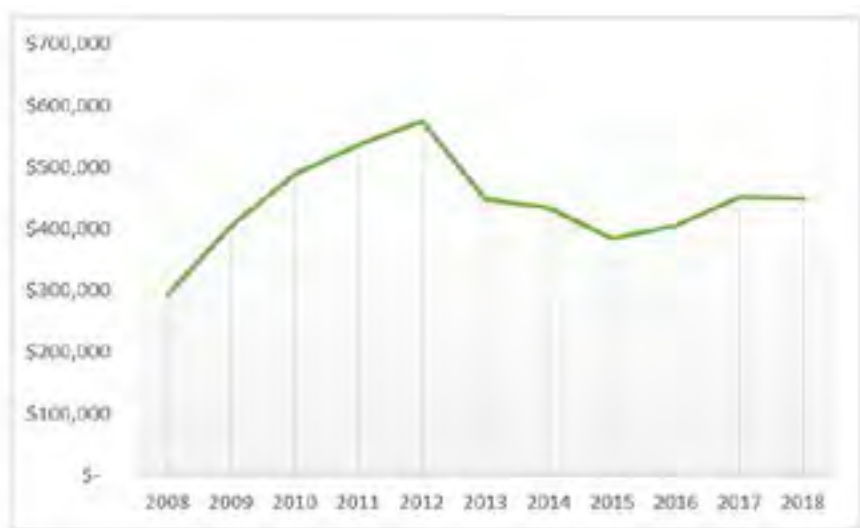
Gráfico 8: Tasa de desempleo en Estados Unidos 2008-2018.



Fuente: Bureau of Labor Statistics.

Respecto al nivel de reservas, podemos observar que desde la crisis financiera se aumenta su nivel cuantiosamente. Esto tiene su explicación en las numerosas políticas preventivas adoptadas. Una de esas medidas fue aumentar el encaje legal que los bancos comerciales deben mantener en los bancos de reserva.

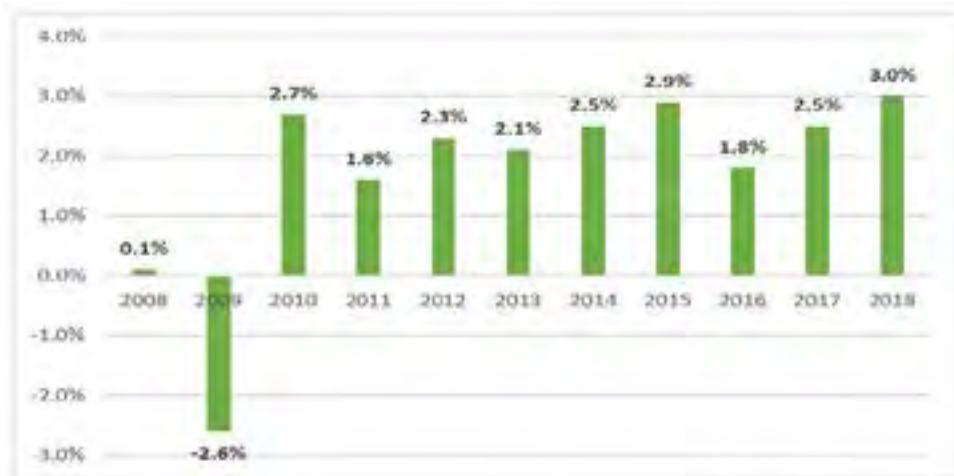
Gráfico 10: Nivel de reservas internacionales en Estados Unidos 2008-2018.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial. Expresado en mil millones de dólares.

En cuanto al crecimiento de la economía en Estados Unidos, podemos analizar el siguiente gráfico. Claramente, en 2008 y 2009 vemos una variación nula y negativa con respecto a los años anteriores. A partir de 2010, el crecimiento es positivo y supera una variación del 2%, excepto por los años 2011 y 2016.

Gráfico 11: Variación PBI Estados Unidos.



Fuente: Elaboración propia con datos de U.S. Bureau of Economic Analysis.

Podemos concluir que el mandato dual de la política monetaria se cumplió y podríamos agregar que incluso se priorizó el objetivo de maximizar el nivel de empleo por encima de la meta de inflación del 2%. Cabe resaltar que el hecho de que el dólar sea una moneda fuerte hace que sea más fácil para la Reserva Federal preservar su valor. Dicho esto, también es válido aclarar que la transparencia en las comunicaciones de este organismo y el nivel de autonomía son factores claves para que no se derrumbe la inmensa confianza que tiene la gente en el dólar.

## CAPÍTULO 4: DESARROLLO Y ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS MONETARIAS APLICADAS EN ARGENTINA.

### 4.1. Banco Central de la República Argentina

El Banco Central de la República Argentina es el ente encargado de la emisión, regulación y distribución del dinero. Por lo tanto, la disposición y aplicación de las políticas monetarias son regidas por esta institución.

#### 4.1.1. Antecedentes

En el año 1881, en Argentina se creó la primera unidad monetaria nacional con el objetivo de unificar los diferentes medios de pago de aquel momento. Si bien se vinculó la moneda nacional al patrón oro y se estableció una convertibilidad efímera en 1883, seguían circulando cuasimonedas en la economía. Una crisis inflacionaria impulsó que se creara la caja de conversión en 1890, con la facultad de emitir billetes, y en 1891, el Banco de la Nación Argentina, destinado a las operaciones de crédito. La caja de conversión comienza a funcionar en 1900, y con dicho sistema se logra adoptar el patrón oro y establecer con solidez la moneda nacional como principal medio de pago (Pontón, R., 2013, p. 1-2).

La caja de conversión suspende sus operaciones desde 1917 hasta 1927, y más tarde, con la crisis financiera internacional en 1929, definitivamente cerró sus puertas. En el transcurso de estos años, se habían presentado proyectos de Ley con el objetivo de crear un ente único regulador del sistema monetario y bancario del país, entre ellos, uno que presentó el presidente Hipólito Yrigoyen en 1917. Sin embargo, ninguno de estos proyectos fue aprobado por el congreso y no es hasta 1935 que finalmente se establece el Banco Central de la República Argentina, gracias a una reforma monetaria y cambiaria (BCRA, s.f., "El sist. monetario...", párr. 1-6).

El Banco de la República Argentina (BCRA) nace como entidad mixta con participación tanto privada como pública. Entre las facultades que se le concedieron, podemos mencionar: la emisión de billetes, la regulación de la cantidad de crédito y dinero disponible, la acumulación de las reservas internacionales, el control del sistema bancario y el manejo de las cuentas financieras del estado (BCRA, s.f., “Historia del...”, párr. 1).

El BCRA se nacionalizó completamente en 1946 y estableció como objetivo prioritario el desarrollo económico. De esta forma, comienza a tomar un rol más intervencionista en la economía que se vio alterado por fuerzas políticas, como lo fueron los numerosos golpes de estado que tuvieron lugar en Argentina. A pesar de que el BCRA cambiara de rumbo durante estos años, la carta orgánica no se modifica hasta 1992, momento en el que también se implementa la convertibilidad, y se establece que el objetivo prioritario es el de preservar el valor de la moneda. En 2002, con el quiebre de la convertibilidad, se devuelve la capacidad al BCRA de efectuar políticas cambiarias y monetarias activas. Su objetivo se modifica nuevamente en 2012, priorizando el desarrollo económico y la contribución tendiente a una mayor equidad social, preservando el objetivo de la estabilidad monetaria y del sistema financiero dentro de su carta orgánica (BCRA, s.f., “Historia del...”, párr. 4-12).

#### *4.1.2. Estructura*

El Banco Central de la República Argentina es gobernado por un directorio y un presidente. Está compuesto por numerosas comisiones y unidades técnicas que llevan a cabo su administración diaria. Nos enfocaremos y describiremos algunos de estos entes; el organigrama completo se puede ver en el anexo B.

Comenzaremos con el directorio, el cual está conformado por un presidente, un vicepresidente y 8 directores. Los mismos serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, y tendrán un periodo de duración de 6 años con posibilidad de ser reelegidos (Ley 24.144/ Carta orgánica del BCRA, arts. 6 y 7).

El presidente del BCRA es la primera autoridad ejecutiva, actúa en representación del directorio, ejerce la representación legal del Banco, vela por el cumplimiento de la Carta Orgánica y también dirige a la Superintendencia de Entidades Financieras y cambiarias, entre otras funciones (Ley 24.144, art. 10). Por su parte, el directorio tiene la función de intervenir en el mercado monetario y cambiario, autorizar y/o revocar la operación de entidades financieras, establecer las normas para la organización y gestión del Banco, determinar el nivel de reservas y regular las condiciones de crédito, entre otras funciones asignadas en los artículos 14 y 15 de la Carta orgánica.

En el mismo escalón organizacional en el que se encuentra el directorio, existe un órgano llamado “Sindicatura” (BCRA, s.f., “Sindicatura” párr. 1). Este se encargará de que se cumplan las disposiciones de la Carta Orgánica y demás normas aplicables al BCRA, así como también controlará los balances y las cuentas de resultado al final del ejercicio anual (Ley 24.144, art. 36).

El directorio y el presidente tienen 8 comisiones especiales de trabajo, entre las cuales se encuentra la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias (SEFyC). Esta institución es parte del Directorio, pero es dirigida por un superintendente y un vicesuperintendente, que cuentan con la asistencia de los subgerentes generales de las áreas comprendidas en esa materia. Se encargan de supervisar e intervenir en la actividad financiera y cambiaria, participar en las decisiones que afecten a los mercados monetarios y cambiarios, así como también autorizar, revocar y controlar las entidades financieras (BCRA, s.f., “Directorio” párr. 1, “Superintendencia...” párr. 1, y Ley 24.144, art. 44).

La Gerencia General y las subgerencias ejercen la administración del Banco; los subgerentes asesoran al directorio y mantienen informados a los mismos sobre el desempeño que tiene el Banco. Asimismo, son responsables por el cumplimiento de las normas, reglamentos y resoluciones que dicte el directorio (Ley 24.144, art. 16).

Una de las obligaciones del presidente del Banco Central es presentar un informe anual sobre las operaciones del Banco al Congreso. También deberá informar a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda sobre los alcances de las políticas monetarias, cambiarias y financieras en ejecución (Ley 24.144, inciso i, art. 10).

#### 4.1.3. *Objetivos*

Desde el año 2012, la finalidad del BCRA es “...promover, en la medida de sus facultades y en el marco de las políticas establecidas por el gobierno nacional, la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social”. (BCRA, Ley 24.144, art. 3). La Carta orgánica también le concede las siguientes facultades y funciones:

- a) Regular el funcionamiento del sistema financiero y aplicar la Ley de Entidades Financieras (...).
- b) Regular la cantidad de dinero y las tasas de interés y regular y orientar el crédito;
- c) Actuar como agente financiero del Estado nacional y depositario (...), así como desempeñar un papel activo en la integración y cooperación internacional;
- d) Concentrar y administrar sus reservas de oro, divisas y otros activos externos;
- e) Contribuir al buen funcionamiento del mercado de capitales;
- f) Ejecutar la política cambiaria (...).
- g) Regular, en la medida de sus facultades, los sistemas de pago, (...), así como toda otra actividad que guarde relación con la actividad financiera y cambiaria;

h) Proveer a la protección de los derechos de los usuarios de servicios financieros (...) (Ley 24.144, art. 4).

Para poder cumplir con las finalidades y objetivos pertinentes, legalmente se le concede al BCRA el poder de emitir billetes y monedas, de otorgar descuentos o adelantos a las entidades financieras por razones de liquidez, de manejar las operaciones derivadas de convenios internacionales en materia de pagos y la toma de préstamos de organismos multilaterales (Ley 24.144, art. 17). Asimismo, el Banco Central podrá comprar y vender títulos, divisas y otros activos financieros a precios de mercado con fines de regulaciones monetarias y cambiarias.

#### *4.1.4. Nivel de autarquía ante el gobierno nacional*

El Banco Central de la República Argentina se constituye legalmente como entidad autárquica del Estado Nacional, lo que significa que actuará de forma independiente para cumplir con las disposiciones de la Carta Orgánica y las demás normas que correspondan (Ley 24.144, art.1). También se dispone que el Banco no está sujeto a órdenes o indicaciones del Poder Ejecutivo Nacional, sin autorización expresa del Congreso (Ley 24.144, art. 3).

Otra forma de asegurar legalmente el nivel de autarquía del BCRA es la prohibición a los empleados o funcionarios de gobierno de ser parte del directorio del banco central (Ley 24.144, art. 8).

Asimismo, en caso de que en el balance anual del Banco Central existan utilidades, primero serán capitalizadas para el fondo de reserva hasta que alcancen un 50% del capital del Banco. Una vez superado este límite, las ganancias se depositarán en la cuenta del gobierno nacional (Ley 24.144, art. 38).

Mientras que en el artículo 19 de la Carta orgánica se expresa que el BCRA no puede conceder préstamos al gobierno, en el artículo 20 se declara que el Banco Central puede otorgar adelantos transitorios al Gobierno Nacional. Este artículo surgió en la modificación de la carta

orgánica en 2012, al igual que también se modificó el objetivo principal del Banco Central, el cual, en lugar de solamente enfocarse en “mantener el valor de la moneda y la estabilidad de precios”, añade “promover el empleo y el desarrollo económico con igualdad”, los cuales son de alguna forma objetivos más políticos que económicos (Granado, M., 2018, p.120 y 121).

Por otra parte, a pesar de que el cargo del presidente y de los miembros del directorio dura 6 años, solo un presidente ha podido cumplir con el mandato completo, Ernesto Bosch, el primer cargo de presidente desde la creación del BCRA en 1935 (Granado, M., 2018, p.122). Martín Redrado ocupó su cargo desde el 24 de septiembre de 2004 hasta el 22 de enero de 2010, casi cumpliendo los 6 años de mandato, pero él afirmó oficialmente que fue removido inconstitucionalmente del cargo el 7 de enero de ese año y reclamó que el gobierno avasalló con la independencia del Banco Central (Redrado, M., 2010, entrevista de prensa C5N). Un hecho que nos demuestra la influencia que ejerce el Poder Ejecutivo hacia el Banco Central.

## 4.2. Situación de Argentina en 2008

Argentina es una de las economías más grandes de América. Cuenta con cuantiosos recursos naturales y es líder en la producción de alimentos (Banco Mundial). En 2008 nos vamos a encontrar un país con un crecimiento sostenido sin interrupciones durante 23 trimestres. Este crecimiento se produce luego de atravesar una de las crisis más profundas que sufrió el país en 2001, la crisis de la convertibilidad.

La convertibilidad se implementó en 1991, debido a una tasa de inflación preocupante, un periodo de inestabilidad política, tasas de crecimiento bajo y una fuga de capitales. Si bien el plan de convertibilidad, el cual establecía un tipo de cambio fijo (un peso por un dólar), logra frenar la inflación, abarata las importaciones, lo que genera un incremento del déficit, al mismo tiempo una fuga de capitales y un debilitamiento del sector industrial. El tipo de cambio fijo que procuraba sostener la convertibilidad fue financiado con endeudamiento exter-

no (Gaggero, A., Gaggero, J. y Rúa, M., 2015, pág. 71-72). Resultó ser cuestión de tiempo para que se quebrara el sistema y se produjera una de las crisis más trascendentes para Argentina.

A partir de 2003 hasta 2008, Argentina muestra un crecimiento anual de PBI mayor al 8%. El aumento de retenciones a las exportaciones y el incremento de la recaudación de impuestos posibilitaron obtener un superávit primario que permitió una mejora en las cuentas públicas (Tresca, G., 2008, p.29). Además, el tipo de cambio competitivo y el incremento sostenido del precio internacional de los cereales resultaron en un superávit comercial y en una recomposición de las reservas del Banco Central, que, a fines del 2008, alcanzó los 50.400 millones de dólares (Tresca, G., 2008, p. 36).

Si observamos la composición del PBI de Argentina en el primer trimestre de 2008, podemos apreciar lo siguiente. Las manufacturas representan aproximadamente el 20%, mientras que la ganadería, agricultura, caza y silvicultura representan un 8% del total del PBI. En cuanto a los servicios, el sector inmobiliario, empresarial y de alquiler abarca el 10,5%, el comercio minorista y mayorista el 10,5%, así como también el transporte y almacenamiento ocupan el 8,4% del PBI. El sector de enseñanza, servicios sociales y salud un 7%. Cabe resaltar también que la totalidad del impuesto al valor agregado abarca el 9% (INDEC). Podemos decir que el sector de la industria de manufacturas, el comercio y el sector inmobiliario y empresarial son los que más porcentaje abarcan del total del PBI de Argentina.

Cabe aclarar que, si bien el sector de actividades primarias no es el que más porcentaje del PBI abarca, alrededor del 47% del total de las exportaciones de ese año fueron producto de actividades ganaderas, agrícolas y de producción alimentaria (INDEC). Tiene lógica entonces que se reconozca internacionalmente a Argentina como líder en la producción de alimentos, quedando muchas veces expuesto a la variación de precios internacionales de los commodities (Ríos Díaz, F. E., s.f., p.12).

Si analizamos el nivel de comercio internacional de Argentina, notamos que el coeficiente de apertura comercial (suma de exportaciones e importaciones sobre el PBI) entre 2002 y 2008 se mantuvo en alrededor del 35%, un nivel muy alto comparado con otros países; por ejemplo, el coeficiente de Estados Unidos en ese mismo período fue de 20%. El tipo de cambio real, estable y depreciado debido a la crisis de la convertibilidad fue un causante importante que impulsó las exportaciones netas; de esta forma, Argentina mostró un saldo anual positivo en su balanza comercial. En cuanto a sus socios comerciales para dicha época, los seis más importantes fueron: Brasil, Estados Unidos, Chile, España, Alemania y China (Ministerio de Desarrollo Productivo Argentina, 2021, pp. 5-8).

En lo que respecta a los tratados de libre comercio y acuerdos comerciales, la integración más avanzada antes del 2008 fue el Mercosur, que establece la conformación de un bloque comercial y aduanero con Paraguay, Uruguay y Brasil. Este bloque, en 2008, ya había firmado acuerdos de libre comercio con Chile, Perú, Israel, India, Bolivia, México, Colombia, Ecuador y Venezuela (Argentina, gobierno).

#### *4.2.1. Impacto de la crisis financiera de 2008 en Argentina*

La interrupción de crecimiento sostenido que tenía Argentina se va a dar unos meses antes de la crisis financiera del 2008. Los precios de los bonos argentinos sufren una caída en abril de 2007, la tasa de inflación empieza a aumentar y un conflicto ante la futura aplicación de un “sistema de retenciones móviles” dificultan el desarrollo de la economía.

Ante la subida de precios de los commodities, el gobierno quiso aumentar el porcentaje de retenciones, pero luego de más de 100 días de paro y manifestaciones, la medida tuvo que ser revocada. Este conflicto generó una suba de precios en los alimentos, y no consiguió detener el proceso inflacionario que venía desarrollándose. El aumento generalizado y sostenido de precios redujo los rendimientos de las inversiones en pesos y aumentó los incentivos para comprar dólares como

reserva de valor, generando así un comienzo de fuga de capitales que demuestra un alza en el tercer trimestre de 2007 y alcanza su pico más alto en el segundo trimestre de 2008 debido a la incertidumbre generada por la crisis financiera internacional. La fuga de capitales implica una baja en las inversiones hacia la industria nacional, lo que impacta negativamente sobre el crecimiento económico y a su vez debilita el sistema financiero. En el caso de Argentina, el superávit de la balanza comercial financió la fuga de capitales y logró que las reservas del Banco Central incluso crecieran en 2007 y se mantuvieran en el mismo nivel en 2008 (Gaggero, A., Gaggero, J. y Rúa, M., 2015, p.69, 75-78).

La crisis inmobiliaria va a tener consecuencias leves en Argentina, comparado con el impacto en otros países de Latinoamérica, como Chile o Brasil. Se mantuvo un ritmo de producción industrial considerable hasta julio de 2008; a partir de ese momento se plasma la recesión hasta aproximadamente junio de 2009. La industria dejó de crecer, el tipo de cambio se elevó un 10%, la tasa de crecimiento del PBI disminuyó, llegando a ser tan solo del 0,7% en 2009. Las tasas de interés aumentaron, así como también la tasa de desempleo, y el índice de precios al consumidor disminuyó (CEPAL, 2009, p. 82). Es importante resaltar que la reducción en las exportaciones y la disminución abrupta de inversiones extranjeras son los factores que más impacto tuvieron en Argentina (Féiz, M., 2010, p.8, 9).

### 4.3. Plan y desarrollo de política monetaria durante 2008 y 2018

La finalidad que persigue la conducción de la política monetaria en Argentina ha sido imprecisa y cambiante durante nuestro periodo de estudio. Si bien no se determina un objetivo directo a la conducción de la política monetaria, el BCRA en sí tiene asignado uno. El objetivo principal está expresado en la Carta Orgánica del Banco Central, que, como mencionamos anteriormente, se modificó en 2012. Con anterioridad a esta modificación, el objetivo principal del Banco Central era únicamente preservar el valor de la moneda (Granado, M. 2018, p. 121).

Luego de la modificación a la ley, se establecieron objetivos múltiples para el BCRA: "...promover (...) la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social (Ley 24.144, art. 3). Teniendo en cuenta estos objetivos, en esta sección analizaremos las acciones realizadas por el BCRA para conducir la política monetaria.

De forma generalizada, podemos dividir el periodo de estudio en dos partes. Desde 2008 hasta 2015, se sigue un tipo de esquema en el que se prioriza la liquidez del dinero y el impulso del crédito. Pero a partir de 2015 y hasta 2018 se prioriza la estabilidad monetaria, implementando un esquema de metas de inflación.

En la sección "situación país" contextualizamos que Argentina en 2008 se encontraba en un periodo de crecimiento. Luego de atravesar una de sus peores crisis, tuvo por un tiempo un tipo de cambio real depreciado y competitivo, que impulsó las exportaciones y con ello subió el nivel de empleo, así como también el nivel de reservas. De esta forma, desde 2003 hasta el 2007 se mantuvo un tipo de cambio real estable; no hubo una intervención activa en la movilidad de capitales y tampoco en términos de política monetaria (Toncovich, M., 2017, p.5).

El BCRA mostraba estar comprometido con la estabilidad del sistema financiero y declaraba seguir una política monetaria basada en 4 pilares: 1) Asegurar el equilibrio en el mercado de dinero; 2) mantener un régimen de flotación administrada del tipo de cambio, evitando una excesiva volatilidad; 3) aplicar políticas anticíclicas para hacer frente a perturbaciones externas; 4) ejercer políticas de supervisión del sistema financiero para evitar la exposición a riesgos (2008, p.12).

En esta época, el BCRA tenía un esquema de metas monetarias focalizado en el saldo promedio de los medios de pago. Se determinó a M2 como la variable a monitorear, ya que, según el Banco Central, es el agregado monetario que presenta una relación más estable a largo plazo con el nivel de precios (BCRA, 2008, p.12). En el anexo C damos una breve explicación sobre los agregados monetarios.

Dentro de este esquema, el BCRA se focalizó en la evolución de la cantidad de dinero, particularmente en el saldo promedio de los medios de pago. El objetivo de este plan es establecer una meta de M2 que sea consistente con el desarrollo de la economía real (BCRA, 2008, p.12). En otras palabras, se busca que el crecimiento monetario esté acompañado por un crecimiento del PBI.

En 2008 se proyectó una desaceleración gradual de M2, y se incorporó una meta anual para los medios de pagos privados, con la intención de coadyuvar a la estabilidad monetaria. También se adhirió una estimación de los próximos doce meses de los medios de pago al final de cada trimestre (BCRA, 2008, p. 12). Para enfrentar el shock externo ocasionado por la crisis financiera internacional, el BCRA suministró liquidez a través de recompras anticipadas de Letras y Notas que emite el BCRA (LEBAC y NOBAC), creó una nueva ventana de liquidez, modificó la ventanilla de descuento para agilizar esta y también permitió computar la totalidad del efectivo en los bancos comerciales para la integración de efectivo mínimo. Durante este año, se registró un crecimiento interanual de M2 del 16%, y el principal factor de crecimiento fue el crédito al sector privado (BCRA, 2008, p. 13).

Durante el 2009 y el 2010, el BCRA continuó aplicando el mismo esquema de agregados monetarios. Busco controlar la expansión de agregados monetarios a través de la esterilización de pesos, utilizando mayormente las LEBAC como instrumento. En 2009, el crecimiento interanual de M2 fue de 13,6%; sin embargo, durante 2010 fue de 24,8%. Por tal motivo, en el segundo semestre de 2010 se tuvo que hacer un ajuste sobre las metas de crecimiento de M2. Esta expansión monetaria se explicó debido a las compras de divisas por el BCRA, que después esterilizó con LEBAC, y al crecimiento de préstamos al sector privado. A finales de 2010 se llevaron a cabo las primeras licitaciones de fondos del Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario, el cual tiene el objetivo de otorgar fondos a largo plazo a las entidades financieras, y de esta forma mejorar la oferta de crédito con un costo total fijo en pesos (BCRA, 2010, p.15).

Durante el 2011 se abandona definitivamente la libre movilidad de capitales, y se comienzan a disponer restricciones a la compra de moneda extranjera. Se establecen distintos tipos de cambios oficiales, y las restricciones se endurecen progresivamente (Toncovich, M., 2017, p.5). Cabe aclarar que en el Informe que se eleva al Congreso, se omite declarar que hay restricciones específicas en el mercado cambiario. Se declara que hay “un régimen de flotación administrada”. Esta acción es defendida por el Banco Central como una política basada en la acumulación de reservas y el control de la expansión monetaria. Al final de este año, M2 tuvo un incremento interanual de 30,7%, y los préstamos constituyeron el principal factor de expansión. El sector público también fue un factor de expansión de los agregados monetarios, a través de adelantos transitorios y transferencias de utilidades del BCRA (BCRA, 2011, p.12, 13).

En 2012, como mencionamos anteriormente, se modificó la ley de creación del Banco Central y, junto con esta modificación, se reformuló su objetivo principal. Oficialmente, a partir de esa fecha, la finalidad del Banco es “promover (...) la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social”. A partir de este cambio, el Banco Central tiene “objetivos múltiples y un accionar consistente con el conjunto de la política económica” (BCRA, 2012, p.18).

Además de la modificación del artículo 3 en la carta orgánica, el Banco Central consideró estratégica la función de financiamiento al tesoro para una política fiscal orientada a impulsar la economía. Se estableció una línea de crédito para la inversión productiva y se continuó con las licitaciones de fondos para el Financiamiento Productivo del Bicentenario (PFPB). Se efectuaron modificaciones en las normativas de efectivo mínimo, y se estableció que los encajes sean exclusivamente conformados con depósitos en cuenta corriente con el BCRA. También se establecieron coeficientes diferenciados en función de la zona en la que reside la sucursal del Banco; de esta forma, si el Banco comercial está ubicado en una zona más rural, el encaje será menor que el de una sucursal ubicada en un centro urbano (BCRA, 2012, p.14).

Cabe mencionar que, a pesar de que anteriormente el Banco Central justifica que la variable a monitorear en el esquema de metas monetarias es M2, en el informe elevado al Congreso del año 2012 no se menciona dicha variable. En su lugar se muestra la variación interanual de M3, sin dar explicación alguna sobre este detalle.

Durante el año 2013 se continúa con políticas similares a las que se efectuaron durante el 2012. Se declara que el crecimiento interanual de M2 fue de 25% y que los agregados monetarios crecieron por encima del ritmo de crecimiento del PBI nominal. Durante este año se utilizaron instrumentos de esterilización tales como LEBAC Y NOBAC. Una nueva acción para seguir estimulando el crédito fue la reducción del coeficiente de encaje en pesos para los bancos que brindan financiamiento a las empresas de menor tamaño sobre el total de préstamos del sector privado (BCRA, 2013, p.13).

En 2014 se toman decisiones con el objetivo de mejorar el rendimiento de las colocaciones en pesos e impulsar el ahorro. La base monetaria se expandió debido mayormente al sector público y se siguieron utilizando instrumentos de esterilización. El BCRA firmó un acuerdo con China, en el cual adquirió divisas provenientes de tal país para fortalecer las reservas internacionales. Para estimular la demanda, lanzó un programa de crédito automotriz y un plan llamado “Ahora 12”, para que se pueda acceder a 12 cuotas sin interés en la compra de bienes y servicios (BCRA, 2014, p.13).

A finales de 2015, el BCRA cambia notoriamente no solo la conducción de la política monetaria, sino los lineamientos generales del Banco Central. Si bien no se modifica la carta orgánica, se expresan las intenciones del BCRA de un cambio de prioridades. Sin encontrar congruencia, vemos explícitamente que la misma institución declara insatisfacción respecto a su desempeño durante los últimos años.

En los últimos años, el BCRA se convirtió en una de las principales fuentes de financiamiento de las elevadas necesidades del fisco. Ello dio lugar a un cuadro de domi-

nancia fiscal con sus consecuentes desequilibrios monetarios, que fueron la base de la aceleración de la inflación observada en este período (BCRA, 2015, p.17).

A finales de 2015, el déficit fiscal fue de 291,66 miles de millones de pesos, ocupando el 5,4% del PBI. El crecimiento interanual de M2 fue de 36,7%. Tal como lo manifiesta el mismo Banco, mayormente durante 2014 y 2015, la política fiscal dominó la política monetaria. Otro dato no menor es que en este periodo se acusa que hubo manipulación de la información pública; en la medición del índice de precios al consumidor, las estadísticas oficiales midieron la mitad de lo que calculaban las consultoras privadas (Toncovich, M., 2017, p.8).

El BCRA manifestó intenciones de priorizar la preservación del poder adquisitivo de la moneda nacional. Federico Sturzenegger lo deja claro en un fragmento del discurso que dio al comienzo de su gestión como presidente del BCRA, en el que habla del artículo 3 dispuesto en la Carta Orgánica.

Lo que aquí se enumeró no está en orden alfabético, está en orden de prelación o importancia. Siendo así, la Carta Orgánica nos dice que la estabilidad monetaria es el objetivo primordial del Banco Central. Esto quiere decir, por sobre todas las cosas, tener una inflación baja, en otras palabras: tener una moneda confiable. También implica tener una inflación previsible y una moneda libremente convertible (2015).

De esta forma, a finales de 2015, se declaran las intenciones de implementar un esquema de metas de inflación con flotación cambiaria, utilizando la tasa de interés nominal como principal instrumento. Ahora bien, para lograr ello primero hay una transición que el Banco Central tuvo que atravesar, y más adelante veremos que tal transición demoró más de lo que imaginaban.

Una de las primeras acciones que se toman es la unificación del mercado cambiario. Para lograrlo, el BCRA elimina las restricciones de compra de dólares y permite que la paridad del tipo de cambio se determine por la oferta y la demanda de la divisa extranjera en cada momento, a la vez que se reserva la potestad de participar activamente en dicho mercado. Desde que se liberaron las restricciones en el mercado cambiario, las reservas internacionales comenzaron a tener una tendencia creciente, pero el peso argentino se depreció un 32% y un 52% en el año (BCRA, 2015, p.18). Esta depreciación es consecuencia de un atraso cambiario, y sobre todo de una brecha entre el dólar oficial y el dólar intercambiado en el mercado paralelo, el dólar blue. Durante el 2015, la brecha se mantuvo por encima del 35% y llegó a ser más del 60% en ciertos momentos (Toncovich, M., 2017, p.12).

Otra acción que tomó el BCRA fue la eliminación de los límites que regían las tasas de interés pasivas y activas. Asimismo, hizo algunas modificaciones en los títulos que se negocian en las operaciones de mercado abierto. Uno de los instrumentos que implementó el BCRA con el objetivo de incrementar las reservas internacionales son las LEBAC con un ajuste del tipo de cambio; de esta forma, los exportadores que liquiden ingresos de divisas pueden comprar estos títulos, así como también pueden transferirlos a terceros, y en el momento de su respectiva liquidación y venta al BCRA, el valor será ajustado al tipo de cambio del momento (BCRA, 2015, p.17).

Por otro lado, se tomaron acciones para modificar el balance del Banco Central. Se intercambiaron Letras Intransferibles del Tesoro Nacional por nuevas emisiones de títulos habilitados para que estos sean negociados en el mercado financiero (BCRA, 2015, p.19).

En 2016 se publican las metas de inflación, entre 12% y 17% para 2017, de 8% a 12% para 2018 y 5% para 2019. Si bien no se proponen metas específicas de inflación para 2016 específicamente, se establecen las bases para adoptar efectivamente un esquema de metas de inflación.

Durante el 2016 se cancelaron los contratos de dólar-futuro y se redujeron los pasivos pasivos internacionales. Se acordó un esquema decreciente de transferencias con el Tesoro Nacional, y de esta forma el financiamiento se redujo significativamente. Hubo un esfuerzo para disminuir la evolución de los agregados monetarios y así compatibilizar estos con la implementación del nuevo esquema. Así, M2 disminuyó un 4,5% en términos nominales (BCRA, 2016, p. 6).

Otro hecho importante ocurrió a finales de abril en 2016: el gobierno pagó una deuda pendiente de la que tendría que haberse ocupado años anteriores, ya que desde 2001 estuvo en default. Se pagaron 9.300 millones de dólares y el gobierno, valga la redundancia, se endeudó para sanar su deuda. Así, evitó recurrir a la emisión monetaria y al uso de reservas del Banco Central. Lo positivo de esta situación es que Argentina dejaba de ser incumplidor de deuda ante el mundo y volvía a contar con la posibilidad de recurrir a créditos externos en caso de que lo considerara necesario. El Tesoro Nacional contaba con otra vía para financiar el déficit fiscal (Toncovich, M., 2017, p.15, 16).

El BCRA trabaja en asentar tres pilares principales para la implementación del nuevo régimen monetario: la utilización de la tasa de interés como principal instrumento de la política monetaria; libre flotación de la moneda para permitir que el tipo de cambio funcione como estabilizador de la economía ante shocks externos; y los nuevos mecanismos de rendición de cuentas sobre las decisiones de políticas monetarias, convergiendo a una comunicación transparente. Respecto al último punto, se comienza a publicar un informe trimestral sobre política monetaria, también un informe monetario mensual sobre la evolución de las principales variables monetarias y comunicados de política monetaria (BCRA, 2016, p.5, 14).

El instrumento principal elegido para conducir la política monetaria fue específicamente la tasa de las LEBAC con un plazo de 35 días, con frecuencia semanal y junto a la licitación primaria de las LEBAC. Ello fue acompañado por operaciones en el mercado secundario (BCRA, 2016, p.9, 10). Se elevaron las tasas a corto plazo para incentivar el aho-

ro, disminuir el consumo y así liberar presiones sobre el alza de los precios; altas tasas también atraerán recursos externos (Toncovich, M., 2017, p.19, 20). En el anexo D figuran dos gráficos: uno muestra el recorrido de la tasa de las LEBAC y de los demás instrumentos utilizados en el mercado secundario, y otro muestra lo que busca el BCRA con la aplicación de estos instrumentos.

En 2017 se presenta una modificación a las metas de inflación planteadas anteriormente. Esta vez se determinan los siguientes rangos: entre 12% y 17% para 2017, 15% para 2018, 10% para 2019 y finalmente 5% para 2020. Se mantuvo un tipo de cambio flexible.

El instrumento principal siguió siendo las tasas a corto plazo, pero en vez de utilizar primordialmente la tasa de las LEBAC a 35 días, comenzaron a utilizar la tasa de los pases de intercambio con un plazo de 1 a 7 días. El BCRA estableció un rango objetivo para tales tasas, cuyo techo es la tasa por pases activos y cuyo piso es la tasa por pases pasivos. Las LEBAC siguieron siendo utilizadas, pero con una frecuencia mensual en lugar de semanal. La tasa de referencia comenzó con un nivel de 24,75%, aumentando en abril a 26,25%. Acentuó la política monetaria contractiva elevando las tasas una vez más a un 27,75% en octubre; finalmente, en noviembre, el BCRA vuelve a subir la tasa a 28,75% (BCRA, 2017, pp. 4, 7).

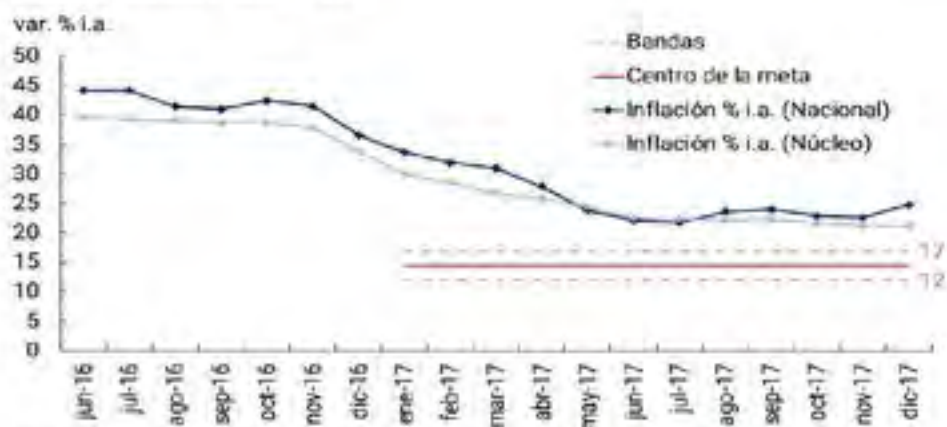
El BCRA siguió trabajando para fortalecer su credibilidad y transparencia. Continúo descendiendo las transferencias al tesoro y siendo preciso en cuanto a los montos y los tiempos en los cuales estas tuvieron lugar, así como también la cantidad que representaban utilidades y la cantidad que representaban adelantos transitorios.

La inflación interanual en 2017 fue de 24,8%, y si bien el BCRA tuvo una política monetaria activa con fines de cumplir las metas de inflación propuestas, particularmente entre 12% y 17%, no logró alcanzarla. De todas formas, se logró disminuir la inflación en comparación con el año anterior en un 11,8% p.p.

El BCRA nombra tres de las muchas razones por las cuales no se logró la meta de inflación en 2017. Primero, entre octubre del 2016 y marzo del 2017, se relajaron las políticas monetarias. Segundo, hubo una persistencia sobre la inflación pasada en las expectativas y, por último, también hubo un incremento de los precios cuidados por encima de lo previsto (BCRA, 2017, p.4).

Gráfico 12: Inflación y metas de inflación en Argentina.

Gráfico 1. Inflación y metas en 2017



Nota: inflación nacional corresponde al IPC Nacional de INDEC desde dic-16, empalmada hacia atrás con el IPC GBA hasta abr-16 y luego con el IPC-NP (promedio ponderado por gasto de los IPCs de la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y San Luis). Para la inflación núcleo se utilizaron las series de inflación núcleo del IPC Nacional desde enero de 2017, entre mayo 2016 y diciembre de 2016 del IPC GBA y hacia atrás del IPCBA.

Fuente: BCRA, INDEC y direcciones de estadísticas provinciales.

Fuente: Banco Central de la República Argentina.

Durante este año, el BCRA intervino en el mercado cambiario ante la suba sostenida del tipo de cambio en el periodo previo a las PASO (elecciones primarias), vendiendo reservas internacionales en siete oportunidades por un monto de 1.837 millones de dólares. Luego de las elecciones, el tipo de cambio descendió (BCRA, 2017, p.11).

Se continuaron tomando medidas con el objetivo de estimular el ahorro (BCRA, 2017, p. 4). El principal instrumento que se utilizó fue la tasa de interés a corto plazo para buscar el cumplimiento de las metas de inflación. Para conducir la liquidez se utilizaron las operaciones de pasés, la compra y venta de títulos y las subastas de letras del BCRA. Se publicaron las transferencias decrecientes por parte del BCRA hacia el Tesoro con el objetivo de mejorar la transparencia ante el público. Si bien se mantuvo un tipo de cambio libre, el BCRA intervino en él.

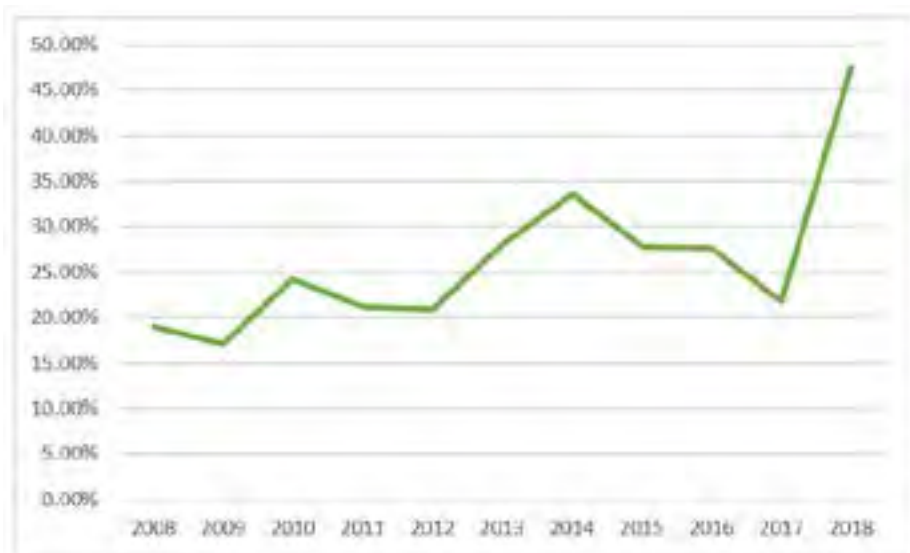
En 2018 se abandonó el régimen de metas de inflación, implementando nuevamente “un esquema de control de agregados monetarios junto con una regla simple de intervención en el mercado cambiario con el objetivo de recuperar el ancla nominal de la economía”. La justificación es que, durante 2018, por motivos de inestabilidad, se tuvo que abandonar dicho sistema. Sin embargo, el BCRA declara que las intenciones de alcanzar un nivel de inflación bajo y estable siguen en pie (BCRA, 2018, p.5).

#### 4.4. Resultados

Dijimos que el objetivo del Banco Central era lograr la estabilidad monetaria, estabilidad financiera, empleo y desarrollo económico con equidad social. Es por ello que vamos a analizar la tasa de inflación a lo largo de los años de estudio, el nivel de desempleo, la variación del Producto Bruto Interno. Además, analizaremos el nivel de reservas internacionales, la variación del tipo de cambio real y la balanza comercial de Argentina, ya que son factores que afectan al desarrollo de la política monetaria.

En el gráfico 15 vemos que la tasa de inflación fue aumentando a lo largo de los años, siendo en 2008 una tasa de dos cifras, lo cual ya de por sí era una tasa de inflación alta. Algo para destacar es que, si bien desde 2015 se aplicó un régimen de metas de inflación, y podemos ver que el nivel general de precios disminuye, en 2018 repunta de forma acelerada el aumento de los precios. Podemos concluir que se cumple en parte con una estabilización monetaria durante 2011, 2015, 2016 y 2017.

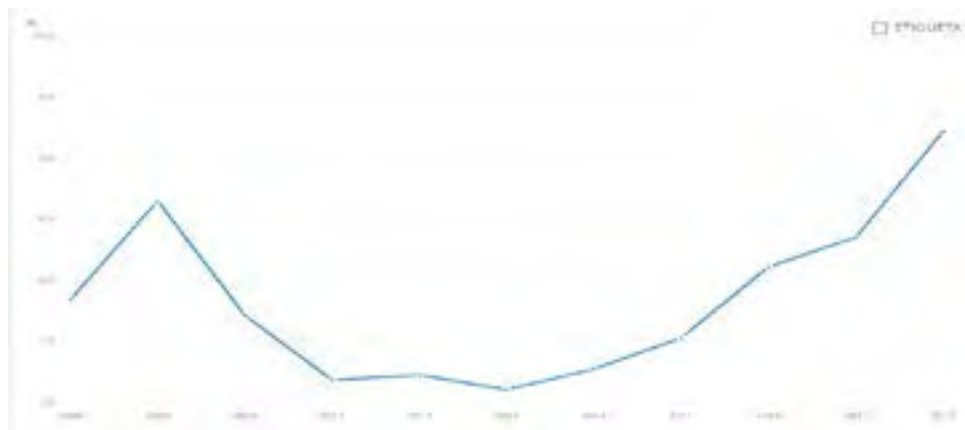
Gráfico 13: Tasa de inflación en Argentina 2008-2018.



Fuente: Elaboración propia con datos de Rodríguez Pezzella, María Agustina; Sáez, Agustín; Vallejo, Agustín Ricardo (13 de noviembre 2018). “Análisis de la inflación en la Argentina. Período: 2004–2017”. Bolsa de Comercio Santa Fe: “Evolución de la inflación entre 2018-2022”.

En cuanto al nivel de empleo, podemos observar en el gráfico 16 que la tasa de desempleo disminuye y se mantiene en un nivel bajo desde 2009 hasta mediados y finales de 2015. Podemos destacar que el objetivo de promover el empleo se cumple durante estos años hasta que en 2015 se comienza a priorizar la estabilidad monetaria y notamos un incremento constante de la tasa de desempleo hasta 2018.

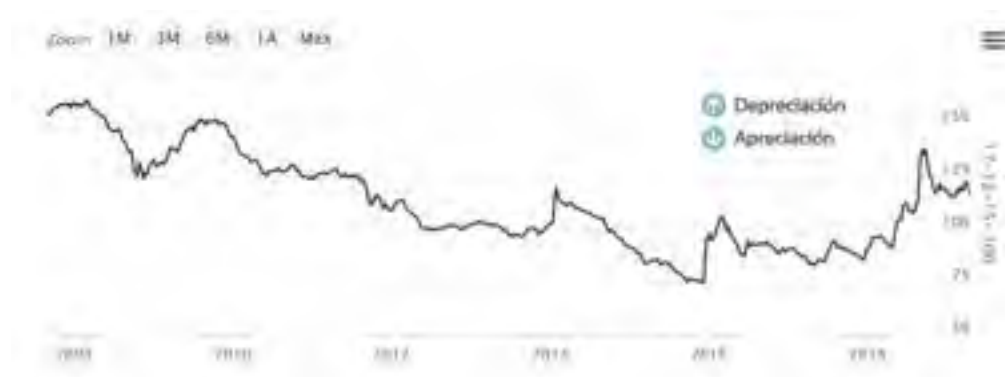
Gráfico 14: Desempleo, total (% de la población activa total (OIT) - Argentina.



Fuente: Banco Mundial.

Cuando observamos el gráfico 15, podemos notar que en 2008 Argentina tenía un tipo de cambio real depreciado, lo cual era beneficioso para el nivel de exportaciones, ya que los bienes resultaban baratos y competitivos para otros países. Vemos que a lo largo de los años hay cierta volatilidad, pero en general el tipo de cambio tiende a apreciarse. Si bien significa que con la misma cantidad de dinero se pueden comprar mayor cantidad de bienes, una apreciación abarata los precios de las importaciones y encarece el de las exportaciones. Esto afecta a la balanza comercial específicamente y, por supuesto, a la balanza de pagos.

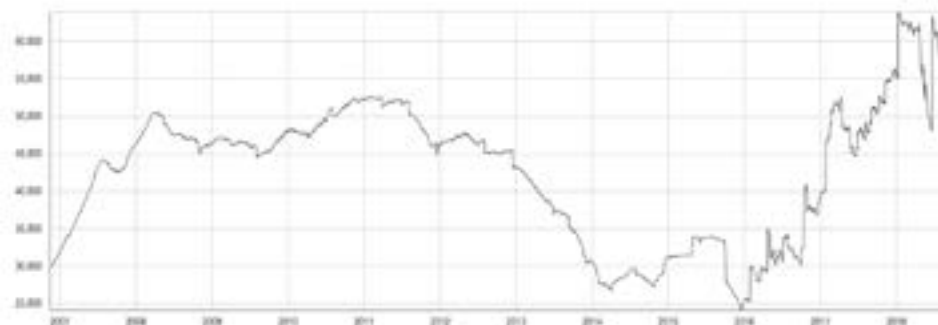
Gráfico 15: Índices de tipo de cambio multilateral.



Fuente: Banco Central de la República Argentina.

En lo que respecta al nivel de reservas internacionales. Notaremos que al principio del periodo de estudio las reservas internacionales aumentan y se mantienen estables hasta mediados de 2011 y 2012. Las reservas disminuyen considerablemente. A partir de 2016, el nivel de reservas comienza a aumentar; gran parte de tal incremento se da por los desembolsos del préstamo del FMI.

Gráfico 16: Nivel de reservas internacionales Argentina.



Fuente: Banco Central de la República Argentina. Valores expresados en millones de dólares.

Relativo al crecimiento del PBI en estos años. Cuando analizamos el gráfico 17, podemos observar una caída en el 2009 ocasionada por la coyuntura internacional, afectando principalmente al intercambio comercial. Luego vemos una recuperación en el 2010. Desde 2013 hasta 2018 hay un crecimiento económico discontinuo. Podemos decir que el tercer objetivo del BCRA, lograr un desarrollo económico con equidad social, no ha sido alcanzado con éxito durante la mayoría de estos años.

Gráfico 17: Crecimiento del PBI (% anual) de Argentina.



Fuente: Banco Mundial.

## CAPÍTULO 5: COMPARACIÓN DE PAÍSES

### 5.1. Bancos centrales

En el presente capítulo realizamos una comparación y análisis del contenido expuesto anteriormente. Comenzando con las similitudes y diferencias que demuestran los bancos centrales de los países en cuestión, México, Estados Unidos y Argentina.

Una similitud importante y un tanto obvia es que los tres países cuentan con un Banco Central. Las tres instituciones se fundaron durante la primera mitad del siglo xx: la Reserva Federal en 1913, el Banco de México en 1925 y el Banco Central de la República Argentina en 1935. BANXICO se concibió y permaneció bajo control gubernamental, mientras que el BCRA nació como una entidad mixta, con participación estatal y privada, y luego se nacionalizó completamente en 1946. Por otro lado, la FED tiene participación privada y mixta desde sus comienzos.

Los tres bancos sufrieron mutaciones previas al período en el cual nuestra investigación está planteada, y vale la pena volver a mencionar algunas de ellas. En 1936, Banxico restringió los límites de créditos dirigidos al gobierno de turno, y en 1994 se le otorgó independencia administrativa. En el caso de la Reserva Federal, en 1933 y 1935, con la creación del FOMC, se modifica la funcionalidad de los Bancos de Reserva: dejan su forma de trabajo independiente y comienzan a tener un mayor grado de coordinación y colaboración. En el caso de Argentina, además de la nacionalización del Banco, hay dos momentos en los que se altera el objetivo en la carta orgánica, en 1992 y luego en 2012. En 1992 se dispone como objetivo prioritario la preservación del valor de la moneda, y en 2012 se prioriza el desarrollo económico oficialmente. Podemos resaltar que el único en modificar considerablemente y dos veces su objetivo principal fue el BCRA. Además, mientras el Banco de

México limitó el nivel de crédito dirigido hacia el gobierno, el BCRA lo amplió en la modificación de la carta orgánica en 2012.

En cuanto a la estructura de cada institución, tanto en Banxico, en el BCRA como en la FED, el órgano principal es la junta de gobernadores. Los tres bancos cuentan con otros órganos y subdivisiones de trabajo, pero la FED es la que muestra la mayor diferencia organizacional, ya que se autodefine como un sistema que está compuesto por 12 bancos de Reserva, la junta de gobernadores y el FOMC. Por lo tanto, podemos decir que, mientras la organización de Banxico y el BCRA son un tanto centralizadas, la FED cuenta con una estructura más descentralizada.

Si bien los tres bancos cuentan con un órgano principal que es el que, en su mayoría, determina la dirigencia de cada banco, el número de miembros, la duración de cargos de los miembros, así como también el momento de elección de los presidentes y vicepresidentes, difieren entre sí. Banxico es el banco que muestra más independencia frente al gobierno de turno en este aspecto. La elección de los miembros de su junta sucede de forma escalonada y el momento de elección del presidente difiere del cambio de gobierno de México. En el caso de la FED, si bien la duración de los cargos de cada miembro de la junta es de 14 años, la elección de su respectivo presidente y vicepresidente coincide con el cambio de gobierno en Estados Unidos. Por último, el BCRA es el banco que más influenciado se ve por el gobierno nacional en la elección de su respectivo presidente. Por más que disponga en su carta orgánica que el cargo de presidencia dura 6 años, en la práctica, solo el primer presidente del BCRA lo pudo cumplir, y además mencionamos el caso de Martín Redrado, que declara haber sido removido de su cargo por el poder ejecutivo debido a un desacuerdo de ideas (Redrado, M., 2010, entrevista de prensa C5N).

En cuanto a los objetivos y funciones asignadas a los Bancos Centrales, como los tres fueron creados con un propósito ligado al interés público en materia económica, podemos encontrar varias similitudes en este aspecto. Las tres instituciones tienen las funciones de emitir y regular la moneda, intermediar en los tipos de cambios y procurar

liquidez en los sistemas de pagos nacionales e internacionales, así como también regular las tasas de interés, proporcionar estabilidad financiera y funcionamiento del crédito. De igual forma, protegen los derechos del consumidor en los servicios financieros. Una diferencia para resaltar es que, mientras que Banxico y el BCRA tienen la tarea de ser el agente financiero del gobierno y participar en organismos internacionales, la FED no se encarga de tales tareas.

La rendición de cuentas al final de cada ejercicio es requisito legal de los tres Bancos estudiados. Sin embargo, podemos notar un esfuerzo mayor en el nivel de transparencia hacia el público en el caso de Banxico y la FED. Debido a una mayor regularidad en sus comunicaciones y un mayor interés en dar a conocer públicamente la acción operacional diaria del Banco. Esto se puede evidenciar en las mismas páginas oficiales de cada banco. Tanto Banxico como la FED expresan que sus esfuerzos por un mayor nivel de transparencia hacia el público tienen el fin de controlar las expectativas y de brindar una mayor solidez institucional. Por otro lado, el BCRA cumple principalmente con la obligación de publicar un informe anual al congreso y, si bien publica informes semanales, mensuales y trimestrales, la claridad y la llegada al público en general deja mucho que desear en comparación al formato que presentan la FED y el Banxico.

Finalizando con la comparativa de los bancos centrales, vale mencionar ciertos aportes que realiza Matias Granada en su investigación. Cuando desarrolla y analiza los argumentos a favor y en contra de un banco central independiente, defiende que “un banco central autárquico contribuye a un índice menor de inflación”; asimismo, nos dice que existen tres tipos de independencia: legal, operacional y financiera (2018, p.26). Podemos concluir, según nuestro análisis, que la FED tiene independencia operacional, financiera y legal, con la excepción de que el objetivo a seguir en materia de política monetaria lo elige el congreso. Banxico cuenta con independencia legal y operacional, y en el caso del BCRA tiene independencia legal, ya que está establecido como ente autárquico, pero no ha logrado la independencia operacional ni financiera durante los años de estudio.

## 5.2. Política monetaria

Antes de analizar el plan de política monetaria de cada país, nos tendremos en comparar brevemente los tres países y su situación en 2008. México es un país con una gran apertura comercial, pero con una relación muy dependiente de Estados Unidos, lo cual tuvo consecuencias perjudiciales para su economía durante y luego de la crisis inmobiliaria del 2008. Estados Unidos cuenta con varias ventajas frente a México y Argentina; una de ellas es la fortaleza de su moneda. Sin embargo, en el 2008 la economía estadounidense y, principalmente, el sector financiero se encontraban tambaleantes. Por otro lado, Argentina se encontraba en un camino de crecimiento y apertura comercial; el sector agrícola abarca alrededor del 50% de las exportaciones y, debido al aumento de los precios internacionales de materias primas en esta época, la crisis financiera tuvo leves consecuencias en el país, comparado con los grandes impactos que tuvo en las economías de México y Estados Unidos.

El objetivo en política monetaria que determina Banxico es mantener la estabilidad de precios; la Fed busca promover el máximo empleo y lograr inmutabilidad de precios. En el caso del BCRA, desde 2008 hasta 2015 busca brindar liquidez e impulsar el crédito, y a partir de 2015 determina la regularidad monetaria como objetivo principal.

Encontramos similitudes al comparar el modelo de política monetaria que siguieron Banxico y la FED durante 2008 y 2018, ya que ambos aplicaron un esquema con metas de inflación. México anuncia su meta de inflación del 3% en 2001, en 2004 comienza a intervenir en la tasa de interés interbancaria y logra en 2008 establecerla como objetivo operacional para cumplir con un esquema de metas de inflación del 3%. La Fed establece su objetivo específico de inflación del 2% y desde 2008 comienza a aplicar una política monetaria con un amplio nivel de reservas.

En México notamos que en 2008 y a principios de 2009 Banxico aplica una política mayormente restrictiva, que aumentó debido a presio-

nes inflacionarias, fuga de capitales y elevación del tipo de cambio. A diferencia de la FED, que aplicó políticas monetarias expansivas, disminuyendo la tasa de interés hasta el 0.25%. Una vez que Banxico determinó que las presiones en el alza de los precios no eran una amenaza, disminuyó la tasa de interés objetivo. Tanto Banxico como la Fed mantuvieron una política relajada hasta que la Fed anunció un plan para elevar las tasas de fondos federales, para mantener su objetivo de inflación anual del 2%. En este momento Banxico también comenzó a aumentar su tasa de interés objetivo, y a pesar de sus esfuerzos hubo una gran fuga de capitales en los años 2017 y 2018.

Tanto el plan como el desarrollo de la política monetaria de Argentina difieren significativamente respecto de los otros dos países. En primer lugar, porque hay un cambio de objetivos junto con un cambio de esquema en política monetaria. En segundo lugar, por la falta de claridad durante el esquema de agregados monetarios durante 2008 y 2015 y por la carencia de tiempo en el esquema de metas de inflación.

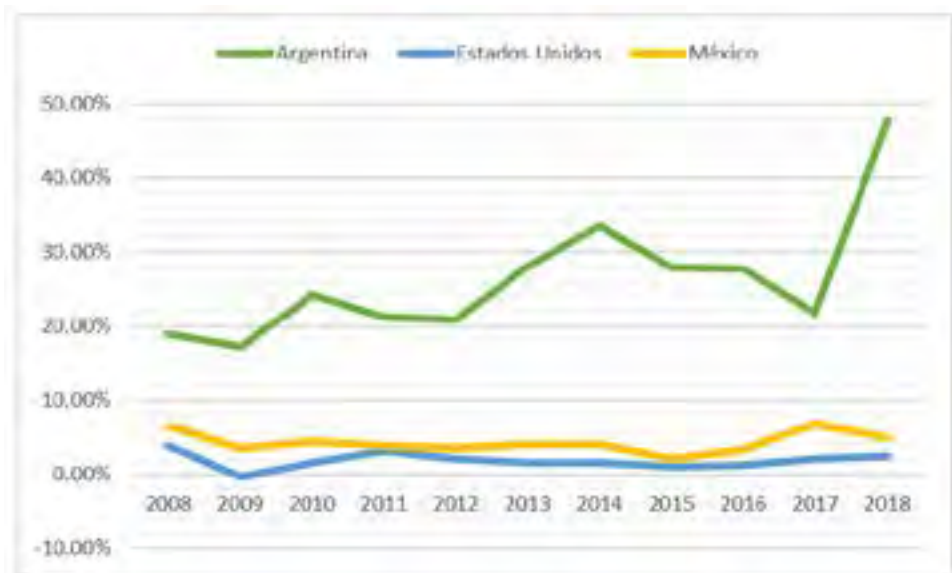
Desde 2008 hasta 2015, como mencionamos anteriormente, se aplicó un esquema de agregados monetarios, en el cual se buscaba cumplir una meta de M2 que sea consistente con el desarrollo de la economía real, y a la vez brindar liquidez al mercado y expansión del crédito para impulsar la economía. Si bien el BCRA mantiene este discurso, en la rendición de cuentas hacia el congreso omite algunas variables y no muestra metas concisas ni tampoco un seguimiento claro respecto al esquema de agregados monetarios.

En 2015, el mismo BCRA declara haber desarrollado una política monetaria insuficiente y propone la implementación de un esquema de metas de inflación utilizando la tasa de interés como su principal instrumento. Cabe destacar que Banxico demoró alrededor de 4 años en lograr implementar completamente el esquema de metas de inflación con un objetivo operacional de tasa de interés interbancaria. El BCRA propuso un plan ambicioso de metas de inflación rectificando las cifras un año más tarde: para 2017, entre 12 y 17%; para 2018, entre 15%; para 2019, un 10%; y para 2020, un 5%. También tomó acciones para

mejorar el nivel de transparencia del banco y aumentó la regularidad de publicaciones. El esquema de metas de inflación se abandonó en 2018, adoptando nuevamente un esquema de agregados monetarios.

A modo de resumen y previo a nuestra conclusión, el gráfico 18 muestra las tasas de inflación de los tres países en cuestión. Argentina tiene el mayor índice de inflación a lo largo de estos años. Si bien a finales de 2015 el BCRA demuestra una gran iniciativa para estabilizar la moneda nacional, el apuro en adoptar el régimen y la corta duración de este hicieron que el nivel de inflación fuera incluso mayor a los años anteriores.

Gráfico 18: Tasa de inflación anual de Estados Unidos, México y Argentina.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Banco Mundial. Rodríguez Pezzella, María Agustina; Sáez, Agustín; Vallejo, Agustín Ricardo (13 de noviembre 2018). “Análisis de la inflación en la Argentina. Perío-

do: 2004–2017. Bolsa de Comercio Santa Fe: “Evolución de la inflación entre 2018-2022”.

Bancos Centrales	Banxico	FED	BCRA	
Años	2008-2018	2008-2018	2008-2015	2015-2018
Objetivo de la política monetaria	-Estabilidad de precios	-Máximo empleo -Estabilidad de precios	-Proveer liquidez e impulsar el crédito.	-Estabilidad de precios
Desarrollo	-2008 política restrictiva. -2009-16 política expansiva -2016-18 política restrictiva	-2008-15 política expansiva. -2016-18 política restrictiva.	-Política expansiva.	-Política expansiva.
Tasa promedio de inflación anual	4%	2%	24%	32%
Nivel de reservas internacionales	Aumentó y se mantuvo estable.	Aumentó y se mantuvo estable.	Se mantuvo estable y disminuyó.	Aumento
Variación del PIB	Positivo con excepción del año 2009.	Positivo con excepción del año 2009.	Positivo y negativo	Positivo y negativo
Tasa de desempleo	Disminuyó	Disminuyó	Disminuyó	Aumentó

## CONCLUSIÓN

En el transcurso del desarrollo de la presente investigación, por momentos hemos encontrado las respuestas a nuestras preguntas, pero también nos hemos encontrado con nuevas inquietudes. Si bien lo mencionamos anteriormente, vale la pena recordarle al lector que hay varios factores que influyen en la preservación de valor de la moneda de un país y, de incluirlos todos, sería difícil concretar esta tesis. Sin embargo, creemos que este estudio es sustento suficiente para corroborar nuestra hipótesis: A comparación de la Reserva Federal y el Banco de México, el Banco Central de la República Argentina carece de un plan y de una ejecución consistente en la conducción de sus políticas monetarias que logren la preservación de la moneda nacional entre 2008 y 2018. A continuación, fundamentamos tal afirmación.

Las políticas monetarias aplicadas por los tres bancos centrales fueron en momentos expansivas y en otros momentos restrictivas. Creemos que tanto los aportes de Fisher, los de Keynes como los de Friedman, influyeron en la conducción de la política monetaria que llevaron a cabo los bancos centrales de los tres países durante el periodo de estudio. En México, la mayoría de los años rigió una política restrictiva, coincidiendo con los aportes de Friedman, dando prioridad a conformar una estructura monetaria sólida y mantener un nivel de inflación bajo. En Estados Unidos, al principio la FED disminuyó las tasas de interés y adhirió a políticas monetarias no convencionales, adoptando ideas keynesianas. Sin embargo, más tarde volvió a darle mayor prioridad a la estabilidad de precios, como lo proponen los monetaristas. En el caso de Argentina, en términos teóricos se procuró una política expansiva hasta 2015, impulsando el crédito, como lo sugiere Keynes. Pero, en 2015, adopta una conducción de política monetaria un tanto monetarista.

Mientras BANXICO y la Reserva Federal muestran desde los años 2008 y hasta el 2018 tener un objetivo y un esquema definido para la

conducción de su política monetaria, Argentina muestra inconsistencias y también un cambio brusco en 2015 que más tarde se revierte.

En Banxico, el objetivo en materia monetaria es procurar la estabilidad de la moneda nacional. La FED establece un objetivo dual, en el que persigue el nivel máximo de empleo y un nivel de inflación bajo y estable. Ambas instituciones siguen un esquema de metas de inflación durante estos años; la FED establece una meta del 2% y Banxico de 3% anual. Cuando analizamos el desarrollo de la política monetaria en estos dos países, notamos que ambos logran establecer una inflación baja y estable. Cabe recordar que el desarrollo de la política monetaria en México tiene sus objeciones respecto a las limitaciones que implicó en materia fiscal, en particular durante la recesión consecuente de la crisis financiera.

En el caso de Argentina, no hubo una comunicación clara ni un seguimiento consistente de una política monetaria entre 2008 y 2015. A partir de ese año, el BCRA propone ejercer una política monetaria con metas de inflación, planteando un plan y un seguimiento de estas acciones, pero el mismo tan solo dura dos años. Este último es uno de los factores más relevantes para la corroboración de nuestra hipótesis.

En el marco teórico mencionamos que el dinero fiduciario es un medio de intercambio que depende principalmente de la confianza que tiene un individuo de que esa unidad monetaria va a poder ser intercambiada por un bien o servicio que desee o, en el caso de que decida ahorrar, va a confiar en que esa moneda es depósito de valor y la va a poder utilizar en el futuro. Ahora bien, las instituciones que manejan la cantidad de dinero y, por lo tanto, influyen en el poder adquisitivo del mismo, son los bancos centrales. Entonces, la potestad y la independencia institucional que presenta cada Banco Central son factores determinantes en la confianza que tienen los individuos respecto a la moneda que estos emiten.

Comparando el nivel de independencia que demuestran las tres instituciones, la FED y el BANXICO presentan mejores resultados que el

BCRA. Si bien las tres instituciones tienen aspectos a mejorar, el BCRA es el que demuestra mayor subordinación ante la administración presidencial. Comenzando por la elección del presidente del BCRA, la cual se ve muy influenciada por el gobierno de turno; un ejemplo de ello fue la renuncia involuntaria de Redrado en 2010, o el hecho de que el primer presidente de este banco fue el único que logró cumplir con el período completo de su cargo. Por otro lado, en 2012 se modificó la carta orgánica ampliando el nivel de financiación al Tesoro. Este hecho en 2015 se declaró como perjudicial para la economía, y anunciaron un compromiso para proceder con una reducción progresiva del nivel de financiamiento. Tal compromiso no se mantuvo en el tiempo.

Por otro lado, vemos que el BANXICO y la FED han demostrado un mayor esfuerzo en consolidar la confianza de la población comparado con el BCRA. Mientras que este último se abstiene de cumplir con la obligación de presentar un informe anual al congreso, tanto BANXICO como la FED tienen una mayor regularidad en sus comunicaciones y un mayor interés en dar a conocer públicamente la acción operacional diaria del banco; con ello logran un mayor nivel de transparencia.

Finalmente, concluimos que, más allá de las diferencias estructurales que presentan los tres países, el banco central de Argentina, en comparación con el de Estados Unidos y México, tiene aspectos a mejorar en su nivel de independencia, de transparencia y en la conformación de planes consistentes para poder así preservar el valor de su moneda.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes

Banco Central de la República Argentina. (s.f.). Historia del Banco Central. Recuperado de: <https://www.bcra.gob.ar/Institucional/Historia.asp>

Banco Central de la República Argentina. (s.f.). *Reservas Internacionales del BCRA* (en millones de dólares). Recuperado de: [https://estadisticasbcra.com/reservas\\_internacionales\\_argentina](https://estadisticasbcra.com/reservas_internacionales_argentina)

Banco Central de la República Argentina. (s.f.). Índice de Tipo de Cambio Real Multilateral (ITCRM) y Bilaterales. Recuperado de: [https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Indices\\_tipo\\_cambio\\_multilateral.asp](https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Indices_tipo_cambio_multilateral.asp)

Banco Central de la República Argentina. (2007). *Informe al Honorable Congreso de la Nación*. Recuperado de: <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2007.pdf>

Banco Central de la República Argentina. (2008). *Informe al Honorable Congreso de la Nación*. Recuperado de: <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2008.pdf>

Banco Central de la República Argentina. (2009). *Informe al Honorable Congreso de la Nación*. Recuperado de: <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2009.pdf>

Banco Central de la República Argentina. (2010). *Informe al Honorable Congreso de la Nación*. Recuperado de: <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2010.pdf>

- Banco Central de la República Argentina. (2011). *Informe al Honorable Congreso de la Nación*. Recuperado de: <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2011.pdf>
- Banco Central de la República Argentina. (2012). *Informe al Honorable Congreso de la Nación*. Recuperado de: <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2012.pdf>
- Banco Central de la República Argentina. (2013). *Informe al Honorable Congreso de la Nación*. Recuperado de: <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2013.pdf>
- Banco Central de la República Argentina. (2014). *Informe al Honorable Congreso de la Nación*. Recuperado de: <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2014.pdf>
- Banco Central de la República Argentina. (2015). *Informe al Honorable Congreso de la Nación*. Recuperado de: <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2015.pdf>
- Banco Central de la República Argentina. (2016). *Informe al Honorable Congreso de la Nación*. Recuperado de: <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2016.pdf>
- Banco Central de la República Argentina. (2017). *Informe al Honorable Congreso de la Nación*. Recuperado de: <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2017.pdf>
- Banco Central de la República Argentina. (2018). *Informe al Honorable Congreso de la Nación*. Recuperado de: <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2018.pdf>
- Banco de México. (2018). *Crecimiento económico y productividad*. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/recuadros/%-7B81E83E11-CFE1-C761-B850-8949FC923C55%7D.pdf>

- Banco de México. (2021). *Administración de activos internacionales*. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/mercados/d/%7B3B-7DE154-266A-8128-2BF4-F0C6FB92F6E3%7D.pdf>
- Banco de México. Tasa de crecimiento anual del PBI (%). Recuperado de: <https://www.banxico.org.mx/TablasWeb/informes-trimestrales/octubre-diciembre-2020/99B59D58-4537-4A19-A036-81D90F013EF1.html>
- Banco de México, S.I.E. (s.f.). Índice de tipo de cambio en pesos por dólar de E.U.A. Recuperado de: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=6&accion=consultarCuadro&idCuadro=CR60&locale=es>
- Banco de México, Sistema de Información Económica. (s.f.). *Tasas de Interés Interbancarias, Fondeo y Pagaré Bancario Bursátil*. Tasas y precios de referencia. Recuperado de: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=18&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF113&locale=es>
- Banco de México. (s.f.) *Esquema de Objetivos de Inflación*. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/politica-monetaria/d/%7BE0B64CFA-4903-B643-978E-AA348BC3C2CD%7D.pdf>
- Banco de México. (s.f.). *Historia*. Recuperado de: <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/semblanza-historica-historia.html>
- Banco de México. *Sistema de información económica. Producto Bruto Interno*. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarSeries>
- Banco de México. (2009). *La Balanza de Pagos en 2008*. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/balanza-de-pagos/%7BD665E1FF-B0D1-7CA3-90AC-E08A1D49CC74%7D.pdf>

- Banco Mundial. (s.f.). *Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelada OIT) – Argentina*. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS?end=2018&locations=AR&start=2008>
- Banco Mundial. (s.f.). *Inflación, precios al consumidor (% anual) – Estados Unidos*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/FPCPI.TOTL.ZG?end=2018&locations=US&start=2008>
- Banco Mundial. (s.f.). *Total de reservas (incluye oro, US\$ a precios actuales) – Estados Unidos*. Disponible en: [https://datos.bancomundial.org/indicador/FI.RES.TOTL.CD?end=2018&locations=US&most\\_recent\\_year\\_desc=false&start=2008&view=chart](https://datos.bancomundial.org/indicador/FI.RES.TOTL.CD?end=2018&locations=US&most_recent_year_desc=false&start=2008&view=chart)
- Board Of Governors Of The federal reserve system. (1913). *Federal reserve Act*. Disponible en: <https://www.federalreserve.gov/about-thefed/fract.htm>
- Board Of Governors Of The federal reserve system (FED). (2008). *Monetary Policy Report to the Congress*. Disponible en: [https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/20100721\\_mprfullreport.pdf](https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/20100721_mprfullreport.pdf)
- Board of Governors Of The Federal Reserve System. (s.f.). *Índice nominal del dólar*. Disponible en: <https://www.federalreserve.gov/datadownload/Chart.aspx?rel=H10&series=847be2166a425bda9b-4d92465f797544&lastobs=&from=01/01/2008&to=12/31/2018&filetype=spreadsheetml&label=include&layout=seriescolumn&pp=-Download>
- Díaz de León, A. (2018). *Discurso durante la presentación del libro: La relevancia de la información pública para la toma de decisiones económico-sociales*. Ciudad de México. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/discursos/%7BE7F19154-908E-7F39-23F8-81A8B63AAFA8%7D.pdf>

- Federal Reserve Bank of New York (s.f.). *Tasa de interés de fondos federales*. Recuperado de: <https://www.newyorkfed.org/markets/reference-rates/effr>
- H. Congreso de la Nación. (23 de septiembre de 1992). Ley N.º 24.144. Carta Orgánica del Banco Central de la Republica Argentina. Disponible en: [https://www.bcra.gob.ar/Institucional/Carta\\_Organica.asp](https://www.bcra.gob.ar/Institucional/Carta_Organica.asp)
- H. Congreso de la Unión. (23 de diciembre de 1993). *Ley del Banco de México*. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/marco-normativo/marco-juridico/ley-del-banco-de-mexico/%7B65E243F0-4E89-DE55-74AC-7AA890B13379%7D.pdf>
- INDEC. (s. f.). Cuentas Nacionales, PBI. *Cuadro estimación del producto interno bruto, por categoría de tabulación, en millones de pesos corrientes*. Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformacionDeArchivo-5>
- INDEC. (s. f.). Intercambio Comercial Argentina. Series históricas. *Balanza Comercial Argentina. Años 1910-2022*. Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40>
- INDEC (s. f.). Productos. Exportaciones Año 2008. Recuperado de: [https://comex.indec.gob.ar/?\\_ga=2.42400037.1856422523.16977078082118505861.1693045418#/products](https://comex.indec.gob.ar/?_ga=2.42400037.1856422523.16977078082118505861.1693045418#/products)
- INEGI. (s.f.). *Gráfico Índice Nacional de Precios al Consumidor*. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/#Informacion\\_general](https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/#Informacion_general)
- INEGI (2009). Estadísticas históricas de México 2009, 16. Sector externo. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/Tema16\\_Sector\\_Externo.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/Tema16_Sector_Externo.pdf)

- INEGI (2018). *Sistema de Cuentas Nacionales de México Guía Rápida*. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/pib/2018/doc/guia\\_cab2018.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/pib/2018/doc/guia_cab2018.pdf)
- INEGI (s.f.). Economía y Sectores Productivos. Balanza Comercial de México. Recuperado de: [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=23720](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=23720)
- México Gobierno. (s.f.). Evolución de las Reservas Internacionales. Recuperado de: [https://www.proyectosmexico.gob.mx/por-que-invertir-en-mexico/economia-solida/politica-monetaria/sd\\_evolucion-de-las-reservas-internacionales/](https://www.proyectosmexico.gob.mx/por-que-invertir-en-mexico/economia-solida/politica-monetaria/sd_evolucion-de-las-reservas-internacionales/)
- Sánchez González, M. (2010). *Discurso en la reunión de la Asociación de exalumnos del ITAM*. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/publications-and-press/speeches/%7B67824E0A-56A7-6F75-6C2E-AC970BBF7BFC%7D.pdf>
- Sturzenegger, F. (2015). *Discurso de inicio y lineamientos de gestión*. Recuperado de: [https://www.bcra.gob.ar/Noticias/Discurso\\_inicio\\_lineamientos\\_gestion.asp](https://www.bcra.gob.ar/Noticias/Discurso_inicio_lineamientos_gestion.asp)
- U.S. Bureau of Labor Statistics (s.f.). *Consumer Price Index chart*. Disponible en: <https://www.bls.gov/charts/consumer-price-index/consumer-price-index-by-category-line-chart.htm>
- United States Department of Labor. (s.f.). Tasa de desempleo. Disponible en: <https://beta.bls.gov/dataViewer/view/timeseries/LNS14000000>
- U.S. Bureau of Economic Analytics. (s. f.). *Table 1.1. U.S. Net International Investment Position at the End of the Period*. Recuperado de: [314](https://apps.bea.gov/iTable/?ReqID=62&step=1#eyJhcHBpZCI6NiJlInNOZXBzIjpbMSw1LDYsNl0sImRhdGEiOltbIlByb2R1Y3QiLCI1Il0sWyJUYWJsZUxpc3QiLCIxNDMiXSxbklZpbHRlcl8jMSIsWyIxNiIsIjE3Iiw1MTgiLCIxOSIsIjIwIiw1MjEiLCIyMiIsIjIzIiw1MjQiLCIyNSI-</a></p></div><div data-bbox=)



- Argoña, A. (2020). Milton Friedman y el monetarismo en la teoría y en la práctica [artículo], *Iberian Journal of the History of Economic Thought*. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/IJHE/article/view/65959/4564456553642>
- Banco Bellelli, C. (2024). Ilustración de portada. Mendoza, Argentina.
- Board of Governors of the Federal Reserve System. (2021). *The Fed Explained: What The Central Bank Does*. Publicación del Sistema de Reserva Federal. Décimo primera edición. Disponible en: <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/files/the-fed-explained.pdf#page=8>
- Board of Governors. (2017). FAQs. *What Does It mean that the Federal Reserve is “independent within government”?* Recuperado de: [https://www.federalreserve.gov/faqs/about\\_12799.htm](https://www.federalreserve.gov/faqs/about_12799.htm)
- Fisher, I. y Harry G. Brown (1926). *The Purchasing Power Of Money*. Nueva York. The Macmillan Company. Disponible en: <https://eet.pixel-online.org/files/etranslation/original/Fisher%20The%20Purchasing%20Power%20of%20Money.pdf>
- Friedman, M. (1968). The role of monetary policy. *The American Economic Review*. Vol. 57 (1). 1-17. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/aer/top20/58.1.1-17.pdf>
- Friedman, M. (2008). *La economía monetarista*. (2.ª ed.) Barcelona, España: Editorial Gedisa, S.A.
- Granado, M. (2018). *Sistema comparado de bancos centrales* [tesis de grado], Universidad de Congreso, Mendoza.
- Irving Fisher, assisted by Harry G. Brown. (1922) *The Purchasing Power of Money: Its Determination and Relation to Credit, Interest and Crises*. (rev. ed.) New York: Macmillan. Disponible en: <https://eet.pixel-online.org/files/etranslation/original/Fisher%20The%20Purchasing%20Power%20of%20Money.pdf>

Keynes, John Maynard. (1943). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. (Ed. español) México: Fondo de Cultura Económica. Edición Kindle.

Mochón, F. y Beker, V. (2008). *Economía, principios y aplicaciones*. (Cuarta edición), México D.F. McGraw-Hill Editores. Disponible en: <https://www.elmayorportaldegerencia.com/Libros/Economia/%5BPD%5D%20Libros%20-%20Economia>

Montenegro Robles, R. A. (2011). La política monetaria y la brecha del producto. *Finanzas y Política Económica*, Vol. 3, No. 2, 41-48. Disponible en: <https://revfinypolecon.ucatolica.edu.co/article/view/517/528>

Morales Carmona, M.A. (2015). Tesis de maestría. Las expectativas y las tasas de interés en la determinación de la inflación: el caso de México durante el periodo 2000-2014. D.F., México. Universidad Autónoma Metropolitana. Disponible en: <http://zaloamati.azc.uam.mx:8080/handle/11191/7136>

Pérez García, J. A. (2016). Tesis de grado. Política monetaria y su impacto en el crecimiento económico de México de 1995 a 2015. Tijuana, México. El Colegio de la Frontera Norte. Disponible en: <https://colef.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1014/474/1/TESIS%20-%20Perez%20Garcia%20Jaime%20Armando>

Ravier, A. (2016). El pensamiento de Milton Friedman en el marco de la Escuela de Chicago. *Estudios Económicos*, N° 66. 121-148. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6268037>

Ros, J. (2012). Junto al epicentro: análisis comparativo de las economías de Canadá y México durante la crisis de 2008-2009. *Economía UNAM* vol. 9 núm. 27. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v9n27/v9n27a2.pdf>

## Bibliografía secundaria

- Argentina Gobierno. (2021). El comercio exterior de Argentina. Una radiografía de las exportaciones de bienes en el siglo XXI. Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/el\\_comercio\\_exterior\\_de\\_argentina.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/el_comercio_exterior_de_argentina.pdf)
- Argentina Gobierno. (s. f.). Acuerdos internacionales. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/acuerdos-internacionales/conoce/tlc/vigentes>
- Argoña, A. (2013). Irving Fisher: Un gran economista. Working paper-1082. Disponible en: <https://media.iese.edu/research/pdfs/WP-1082.pdf>
- Banco Central Europeo. (2021). ¿Qué es la política monetaria? Recuperado de: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me/html/what-is-monetary-policy.es.html>
- Banco Central Europeo. (s.f.). Las políticas monetaria y fiscal en una unión monetaria. Recuperado de: <https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/monetary-fiscal-policies.es.html>
- Banco de México. (s. f.). Junta de Gobierno. Recuperado de: <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/d/%7B487C7959-0A26-13AF-F4D>
- BCRA. (s.f.). Estructura y funciones. Directorio: Superintendencia de Entidades Financieras. Recuperado de: [https://www.bcra.gob.ar/Institucional/Autoridades\\_Detalle.asp?Nombre=Claudio%20Mart%EDn](https://www.bcra.gob.ar/Institucional/Autoridades_Detalle.asp?Nombre=Claudio%20Mart%EDn)
- BCRA. (s.f.). Estructura y funciones. Sindicatura. Recuperado de: [https://www.bcra.gob.ar/Institucional/Autoridades\\_Detalle.asp?Nombre=Sindico&PrevPage=Estruc](https://www.bcra.gob.ar/Institucional/Autoridades_Detalle.asp?Nombre=Sindico&PrevPage=Estruc)

- BCRA. (2018). Nuevo esquema de política monetaria. Recuperado de: <https://www.bcra.gob.ar/Noticias/Nuevo-esquema-politica-monetaria.asp>
- BCRA. (2018). Documento técnico: Fortalecimiento del régimen de metas de inflación. Recuperado de: [https://www.bcra.gob.ar/Noticias/Fortalecimiento\\_Regimen\\_Metas\\_Inflacion.asp](https://www.bcra.gob.ar/Noticias/Fortalecimiento_Regimen_Metas_Inflacion.asp)
- Bolsa de Comercio de Santa Fe. (2022). *Evolución de la inflación entre 2018-2022*. Disponible en: [file:///C:/Users/agard/Downloads/IE\\_2022\\_E.pdf](file:///C:/Users/agard/Downloads/IE_2022_E.pdf)
- C5N. (30 de enero 2010). Renunció Redrado 29/01/10, parte 1. [Archivo de Video] Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=p-1F6izuOEyk>
- Calva, J. L. (2005). México: la estrategia macroeconómica 2001-2006. Promesas, resultados y perspectivas. Problemas del Desarrollo. Vol. 36, no. 143. Recuperado de: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0301-70362005000400004](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362005000400004)
- Cámara Argentina de Comercio y Servicios (2018). “Historia de la Inflación de la Argentina”. Disponible en: [https://www.cac.com.ar/data/documentos/10\\_Historia%20de%20la%20inflaci%C3%B3n%20en%20Argentina.pdf](https://www.cac.com.ar/data/documentos/10_Historia%20de%20la%20inflaci%C3%B3n%20en%20Argentina.pdf)
- CEPAL. (2009). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. 81-83. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/items/4d450c91-affb-4204-9a1b-32888db35c60>
- Cordero, M. CEPAL. (2010). Indicadores de comercio exterior: Subregión Norte de América Latina, 2010. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/827f2755-272a-4e96-99cb-06bdf-9d7f625/content>

- De la Luz Juárez, G., Sánchez Daza, A., Zurita González, J. (2015). La crisis financiera internacional de 2008 y algunos de sus efectos económicos sobre México. *Contaduría y Administración* 60 supl. 2. Disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-10422015000600128#aff01](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-10422015000600128#aff01)
- Department Of the State, United States of America (s. f.). *Marshall Plan, 1948. Milestones in the History of U.S. Foreign Relations*. Recuperado de: <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/marshall-plan>
- Díaz Valencia, G. A. (2012). El trilema de la política monetaria en Colombia no se cumple. *Revista CIFE*, N° 22, 13-48. Disponible en: <file:///C:/Users/agard/Downloads/DialnetElTrilemaDeLaPolitica-MonetariaEnColombiaNoSeCumple-5061156.pdf>
- Feijo, C., Franco Punzo, L. y Tostes Lamônica, M. (2021). Las trayectorias de crecimiento de la Argentina, el Brasil, Chile y México: una visión comparativa a través de la lente del espacio marco (framework space). *Revista de la CEPAL*. N.º 134, 100-117. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4750cf25-2608-4b06-a0d9-56fe3029123/content>
- Féiz, M. (2010). Crisis mundial e impacto sobre la economía de Argentina. *Plustrabajo* (1). Disponible en: [http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.4652/pr.4652.pdf](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4652/pr.4652.pdf)
- Fernández, R. (2014). *El Monetarismo: teoría e historia*. Disponible en: <http://repositorio.udea.edu.pe/bitstream/123456789/45/1/El%20monetarismo.pdf>
- Gaggero, A., Gaggero, J. y Rúa, M. (2015). Principales características e impacto macroeconómico de la fuga de capitales en Argentina. *Revista Problemas del Desarrollo*, 182 (46), 67-89. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v46n182/0301-7036-prode-46-182-00067.pdf>

- Gaviria, M. (2007). *Apuntes de Teoría y Política Monetaria*. Colombia. Disponible en: <https://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/233/index.htm>
- Hill, Andrew T. (2015). *Federal Reserve History: The First Bank of the United States 1791-1811*. Recuperado de: <https://www.federalreservehistory.org/essays/first-bank-of-the-us>
- Hill, Andrew T. (2015). *Federal Reserve History: The Second Bank of the United States 1816-1841*. Recuperado de: <https://www.federalreservehistory.org/essays/second-bank-of-the-us>
- Jahan, S., Mahmud, A. S. y Papageorgiou, C. (2014). ¿Qué es la economía keynesiana? *Finanzas & Desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, pp. 53-54. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf>
- Levy, N., y Bustamante, J. (2019). Política monetaria y crecimiento económico: ¿qué pueden hacer los bancos centrales? *Economía UNAM* vol. 16 no. 48. Disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-952X2019000300146](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2019000300146)
- Ortega Ortiz, R. Y. y Somuano Ventura, M. F. (2015). El periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa. *Foro Internacional*. Vol. 55, no. 1. Recuperado de: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2015000100005](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100005)
- Pontón, R. (2013). El funcionamiento de la caja de conversión (1900-1929). *Bolsa de Comercio de Rosario*. N° Edición 1600. Recuperado de: <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/el-5>

- Reyes Konings, Luis S. (2010). La conferencia de Bretton Woods, EEUU y el dólar como centro de la Economía Mundial. Procesos históricos: revista de historia, arte y ciencias sociales. N°. 18. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3259961>
- Ríos Díaz, F, E. (s. f.). El grado de apertura y su relación con el crecimiento en la economía argentina. Disponible en: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/07/bo-atina-60-art-riosdiaz.pdf>
- Rodríguez Pezzella, M. A.; Saez, A.; Vallejo, A. R. (2018). *Análisis de la inflación en la Argentina. Período: 2004-2017*. Publicado en la Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo. Disponible en: <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/analisis-de-la-inflacion-en-la-argentina-periodo-2004-2017>
- Saavedra García, M. L. (2008). La crisis financiera estadounidense y su impacto en la economía mexicana. *Economía*, XXXIII, 26, pp. 11-41. Disponible en: [http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/210/La\\_crisis\\_financiera.pdf](http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/210/La_crisis_financiera.pdf)
- The Federal Deposit Insurance Corporation. (s. f.). Banks failures in brief-2008. Recuperado de: <https://www.fdic.gov/bank/historical/bank/bfb2008.html#:~:text=There%20were%2025%20bank%20failures,below%20for%20other%20years'%20information.&text=Pecos%20County%20State%20Bank%2C%20Fort%20Stockton%2C%20TX%20assumed%20all%20deposits>
- The White House. (2008). FactSheet: President Bush Expanded And Enforced Trade Agreements To Open New Markets For American Products. Recuperado de: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/internationaltrade/>

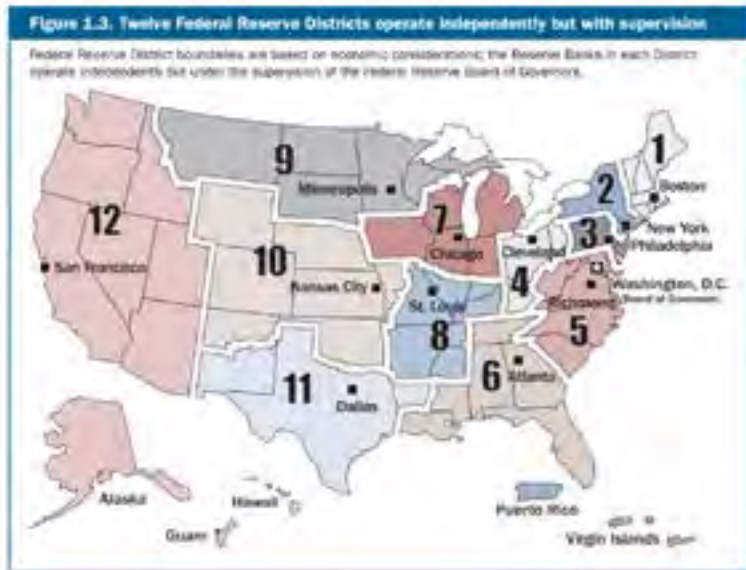
Tresca, G. (2008). Argentina 2008: del fuerte crecimiento al desarrollo sustentable. Revista Cultura Económica. N.º 72, 27-41. Recuperado de: <https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/CECON/article/view/2589/2410>

Weinberg, J. (2013). The Great Recession and Its Aftermath. The federal reserve history. Recuperado de: <https://www.federalreservehistory.org/essays/great-recession-and-its-aftermath>

White House Historical Association (s. f.). The White house. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/george-w-bush/>

## ANEXOS

### Anexo A: Los 12 Bancos de Reserva.



*Fuente: Reserva Federal.*



## Anexo C

Cabe realizar una pequeña aclaración conceptual: además de M2, contamos con otros agregados monetarios, los cuales se definen por su nivel de liquidez. Empezando por la base monetaria, que está conformada por el dinero legal en circulación (M0) y las reservas (R),  $BM = M0 + R$ . También contamos con M1, que es igual a los depósitos corrientes y caja de ahorro en poder público y privado más la Base Monetaria. M2 es igual a los depósitos a corto plazo más M1, y por último M3 es igual a los depósitos a largo plazo + M2 (Universidad Nacional de Rosario, 2020, p.5).

**Natalia Aymar Vilca**

**La soberanía sobre los naufragios en aguas internacionales y la financiación a la ciencia como estrategia política para la expansión territorial**

El reclamo canadiense de soberanía sobre el rtico y el Paso del Noroeste

Director de tesis: Segio Fuentes

Tutora metodológica: Carla Riggio

Licenciatura en Relaciones Internacionales

## CONTENIDO

Dedicatoria	329
Resumen	330
Abstract	331
Introducción	332
Capítulo 1. Marco teórico	337
Capítulo 2. El Ártico para Canadá	352
Capítulo 3. Financiación y soberanía	375
Conclusiones	397
Fuentes y bibliografía	402

## DEDICATORIA

A mis hermanos, May, Juli y Víctor, y a mis padres, José, Mónica y Ariel, por el apoyo incondicional a través de todos los años, por ser mi familia y permitirme ser quién soy. A mis abuelos Inés y Carlos, por ser una gran fuente de inspiración, amor y cariño. A mi mascota, Alaska, por hacerme compañía en las horas de estudio.

A mis amigos, Calu, Lore, Dai, Agus, Emi y Tina, por acompañarme durante el proceso y estar presentes siempre. A mi mejor amiga Sol, por estar al lado mío en cada paso de la vida universitaria y haberse convertido en familia. A mi novio, Nolan, por darme un espacio de confianza y convertirse en mi hogar, lejos de mi familia.

A todos los autores y personas que me guiaron en la búsqueda de información y bibliografía. A la Universidad de Congreso y la Facultad de Estudios Internacionales por haberme dado el espacio para explorar un tema poco conocido y estudiado.

## RESUMEN

En las últimas décadas, el cambio climático ha tomado un rol importante en los círculos de política internacional y nacional al haberse demostrado que el aumento de las temperaturas provoca el descongelamiento de los hielos y glaciares en las zonas polares. Como consecuencia, se permite la navegabilidad de las aguas árticas, que generan nuevas rutas comerciales entre los océanos Pacífico y Atlántico, como posible alternativa al Canal de Panamá.

Ante esta situación, Canadá, Estado ártico, retomó los pedidos de soberanía sobre el Paso del Noroeste y otras zonas del océano ártico, que proclama como aguas internas.

En el presente trabajo se presenta el caso canadiense y se aspira a demostrar que el Estado canadiense financió investigaciones y búsquedas arqueológicas, entre 2008 y 2015, como una estrategia política para la expansión marítima. El objetivo era localizar dos buques naufragios que se perdieron en aguas árticas, exigir soberanía sobre estos y así demostrar el uso, título histórico y soberanía canadiense de dichas aguas.

Palabras clave: Canadá, soberanía, Ártico, Paso del Noroeste, arqueología subacuática, financiación.

## ABSTRACT

In the last few decades climate change has taken an important role within international and national political circles, since it has been proven that the rise in temperatures provokes ice and glaciers melting in polar zones. As a consequence, this allows navigation of Arctic waters and generates a new commercial route between the Pacific and Atlantic oceans, a possible alternative to the Panama Canal.

Canada, an arctic state, resumed its requests for sovereignty over the Northwest Passage and other zones of the Arctic ocean, which it claims as internal waters.

This work is intended to present the Canadian case and demonstrate that Canada funded archaeological investigations and searches, between 2008 and 2015, as a political strategy for maritime expansion. Their objective was to locate two shipwrecks that sank in Arctic waters, demand sovereignty over them, and consequently demonstrate the use, historic title and Canadian sovereignty over said waters.

Keywords: Canada, sovereignty, Arctic, Northwest Passage, submarine archaeology, fund.

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia mundial, el poder ha sido una de las capacidades más deseadas por el ser humano, siendo fuente de los conflictos de mayor relevancia en el mundo. El significado del poder vivió considerables transformaciones dependiendo de la época de la historia. La búsqueda del control de territorios, ya sean terrestres, marítimos o aéreos, ha sido una de las principales causas de los conflictos internacionales y nacionales, por ser un sinónimo del poder. El período en el que los conflictos tenían el objetivo del dominio territorial fue la época colonial, donde los reinos buscaron aumentar sus espacios territoriales, dentro y fuera de sus continentes, generando así el pasado colonial de la mayoría de los países no europeos. A pesar de que con el paso del tiempo el sistema internacional buscó disminuir las posibilidades de conflictos territoriales con la formación de leyes internacionales, estos enfrentamientos no han desaparecido, y no parece haber señales de su disminución.

En la actualidad, si bien no se presentan estos conflictos con las mismas características, los nuevos desafíos en el sistema internacional llevan a un nuevo tipo de enfrentamiento por nuevas razones y con nuevas motivaciones. En las últimas décadas, el cambio climático ha comenzado a tomar relevancia en los círculos de política nacionales e internacionales, ya que se llegó a la conclusión de que ocasiona una serie de consecuencias negativas que afectan a la mayor parte del planeta. Si bien no todos los gobiernos o la población a nivel mundial coinciden en su existencia o la dimensión de sus consecuencias, se ha demostrado que el calentamiento global genera un aumento de las temperaturas durante todo el año, provocando el descongelamiento del hielo que cubre las zonas polares del globo (NASA Global Climate Change, s.f.). Como consecuencia, esto permite la navegabilidad de las aguas, abriendo un nuevo abanico de posibilidades y enfrentamientos diplomáticos, legales, económicos y políticos.

Esta nueva posibilidad trajo consigo un nuevo debate relativo a los nuevos cuerpos de agua que se fueron considerando navegables, siendo uno de estos el océano Ártico.

Si bien existen ocho Estados que comparten estas aguas de forma pacífica, existe el deseo de extender los límites fronterizos válidos para un mayor control, no solo de quien hace uso del paso, sino también de los innumerables recursos naturales en la zona.

Esta motivación fue la que llevó a Canadá a utilizar una nueva herramienta muy pocas veces antes utilizada, para intentar demostrar la gran aclamada soberanía sobre las aguas árticas. De esta forma, es que en el presente trabajo se analiza el accionar de Canadá con respecto a los reclamos de soberanía sobre las aguas árticas, específicamente el Paso del Noroeste, durante los años 2006 y 2015, en el periodo del mandato del primer ministro Stephen Harper.

Si bien se toman en cuenta todas las estrategias que el gobierno llevó a cabo durante estos años, el estudio se enfoca específicamente en la financiación a la arqueología subacuática y las misiones arqueológicas que llevaron al descubrimiento de naufragios perdidos en aguas árticas desde 1840. Esta decisión del gobierno es la motivadora de este trabajo, ya que el contraste con la falta de apoyo y financiamiento a demás ramas de ciencia e investigación en el país es notable, como se explica más adelante.

Las preguntas guías son clave para poder brindar una estructura, siendo esta: ¿en qué medida Canadá utiliza la financiación de la arqueología subacuática para sustentar los reclamos de soberanía? ¿Qué resultados se han obtenido a partir del uso de la financiación? ¿Y qué bases legales y políticas se toman para los pedidos de soberanía de los naufragios y, posteriormente, del espacio marítimo donde se encuentran?

El objetivo general que surge a través de las interrogantes es determinar el uso de la financiación a la arqueología subacuática como una estrategia política, que utilizó Canadá entre 2006 y 2015, para aumen-

tar su espacio marítimo. Y los objetivos específicos que se desprenden son: identificar las razones por las cuales se busca aumentar el espacio marítimo en el Ártico; especificar las bases legales y políticas que se toman para los pedidos de soberanía de los naufragios y el territorio donde se encuentran; definir en qué cantidad y rango de tiempo se utilizó la financiación a la investigación arqueológica para encontrar los naufragios; y examinar los resultados que se obtuvieron a partir del uso de la financiación.

Teniendo en cuenta esto, la hipótesis que sigue a la investigación es la siguiente: “Canadá utiliza la financiación de la arqueología subacuática como una estrategia política para la expansión marítima, a través de los pedidos de soberanía sobre los naufragios en aguas internacionales y los territorios donde estos se encuentran”.

La investigación presenta una complejidad para su comprensión, ya que en su estudio incluye una variedad de disciplinas con marcadas diferencias. Para llevar a cabo la investigación de forma ordenada y que se comprenda el objetivo de la misma, el marco teórico está compuesto por dos conceptos provenientes de teorías de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, también se detallan conceptos del resto de las disciplinas: el Derecho Internacional Público y la arqueología subacuática.

El primer concepto que se toma es la percepción del poder, desde la teoría neorrealista, por Kenneth Waltz en “Teoría de la Política Internacional” (1979). Mientras que, de la teoría constructivista, con Alexander Wendt en *Social Theory of International Politics* (1999), se tomará el concepto de identidad para explicar cómo esta determina las motivaciones de las políticas al interior del país y el curso de la política exterior.

El concepto de la ocupación efectiva del derecho internacional expresada por Julio Barboza en “Derecho Internacional Público” (2008) explica los medios legales que sustentan los pedidos de soberanía del país. Por último, se detalla el concepto de la arqueología subacuática y su campo de estudio.

A pesar de ser una situación relativamente nueva, existen antecedentes literarios que fueron determinantes durante la investigación. Como antecedentes se toman tres textos que abordan la temática elegida desde distintas áreas académicas. En primer lugar, Lisa M. Hodgetts, en su artículo “*The rediscovery of HMS Investigator: Archaeology, sovereignty and the colonial legacy in Canada’s Arctic (2013)*”, estudia el impacto que el descubrimiento del sufragio *HMS Investigator* tuvo para el estudio arqueológico de la zona y cómo fue vinculado a los pedidos de soberanía por el gobierno de Stephen Harper.

En segundo lugar, Kim Pawliw, Étienne Berthold y Frédéric Lasserre en *The Role of Cultural Heritage in the Geopolitics of the Arctic: The Example of Franklin’s Lost Expedition (2021)* explican cómo las narrativas de la administración de Harper fueron utilizadas para crear una identidad canadiense que incluya al Norte, y para afirmar la soberanía del país sobre el Ártico (Pawliw et al., 2021, p. 6).

Por último, Mariano J. Aznar en su libro *Maritime Claims and Underwater Archaeology: When History Meets Politics (2021)* expone el contenido legal de la preservación del patrimonio cultural subacuático y su uso en reclamos territoriales. El autor realiza un acercamiento al caso canadiense.

La investigación es por su finalidad básica, por su profundidad exploratoria y por su amplitud monográfica. Es abordada desde el enfoque cualitativo, ya que se analizan los intereses de Canadá en el Ártico y los medios que se utilizaron para sustentar los pedidos de soberanía, así como se determina en qué medida se utilizó la financiación a la arqueología como medio para dicho fin.

Respecto al método, por las características del tema se recurre al estudio de caso. Las técnicas utilizadas son el análisis documental y la observación no participante, de fuentes escritas.

La motivación para llevar a cabo esta investigación proviene de la realidad en la que se vive. En la actualidad, las consecuencias del cambio

climático son factores generadores de conflictos alrededor de todo el mundo, y una de las estrategias que se observa ante esta situación es una creciente tendencia a la politización de la ciencia. Se considera importante investigar sobre el caso canadiense, ya que al día de la fecha el tema todavía se encuentra en sus primeras fases de estudio. Al tratarse de zonas con gran importancia geopolítica y comercial, es probable que estos sean solo los primeros casos que demuestran una nueva alternativa para aumentar el espacio marítimo por parte de los países.

La investigación está estructurada de la siguiente manera: el capítulo I está compuesto por el marco teórico y conceptual, que es clave para comprender la investigación. El capítulo II aborda en profundidad los reclamos de soberanía sobre el Ártico por parte de Canadá, junto a la historia y cronología de estos, así como los argumentos históricos, legales y políticos presentados a través de los años. El capítulo III profundiza sobre la financiación de la arqueología subacuática, así como las misiones arqueológicas del gobierno y sus resultados. Por último, se presentan las conclusiones de la investigación, para demostrar la validez o no de la hipótesis presentada.

## CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

En las Relaciones Internacionales, las teorías que se utilizan para brindar un marco de explicación a los sucesos mundiales han atravesado períodos de aprobaciones, pruebas y constantes desafíos. El idealismo fue la teoría predominante desde la consolidación de la disciplina, que percibe la interacción entre los Estados a través de la cooperación. Este precepto llevó a la conformación de foros y organizaciones internacionales, comenzando con la Liga de las Naciones al finalizar la Primera Guerra Mundial.

Sin embargo, frente a una nueva guerra mundial y al creciente enfrentamiento entre las unidades del sistema internacional, el idealismo fue desafiado por su falta de poder explicativo. El realismo surgió para cumplir la compleja tarea de explicar un mundo en constante cambio. Este debate colocó al enfoque realista como el dominante al brindar un marco interpretativo de la realidad anárquica y del comportamiento egoísta y autosuficiente de los Estados.

El realismo es uno de los enfoques teóricos que sirven de marco explicativo para la presente investigación. El otro enfoque es el constructivismo, que buscó convertirse en una alternativa a las teorías clásicas.

Sin embargo, antes de adentrarse en el análisis de dichas teorías, es importante exponer conceptos básicos no solo de las relaciones internacionales, sino también del resto de las disciplinas que conforman la investigación. La arqueología subacuática no es una ciencia estudiada diariamente junto con las relaciones internacionales y el derecho internacional, por lo cual es importante su descripción.

Para comenzar, uno de los elementos claves que se trata es el Estado. Se puede decir que un Estado es "(...) la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio". "Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder" (García, 2002, p. 98).

De este concepto se desprende la explicación de estos tres elementos constitutivos. La población y el territorio se encuentran bajo el mandato del gobierno, que es a través del cual se materializa el poder.

Sin embargo, desde el punto de vista legal, los Estados cuentan con otro elemento clave: la soberanía. Si bien existen muchos conceptos, en un panorama general puede entenderse como el “poder político supremo que corresponde a un Estado independiente” (Real Academia Española, s.f., definición 2). El núcleo de la investigación gira alrededor del concepto de soberanía, pero específicamente la forma en la que esta se materializa: a través del ejercicio de la autoridad en un determinado territorio.

Si bien la teoría brinda un panorama claro sobre la soberanía, la dinamicidad de las relaciones internacionales no permite que esto sea llevado a la realidad en todos los casos. Existen diversos casos donde la soberanía en la teoría es determinante; sin embargo, en la práctica hay complicaciones. Un Estado puede no ejercer su soberanía en un determinado territorio a pesar de que le corresponde, por la existencia de fuerzas no estatales que controlan la zona, como es el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en dicho país a partir de la década de 1950. Así también como existen territorios que no le corresponden a ningún Estado en particular, sin embargo, muchos los reclaman, como la región del Ártico que se trata en dicho trabajo. Estos son solo dos ejemplos de las muy comunes complicaciones en el asunto de la soberanía estatal, que comúnmente generan enfrentamientos entre los Estados.

Este punto desprende un punto clave en las interacciones del sistema internacional: las diferencias entre los Estados. Los conflictos en las relaciones internacionales causados por la soberanía exhiben claramente las capacidades materiales o diplomáticas de cada Estado, al intentar obtener una solución beneficiosa para sí mismos.

Desde un comienzo, está claro que “(...) todos los estados son iguales, en tanto que todos son soberanos” (Barbe, 2006, p. 126). Afirmación

que es justificada con lo expresado en el artículo 2.1 de la Carta de Naciones Unidas y en la Resolución 2625 de la Asamblea General de Naciones Unidas (Declaración de principios de Derecho Internacional que rigen las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados), donde se expresa que “Todos los Estados gozan de igualdad soberana. Tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole” (Organización de las Naciones Unidas, 1970, p. 132).

Ahora, si bien en el marco del derecho internacional los Estados están regulados bajo el principio de la igualdad, en la realidad internacional la situación es distinta. Un Estado, además de los elementos nombrados anteriormente, está compuesto por capacidades: militares, económicas, políticas, diplomáticas, culturales. Y cada Estado cuenta con diferentes niveles.

La diferencia en las capacidades de los Estados es importante para la investigación, ya que esta es utilizada muchas veces como motivación para cambios en el comportamiento de los Estados en determinados momentos. Como se explica en los siguientes apartados, el gobierno canadiense se sintió amenazado ante la gran capacidad militar de Rusia desplegada sobre los territorios árticos, que inauguró una nueva etapa del gobierno en busca de métodos para demostrar la soberanía sobre los territorios en cuestión<sup>1</sup>.

La hipótesis del presente trabajo defiende que uno de estos nuevos métodos que el gobierno deseaba utilizar fue el descubrimiento de antiguos buques naufragios canadienses hundidos en el fondo de aguas árticas para demostrar el uso y la presencia del país en el territorio en cuestión, por muchos años. La arqueología subacuática es la ciencia

1 A lo largo de la investigación el término territorio hace referencia no solo a extensiones terrestres, sino también marítimas.

que se encarga de estudiar elementos e información provenientes de los seres humanos, debajo del mar.

Para la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de Estados Unidos<sup>2</sup> (2014), la arqueología subacuática

(...) is the systematic documentation and recovery of information from submerged artifacts and underwater sites for the interpretation of past human cultures. Artifacts and sites, the locations of past human activity, possess information about human behavior in both the nature of the objects and in their exact distribution on or under the seafloor<sup>3</sup>.

En simples términos, la arqueología subacuática estudia el patrimonio cultural subacuático. Este último concepto está contemplado dentro de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2001, p. 3), en la que se establece que el patrimonio cultural subacuático incluye

(...) todos los rastros de existencia humana que tengan un carácter cultural, histórico o arqueológico, que hayan estado bajo el agua, parcial o totalmente, de forma periódica o continua, por lo menos durante 100 años, tales como:

2 En Referencias aparece bajo su nombre en inglés: National Oceanic and Atmospheric Administration.

3 Traducción: "(...) es la documentación sistemática y la recuperación de información de artefactos sumergidos y sitios submarinos para la interpretación de culturas humanas pasadas. Los artefactos y sitios, las ubicaciones de la actividad humana pasada, poseen información sobre el comportamiento humano tanto en la naturaleza de los objetos como en su distribución exacta sobre o debajo del fondo marino".

- i) los sitios, estructuras, edificios, objetos y restos humanos, junto con su contexto arqueológico y natural;
- ii) los buques, aeronaves, otros medios de transporte o cualquier parte de ellos, su cargamento u otro contenido, junto con su contexto arqueológico y natural; y
- iii) Los objetos de carácter prehistórico.

Si bien se estudian la gran mayoría de elementos encontrados en el fondo de aguas tanto saladas como dulces, en este trabajo el estudio está enfocado en los naufragios que se encuentran en el fondo de las aguas árticas. Así entonces, la Real Academia Española (s.f.) define a un naufragio como “pérdida o ruina de la embarcación en el mar o en río o lago navegables”.

El uso y la ocupación que el gobierno intentó demostrar a través de las investigaciones arqueológicas conforman a su vez el núcleo del concepto de ocupación efectiva del derecho internacional.

La ocupación efectiva es una de las formas de adquisición de territorio que existen en el Derecho internacional público. El objetivo es poder demostrar que existen “(...) funciones estatales desplegadas en el ámbito territorial de que se trate; (...)” (Barboza, 2008, p. 201), para la determinación de una soberanía. La efectividad es la característica determinante de este concepto, ya que su correcto funcionamiento es la base de la veracidad de la ocupación.

Si bien el discurso canadiense sobre la soberanía en el Ártico a lo largo de los años, de alguna forma u otra, se basó en la utilización de las aguas y los territorios en cuestión, desde los años noventa en adelante se comenzó a utilizar este concepto. El nuevo argumento estaba basado en la presencia y ocupación desde tiempos remotos de la población indígena Inuit, no solo de los territorios, sino también de las aguas en cuestión. Las primeras declaraciones fueron establecidas en 1993 a través del *Nunavut Land Claim Agreement* entre el gobierno canadien-

se y la población (Aznar, 2021, p. 41). Pero a través de los años se presenciaron una cooperación y colaboración entre los distintos gobiernos canadienses y la comunidad Inuit, que sirvió de apoyo a la teoría de la ocupación efectiva.

Si bien más adelante será analizado en detalle el argumento de la presencia y el uso inuit en el Ártico, la ocupación efectiva del gobierno canadiense va de la mano. Las cooperaciones y el reconocimiento mutuo son la base para demostrar la veracidad del concepto.

Retomando la figura del Estado y las diferencias en las capacidades de cada uno, según la literatura, existen distintas clasificaciones según sus respectivas capacidades. Si bien ya se mencionó que, dentro del marco del derecho internacional, todos los Estados son percibidos como iguales, con los mismos derechos y las mismas responsabilidades, en las relaciones internacionales y tomando en cuenta los preceptos de la teoría realista, las diferencias en las capacidades de cada Estado determinan la jerarquía en el sistema internacional.

Se podría decir que existen 3 categorías que, a grandes rasgos, abarcan los Estados que forman parte del sistema internacional. En primer lugar, los grandes poderes “(...) *are the most influential states in the international system at any one time*”. (Griffiths y otros, 2008, p. 132). Esta influencia es obtenida a través de sus grandes capacidades económicas y militares. Para el presente trabajo y teniendo en cuenta los años de la investigación, se considera a Estados Unidos como un gran poder, mientras que a la República Popular de China como un Estado en camino a convertirse en una gran potencia.

La segunda categoría recibe el nombre de Estados medios. Si bien no existe una definición universalmente aceptada de qué es un poder medio y qué Estados entran en esta división, según Barbé (1995, p. 150), son los “(...) países de tamaño grande o medio con una diplomacia activa en ciertas áreas (derechos humanos, mediación, fuerzas de mantenimiento de la paz) que les supone, en algunos casos, un gran prestigio”.

Algunas características se distinguen: capacidades militares y económicas desarrolladas pero limitadas, rol diplomático activo, gran apoyo al multilateralismo o alianzas y relevancia regional (Griffiths y otros, 2008, p. 193). Canadá suele encontrarse en la lista de poderes medios; sin embargo, su caso es peculiar, ya que la influencia regional en realidad no puede ser aplicada, porque dentro de su región se encuentra un poder mundial, quedando nula su aplicación. Su influencia de poder medio se materializa principalmente a través de las organizaciones internacionales y congresos con otros poderes medios.

Por último, el tercer grupo puede ser considerado bajo el nombre de Estados pequeños. Se los puede definir como "(...) estados con una más que limitada participación en los asuntos internacionales" (Barbé, 1995, p. 150). Si bien no se trata este tipo de Estado en específico en este trabajo, su mención es importante para traer a colación las clasificaciones de los Estados en el sistema internacional en su totalidad, y no de forma parcial.

Después de haber explicado los conceptos básicos para la investigación, es fundamental continuar con el desarrollo de los conceptos que forman parte de las teorías de las relaciones internacionales en las que se basa la investigación. Retomando después de la consolidación del realismo como la teoría modelo de la disciplina, con el avance de la Guerra Fría, el marco que brindó la teoría y que tuvo éxito para interpretar el contexto internacional durante la Segunda Guerra Mundial comenzó a carecer de poder ante las acciones y la falta de enfrentamiento militar de las potencias. En este contexto, la teoría realista encontró una división a su interior, generando una corriente con otra capacidad explicativa: el neorealismo o realismo estructural. En 1979 Kenneth Waltz publicó "Teoría de la política internacional", convirtiéndose en el principal referente, donde introdujo el concepto estructural. Según Waltz (1979), el sistema internacional está compuesto por una estructura, las unidades que interactúan, es decir, los Estados, y las capacidades de estos, que se materializan en la estructura a través de la multipolaridad, bipolaridad o unipolaridad.

La principal diferencia con el realismo clásico radica en el foco de cada teoría, teniendo a las interacciones de las unidades como principal estudio del realismo, sin concederle demasiada importancia a la estructura del sistema. Esta adición para Waltz es clave, ya que defiende que la teoría es capaz de explicar la realidad, "(...) sin importar el periodo o las circunstancias" (De Alba Ulloa, 2016, p. 269).

La constante evolución de las teorías en la disciplina deriva directamente de la dinamicidad del sistema internacional y las relaciones internacionales. Según el realismo clásico y estructural, estas están marcadas por las capacidades materiales y el poder que cada unidad del sistema tiene.

El poder es entonces el concepto clave, ya que es la base a partir de la cual los Estados determinan su posición jerárquica en el sistema y las acciones que pueden llevar a cabo. El neorrealismo en este tema se divide en dos teorías, que difieren en pocos, pero importantes puntos sobre el rol del poder en el sistema. Para la variante ofensiva, los Estados, principales unidades en las relaciones internacionales, están en una constante búsqueda por aumentar su poder y así subir en la jerarquía internacional, sin tener demasiado en cuenta las consecuencias de las acciones que llevarían a esto. Por el contrario, la alternativa defensiva declara que los Estados son conscientes de su poder real y probable, así como del momento justo en el cual es recomendado aumentarlo. Siguiendo su nombre, buscan defender el poder que se tiene sin ponerlo en peligro en enfrentamientos innecesarios con Estados más poderosos, ya que el objetivo principal es la defensa de su seguridad (De Alba Ulloa, 2016, p. 276). Esta percepción del poder es la que se utiliza en el presente trabajo.

Para todas las variantes de la teoría realista, el sistema internacional es anárquico, y cada Estado participa a través de sus políticas exteriores en este sistema, siendo conscientes de su lugar en la jerarquía. En los años delimitados para la investigación, es decir, a comienzos del siglo XXI, el sistema era unipolar, por el control hegemónico de Estados Unidos. Estas características son claves porque determinan el ac-

cionar de los actores, limitando e influenciando las políticas de estos. Sin embargo, en este mismo periodo de tiempo se va a presenciar el crecimiento del poder de otro Estado, como China, convirtiéndose en una potencia cada vez más grande, haciendo que lentamente se abandone la unipolaridad que reinaba. Como expresó Waltz (De Alba Ulloa, 2016, p. 272), ante un cambio en los poderes, se produce un cambio en la polaridad del sistema, y en consecuencia también varía la forma en la que cada Estado percibe su seguridad.

En este contexto, en Canadá ocurrió la asunción del primer ministro conservador Stephen Harper (2006-2015), interrumpiendo 13 años de gobiernos liberales. Todas estas variaciones, no solo a nivel nacional, sino también internacional, crearon el momento estratégicamente correcto para retomar con más fuerza los pedidos de soberanía sobre las aguas del Ártico y romper con su imagen de “país mediador” que actuaba a través de organizaciones internacionales. Esta nueva visión de política internacional, que tenía como objetivo aumentar el poder e independencia política del país, vino acompañada de otras medidas como la salida del Protocolo de Kioto, el apoyo ilimitado a Israel y la ruptura de relaciones con Irán (Santín Peña, 2015).

Con estas acciones el país buscaba desarrollar las capacidades necesarias para defender unilateralmente su seguridad nacional, que se veía amenazada ante la ausencia de la soberanía sobre el Ártico y el Paso del Noroeste, y la constante amenaza de su ocupación por otros Estados.

Esta defensa no se traduce en la aspiración a la hegemonía en el escenario internacional, sino más bien al aumento de su poder para un mayor espacio de acción, mayor autonomía en sus decisiones e independencia de la política exterior de otros Estados, principalmente Estados Unidos. Es decir, conseguir un poder adecuado para su posición en la estructura del sistema.

Si bien en algún punto, principalmente antes de asumir el rol de primer ministro y durante los primeros años, el gobierno conservador

buscó incrementar su importancia a nivel internacional, a medida que el gobierno continuó al mando, quedó en evidencia la incapacidad para concretar este deseo. De esta forma, en la investigación se toman las capacidades y objetivos al establecerse de forma efectiva el gobierno.

Como se explicó anteriormente, el realismo es una de las dos teorías que se toman como marco de referencia del trabajo.

El constructivismo surgió como una alternativa a las teorías clásicas. Como término, fue acuñado por primera vez por Nicholas Onuf en 1989, estableciendo una alternativa a las teorías clásicas de las relaciones internacionales. El enfoque se consolidó con el artículo de Emmanuel Adler, *Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics*, ubicándolo entre el racionalismo y una perspectiva radical; y el libro *Social Theory of International Politics* de Alexander Wendt, que presentó una teoría estructural (Bravo y Sigala, 2016, p. 405). Para el presente trabajo se toma este último autor y su teoría, ya que conceptualiza de forma ordenada la importancia de las identidades, las interacciones de estas en el sistema internacional y su influencia en la política exterior.

El constructivismo establece una nueva forma de pensar los intercambios en el sistema internacional, donde las interacciones entre los actores generan alianzas o enfrentamientos, que están basados en identidades e intereses comunes que determinan las políticas exteriores de los Estados (Tah Ayala, 2018, p. 394).

Para comenzar, según Wendt (1999, p. 1), el enfoque tiene dos conceptos básicos: (1) la estructura de la interacción humana está determinada por ideas compartidas en vez de por fuerzas materiales; y (2) las identidades e intereses de los actores se construyen en base a estas ideas compartidas, es decir, no están dadas por la naturaleza. El autor realiza un mapa teórico donde pretende exponer las diferencias con el resto de las teorías de las RRII, donde establece dos debates: “idealismo-materialismo” y “holismo-individualismo”. Desde este punto es

que caracteriza a la teoría como idealista social y holista/estructuralista.

De esta forma, el enfoque se diferencia de las teorías clásicas en la ontología y la epistemología, al tener como objeto de estudio una estructura de relaciones intersubjetivas, es decir, las ideas, por sobre una estructura material. Mientras que, a su vez, para comprender y generar el conocimiento, lo hace a través “(...) la interpretación de textos y discursos para comprender la realidad internacional” (Bravo y Sigala, 2016, p. 405).

Para el constructivismo, las estructuras sociales son la base de la interacción a nivel internacional, formadas por tres elementos: los entendimientos intersubjetivos, los recursos materiales y las prácticas (Bravo y Sigala, 2016, p. 406). Los entendimientos intersubjetivos son las ideas que una sociedad comparte para poder explicar su realidad. Cuando estas ideas se hacen estables, se transforman en normas, y estas cumplen dos funciones: crear identidades y mantenerlas. Así, para generar una identidad es necesario que existan las ideas socialmente compartidas, expresadas a través de los recursos materiales que le dan vida, y difundidas a través de las interacciones, es decir, las prácticas. Las identidades, entonces, son el resultado de la interacción de la sociedad, que funciona a través de las estructuras.

Para Wendt (1999, p. 224), la identidad es “(...) *a property of intentional actors that generates motivational and behavioral dispositions*”<sup>4</sup>. Es decir que esta es la que inspira las acciones que van a moldear el rumbo de la política exterior, ya que funciona como base para la formación de los intereses del Estado. En este punto existe otro debate que no será tratado en el presente trabajo, pero es nombrado para no omitir argumentos importantes de la discusión en la literatura de la disciplina.

4 Traducción: “(...) una propiedad de los actores intencionales que genera disposiciones motivacionales y conductuales”.

Varios autores consideran que los intereses son un elemento constitutivo de la identidad; sin embargo, se difiere de esto. En el caso analizado, los intereses son una consecuencia de la identidad, ya que “(...) *an actor cannot know what it wants until it knows who it is (...)*”<sup>5</sup> (Wildavsky en Wendt, 1999, p. 231). Así, se puede observar que la identidad de un Estado y sus intereses son variables íntimamente relacionadas.

Durante la campaña para convertirse en primer ministro, Stephen Harper estableció como uno de los objetivos implícitos principales de su administración la reformulación de la identidad nacional, en la cual se buscaba que se percibiera a Canadá como un Estado capaz de defender sus fronteras, luchar por sus intereses y posturas, apoyar a sus aliados y determinado en demandar la soberanía sobre territorios que, tradicionalmente, consideraron suyos. Con esta nueva identidad canadiense, el objetivo era establecer nuevos intereses domésticos que, al estar relacionados con cuestiones limítrofes, afectaban los intereses de política exterior.

El cambio en la identidad estuvo íntimamente relacionado con un cambio en la dinámica y estructura del sistema internacional, pero también con razones domésticas. Como se explicó anteriormente, la identidad genera los intereses, y los nuevos intereses que el gobierno conservador buscaba alcanzar no eran completamente contemplados en la identidad previa. Así, al arraigar una nueva identidad y sus respectivos intereses, al momento de aplicar las políticas que los sustentan, se encontró un apoyo en la sociedad que ya la consideraba como propia. Y al considerarla como parte clave de la ciudadanía, “La identidad es un factor que necesita ser defendido dentro del interés nacional” (Tah Ayala, 2018, p. 400). Así, el gobierno de Harper empleó la identidad como medio para defender el interés de soberanía sobre el Ártico.

5 Traducción: “(...) un actor no puede saber qué es lo que quiere hasta saber quién es (...)”.

Este interés nacional determinó el curso de la política exterior del país durante sus administraciones, y tuvo como fin máximo proteger la identidad propia de posibles “ataques” de otros países (Tah Ayala, p. 400).

La definición de identidad que José Bravo y Miguel Sigala (2016, p. 410) generaron, inspirados en Wendt, establece que esta “se refiere a las imágenes de individualidad formadas, proyectadas y modificadas en las relaciones que, a lo largo del tiempo, un actor sostiene con sus otros significativos”. Tomando este concepto, se desprende un análisis más profundo. Primero, la identidad está conformada por tres elementos constitutivos: los atributos propios de un sujeto; la conciencia del “yo” frente al “otro”; y las interacciones sociales dentro de una estructura normativa.

Primero, con respecto a los atributos propios del sujeto, se tratan las características intrínsecas que los Estados poseen. Canadá se considera un Estado ártico, pudiendo así reclamar territorios en el Ártico. Sin embargo, es clave retomar el concepto de entendimientos intersubjetivos para comprender que este territorio no sería tan importante para el gobierno canadiense sin el significado cultural, histórico y la importancia estratégica que se le dio desde la asunción del gobierno conservador.

En segundo lugar, la conciencia del “yo” frente al “otro” explica gran parte de la decisión de establecer una nueva identidad canadiense. Esta tenía que incluir a los territorios del norte y una marcada cultura ártica, pero manteniendo una distancia y diferenciación de otras naciones árticas, como Rusia o Estados Unidos (Dolata, 2015, p. 141). Desde que Harper asumió el gobierno, no solo se intentó arraigar esta identidad a la sociedad canadiense, sino también intensificarla hacia el exterior, para tener un respaldo más grande al momento de esclarecer el asunto de la soberanía.

A través de la interacción con el resto de los Estados que, como Canadá, estaban buscando la soberanía en el Ártico, el país estaba determinado en consolidar una imagen de Estado militarmente capaz para

defender sus territorios de los demás países árticos, principalmente Rusia, Estados Unidos y Dinamarca.

La conciencia cambia cada vez que ocurren transformaciones en la cultura o el contexto; por lo tanto, la identidad nacional también sufre cambios. La identidad canadiense ha estado presente desde el comienzo de su vida política como país independiente; sin embargo, con el cambio en la estructura del sistema internacional en los primeros años del siglo **XXI**, de unipolar con Estados Unidos como única superpotencia a todavía unipolar pero con rasgos de multipolaridad, con el aumento de la presencia rusa y el establecimiento de China como una potencia, se presenció un cambio en la percepción propia del país frente a las demás unidades del sistema.

Por último y, en tercer lugar, la estructura normativa de Canadá, a través de la cual se llevaban a cabo las interacciones sociales, era la defensa de la soberanía en el Ártico. Esto quiere decir que, sin importar los cambios en el gobierno, el contexto o la cultura, la base de la estructura que reina en el país se mantiene. Ante el cambio de gobierno se llevó a cabo la reformulación de las políticas árticas, pero manteniendo como objetivo final la defensa de la soberanía. El giro se dio desde políticas que afectan a la parte cultural hacia el ámbito militar, donde se establecieron misiones destinadas a defender la seguridad del país, y el ámbito económico, siguiendo los intereses del gobierno conservador.

Entonces, la identidad nacional determina el accionar internacional, y al ser dinámica, si hay cambios en la identidad, se dan cambios en las políticas exteriores del país. Antes del gobierno de Stephen Harper, la identidad estaba marcada por políticas con especial atención a la cooperación en organizaciones internacionales y un apoyo a políticas para el establecimiento y mantenimiento de la paz, mientras que al cambiar de gobierno se abandonaron estos preceptos, cambiando a su vez la identidad que perciben los demás actores de Canadá.

Ninguna de las teorías expuestas puede explicar de forma unilateral la situación, pero cada una de ellas aporta la explicación a una parte del argumento canadiense. El neorrealismo defensivo, a través del concepto de poder, explica cómo accionó Canadá durante un período de cambio en la estructura del sistema, de unipolar a uno todavía unipolar, pero con una tendencia a la multipolaridad con fuertes presencias de China, principalmente, y Rusia, en el sistema internacional. Ante este cambio, Canadá se percató de la oportunidad de retomar con más fuerza los pedidos de soberanía, y así aumentar su poder para satisfacer su necesidad de una mayor seguridad. Pero para llevar a cabo estas acciones en el ámbito internacional, primero debió establecer las políticas internas que respaldan estas decisiones, y acá es donde el concepto de identidad, del constructivismo, toma relevancia. Desde el gobierno, la constitución de una identidad canadiense que incluya no solo los territorios del Norte, sino también las poblaciones que viven en esas vastas zonas, era clave para que se alcanzara la imagen de Estado fuerte y unificado, que sería vista desde el exterior.

## CAPÍTULO 2: EL ÁRTICO PARA CANADÁ

### 2.1. Los reclamos de soberanía sobre el Ártico

En el año 2005, Rusia sorprendió al mundo con la reapertura de bases militares utilizadas en la Guerra Fría, ubicadas en territorio ártico (Gronholt-Pedersen y Fouche, 2022). Esta noticia, acompañada de la bandera rusa plantada en el suelo marítimo del Polo Norte en 2007, fue el impulso que el resto de los países árticos necesitaron para mejorar sus estrategias en la zona (NBC Universal, 2007).

Con la asunción de Stephen Harper al gobierno canadiense en 2006, el ámbito nacional estuvo teñido de políticas relativas al Ártico y la soberanía canadiense sobre las aguas circundantes a las islas. Durante su administración se llevaron a cabo estrategias nuevas, así como otras reutilizadas de gobiernos anteriores; sin embargo, el resultado fue el mismo: ningún avance en el reconocimiento de la soberanía.

A lo largo de la historia mundial se demostró que el poder es una de las capacidades más deseadas por el ser humano, siendo fuente de los conflictos de mayor relevancia en el mundo. El significado del poder vivió y vive considerables transformaciones dependiendo de la época de la historia. La búsqueda del control de territorios, ya sean terrestres, marítimos o aéreos, ha sido una de las principales causas de los conflictos intra e internacionales, por ser un sinónimo del poder. El período en el que los conflictos tenían el objetivo del dominio territorial fue la época colonial, donde los reinos buscaron aumentar sus espacios territoriales, dentro y fuera de sus continentes, generando así el pasado colonial de la mayoría de los países no europeos. A pesar de que con el paso del tiempo el sistema internacional buscó disminuir las posibilidades de conflictos territoriales con la formación de leyes internacionales, estos enfrentamientos no han desaparecido, y no parece haber señales de su disminución.

En la actualidad, si bien no se presentan estos conflictos con las mismas características, los nuevos desafíos en el sistema internacional llevan a un nuevo tipo de enfrentamiento por nuevas razones y con nuevas motivaciones. En las últimas décadas, el cambio climático ha comenzado a tomar relevancia en los círculos de política nacionales e internacionales, ya que se llegó a la conclusión de que ocasiona una serie de consecuencias negativas que afectan a la mayor parte del planeta. Si bien no todos los gobiernos o la población a nivel mundial coinciden en su existencia o la dimensión de sus consecuencias, se ha demostrado que el calentamiento global genera un aumento de las temperaturas durante todo el año, provocando el descongelamiento del hielo que cubre las zonas polares del globo (NASA Global Climate Change, s.f.). Como consecuencia, esto permite la navegabilidad de las aguas, abriendo un nuevo abanico de posibilidades y enfrentamientos diplomáticos, legales, económicos y políticos.

El Ártico, territorio que se estudia en el presente trabajo, tiene una importancia estratégica que radica en la naturaleza de sus aguas. En primer lugar, estas conectan dos cuerpos de agua internacionales, característica extremadamente valiosa para el comercio internacional porque permite una nueva ruta de transporte entre el continente asiático y el europeo, como alternativa al Canal de Panamá. En segundo lugar, en su suelo marítimo se encuentra una gran parte de las reservas no explotadas de recursos energéticos, claves ante la falta de recursos para ciertas áreas del planeta.

El Ártico es la región más septentrional de América del Norte, ubicada dentro del Círculo Polar Ártico, uno de los principales paralelos terrestres, ubicado a 66° 33' de latitud al norte del Ecuador (Arctic Region, s.f.). El área está conformada por el territorio de varios Estados: Canadá, Dinamarca a través de Groenlandia, Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia, Suecia y Estados Unidos por el Estado de Alaska. A diferencia de la Antártida, el Ártico presenta una dificultad extra con respecto a su soberanía, ya que al no ser un continente y no tener delimitadas las fronteras, los Estados árticos defienden diferentes proporciones territoriales en la zona. Esto provoca que no exista una definición exacta de los límites del Ártico.

Mapa 1: Territorios dentro del Círculo Ártico. Fuente: Encyclopedia Britannica, Inc. <https://www.britannica.com/place/Arctic-Circle>



El territorio específico del que se trata es el Archipiélago Ártico Canadiense, formado por 94 grandes islas de más de 130 km<sup>2</sup> y 36,469 pequeñas islas, formando un total de 1.4 millones de km<sup>2</sup>. El archipiélago forma la porción de tierra más grande en el Ártico, teniendo 6 de las 30 islas más grandes del mundo: Baffin, Victoria, Ellesmere, Banks, Devon, Axel Heiberg, Melville y Príncipe de Gales (Adams y Dunbar, 2015). Alrededor de estas islas se ubica el Paso del Noroeste o *Northwest Passage* en inglés, “(...) el cuerpo de agua ártica entre el Estrecho Davis y la Bahía Baffin en el este y el Estrecho de Bering en el oeste” (Carnaghan y Goody, 2006, p. 2) (Traducción propia). Este es el principal foco de los reclamos de soberanía canadiense frente al resto de los Estados árticos, ya que representa un pasaje clave para el transporte marítimo. A pesar de los reclamos en curso, las aguas que forman parte del Archipiélago Ártico Canadiense son consideradas por Canadá como sus aguas internas.

Mapa 2: Ruta del Paso del Noroeste. Fuente: Encyclopedia Britannica, Inc. <https://www.britannica.com/place/Northwest-Passage-trade-route>



Este territorio solía ser ignorado en las relaciones internacionales y en las discusiones de geopolítica; sin embargo, con el avance del cambio climático, en la actualidad es un tema recurrente en las agendas de organizaciones internacionales. La principal razón detrás de esto es que sus consecuencias implican un peligro para la calidad de vida de las personas. Para las principales potencias también aumentó su importancia, pero por razones de otra índole, como se mencionó previamente.

A pesar de esta nueva atención, el área comenzó a ganar relevancia dentro de la política canadiense durante el período de la Guerra Fría, desde mediados de la década de los cuarenta, ya que representaba un terreno estratégico cercano a la zona de influencia soviética. A partir de este momento, el control y la soberanía sobre el Ártico se convirtieron en una inquietud frecuente; sin embargo, los eventos relativos a la soberanía canadiense comenzaron siglos antes.

### *2.1.1. Historia y cronología*

A lo largo del gobierno de Harper en Canadá, se mantuvo constante un discurso: el pasado colonial británico del país y el orgullo que esto significaba (Pawliw et al., 2021, p. 12). Parte de su estrategia para instaurar la soberanía canadiense en el Ártico, el pasado colonial fue y continúa siendo clave para demostrar la presencia en la región.

Para el siglo *xv*, el actual Canadá fue reclamado por primera vez por una potencia, comenzando su vida colonial. Primero Gran Bretaña y, un siglo después, la segunda potencia, Francia, fueron los protagonistas de una historia llena de enfrentamientos y luchas por territorios ajenos. Si bien estos no son el objeto del presente trabajo, fueron esenciales para obtener la diversidad característica del país.

El descubrimiento del archipiélago Ártico fue en el siglo *xvi* con los exploradores Martin Frobisher, John Davis, William Baffin y Robert Bylot, los cuales dieron nombre a varias de las actuales islas (Adams y Dunbar, 2015). Todos ellos fueron marinos exploradores provenientes

del Reino Unido, ya que la mayor parte de las expediciones al Ártico fueron ordenadas por la corona británica. A diferencia de Francia, Gran Bretaña tuvo como objetivo encontrar las rutas navegables en las aguas árticas. En este contexto se llevaron a cabo numerosas expediciones; sin embargo, la que más relevancia tuvo fue la Expedición de Sir John Franklin en el siglo XIX, alrededor de 1840. A partir de la segunda mitad del siglo XX, este viaje va a adquirir una gran importancia para la historia, la identidad canadiense y los reclamos de soberanía sobre el Ártico. En la actualidad, gracias a la literatura y al aspecto de leyenda y misterio a su alrededor, también es conocida como la expedición perdida de Franklin.

Sir John Franklin fue un explorador británico, parte de la Marina británica, que, avanzado en su carrera, fue el encargado de dirigir la expedición que lleva su nombre. Franklin ya había realizado tres viajes al Ártico, dos como comandante general, demostrando experiencia en la zona. Junto a su tripulación en dos barcos, el *HMS Terror* y el *HMS Erebus*<sup>6</sup>, Franklin fue enviado a encontrar el tramo final de la ruta del Paso del Noroeste.

La expedición partió en mayo de 1845 desde Gran Bretaña. En 1846 ambos barcos, el *HMS Terror* y el *HMS Erebus*, fueron atrapados en el hielo debiendo ser evacuados, y eventualmente se hundieron en las aguas árticas sin dejar ningún tipo de rastro. Ante la creciente desesperación por la falta de información, en los años siguientes se llevaron a cabo alrededor de 30 expediciones para encontrar la tripulación y los barcos (Royal Museums Greenwich, s.f.). El *HMS Investigator*, también barco de la marina británica, no logró encontrar los naufragios, pero sí descubrió el pasaje restante para completar el Paso del Noroeste (Hodgetts, 2012, p. 82). Sin embargo, sufrió el mismo destino que Franklin, quedando varado en el hielo ártico.

6 Las siglas *HMS* en el nombre de los barcos hacen referencia a "Her Majesty's ship".

Desde la independencia de Estados Unidos en 1776, los territorios canadienses corrían peligro ante el expansionismo estadounidense, como demostró la Guerra de 1812. Este conflicto se refiere al enfrentamiento entre Estados Unidos y Gran Bretaña, donde los habitantes de Canadá –todavía colonia británica– tuvieron que defenderse ante las invasiones de su vecino (Pawliw et al. 2021, p. 12). La defensa fue clave para la conformación de un sentimiento nacionalista que llevó a los padres de la Confederación a buscar una forma de unir los territorios en un solo Estado. Así, para 1876 se firmó el *British North America Act* que le dio comienzo a la Confederación canadiense. Este fue el primer paso hacia una independencia del gobierno colonial, en el cual se unieron las provincias de Quebec, Ontario, Nueva Escocia y Nueva Brunswick, bajo el nombre de Dominio de Canadá (Nicholson, 2022).

Con el paso de los años, los límites territoriales cambiaron, al exterior con la incorporación de territorios, como en 1870 cuando Gran Bretaña cedió los títulos de los territorios del Noroeste hacia el nuevo gobierno, y diez años más tarde los territorios árticos. Es importante resaltar que los títulos que se tratan son sobre territorios y no se mencionan las aguas circundantes, ya que en el tratado se detalló que el traspaso se hacía sobre “(...) todas las islas adyacentes a dichos territorios (...)”. (Morrison, 2022) (Traducción propia). Al interior también ocurrieron variaciones, con la separación y unión de provincias, o la creación de nuevos territorios. En 1999, el mapa canadiense vio su última alteración con la creación del territorio federal de Nunavut.

A pesar de que la Confederación en 1876 daba cuenta de un nuevo país, el imperio británico seguía controlando una parte de las funciones principales del Estado americano, como las relaciones exteriores y el presupuesto para la defensa nacional, puntos claves a la hora de pretender establecer un título de soberanía sobre un territorio aclamado por varios. Para compensar la falta de libertad de acción, en los años siguientes el gobierno canadiense comenzó una serie de medidas para establecer la presencia en la región, como expediciones, tratados o la creación de patrullas árticas, pero ninguna logró una definición clara de los límites fronterizos o el reconocimiento internacional de la soberanía canadiense.

Las expediciones al comienzo consistían solo en viajes hacia la zona este del archipiélago, resaltando la realizada en 1909, donde el capitán J. E. Bernier colocó una placa en la isla Melville reclamando el archipiélago para Canadá, desde el territorio continental hasta el Polo Norte (Morrison, 2022). Con respecto a la zona oeste del territorio, la *Canadian Arctic Expedition*, entre 1913 y 1918, fue de gran importancia al ser la primera financiada por el gobierno (Morrison, 2022).

El establecimiento de una patrulla de policía en la isla Baffin —al este del archipiélago—, la *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP), que operaba con una oficina de correo internacional, fue una de las medidas más importantes de la época, ya que era considerada una prueba de la soberanía canadiense por su reconocimiento internacional (Morrison, 2022).

A partir de la década del 20 se sucedieron acciones rotundas y determinantes para el tema. Primero, en 1925, la enmienda a la Ley de los Territorios del Noroeste (*Northwest Territories Act*) concluyó que las fronteras del país se extendían hasta el Polo Norte (Energy, Water & Oceans, 2022). Esto fue la reglamentación de lo que el capitán Bernier ya había establecido años atrás. En segundo lugar, en 1931, después de años de reclamos al gobierno británico, se firmó el Estatuto de Westminster, que reconoció la igualdad legislativa entre las ex colonias y Gran Bretaña (McIntosh y Hillmer, 2020). Algunas fuentes consideran este acto como la formalización de la independencia canadiense. Fue sumamente importante dado que, por primera vez, Canadá y el resto de los países que formaron parte del imperio británico tuvieron el derecho y la responsabilidad de manejar sus asuntos exteriores. Esta libertad le permitió a Canadá tomar nuevas iniciativas y posiciones relativas a la soberanía del Ártico.

Ya durante el período de la Guerra Fría, las tensiones a nivel internacional y las presiones por parte de Estados Unidos llevaron al gobierno a tomar una decisión que sería criticada hasta la actualidad. Entre 1953 y 1955, la RCMP desplazó a 92 Inuit desde sus tierras hacia islas del norte, con el objetivo de poblar las zonas alejadas y establecer un con-

trol en estas. El gobierno se había comprometido a elevar las condiciones de vida de las personas desplazadas, así como permitirles volver a sus territorios pasados los dos años. Sin embargo, esto no sucedió (Morrison, 2022).

Estos hechos contra las comunidades indígenas árticas se dieron en un contexto donde era frecuente que se ignoraran sus títulos sobre las tierras, su estilo de vida o la utilización que hacían de los recursos naturales de la zona. Al pasar los años, y más que nada en la actualidad, los inuit y otros grupos indígenas árticos han buscado ganar más derechos y un lugar en la política nacional e internacional relativa a los asuntos del Ártico.

Desde que Canadá proclamó su soberanía en la región, el resto de los países árticos disiente sobre la validez de esta. Los episodios que más descontento generaron en la sociedad canadiense fueron los pasos de buques extranjeros sin autorización del país. En 1969, el buque estadounidense *Manhattan* atravesó aguas canadienses sin la solicitud pertinente, pero con notificación al gobierno; mientras que, en 1985, el buque de la Guardia Costera de Estados Unidos, *Polar Sea*, cruzó el Paso del Noroeste sin notificación o autorización (Energy, Water & Oceans, 2022). La razón detrás de esta postura era el no reconocimiento de las aguas como internas, pudiendo así transitarlas bajo el derecho de libre navegación. Como respuesta, el gobierno canadiense decidió aplicar el sistema de líneas de base rectas utilizado por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso de las Pesquerías en 1951, rectificando el título de aguas internas. El sistema y la aplicación al caso canadiense serán detallados en el apartado relativo a las bases legales de los reclamos.

En las últimas décadas, con los sucesivos gobiernos liberales, Canadá se ganó la posición de Estado conciliador, con un fuerte apoyo a organizaciones y foros internacionales, y una participación casi perfecta en misiones de paz alrededor del mundo. Frente a esta nueva posición y al rol cada día creciente de la cooperación, la cuestión de la soberanía se trasladó a estos ámbitos. Primero, en 1996 con la Declaración de Ottawa, se creó el Consejo Ártico, un foro de cooperación intergu-

bernamental formado por los Estados árticos y ciertas organizaciones en representación de las comunidades indígenas de la zona (Energy, Water & Oceans, 2022). El foco está puesto en la cooperación entre los países para evitar conflictos relativos a los reclamos vigentes y el trabajo conjunto frente a las consecuencias del cambio climático en la zona.

En segundo lugar, en 2003 el país ratificó la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR por sus siglas), que había sido firmada en 1982. En esta se estableció la creación de una Comisión sobre los Límites de Plataforma Continental, que analizaría los casos presentados por los Estados para determinar la extensión de sus respectivas plataformas continentales. En 2013, Canadá presentó su informe inicial y, en 2019, un documento parcial (Energy, Water & Oceans, 2022). Los parámetros y el análisis del informe que el país presentó ante la Comisión de Naciones Unidas serán estudiados en el próximo apartado.

Durante el gobierno del primer ministro Harper se efectuaron nuevos intentos de progreso en el asunto, esta vez con más contenido político a nivel nacional, dejando un poco de lado la cooperación internacional. En este contexto se llevó a cabo la búsqueda de nuevas bases para sustentar la posición canadiense. La nueva herramienta que se adoptó fue la arqueología submarina. Las expediciones arqueológicas tuvieron el objetivo de encontrar los naufragios de la expedición Franklin nombrada anteriormente, para así sustentar el uso histórico de las aguas, y que finalmente sean reconocidas como internas.

## 2.2. Argumentos históricos, legales y políticos

Antes de recurrir a nuevas medidas para sustentar la soberanía canadiense en el Ártico, como el apoyo sin precedentes a una rama de la ciencia, los gobiernos presentaron todo tipo de propuestas.

Las bases legales que Canadá utilizó y puede continuar utilizando varían dependiendo de los gobiernos, su corriente política y el camino

que deciden tomar en las relaciones exteriores. Sin embargo, la validez de estas decisiones varía completamente según el resto de los países, el ámbito académico que estudia el caso, las diferentes nacionalidades y el momento histórico que se toma en consideración.

Para comenzar, según el Parlamento de Canadá, la soberanía implica la existencia de una autoridad suprema y legítima dentro de un territorio, que se evidencia sobre los habitantes y sobre la independencia de intervenciones de autoridades ajenas (Philpott en Carnaghan y Goody, 2006, p. 2). A partir de esta definición, el núcleo de una soberanía real es entonces el control del territorio del que se trata. En un caso perfecto, esto implica cumplir con la presencia de una autoridad para la comunidad, que ejecute sus responsabilidades y obligaciones, y la existencia de una capacidad de defensa frente a posibles ataques. En la realidad, estas características varían en distintos grados, dependiendo de factores económicos, políticos, sociales e incluso culturales. Para Canadá, la soberanía sobre el territorio continental es completamente clara e incuestionable, al ejercer sus responsabilidades hacia el interior y exterior de la nación.

La situación no es la misma en los territorios y aguas del archipiélago ártico. Si bien existe el cumplimiento de los requisitos para la soberanía, el grado de estos es variable, teniendo en cuenta la época del año y los años que se analicen.

A finales del siglo XVIII y comienzos del XIX los requisitos no se cumplían en ningún grado, al no existir un interés por la zona y por su inaccesibilidad. En el período de la Guerra Fría se comenzaron a ver pequeños grados de autoridad e independencia, con la instalación de patrullas que realizaban viajes anuales, censos, aprovisionamiento y soporte marítimo (Morrison, 2022). Con el tiempo han ido en aumento, habiendo una progresiva consolidación de la relación con los Inuit, que aceptaron la cooperación y el trabajo conjunto con el gobierno. También con la administración Harper se presenció un aumento de personal militar en la zona, con más patrullas y operaciones, como la misión NANOOK (oso polar, en el lenguaje de los inuit). Esta opera-

ción, a cargo de las Fuerzas Armadas canadienses, es definida como “(...) *a series of comprehensive activities designed to exercise the defence of Canada and to secure our northern regions*”<sup>7</sup> (Department of National Defence, 2022).

Durante este gobierno, para los habitantes del Norte, la autoridad legítima en el Ártico eran los cuerpos militares. Sin embargo, no pueden considerarse una autoridad presente, ya que las misiones se llevan a cabo una vez al año, dejando el resto del tiempo un territorio sin control o defensa.

Esta falla en la estrategia del gobierno se une a los constantes y crecientes pasos de buques extranjeros en aguas canadienses, que derivan directamente del no reconocimiento internacional. Entre el 2013<sup>8</sup> y el 2019, la navegación en el Paso del Noroeste aumentó un 44%, con aumento además de los buques provenientes de las Islas Marshall, Países Bajos y China (PAME, 2021).

El Ártico en la actualidad está atravesando un proceso de calentamiento de dos a tres veces más alto que el resto del mundo por el cambio climático (Rosane, 2022). El deshielo, como consecuencia de las altas temperaturas, provoca una nueva facilidad en la navegación, permitiendo que barcos extranjeros puedan navegar las aguas árticas con menos probabilidades de quedar atrapados en el hielo y necesitar el soporte canadiense. Esto provocó que muchos Estados recurrieran a no reconocer la autoridad canadiense o no solicitar permiso para su tránsito.

Los requisitos relativos a la autoridad son los que en general se toman en cuenta para describir la soberanía de un país sobre un territorio;

7 Traducción: “(...) una serie de actividades integrales diseñadas para ejercer la defensa de Canadá y asegurar nuestras regiones del norte”.

8 Se toma a partir del 2013 porque es el primer año que el Consejo Ártico generó información detallada sobre la navegación en el área.

sin embargo, cuando existen varios Estados que se proclaman sobre un mismo espacio, la situación se dificulta. Como se expresó anteriormente, los Estados árticos no reconocen la soberanía exclusiva de un solo Estado en la zona. Algunos pretenden un control unilateral en las aguas circundantes, como el propio Canadá, Rusia o Dinamarca, mientras que otros defienden la internacionalidad del Ártico, en el caso de Estados Unidos. La complejidad, entonces, radica en la falta de un sistema a través del cual se pueda determinar la soberanía de la zona, que sea universalmente aceptado por todos los demandantes. Si bien se realizaron avances en este tema con la creación de la Comisión encargada de revisar las extensiones de las plataformas continentales, la realidad es que no todos los Estados árticos ratificaron este convenio, no siendo así universal.

El derecho internacional en general tampoco contribuyó a resolver el debate agua interna - agua internacional. Según la costumbre internacional y, posteriormente, las Convenciones sobre Derecho de Mar, las condiciones para que un estrecho internacional sea considerado como tal son dos, una geográfica y otra funcional. El requisito geográfico establece que un estrecho será considerado internacional si conecta dos cuerpos de altamar. El Paso del Noroeste cumple este requerimiento, conectando el océano Pacífico y el Atlántico atravesando el océano Ártico. En el caso del requisito funcional, su aplicación es variable. A través de este se establece que el estrecho debe ser usado para la navegación, por barcos de distintas naciones (Pharand, 1989, p. 669-670). Si bien la navegación de barcos extranjeros aumentó con el paso de los años, la gran mayoría solicitó la autorización de Canadá para el tránsito, reconociendo algún tipo de soberanía del país.

En los más de 70 años en los que Canadá ha intentado conseguir un reconocimiento internacional completo sobre las aguas del archipiélago, se presenciaron diferentes argumentos, no solo legales, sino también políticos e históricos.

### 2.2.1. Título histórico: uso y presencia

Según la Corte Internacional de Justicia (1951, p.130), en el caso de las Pesquerías, las aguas históricas son “(...) *waters which are treated as internal waters but which would not have that character were it not for the existence of an historic title*”<sup>9</sup>. Esto quiere decir que la única razón por la cual se consideran internas es por la validez del uso y presencia histórica en las aguas. Los gobiernos canadienses tomaron dos caminos diferentes al momento de justificar el título histórico del Ártico: primero, la presencia británica por el pasado colonial del país, y, en segundo lugar, el uso y la presencia milenaria inuit.

Antes de entrar en la caracterización de estas dos justificaciones, es importante mencionar el aspecto legal del título. El derecho internacional establece cuáles son los requisitos necesarios para considerar un reclamo sobre aguas como históricas: demostrar un control exclusivo de su autoridad en las aguas, el uso prolongado y el consentimiento del resto de los Estados (Pharand, 1989, p. 656). Según Donat Pharand<sup>10</sup> (1989, p. 660), Canadá no cumple con los requisitos para considerar el Paso del Noroeste como agua interna histórica, principalmente debido a la dificultad que implica ejercer un control exclusivo sobre un territorio remoto como el Ártico, y el no reconocimiento de su reclamo por parte de los demás Estados árticos, especialmente Estados Unidos. Sin embargo, el uso prolongado es fuertemente mencionado por Canadá como una característica esencial que debería considerarse de forma separada para determinar el título, y que este mismo autor considera muy importante.

9 Traducción: “(...) aguas que son tratadas como aguas internas pero que no tendrían ese carácter si no fuera por la existencia de un título histórico”.

10 Profesor erudito de derecho, considerado uno de los abogados más relevantes en el campo del derecho internacional del mar.

La presencia y el uso del Ártico por británicos fueron utilizados por el gobierno de Stephen Harper como una forma de justificación, al defender que Canadá, al haber sido colonia de Gran Bretaña al momento del descubrimiento del Paso del Noroeste, puede considerar esta presencia y uso como propio.

Esta nueva atención al pasado colonial del país se vio en varios aspectos durante la administración Harper, con conmemoraciones y actos en honor a Franklin y la expedición, y la Guerra de 1812, así como la constante asociación de Canadá a conflictos militares y a la corona británica (Pawliw et al., 2021, p. 12). Durante el gobierno de Harper se buscó destacar la guerra “(...) por formar la nación canadiense y sus fuerzas armadas” (Pawliw et al., 2021, p. 12) (traducción propia), ya que los habitantes se unieron para defender el territorio contra las invasiones de Estados Unidos, generando una identidad nacional, en autonomía.

La figura de Franklin fue convertida en un símbolo de la soberanía canadiense sobre el Ártico, a través de un proceso de patrimonialización llevado a cabo por el gobierno conservador (Pawliw et al., 2021, p. 11). La patrimonialización es “un proceso a través del cual un elemento material o inmaterial se convierte en una parte constitutiva de la identidad de una comunidad, la cual le otorga sentido y significado a dicho elemento”. (IGI Global, s.f.) (Traducción propia). Así, la expedición fue instaurada en la nueva identidad canadiense, convirtiéndola en un acontecimiento significativo de la vida ártica. El componente faltante de esta fórmula era el descubrimiento de los dos naufragios perdidos en las aguas del archipiélago. De esta forma, la búsqueda arqueológica de ambos pasó a ser el propósito principal de la administración Harper.

Desde el descubrimiento del buque *HMS Investigator* en 2010, la utilización de la arqueología submarina como una herramienta política fue evidente. En esta misma línea, las misiones arqueológicas y el posterior descubrimiento de los barcos de la expedición fueron clave para sostener la idea de Canadá como un país con presencia histórica en las aguas árticas.

Con el paso de los años, el gobierno decidió apoyar su presencia histórica en el Ártico con la presencia milenaria de las comunidades indígenas, como los inuit, además de la británica. Esta narrativa es transformada a raíz del aumento de la presencia de las comunidades indígenas.

Los inuit son la comunidad indígena del Ártico más importante en términos de cantidad de habitantes, encontrados principalmente en Canadá, Alaska, Groenlandia y Chukotka en Rusia. Sin embargo, no son los únicos, ya que existen más de 40 comunidades indígenas en todo el Ártico (World Wildlife Fund, s.f.). Tan solo en Canadá, la constitución reconoce a tres grupos: First Nations, Métis e Inuit (Government of Canada, 2024). En el resto del Ártico existen otros grupos como los yupik en Alaska y los saami en Noruega, Finlandia, Suecia y Rusia.

Si bien todos los grupos y comunidades en el Ártico se ven afectados por las consecuencias de las altas temperaturas en la región y las decisiones políticas de los Estados, para la investigación se seleccionó a los Inuit, ya que son la comunidad indígena más importante en el país.

Este cambio en los reclamos estuvo basado en el comienzo de un proceso para terminar con una visión histórica donde el pasado indígena se ignoraba, junto con los derechos y responsabilidades que cada día iban acumulando las comunidades árticas. En este marco se firmó el *Nunavut Land Claims Agreement (NLCA)* en 1993. Este acuerdo es el primero de una serie de tratados entre el gobierno nacional y los inuit. Desde el punto de vista legal, el acuerdo permitió la cesión de los reclamos y títulos de los Inuit sobre las tierras y aguas del Ártico al gobierno canadiense. Así es como el gobierno se aseguró el título histórico, reconociendo las contribuciones de la comunidad a la historia e identidad canadiense, y a la soberanía en el Ártico (Nunavut Land Claims Agreement, 1993).

El problema está en lo que plantea Michael Byers<sup>11</sup> (citado en Fenge, 2013): la validez de la transferencia de derechos se puede cuestionar si una de las partes no cumple con sus responsabilidades. El documento establecía la transferencia de los títulos hacia el gobierno, para convertir a los territorios en un solo territorio federal que iba a recibir una compensación monetaria, así como el apoyo del Estado para desarrollarse económicamente con mejoras en la educación y en los porcentajes de empleo. Sin embargo, hasta el momento en el que se escribe este trabajo, el gobierno no ha cumplido con todas sus obligaciones. Si bien para 1999 se creó oficialmente el territorio federal de Nunavut, al norte de Quebec, las compensaciones económicas no se realizaron de la forma acordada ni tampoco se aseguró el espacio en la política nacional que habían pactado (Fenge, 2013, p. 51).

Al comienzo del gobierno de Harper, la atención estuvo puesta en el pasado colonial del país, hasta que no se pudo continuar ignorando la creciente importancia de la presencia indígena. Todos los años el gobierno canadiense lanza un documento de Política Exterior que marca el camino que se va a seguir con respecto a ciertos temas. El *Arctic Foreign Policy* del año 2010 es uno de los más relevantes de la administración, ya que se detallan claros objetivos y acciones que se debían concretar durante ese año, y algunos hasta una década después.

Desde un comienzo afirma que “(...) *Canada’s Arctic sovereignty is long-standing, well established and based on historic title, founded in part on the presence of Inuit and other indigenous peoples since time immemorial*”<sup>12</sup> (Government of Canada, 2010, p. 4).

11 Profesor, autor y especialista en derecho del mar, soberanía ártica y política internacional canadiense.

12 Traducción: “(...) la soberanía de Canadá en el Ártico es de larga data, está bien establecida y se basa en un título histórico, fundado en parte en la presencia de los Inuit y otros pueblos indígenas desde tiempos inmemoriales”.

Esta presencia de los Inuit no solo está apoyada en su estilo de vida, sino también en su participación en la defensa del territorio. Compuesta en su mayoría por miembros de la comunidad inuit, los *Canadian Rangers* son una rama de las Fuerzas Armadas canadienses. Creado en 1947, de forma voluntaria llevan a cabo la vigilancia y el reporte de la zona (Government of Canada, 2021).

La realidad es que ellos representan la única presencia durante todo el año que existe en la zona que Canadá reclama. Y el problema mayor está en la capacidad de este cuerpo militar. Desde el año de su creación y durante toda la administración Harper, contaron con el mismo material de defensa y de supervivencia, es decir, material creado en el siglo xx cuando las condiciones del Ártico eran muy diferentes a las actuales. Recién en 2019 se realizó una pequeña renovación del material con la obtención de nuevos rifles más adecuados a la actualidad, pero claro está, pasados varios años de la promesa de renovación y mejora del gobierno conservador (Driscoll, 2019).

A pesar de estas faltas, los Inuit continúan apoyando al gobierno, siendo la pieza esencial en los reclamos de soberanía.

### 2.2.2. Argumentos legales: Sistema de líneas de base rectas

Después del cruce sin autorización del buque de la Guardia Costera norteamericana en 1985, el gobierno canadiense tomó una decisión. El ministro de Relaciones Exteriores, Joe Clark, declaró la aplicación del sistema de líneas de base rectas para marcar los límites exteriores del país en el Ártico, expresando que *“Canada’s sovereignty in the Arctic is indivisible”. It embraces land, sea and ice. It extends without interruption to the seaward facing coasts of the Arctic islands. These Islands are joined and not divided by the waters between them*<sup>13</sup>(McRae, 2007, p. 11).

13 Traducción: “La soberanía de Canadá en el Ártico es indivisible. Abarca tierra, mar y hielo. Se extiende sin interrupción hasta las costas de las islas árticas que dan al mar. Estas islas están unidas y no divididas por las aguas entre ellas”.

El sistema de las líneas de base rectas fue utilizado por primera vez por la CIJ con el caso de las Pesquerías, y fue codificado con algunos cambios en la CONVEMAR. Según la Convención, el sistema permite determinar los límites exteriores de un Estado cuando sus costas presentan una naturaleza particular, como costas profundamente dentadas o la existencia de un conjunto de islas cercanas a sus costas (Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, 1989, p. 17). Las líneas se dibujan tomando los puntos más extremos de las costas, para unirlos de forma recta sobre el mar (Pharand, 1989, p. 661).

Así como con el título histórico, la Corte estableció los requerimientos para la aplicación de las líneas. Estos son geográficos y técnicos, donde se desprenden: dirección de la costa, la cercanía entre mar y tierra, intereses económicos a través del uso prolongado y la longitud de las bases.

Todos los requisitos se encuentran vigentes para Canadá en las aguas árticas, teniendo una base legal para su reclamo. Primero, la geografía de las costas del archipiélago es tan compleja que hace necesario un método como las líneas rectas para delimitar la zona; segundo, la distancia entre las islas canadienses y el mar es escasa, apoyando su aplicación; y, por último, como se comentó anteriormente, los Inuit y su estilo de vida presentan la evidencia más clara de uso prolongado con intereses y presencia en el Ártico (Pharand, 1989, p. 667).

### *2.2.3. Argumentos legales: CONVEMAR. Informe para la extensión de la plataforma continental*

Las demostraciones de poder rusas en el Ártico fueron puntos de inflexión para Canadá, principalmente por los momentos en los que se llevaron a cabo. Tanto la reapertura de las bases militares como la bandera plantada en el suelo marítimo del Polo Norte ocurrieron en medio de investigaciones científicas necesarias para la preparación del informe que el país debía presentar para la extensión de su plataforma continental.

Como se expresó anteriormente, dentro de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 se estableció la Comisión de los Límites de Plataforma Continental, para estudiar los casos que presenten los Estados ribereños. Según la Convención, la plataforma continental es “(...) el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental (...)” (Naciones Unidas, 1982, p. 63). Según el derecho internacional, las plataformas pueden llegar hasta las 200 millas marinas desde sus costas; sin embargo, se determinó que, si un Estado consigue probar que su plataforma se extiende más allá de las 200 millas y hasta las 350, tiene el derecho de soberanía para explorar y explotar los recursos naturales encontrados en esta zona. Esto quiere decir que es el único responsable de llevar a cabo estas actividades, y cualquier otro Estado o entidad no estatal tiene prohibido realizarlas sin autorización de este.

Los países tienen diez años desde la ratificación del documento para enviar el informe relativo a su extensión, si así lo quisiesen. Canadá presentó un primer informe en 2013, un documento parcial en 2019 y uno adicional a finales del 2022. Varios de los otros Estados árticos ya enviaron sus casos, como Rusia y Dinamarca. Estos tres países se enfrentan a años de negociaciones, ya que existe una superposición de sus respectivas plataformas.

Si bien la Comisión todavía no responde de forma definitiva a los casos, los Estados acordaron respetar el proceso de la Convención y continuar cumpliendo con el derecho internacional (Los cinco países “peleados” por el Ártico liman asperezas en su primera reunión, 2008). Esto se vio reflejado en la Declaración de Ilulissat en 2008, en la que participaron los cinco Estados<sup>14</sup> que bordean las costas del Océano Ár-

14 Canadá, Dinamarca (a través de Groenlandia), Noruega, Rusia y Estados Unidos (a través del Estado de Alaska).

tico, exponiendo que “(...) *the law of the sea provides for important rights and obligations concerning the delineation of the outer limits of the continental shelf, (...)*”<sup>15</sup> para continuar declarando que “*We remain committed to this legal framework and to the orderly settlement of any possible overlapping claims*”<sup>16</sup> (The Ilulissat Declaration, 2008, p. 1).

La presentación del informe ante la Comisión es clave para Canadá, ya que su aprobación es un paso más cerca hacia la soberanía que pretende sobre el Ártico. Se debe recordar que el país de igual forma busca el reconocimiento de estas aguas como internas, no solo como parte de las aguas submarinas de su plataforma continental. Esta diferencia le concede muchos más derechos y libertades, como la posibilidad de controlar el tráfico en las aguas.

#### 2.2.4. Argumento político

Durante un discurso en 2006, el primer ministro Stephen Harper expresó que la situación en el Ártico se podía resumir en una sola frase: “*Use it or lose it*”, y ellos estaban dispuestos a usarlo (Lackenbauer y Dean, 2016, p. 14). Tan pronto como en la campaña para las elecciones de 2006, el partido conservador del cual Harper era presidente se aseguró de incluir al Norte en todas sus propuestas y de prometer modernizar las Fuerzas Armadas para ser más eficiente en la zona (Byers, 2014). En la página 5 del *Arctic Foreign Policy* (Government of Canadá, 2010), se detalló que “*Within the next decade, Canada will launch a new polar icebreaker*”. “*This will be the largest and most powerful icebreaker ever*”.

15 Traducción: “(...) el derecho del mar establece importantes derechos y obligaciones en relación con la delimitación de los límites exteriores de la plataforma continental, (...)”.

16 Traducción: “Seguimos comprometidos con este marco legal y con la solución ordenada de posibles reclamos superpuestos”.

*in the Canadian Coast Guard fleet*<sup>17</sup>. Todas las modernizaciones o nuevo equipo que principalmente estaba destinado a las Fuerzas Armadas canadienses y sus distintas ramas fueron parte de la estrategia del gobierno. El núcleo de esta nueva estrategia era fortalecer la presencia militar. Así, las acciones que vieron la luz fueron en esta dirección, como las misiones anuales NANOOK, o las visitas –también anuales– del primer ministro y su gabinete (Government of Canada, 2010, p. 5).

Sin embargo, también hubo otro tipo de propuestas, más bien simbólicas, que pretendían ser un avance en la incertidumbre de la soberanía. En el año 2009 se elevó un proyecto al Congreso que esperaba cambiar el nombre del Paso del Noroeste a Paso del Noroeste canadiense (Bennett, 2018). Esta afirmación de soberanía a través del nombre tenía como única finalidad demostrarle al mundo que la zona le correspondía al país. El problema con este cambio estaba en la naturaleza de la finalidad en sí. El paso no era reconocido por Canadá, por lo tanto, un cambio en su nomenclatura tampoco sería reconocido. El cambio, entonces, fue una mera forma de desafiar al resto de los Estados que no consideran el pasaje como agua interna de Canadá.

A pesar de ser un movimiento sin ningún tipo de impacto real a nivel internacional, la ley fue aprobada.

Algunas de las medidas que el gobierno ejecutó ya habían sido aplicadas por gobiernos anteriores, como el sistema de bases rectas para determinar las aguas internas del país por el gobierno de Brian Mulroney<sup>18</sup> en 1985. No obstante, hubo nuevas propuestas por el gobierno conservador, de la mano de nuevos marcos legales a nivel internacional, como el informe a la Comisión de los Límites de Plataforma

17 Traducción: “Dentro de la próxima década, Canadá lanzará un nuevo rompehielos polar. Este será el rompehielos más grande y poderoso jamás construido en la flota de la Guardia Costera canadiense”.

18 Primer ministro de Canadá entre 1984 y 1993.

Continental de Naciones Unidas. Aun cuando todos estos esfuerzos sirvieron para mantener el asunto de la soberanía en la agenda de los gobiernos, nunca cumplieron el objetivo que estos esperaban. Con el mandato de Harper se vio un nuevo intento por demostrar el control sobre el Paso del Noroeste, ya sea para asegurar un territorio hasta entonces en peligro por la falta de control, o por los beneficios que los recursos naturales en la zona podrían producir.

## CAPÍTULO 3: FINANCIACIÓN Y SOBERANÍA

### 3.1. El interés canadiense en el Ártico

Con el deshielo ocurriendo de forma constante y creciente en las últimas décadas, no solo aumentó la navegabilidad de las aguas, sino también la posibilidad de explorar y explotar los recursos naturales que se encuentran en las aguas, lechos y subsuelos marinos. Esta es quizás la razón más importante por la cual la carrera por el control del Ártico se ha vuelto un tema recurrente en la política mundial.

Hasta hace algunas décadas, el Ártico era un territorio casi inaccesible para el humano, desconociendo sus recursos. El Servicio Geológico de Estados Unidos pudo estimar que dentro del Ártico se encuentra aproximadamente un cuarto de los recursos energéticos sin descubrir del mundo (Reynolds, 2005). Este tipo de títulos provocó una nueva ola de atención, internacional y nacional.

Para Canadá, disponer de un porcentaje de las aguas del Ártico implica tener el control de recursos claves para el desarrollo económico de su nación. El mar de Beaufort, al noroeste del archipiélago, es la tercera reserva más grande de petróleo y gas del país (Cribb, 2010, p. 6). Sin embargo, al deducirse que el Ártico estará libre de hielo para 2050, la prioridad no son el petróleo y el gas, que deben atravesar un proceso de extracción más complejo, sino los minerales. La existencia de minerales fundamentales para el proceso de construcción de autos eléctricos como níquel, zinc y oro, o de minerales para la construcción como arena y grava, es la principal atención (Rowe, 2022).

Por esta razón, en los territorios del norte del país ya existen minas que extraen minerales del suelo. La mina Mary River está ubicada en la isla Baffin, Nunavut, sobre territorios propiedad de los inuit. A partir de esta se extrae hierro, controlado por una empresa de propiedad privada canadiense llamada Baffinland (Baffinland: Mary River Mine, s.f.).

Entre los años 2012 y 2016, las exportaciones de minerales estuvieron entre los \$87 millones y los \$92 millones de dólares, contribuyendo aproximadamente un 20% a las exportaciones totales del país (Natural Resources Canada, 2022). Si con la exploración y explotación de los recursos en los suelos canadienses se obtiene una participación tan grande del producto bruto interno (PBI), la ilusión que provoca pensar en los beneficios económicos provenientes de los recursos no descubiertos en las aguas del Ártico es aún mayor.

Una situación similar ocurre en el caso de la pesca. Con el aumento de la temperatura, se espera que una gran cantidad de peces se traslade hacia el norte en busca de aguas frías, aumentando la disponibilidad de estos para la pesca (Cribb, 2010, p. 5). Esto se estima que va a generar un beneficio para la economía canadiense y para los pescadores de las zonas árticas remotas. Sin embargo, también trae aparejado un aspecto negativo. Independientemente, esta nueva situación atraerá barcos de pesca extranjeros, poniendo en jaque la soberanía del país si no es reconocida internacionalmente. China es uno de los estados que silenciosa pero consistentemente está acercándose a la zona, y que cuenta con las capacidades necesarias para extraer dichos recursos. Sin hablar de los Estados árticos, que ya en la actualidad transitan las aguas del archipiélago canadiense sin notificación al gobierno y sin dejar un registro de las actividades que llevan a cabo.

La inseguridad por no controlar de forma legal y real un territorio se genera no solo por los pasos ajenos, sino también por el uso que estos le pueden dar. Si se reconoce que las aguas son internacionales, esto permitiría la libre navegación, quitándole al gobierno la capacidad de controlar o autorizar a quienes atraviesan el paso. Si bien la situación es hipotética, existen otros riesgos para la seguridad del país, como la posibilidad de que la zona sea utilizada para actividades criminales y terroristas (Cribb, 2010, p. 6).

Todos estos beneficios y riesgos afectan fuertemente a Canadá, ya que el Ártico ya está impregnado en su identidad nacional. Si bien en la actualidad la zona no presenta conflictos o enfrentamientos diplo-

máticos, sino más bien reina el principio de cooperación, esto podría cambiar conforme avanza la posibilidad de obtener beneficios económicos.

## 3.2. Ciencia en el Ártico

### 3.2.1. Contexto

Las elecciones que arrojaron como ganador al partido conservador, representado por Harper, se dieron en un contexto de ajuste en la estructura del sistema internacional, con el avance de la presencia de Rusia y China, así como por un cambio en el equilibrio económico del momento.

A partir del 2008 se presencié una recesión económica en Canadá, producto de la crisis financiera en Estados Unidos. Si bien el impacto en la economía canadiense no fue tan grande como en EEUU, la cercanía comercial entre ambos países generó consecuencias de igual manera.

Si bien las causas no son exactas, la mayor parte de los autores y economistas coinciden en que el colapso y quiebre de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos fue uno de los factores más importantes.

Las economías tienen momentos de crecimiento y otros de contracción. Esta última implica una disminución en la economía de un país o una región, afectando sus niveles de producción y el nivel de consumo de la sociedad. La etapa de contracción comienza en el momento más alto de la economía y termina en su punto más bajo. En 2001, Estados Unidos vivió una recesión que fue aliviada con la ayuda del gobierno. El banco central decidió reducir las tasas de interés, lo que permitió que muchas familias pudieran tomar más deudas e hipotecas a su nombre. Esto generó un aumento en la demanda de inmuebles en el país, así como en la producción de dichos bienes y la venta de herramientas y materiales relacionados con la construcción (Gordon, 2017).

Sin embargo, en 2008 la economía alcanzó su punto máximo de crecimiento, entrando en una recesión que sería considerada una de las más grandes desde la Segunda Guerra Mundial (Weinberg, 2013). La demanda de inmuebles bajó considerablemente, afectando la producción y provocando una caída en los empleos relacionados con la construcción. Una caída en los sueldos generó menos consumo, y se le sumó la incapacidad de las personas de pagar sus deudas e hipotecas. Los bancos más importantes del país entraron en bancarrota ante la caída de la economía, y tuvieron que ser rescatados por el gobierno, dejando a la vista la debilidad financiera de la potencia mundial.

El rol del mercado financiero de Estados Unidos era clave en el mercado mundial. Su crisis afectó a todos los países que mantenían lazos con su economía, afectando así a Canadá.

El consumo y las inversiones al país tuvieron una disminución relevante, que provocaron una caída del 3,3% del PBI y una del 16% en las exportaciones del país (Bonham, 2023). Antes de los efectos de la crisis en Canadá y junto con los primeros años de Harper en el gobierno, en 2008, se presentó un superávit fiscal. Esto fue contrapuesto a un gran déficit fiscal al año siguiente, que generó una ola de recortes, menos presupuesto y una suba en el porcentaje de desempleo y descontento social (Grady, 2015).

En este contexto fue que el gobierno canadiense decidió relanzar las investigaciones arqueológicas para encontrar los naufragios de 1845 en el Ártico. El trabajo del primer ministro conservador Stephen Harper estaba destinado a establecer el Ártico en la identidad del país, encontrar los naufragios para defender la soberanía canadiense ante el resto del mundo y demostrarle al país que se fortalecía su posición internacional.

### *3.2.2. Misiones arqueológicas*

Los grandes intereses y beneficios que trae aparejado el Ártico movilizaron a los gobiernos a buscar nuevas medidas para establecer el re-

conocimiento de la soberanía canadiense en aguas árticas. Hasta el día de hoy, esto todavía no ocurre. Sin embargo, el análisis de las distintas medidas a lo largo del tiempo es clave para futuras acciones.

Como se mencionó anteriormente, el gobierno de Stephen Harper, además de aplicar tácticas que otros gobiernos ya habían llevado a cabo, recurrió a una nueva estrategia. El descubrimiento de los naufragios de la Expedición Franklin en aguas árticas apoyaba fuertemente la propuesta de soberanía del gobierno, al demostrar el uso de las aguas por décadas. En palabras del ministro de medio ambiente John Baird: “*We certainly think that by establishing our long-standing presence in the Arctic, that can enhance issues of sovereignty*”<sup>19</sup> (CBC News, 2008).

Con esta motivación de frente, se inauguraron las investigaciones arqueológicas que movilizaron el país.

La desaparición de la expedición de Sir John Franklin y toda la tripulación a bordo se convirtió en uno de los misterios sin resolver más grandes del mundo. Fue incluido en la identidad canadiense y se transformó en un elemento principal del gobierno conservador. Así, junto al nacionalismo canadiense, la arqueología subacuática se convirtió en una renombrada ciencia en Canadá. Y décadas después de la misión fallida de 1845, el misterio del destino de la tripulación a bordo del *HMS Terror* y el *HMS Erebus* todavía seguía vivo.

En agosto del 2008, dos años después de la asunción del gobierno conservador de Harper, el ministro Baird anunció la búsqueda de los naufragios. El plan era llevar a cabo una misión arqueológica al Ártico que tuviera una duración de seis semanas, a lo largo de tres veranos (CBC News, 2008).

19 Traducción: “Ciertamente pensamos que, al establecer nuestra presencia de larga data en el Ártico, eso puede mejorar las cuestiones de soberanía”.

La entidad encargada de llevar a cabo la búsqueda fue Parks Canada, agencia federal del gobierno canadiense, “(...) *responsible for managing national parks, national historic sites and national marine conservation areas* (...)”<sup>20</sup> (Parks Canada, p. 2, 2010). Sin embargo, es importante destacar que año tras año nuevos socios, organizaciones y demás agencias del gobierno se sumaron a las investigaciones. En este mismo anuncio, se encontraba el arqueólogo subacuático Robert Grenier, miembro de Parks Canada, que fue el encargado de conducir la primera misión encomendada por el gobierno. Sin embargo, ese mismo año el liderazgo cambió al también arqueólogo de Parks Canada, Ryan Harris.

Si bien desde el momento en que se perdió el rastro de la expedición en 1845 se llevaron a cabo numerosas búsquedas, hasta principios del siglo XXI no hubo ningún tipo de descubrimiento relevante que llevara al paradero de la tripulación. Este punto es importante porque con el tiempo se fueron descubriendo pistas que habían sido ignoradas en el pasado. Todas estas inconsistencias en las búsquedas anteriores fueron las que llevaron a tantos intentos fallidos. Sin embargo, con el primer ministro Harper, el gobierno tomó el control, imponiendo un orden y organización a las búsquedas.

La diferencia más importante para destacar con anteriores misiones de rescate o búsquedas, ya sea de gobiernos previos o entidades privadas, es la adición de una gran cantidad de participantes que se sumaron al pasar los años. En primer lugar, el nuevo agente que generó el mayor impacto fue la comunidad Inuit. Louie Kamookak fue un importante historiador oral Inuit que colaboró intensamente en las búsquedas. La mayor parte del tiempo se dedicó a la investigación en solitario como un pasatiempo, basándose en las historias orales de los ancestros Inuit de su región, que fueron pasando de generación en generación. En palabras del ministro Baird: “*His research has provided*

20 Traducción: “(...) responsable de la gestión de los parques nacionales, los sitios históricos nacionales y las áreas nacionales de conservación marina (...)”.

*incredible valuable insight that will help contribute greatly to this search*<sup>21</sup>, ayudando a definir las zonas en las cuales se iba a desplegar el primer rastreo (Watson, 2017, p. 292).

Con el tiempo se demostró que los Inuit habían presenciado los últimos momentos de la tripulación, y sus historias contenían mucha información sobre el paradero de los naufragios. Sin embargo, se desestimaron por la falta de credibilidad que les dieron los gobiernos británico y canadiense en su momento. Finalmente, la consulta a las historias orales inuit fue la pieza restante que faltaba para descifrar la ubicación de los naufragios.

En segundo lugar, la incorporación de agencias gubernamentales además de Parks Canada fue clave para la parte logística de las búsquedas. A partir del segundo año, en 2009, se sumaron el Ministerio de Pesca y Océanos, la Guardia Costera canadiense, la Marina Real de Canadá, el Ministerio de Investigaciones y Desarrollo de Defensa, el Ministerio de Medioambiente y la Agencia Espacial canadiense<sup>22</sup> (Doyle, 2014). Su participación fue principalmente a través de soporte logístico, tecnología, barcos y personal para los viajes al norte (Parks Canada, 2022).

En tercer lugar, los entes y organizaciones no gubernamentales tomaron un rol protagónico en los siguientes años. La principal razón de su unión estaba en un interés profundo por el misterio alrededor de los naufragios, así como en la importancia de la investigación científica y los datos a rescatar de los suelos marinos y las aguas árticas. Así se unieron miembros de todas las ramas.

21 Traducción: "Su investigación ha proporcionado información increíblemente valiosa que contribuirá en gran medida a esta búsqueda".

22 Sus nombres en el idioma original son: *Fisheries and Oceans Canada, Canadian Coast Guard, Royal Canadian Navy, Defence Research and Development Canada, Environment Canada, Canadian Space Agency*.

Un caso importante es el de Jim Balsillie, fundador de *Research In Motion* (RIM), la empresa que desarrolló los celulares BlackBerry. Debido a su alto interés en el Ártico y la expedición de Franklin, decidió intervenir y comprometerse a proveer \$10 millones de dólares. En 2011 fundó *Arctic Research Foundation*, para llevar a cabo una búsqueda coordinada con Parks Canada, así como adquirió un barco para colaborar sobre el agua (Watson, 2017, pp. 298-300). El R/V Martin Bergmann adquirió su nombre en honor al científico canadiense que tuvo un rol crucial en la búsqueda.

Por otro lado, la *Royal Canadian Geographical Society* es una organización que, a través de su revista *Canadian Geographic*, fomenta el conocimiento, estudio e investigaciones de la geografía canadiense (The Royal Canadian Geographical Society, s.f.). En 2014 se sumaron como colaboradores de Parks Canada, junto a sus socios: la *W. Garfield Weston Foundation*, *Shell Canada* y *One Ocean Expeditions*, que a su vez pusieron a disposición otro buque (Doyle, 2014).

### 3.2.3. Financiación

Ahora, ¿qué tipo de participación tuvieron, no solo este nuevo tipo de actores, sino todos los miembros de las búsquedas? Como se nombró anteriormente, el apoyo logístico, la tecnología y el personal fueron de vital importancia para realizar un mapeo de las aguas y el suelo marino en varios puntos del océano Ártico al mismo tiempo. Sin embargo, el punto que es importante para la presente investigación es la financiación que cada participante destinó a la causa.

Para comenzar, los informes presentados al público no detallan la cantidad exacta que el gobierno canadiense destinó cada año; sin embargo, a través de un análisis del funcionamiento de las expediciones, se extraen los siguientes puntos, que dan un punto de partida hacia la importancia que el Norte tuvo durante el periodo nombrado.

En el presupuesto del año 2008, el gobierno dedicó una sección específica para expresar los planes para el Norte, defendiendo que “*Budget*

2008 implements the Government's vision for a new North by proposing measures that will protect and secure Canada's sovereignty, (...)"<sup>23</sup> (Flaherty, 2008, p.159). En agosto del mismo año se anunció la primera expedición, con un presupuesto de setenta y ciento mil dólares, definido por el mismo Baird como una "aventura accesible" –en términos monetarios– (Watson, 2017, p. 291).

Las búsquedas programadas para el año 2009 fueron canceladas a los días de haber comenzado, debido a la incapacidad de asegurar los barcos necesarios para la investigación. Del presupuesto anual no se obtuvo información.

Al siguiente año, se retomaron los viajes al norte, y se sumaron los socios anteriormente nombrados. El informe que el gobierno presentó estableció el financiamiento que tuvieron dos ministerios participantes de las búsquedas. "*Budget 2010 provides \$9.2 million over two years to Environment Canada and \$2.2 million over two years to Fisheries and Oceans Canada to deliver meteorological and navigational services, (...)*"<sup>24</sup> (Flaherty, 2010, p. 106).

Al mismo tiempo que se realizaban las búsquedas, se llevaban a cabo otros proyectos científicos, mapeos y mediciones de las aguas y los suelos marinos. Estos fueron vitales para completar los informes que se presentaron ante la Comisión de Naciones Unidas sobre la extensión de la plataforma continental. "*Exercising Canada's sovereignty over the North by securing international recognition of the limits of Canada's*

23 Traducción: "El presupuesto de 2008 implementa la visión del Gobierno de un nuevo Norte al proponer medidas que protegerán y asegurarán la soberanía de Canadá (...)".

24 Traducción: "El presupuesto de 2010 proporciona 9,2 millones de dólares en dos años al Ministerio de Medioambiente y 2,2 millones de dólares en dos años al Ministerio de Pesca y Océanos para prestar servicios meteorológicos y de navegación, (...)".

*extended continental shelf, including the North Pole*”<sup>25</sup> (Department of Finance, 2014). Este fue el principal objetivo en el año 2014; sin embargo, la expedición había generado grandes esperanzas al ser descrita como la “más ambiciosa hasta la fecha” (Government of Canada, 2014).

El resultado de la expedición fue el descubrimiento de uno de los naufragios, el *HMS Erebus*, por el personal de Parks Canada.

Un elemento común entre los documentos presupuestarios anuales del periodo de Harper es la falta de detalle en los proyectos y su financiamiento. Sin embargo, a través de los informes de Parks Canada se puede ver lo siguiente.

Entre 2014 y 2015, después del primer descubrimiento, se realizó el proceso de establecimiento como sitio nacional histórico a ambos buques. Parks Canada destinó \$24,774 dólares en 2014 y \$17,051 en 2015 para el establecimiento de lugares patrimoniales, años entre los que se incluyó el *HMS Erebus*, el *HMS Terror* -a pesar de no ser descubierto todavía- y las aguas cercanas (Parks Canada, 2022).

En 2015, el portal iPolitics publicó un artículo afirmando que el gobierno de Harper había ocultado la totalidad de lo gastado en la misión anual de ese año, siendo \$2.8 millones de dólares, en contra de los \$1.1 millones de dólares declarados ante el Parlamento (Thompson, 2015). Este tipo de noticias fue muy importante porque se dio en un contexto de descontento social por la situación económica del país.

Una de las áreas que se vio más afectada por la situación económica fue la ciencia. Investigaciones, puestos de trabajo, presupuesto, apoyo y libertad de expresión tuvieron un gran recorte. Desde 2006, con la

25 Traducción: “Ejercer la soberanía de Canadá sobre el Norte asegurando el reconocimiento internacional de los límites de la plataforma continental extendida de Canadá, incluido el Polo Norte”.

asunción del primer ministro, se vio una fuerte ola de medidas contra la ciencia y los científicos canadienses, que no solo incluyó el recorte en los puestos de trabajo y la cancelación de investigaciones científicas, sino también la necesidad de obtener permisos para hablar con la prensa canadiense sobre investigaciones o descubrimientos (Linnitt, 2013). A raíz de esto, científicos del resto del mundo escribieron una carta al primer ministro Harper, demostrando la preocupación por la falta de libertad de expresión y la idea de mantener información científica en secreto. En esta pidieron “(...) *remove excessive and burdensome restrictions and barriers to scientific communication and collaboration (...)*”<sup>26</sup>, así también como resaltan el “(...) *rapid decline in freedoms and funding extended to Canadian government scientists, (...)*”<sup>27</sup> (An Open Letter on Science to Canadian Prime Minister Stephen Harper, 2014).

En este contexto de descontento, aumento del porcentaje de desempleo y recortes de millones de dólares a departamentos científicos, el gobierno comenzó una extensa demostración de apoyo y propaganda a las búsquedas arqueológicas de los naufragios de 1845.

If science and other projects were being shut down, and thousands of workers were losing their jobs in the civil service and industries hit by the recession, skeptics demanded to know why there was money to look for nineteenth-century British shipwrecks<sup>28</sup> (Watson, 2017, p. 300).

26 Traducción: “(...) eliminar restricciones y barreras excesivas y gravosas a la comunicación y colaboración científica (...)”.

27 Traducción: “(...) rápida disminución de las libertades y la financiación otorgada a los científicos del gobierno canadiense, (...)”.

28 Traducción: Si la ciencia y otros proyectos se estaban cerrando, y miles de trabajadores estaban perdiendo sus empleos en la administración pública y en las industrias afectadas por la recesión, los escépticos exigían saber por qué había dinero para buscar naufragios británicos del siglo XIX.

El panorama se volvió más confuso cuando el gobierno decidió recortar el presupuesto a Parks Canada. Es decir, se recortó el presupuesto de la agencia que estaba encargada de llevar a cabo el hito que en teoría iba a ayudar fuertemente a la soberanía nacional, obstaculizando sus mismos planes.

En este momento, es que quedó a la vista la intención del gobierno. El enfoque exclusivamente político y las constantes connotaciones propagandistas de la situación estuvieron presentes durante todos los años que se produjeron las investigaciones hasta que se encontraron los naufragios. Esto se pudo ver en la misma conferencia en que se anunció la primera búsqueda; el ministro Baird declaró que la situación poseía el aspecto de un misterio digno de Indiana Jones (CBC News, 2008).

Paul Watson<sup>29</sup> en su libro *Ice Ghosts* (2017) hizo hincapié alrededor de todo el libro en la urgencia y la presión que la tripulación sentía para proveer resultados, así como de mantener en secreto cualquier tipo de descubrimiento, para que el primer ministro fuera la persona encargada de anunciarlo. Así entonces, cuando el naufragio *HMS Erebus* fue encontrado en 2014, el secreto se guardó durante una semana, ya que “*This was Stephen Harper’s political gold, and he had to be the one to reveal it to the world*”<sup>30</sup> (Watson, 2017, pp. 319-320).

Al momento de anunciar el descubrimiento, el primer ministro declaró: “*It is gratifying that the ship’s remains were found during the Government-supported 2014 Victoria Strait Expedition*”<sup>31</sup> (Government of Ca-

29 Autor y periodista canadiense, miembro de la tripulación a bordo de los buques que encontraron el *HMS Erebus* y *HMS Terror*.

30 Traducción: “Este era el oro político de Stephen Harper, y tenía que ser él quien lo revelara al mundo”.

31 Traducción: “Es gratificante que los restos del barco hayan sido encontrados durante la Expedición al Estrecho de Victoria de 2014, apoyada por el Gobierno”.

nada, 2014), resaltando el hecho de que la financiación provenía por parte del gobierno.

### 3.3. Descubrimiento de los naufragios *HMS Erebus y HMS Terror*

Así entonces, durante el verano del 2014, Stephen Harper anunció el descubrimiento del primer naufragio de la Expedición Franklin, el *HMS Erebus*. Esto fue un hecho histórico en Canadá, que fue celebrado por científicos, políticos y la sociedad en general. *“This is truly a historic moment for Canada. Franklin’s ships are an important part of Canadian history given that his expeditions, which took place nearly 200 years ago, laid the foundations of Canada’s Arctic sovereignty”*<sup>32</sup> (CBC News, 2014).

A su vez, dos años después del descubrimiento del primer naufragio, en 2016, se descubrió el *HMS Terror*, dando por terminadas las fases de búsqueda, para comenzar un proceso de exploración y mantenimiento del sitio. Un punto importante para mencionar es que el segundo barco fue descubierto después de la finalización del mandato de Harper; sin embargo, fue su iniciativa la que llevó a su localización.

Como se pudo observar, desde el primer momento, se dejó en claro que la intención era establecer la soberanía con los descubrimientos. A través de los discursos al anunciar las búsquedas en 2008, en los viajes anuales del primer ministro a los territorios del norte y en los anuncios de las noticias relativas al Ártico, siempre se mencionó la importancia del Ártico en la identidad canadiense.

32 Traducción: “Este es verdaderamente un momento histórico para Canadá. Los barcos de Franklin son una parte importante de la historia canadiense dado que sus expediciones, que tuvieron lugar hace casi 200 años, sentaron las bases de la soberanía ártica de Canadá”.

### 3.4. Situación internacional

Si bien se han realizado muchas acciones para poder establecer de forma permanente la soberanía canadiense en el Paso del Noroeste y que sea reconocido como aguas internas de Canadá, la realidad es que es muy difícil que la situación tenga ese resultado frente a las opiniones internacionales.

Al haber terminado las investigaciones arqueológicas, se desprende la duda de qué resultados tuvieron estas en la carrera por el control del Ártico. Si bien el descubrimiento de los naufragios brindó una nueva ola de atención a la zona y al esfuerzo que la comunidad canadiense estaba llevando a cabo, la realidad es que el impacto real en el asunto a niveles internacionales no tuvo muchos resultados.

Como se explica en el Marco Teórico del presente trabajo, el sistema internacional está compuesto por la estructura en la cual los Estados que forman parte asumen su rol y, a través de estos, se genera un equilibrio. El rol de los Estados con más poder, principalmente Estados Unidos, teniendo en cuenta los años que comprende la investigación, es defender sus territorios e intereses. A su vez, Rusia y China son Estados con poder en la zona, al también tener intereses que defender.

Un análisis de sus intereses en la zona y cómo estos afectan a Canadá es fundamental para comprender la situación internacional en la que Canadá intenta establecer una soberanía.

#### 3.4.1. *Estados Unidos de América*

Como se mencionó anteriormente, Estados Unidos considera que el Paso del Noroeste era un estrecho internacional; por lo tanto, Canadá no tiene ningún tipo de derecho exclusivo sobre las aguas, y estas podrían ser usadas libremente por cualquier Estado. Esto beneficia al país americano, generando una nueva ruta comercial mucho más rápida que el Canal de Panamá. Entonces defender una soberanía estatal de un país que no era el suyo, no está siquiera dentro de sus posibilidades.

Pero al ser uno de sus socios comerciales más importantes, además de su aliado más cercano en el continente americano, EEUU intentó llevar a cabo una posición más conciliadora, para mantener buenas relaciones en lo relativo al Ártico, sin dejar de defender la internacionalidad de las aguas. Es decir, ambos países decidieron aceptar que no van a llegar a un acuerdo (Crist y Biette, 2007).

A pesar de no coincidir en la soberanía sobre las aguas, ambos países comparten las mismas preocupaciones. Con el avance del cambio climático, la navegabilidad de las aguas incrementó, generando una nueva ruta que, así como puede aumentar el paso de buques comerciales, puede implicar la utilización de las aguas para actividades ilegales. Actividades terroristas, crimen organizado, tráfico de armas y de personas son algunos de los riesgos que los países mencionaron en sus respectivos documentos sobre el Ártico (Bergh, 2012).

Para Estados Unidos, los beneficios económicos provenientes de los recursos naturales del Ártico son tan vitales como lo son para el resto de los países árticos. Pero más importantes son las esperanzas de los beneficios económicos de los recursos todavía no descubiertos en la zona. Este era el caso con el mar de Beaufort, una zona del Ártico que se cree que tiene una gran cantidad de recursos naturales, como petróleo y gas (Crist y Biette, 2007). El mar de Beaufort, si bien no es el núcleo del presente trabajo, representaba la zona que mayor desacuerdo generó entre ambos países.

La realidad es que, al no haber un asunto urgente al que Estados Unidos sienta que debe intervenir, el Ártico no está en un puesto muy alto en su lista de prioridades. Y si bien la zona se está convirtiendo en una ruta viable, la accesibilidad a lo largo del año todavía es una escena muy lejana.

### *3.4.2. Federación de Rusia*

La Federación de Rusia, el Estado ártico más grande, desde el primer momento tuvo una posición ofensiva con respecto a la zona que pro-

clamaba. La bandera rusa que fue colocada en el suelo marítimo del Polo Norte, el fortalecimiento de la *Northern Fleet* –la base militar más importante del país, ubicada en el Ártico– y la creación de una nueva brigada militar ártica son ejemplos de las acciones que despliega en la zona (Rumer, Sokolsky y Stronski, 2021). Sin embargo, también es importante mencionar que, a pesar de estas acciones, en general ha seguido la diplomacia relativa al Ártico. En 1997, Rusia ratificó la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, y en los años posteriores presentó los respectivos informes para extender su plataforma continental más allá de las 200 millas ya establecidas (United Nations, s.f.).

Sin embargo, es en este punto donde los enfrentamientos diplomáticos con Canadá ocurrieron. Ambos países, al momento de presentar sus informes ante la Comisión de Naciones Unidas encargada de analizar las extensiones de plataformas continentales, incluyeron la Cresta de Lomonósov. Por un lado, Canadá reclamó una porción de la cresta, mientras que Rusia defendió que la zona donde esta estaba ubicada les correspondía exclusivamente a ellos.

La zona contiene grandes cantidades de recursos naturales que, como se nombró anteriormente, todos los Estados quieren controlar.

La fuerza militar rusa es más poderosa en comparación con el resto de los Estados de la zona; sin embargo, sus riesgos también son más grandes. En primer lugar, la participación del Ártico en la economía es vital para Rusia. Sus territorios representan un 20% en el PBI y aproximadamente un 22% en las exportaciones totales del país (Cribb, 2010, p.37).

En segundo lugar, el resto de los Estados que comparten el océano Ártico –Canadá, Dinamarca, Estados Unidos y Noruega– son miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la institución que el gobierno ruso enfrenta desde la Guerra Fría. Las constantes hostilidades con la organización reflejan los peligros que implican un enfrentamiento, en el que se ponen en peligro sus derechos sobre las aguas árticas.

La soberanía proclamada por Canadá afecta directamente los intereses del país ruso, generando menos oportunidades para la resolución.

### 3.4.3. República Popular de China

Para Canadá, las disputas territoriales con el resto de los países árticos implican un desafío, pero poco a poco un nuevo actor se sumó al panorama. La República Popular de China fue acercándose al norte silenciosamente, hasta que pudo adentrarse en el núcleo del Ártico. Aliado de Rusia, China se unió al Consejo Ártico en mayo de 2013, al ser aceptado como un miembro observador (Sun, 2014).

Esta nueva adición al Consejo no fue recibida con confianza al conocer los grandes intereses del país asiático en una zona tan beneficiosa como el Ártico. La posibilidad de utilizar las aguas árticas como nuevas rutas comerciales, la promesa de enormes cantidades de energía y recursos naturales que podrían enriquecer enormemente a cualquier país, son sin duda intereses para China (Sun, 2014).

Un nuevo término que surgió fue el de “*near-Arctic state*”, para hacer referencia a la cercanía geográfica de China a la zona, que explicaría su participación. “*Geographically, China is a ‘Near-Arctic State’, one of the continental states that are closest to the Arctic Circle*”<sup>33</sup>. (The State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2018).

Esta repentina cercanía que China defiende generó la desconfianza de muchos de los Estados árticos, al no conocer los límites y la fuerza real del país. El mundo académico y político chino se enfocó en el Ártico, generando numerosas investigaciones no solo relativas al cambio climático, sino también sobre política, economía y los conflictos de soberanía (Sun, 2014). Si bien el país afirmó que “(...) reconoce la soberanía,

33 Traducción: “Geográficamente, China es un ‘Estado casi ártico’, uno de los estados continentales más cercanos al Círculo Polar Ártico”.

los derechos soberanos y la jurisdicción de los Estados árticos en la región (...)” (Sun, 2014, p.49-50), con el paso del tiempo el traspaso de barcos y submarinos provenientes del país asiático en aguas árticas incrementó. Este desafío a la soberanía fue el punto que más le molestó al gobierno canadiense, al no tener los elementos necesarios para combatir este tipo de pasos en las aguas que reclama como suyas.

Si bien todos los países del mundo querrían disfrutar los beneficios de los recursos de esta zona sin explorar, China resaltó al ser el primer país fuera de la zona que logró insertarse cerca de los Estados y su espacio diplomático.

#### 3.4.4. Reino de Dinamarca y Reino de Noruega

Noruega y Dinamarca son los Estados que, además de Canadá, Rusia y Estados Unidos, rodean el océano Ártico. Ambos países presentaron sus informes a la Comisión de Naciones Unidas sobre las plataformas continentales, en 2006 y 2014, respectivamente. Las presentaciones reflejaron una superposición con los informes de los otros países. *“Denmark acknowledges that Norway’s continental shelf beyond 200 nautical miles overlaps the Danish claim. It may also overlap with claims by Canada, Russia and the United States”*<sup>34</sup> (Reuters, 2014).

Una gran cantidad de los territorios generaron disputas entre Estados en la zona, desde hace décadas. La mayor parte de ellos no han sido resueltos, y si bien se espera que la Comisión de Naciones Unidas ayude a resolverlos, todavía no ha llegado a ningún tipo de veredicto con respecto a los límites en la zona. A pesar de que casi todos los Estados –menos Estados Unidos– presentaron sus respectivos informes, determinar quién obtiene los derechos sobre una zona tan aclamada

34 Traducción: “Dinamarca reconoce que la plataforma continental de Noruega más allá de las 200 millas náuticas se superpone al reclamo danés. También puede superponerse con reclamos de Canadá, Rusia y Estados Unidos”.

es una tarea difícil. No solo por las presiones internas que los distintos Estados pueden ejercer en la misma organización, sino también por la dificultad de acceder a la zona para estudiar los respectivos casos.

Canadá y Dinamarca disputaron la soberanía de una pequeña isla de 1.3 kilómetros entre la isla Ellesmere –Canadá– y Groenlandia –Dinamarca– (Hofverberg, 2022). Durante décadas, la disputa adquirió el nombre de “Guerra del Whisky”, ya que ambos países dejaban una botella de licor de sus países en cada visita a la isla, como demostración de su soberanía. En fin, la disputa fue resuelta a través de un tratado entre ambas naciones en el año 2022 (Austen, 2022). Aparte de esto, no existía ninguna complicación sobre las aguas árticas en términos de soberanía, entre dichos países.

Esta situación era similar con Noruega. La cooperación y el mantenimiento de un estado de paz en el Ártico eran objetivos que ambos países compartían. “*We are jointly committed to a peaceful and stable Arctic and pursuing sustainable economic and social development with and for northerners, including Indigenous Peoples*”<sup>35</sup> (Global Affairs Canada, 2023).

### 3.5. ¿Soberanía sobre los naufragios?

Los hallazgos de los naufragios trajeron aparejados nuevos problemas: quién tenía la soberanía sobre los naufragios.

Como se mencionó anteriormente, la expedición de 1845 fue realizada por Gran Bretaña, con tripulación británica y bajo la dirección de Sir John Franklin, explorador británico. Canadá había establecido que, al ser una colonia británica al momento de la expedición, también podría considerarse historia canadiense, por lo cual contaba hacia el uso prolongado de las aguas.

35 Traducción: “Estamos comprometidos conjuntamente con un Ártico pacífico y estable y con la búsqueda de un desarrollo económico y social sostenible con y para los norteros, incluidos los pueblos indígenas”.

Sin embargo, el problema recaía en a quién le correspondían los buques, si algún día eran encontrados.

Canadá y Gran Bretaña firmaron un *Memorandum of Understanding* (MoU) en el año 1997 en relación con los naufragios. En este, Gran Bretaña le asignó el control y la custodia de los naufragios y los elementos que se encuentren en ellos a Canadá, mientras se encuentren en suelo marino. Así también, aceptó que las investigaciones y búsquedas serían llevadas a cabo exclusivamente por Canadá, y las organizaciones o personas que el país autorice (*Memorandum of Understanding Between the Governments of Great Britain and Canada Pertaining to the Shipwrecks HMS Erebus and HMS Terror, 1997*).

A partir de este documento, Canadá pudo realizar las búsquedas que llevaron a los descubrimientos; sin embargo, no tenía los derechos exclusivos de propiedad sobre los naufragios.

Después de que ambos buques fueron encontrados y la emoción por haber resuelto uno de los misterios más grandes del país se haya desvanecido, los problemas legales aparecieron nuevamente.

El gobierno de Nunavut, territorio de la comunidad Inuit, se negó a conceder permisos para la exploración a los arqueólogos de Parks Canada, hasta que el gobierno no cediera los derechos de los artefactos que se querían levantar del suelo marino (Watson, 2017, p. 324). El gobierno respondió estableciendo el *HMS Erebus* y las aguas donde se encontraba en un sitio nacional histórico, para tener el control de su investigación. Posteriormente también se sumó el *HMS Terror* cuando fue descubierto dos años después.

La comunidad Inuit no coincidía con la decisión del gobierno, y se tomó la decisión de invocar el *Land Claims Agreement*, firmado con el gobierno años atrás, para negociar los derechos sobre el territorio. El artículo 8 (*Indian and Northern Affairs Canada, 2018, p. 69*) de dicho acuerdo establecía que, antes de establecer un Parque Nacional en un territorio de Nunavut, se debía negociar y firmar un *Inuit*

*Impact and Benefit Agreement* (IIBA por sus siglas en inglés). En este, tal cual como exhibía su nombre, se debía determinar cualquier tipo de impacto negativo en la comunidad, así también como posibles beneficios (Indian and Northern Affairs Canada, 2018). En 2015 se comenzaron las negociaciones, y el portavoz Inuit declaró que “(...) *ownership and control of Franklin artifacts is a priority because the Inuit want the objects to be displayed in local communities to enhance tourism*”<sup>36</sup> (Beeby, 2016). Finalmente, en 2023 se firmó el IIBA que buscaba establecer una nueva relación de cooperación entre Parks Canada y los Inuit, al mismo tiempo que se constituyó que ambos naufragios serán progresivamente sitios nacionales históricos, dirigidos por la comunidad Inuit (Parks Canada, 2023).

Este conflicto demostró una actitud cuestionable del gobierno y, en consecuencia, de la agencia gubernamental Parks Canada, hacia la población indígena. Las historias orales inuit fueron la pieza clave para el descubrimiento de los naufragios; sin embargo, cuando la comunidad exigió un rol activo en la etapa de exploración de los barcos, el gobierno actuó en contra de estos pedidos. “(...) *Parks Canada missed an important opportunity to treat Nunavut as an equal partner and stakeholder from the beginning. The federal agency treated the Inuit with the same paternalistic condescension as the generations before it, (...)*”<sup>37</sup> (LaBarge, 2019, p.28).

Con respecto a Gran Bretaña, en 2018 se firmó un acuerdo en el cual el gobierno británico entregó ambos naufragios al gobierno canadiense y al gobierno inuit, cediendo sus derechos de soberanía (Ministry of

36 Traducción: “(...) la propiedad y el control de los artefactos de Franklin es una prioridad porque los Inuit quieren que los objetos se exhiban en las comunidades locales para mejorar el turismo”.

37 Traducción: “(...) Parks Canada perdió una oportunidad importante de tratar a Nunavut como un socio y actor igualitario desde el principio. La agencia federal trató a los Inuit con la misma condescendencia paternalista que las generaciones anteriores, (...)”.

Defense, 2018). Desde entonces, ambos gobiernos son los dueños de los artefactos provenientes de los naufragios, y se encargan de proteger, conservar y estudiar el sitio.

De esta manera, se resolvió la soberanía sobre los naufragios *HMS Erebus* y *HMS Terror* en las aguas árticas. Sin embargo, el problema de la soberanía sobre las aguas en donde estos naufragios estaban ubicados continúa hasta el día de hoy.

## CONCLUSIONES

El aumento de las temperaturas alrededor del mundo y la lenta pero segura escasez de recursos naturales han provocado que los actores del sistema internacional estén en busca de un nuevo poder: los territorios que contienen estos recursos. El Ártico es una de las áreas sin explorar ni explotar de recursos naturales más grandes del mundo, atrayendo a todos los Estados.

La carrera por controlar estos territorios viene desde hace años, pero el descongelamiento de los hielos desencadenó que la navegabilidad de las aguas se avecine cada vez más. Así, todos los Estados árticos llevan a cabo diferentes estrategias para avanzar en el establecimiento de territorios en la zona.

El desarrollo del trabajo ha demostrado distintos conceptos que son importantes para comprender la importancia del estudio del presente tema. Primero, el Estado es uno de los actores principales del sistema internacional, conformado por una población, territorio, poder y soberanía.

Existen distintas clasificaciones de los Estados, teniendo en cuenta sus capacidades y poderes. Para Canadá, se considera que la clasificación de poder medio es la correcta, ya que sus capacidades materiales y militares son medias, con ciertas limitaciones. Sin embargo, sus aptitudes en el área diplomática, con la participación en foros y organizaciones internacionales y regionales, son muy fuertes.

La soberanía, otro concepto clave, es el poder que un Estado ejerce sobre su población. Sin embargo, el ejercicio de la soberanía es el núcleo del trabajo: a través del ejercicio de la autoridad en dicho territorio. La complejidad que implica el ejercicio de un poder sobre un territorio que es casi imposible de habitar es la desventaja que Canadá debe aprender a sobrellevar.

Las teorías que se seleccionaron para la estructura del trabajo dejan ver otro punto de vista del caso. En la falla de la soberanía canadiense sobre el Ártico, el neorrealismo defensivo establece que el objetivo principal de los Estados es defender su seguridad, seguridad que se ve amenazada por no controlar de forma efectiva estas aguas y el no reconocimiento internacional de la soberanía canadiense. A pesar de esto, el gobierno conoce su poder real y busca defenderlo sin correr grandes riesgos, como Estado medio dentro de la jerarquía del sistema. Una de sus principales características es la gran experiencia, empeño y participación en lo diplomático. El país siguió el derecho internacional como fuente principal: presentando su caso ante la Comisión de Naciones Unidas para la Extensión de Plataforma Continental, la aplicación del sistema de líneas de base rectas para delimitar sus límites fronterizos en el Ártico y la determinación del título histórico de dichas aguas, ambos procesos utilizados previamente por la CIJ. Las capacidades diplomáticas de Canadá siempre son un fuerte, al ser un Estado altamente involucrado en foros y organizaciones internacionales o regionales, no solo por un objetivo propio, sino muchas veces como mediador o colaborador.

Esta gran capacidad en lo diplomático siempre fue parte de la identidad canadiense, que junto con el gobierno conservador de Harper vio una transformación. Gracias al constructivismo, se pudo exponer que la identidad de un Estado es la base de sus intereses, que al mismo tiempo generan y cambian los intereses y objetivos de política al interior y al exterior. El objetivo principal fue incluir el Ártico, las comunidades indígenas habitantes del Ártico y el norte canadiense en general dentro de la nueva identidad del país. Para así poder tomar nuevas medidas para alcanzar la soberanía y recibir el apoyo de la sociedad.

Como se explicó, la arqueología subacuática es la ciencia que estudia los elementos provenientes de los seres humanos, que se encuentran debajo del mar. Esta ciencia fue la utilizada por el gobierno canadiense para llevar a cabo las búsquedas arqueológicas de los naufragios *HMS Erebus* y *HMS Terror* en aguas árticas, que posteriormente esperaba que llevaran al reconocimiento de la soberanía en dichas aguas.

El objetivo del gobierno era encontrar dichos naufragios, obtener los derechos sobre estos y así establecer el uso y la presencia canadiense en las aguas donde estos se encuentran. De esta forma, el camino era financiar las investigaciones, viajes al norte, misiones militares para aumentar la presencia en dichas aguas y territorios. Así es como la financiación de las investigaciones de arqueología subacuática se convirtió en la nueva herramienta del gobierno. Las búsquedas arqueológicas recibieron financiación del gobierno todos los años, así como la participación de socios que se fueron sumando con el paso del tiempo. La atención a esta ciencia fue contrapuesta a una completa falta de apoyo a otras ramas científicas en el país, afectando investigaciones y nuevos descubrimientos, no solo en el aspecto económico, sino también en las libertades que los científicos tenían con la prensa.

El desarrollo de este punto ha demostrado que la prioridad del primer ministro siempre estuvo enfocada en retomar las búsquedas de los naufragios *HMS Erebus* y *HMS Terror* para que beneficien la aclamada soberanía canadiense en dichas aguas. Desde antes de su asunción al gobierno, Stephen Harper se encargó de incluir la Expedición de Franklin y la importancia de los naufragios para la historia canadiense en la mayoría de sus discursos y actos.

Todo este contexto deja ver que el objetivo real del gobierno siempre fue completamente político, apoyando las investigaciones arqueológicas solo por el hecho de que iban a llevar a un descubrimiento que aumentaba las posibilidades del reconocimiento de la expansión marítima canadiense.

A partir de este punto, junto a los conceptos y las teorías seleccionadas, es que se puede determinar que la hipótesis del presente trabajo ha sido corroborada, al demostrar que el gobierno de Canadá utilizó la financiación a la arqueología subacuática como una herramienta política para aumentar su espacio marítimo en aguas árticas.

La disputa relativa a la soberanía sobre los naufragios fue resuelta fácilmente, a nivel internacional, con un acuerdo entre Gran Bretaña

y Canadá, donde el gobierno británico cedió los derechos de propiedad de ambos, en 2018. Sin embargo, a nivel doméstico, el gobierno de Nunavut, provincia donde se encuentran ambos barcos, reclamó la soberanía sobre estos, alegando que son muy importantes para la historia inuit, al haber sido la pieza clave para el descubrimiento. Si bien con el tiempo este conflicto se solucionó y se espera que ambos barcos se conviertan en propiedad del gobierno de Nunavut, el accionar del gobierno y la agencia Parks Canada fue decepcionante para dicha comunidad.

El título histórico que tanto reclamaron gobiernos del pasado como gobiernos actuales fue grandemente aclamado por Harper durante su gobierno. La presencia milenaria de la comunidad Inuit en las aguas árticas fue la clave para la demostración del uso no solo de los territorios como islas, sino también de las aguas.

Muchas de las opciones que se usaron para argumentar la existencia y la validez de la soberanía canadiense carecieron de valores y respeto a una parte de los ciudadanos canadienses. El gobierno utilizó la información proveniente de las historias orales de los ancestros Inuit, que sirvieron para encontrar el paradero de los barcos. Así como enfatizó la importancia y presencia milenaria de la comunidad en el Ártico para demostrar la soberanía canadiense en la zona. A pesar de todo esto, al momento de demostrar que tenían un lugar en la política nacional y que podían participar en las decisiones concernientes a sus territorios y aguas, no se respetaron los tratados y acuerdos pertinentes.

A pesar de las malas acciones que los sectores gobernantes llevaron a cabo, las pruebas que arrojan los parámetros del derecho internacional demuestran un uso y presencia de los Inuit, comunidad perteneciente al país ártico. La presencia de los Inuit y otras comunidades indígenas ha sido clave no solo para las investigaciones en la zona, sino también para la toma de conciencia sobre el impacto y el rápido avance del cambio climático.

En el mundo actual, donde el poder es el premio mayor, ceder el derecho sobre un paso marítimo tan importante es casi una utopía. Si bien por el momento no existen conflictos o roces entre los Estados árticos, no hay seguridad de que esta situación vaya a continuar de esta manera.

La determinación de la soberanía bajo una sola bandera es tan improbable como esperanzadora. Las personas que habitan estas zonas deberían ser capaces de participar en el futuro de su suelo y sus hogares, para asegurar un resultado justo. Sin embargo, como ya demostró la historia, no siempre el final es justo.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1970). *Resolución 2625: Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas* (A/8082). Disponible en: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/352/86/pdf/nr035286.pdf?token=BaqyLJoqBbeKDcZXYd&fe=true>

Department of Finance. (2014). Budget 2014 - chapter 3.3. Disponible en: <https://www.budget.canada.ca/2014/docs/plan/ch3-3-eng.html>

Department of National Defence. (2022). *Operation NANOOK*. Government of Canada. Disponible en: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/operations/military-operations/current-operations/operation-nanook.html>

Flaherty, J. M. (2010). Budget 2010: Leading the Way on Jobs and Growth. Ottawa: Dept. of Finance.

Flaherty, J. M. (2008). The budget plan 2008: Responsible leadership. Ottawa: Dept. of Finance.

Government of Canada. (2014). 2014 Victoria Straight Expedition. Disponible en: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2014/08/2014-victoria-straight-expedition.html>

Government of Canada. (2021). *Canadian Rangers*. Disponible en: <https://www.canada.ca/en/army/corporate/canadian-rangers.html>

- Government of Canada. (2024). *Indigenous peoples and Communities*. Disponible en: <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100013785/1529102490303>
- Government of Canada. (2014). *Statement by the Prime minister of Canada announcing the discovery of one of the ill-fated Franklin Expedition Ships lost in 1846*. Disponible en: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2014/09/statement-prime-minister-canada-announcing-discovery-one-ill-fated-franklin-expedition-ships-lost-1846.html>
- Government of Canada. (2010). *Statement on Canada's Arctic foreign policy: exercising sovereignty and promoting Canada's northern strategy abroad*. Ottawa.
- Indian and Northern Affairs Canada. (2018). *Agreement Between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in right of Canada as amended*. Ottawa: Nunavut Tunngavik Inc. and Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians. Disponible en: [https://www.tunngavik.com/documents/publications/LAND\\_CLAIMS\\_AGREEMENT\\_NUNAVUT.pdf](https://www.tunngavik.com/documents/publications/LAND_CLAIMS_AGREEMENT_NUNAVUT.pdf)
- International Court of Justice. (1951). *Fisheries Case*. (United Kingdom v. Norway). Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders.
- Memorandum of Understanding Between the Governments of Great Britain and Canada Pertaining to the Shipwrecks HMS Erebus and HMS Terror. (1997). Disponible en: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a80246040f0b62305b896e0/MOU\\_FOI\\_0286-15.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a80246040f0b62305b896e0/MOU_FOI_0286-15.pdf)
- Naciones Unidas (1982). *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*. Nueva York. Disponible en: [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf)

Nunavut Land Claims Agreement (1993). *Agreement Between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in Right of Canada*.

Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea. (1989). *The Law of the Sea. Baselines: An Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea*. New York: United Nations. Disponible en: [https://www.un.org/depts/los/doalos\\_publications/publicationtexts/The%20Law%20of%20the%20Sea\\_Baselines.pdf](https://www.un.org/depts/los/doalos_publications/publicationtexts/The%20Law%20of%20the%20Sea_Baselines.pdf)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2001). *Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático*. Paris. Disponible en: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000126065\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000126065_spa)

PAME (2021). *Arctic Shipping Status Report #3. Shipping in the Northwest Passage: Comparing 2013 with 2019*. Disponible en: <https://pame.is/document-library/pame-reports-new/pame-ministerial-deliverables/2021-12th-arctic-council-ministerial-meeting-reykjavik-iceland/795-assr-3-shipping-in-the-northwest-passage-comparing-2013-to-2019/file>

Parks Canada. (2010). About Parks Canada. Disponible en: <http://parks.canada.ca/history/publications/sable/about-pc-e.pdf>

Parks Canada. (2022). Searching for Franklin's lost ships. Disponible en: <https://parks.canada.ca/lhn-nhs/nu/epaveswrecks/culture/archeologie-archeology/recherche-search>

Parks Canada. (2022). Transparency. Disponible en: [https://parks.canada.ca/agence-agency/dp-pd/~/\\_link.aspx?\\_id=F8878F89DF6D463CA3740D7EE5B6DCAE&\\_z=z](https://parks.canada.ca/agence-agency/dp-pd/~/_link.aspx?_id=F8878F89DF6D463CA3740D7EE5B6DCAE&_z=z)

Parks Canada. (2023). *Wrecks of HMS Erebus and HMS Terror National Historic Site Inuit Impact and Benefit Agreement signed between Government of Canada and Kitikmeot Inuit Association*. Disponible en: <https://www.canada.ca/en/parks-canada/news/2023/03/wrecks-of-hms-erebus-and-hms-terror-national-historic-site-inuit-impact-and-benefit-agreement-signed-between-government-of-canada-and-kitikmeot-inu.html>

The Ilulissat Declaration. (2008). Ilulissat, Greenland. Disponible en: <https://arcticportal.org/images/stories/pdf/Ilulissat-declaration.pdf>

United Nations. (s.f.). *United Nations Treaty Collection*. Disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en)

## Bibliografía principal

Aznar, M. J. (2021). Maritime Claims and Underwater Archaeology: When History Meets Politics, Brill Research Perspectives in the Law of the Sea, 4(1-2), 1-131. doi: <https://doi.org/10.1163/24519359-12340010>

Barbe, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

Barboza, J. (2008). *Derecho internacional público*. Buenos Aires: Víctor P. de Zavalía.

Bravo Vergara, J. J. y Sigala Gómez, M. A. (2016). Constructivismo. En Schiavon Uriegas, J. A. [et al.] (eds.) *Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México* (403-420) 2da Edición. México: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales; Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Centro de Investigación y Docencia Económicas; El Colegio de San Luis; Universidad Autónoma de Baja California; Universidad Autónoma de Nuevo León; Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.

- Byers, M. (2013). *International Law and the Arctic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Byers, M. (2014). *Why Canada's search for an icebreaker is an Arctic embarrassment*. The Globe and Mail. Disponible en: <https://www.theglobeandmail.com/news/national/the-north/why-canadas-search-for-an-icebreaker-is-an-arctic-embarrassment/article16425755/>
- Cribb, C. A. (2010). *The New Cold War. The Lessons for Canada in the Battle for Arctic Sovereignty, Security, and Resources*. Ottawa: Library and Archives Canada.
- De Alba Ulloa, J. L. (2016) Realismo Estructural. En Schiavon Uriegas, J. A. [et al.] (eds.) *Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI: interpretaciones Críticas desde México (267-288)* 2da Edición. México: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales; Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Centro de Investigación y Docencia Económicas; El Colegio de San Luis; Universidad Autónoma de Baja California; Universidad Autónoma de Nuevo León; Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.
- Dolata, P. (2015). A New Canada in the Arctic? Arctic Policies Under Harper. *Études canadiennes / Canadian Studies*, 78, 131-154. <http://journals.openedition.org/eccs/521>
- Fenge, T. (2013). Asserting Sovereignty in the Arctic: Inuit and the Nunavut Land Claims Agreements. *Nilliajut: Inuit Perspectives on Security, Patriotism and Sovereignty*. Ottawa: Inuit Tapiriit Kanatami. 49-53.
- García, E. (2002). *Introducción al estudio del derecho*. Ed. 53. México: Porrúa.
- Griffiths, M., O'Callaghan, T. & Roach, S.C. (2008). *International Relations: The Key Concepts*. (2nd ed.). Oxon: Routledge.

- Hodgetts, L. M. (2013). The rediscovery of HMS Investigator: Archaeology, sovereignty and the colonial legacy in Canada's Arctic. *Journal of Social Archaeology*. 13. 80-100. DOI: 10.1177/1469605312458735
- LaBarge, C. (2019). *How Two Sunken Ships Caused a War: The Legal and Cultural Battle Between Great Britain, Canada, and the Inuit over the Franklin Expedition Shipwrecks*. 42 Loy. L.A. Int'l & Comp. L. Rev. 79. Disponible en: <https://digitalcommons.lmu.edu/ilr/vol42/iss1/2/>
- Lackenbauer, P. W. y Dean, R. (2016). Canada's Northern Strategy under the Harper Conservatives: Key Speeches and Documents on Sovereignty, Security, and Governance, 2005-15. *Documents on Canadian Arctic Sovereignty and Security* (DCASS) 6.
- Pawliw, K., Berthold, E. & Lasserre, F. (2021). The role of cultural heritage in the geopolitics of the Arctic: the example of *Franklin's lost expedition*. *Fennia* 199(1): 9–24. <https://dx.doi.org/10.11143/fennia.98496>
- Pharand, D. (1989). *Canada's Sovereignty Over the Northwest Passage*. 10 Mich. J. Int'l L. 653. Disponible en: <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol10/iss2/10>
- Santín Peña, O. (2015). La política exterior canadiense en el gobierno de Stephen Harper: entre la convicción y la polémica. *Norteamérica*, 10(2), 125-155. Disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-35502015000200125&script=sci\\_abstract](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-35502015000200125&script=sci_abstract)
- Tah Ayala, E. D. (2018). Las relaciones internacionales desde la perspectiva social. La visión del constructivismo para explicar la identidad nacional. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 63(233), 389-403. <https://dx.doi.org/10.22201/fcyps.2448492xe.2018.233.62593>

Waltz, K. (1979). *Teoría de la Política Internacional*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

Watson, P. (2017). *Ice Ghosts: The Epic Hunt for the Lost Franklin Expedition*. New York: W.W. Norton & Company.

Wendt, A. (1999) *Social Theory of International Politics, Cambridge Studies in International Relations: 67*. Cambridge: Cambridge University Press.

## Bibliografía secundaria

Adams, P. y Dunbar, M. J. (2015). Arctic Archipelago. En *The Canadian Encyclopedia*. Disponible en: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/arctic-archipelago>

An Open Letter on Science to Canadian Prime Minister Stephen Harper. (2014). Disponible en: <https://s3.amazonaws.com/ucs-documents/science-and-democracy/canada-letter-word-by-country.pdf>

Arctic Region. (s.f.) Arctic Centre. Disponible en: <https://www.arcticcentre.org/EN/arcticregion>

Austen, I. (2022). *Canada and Denmark End Their Arctic Whisky War*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2022/06/14/world/canada/hans-island-ownership-canada-denmark.html>

*Baffinland: Mary River Mine*. (s. f.). Baffinland. Disponible en: <https://baffinland.com/operation/mary-river-mine/>

Beeby, D. (2016). *Parks Canada juggles competing claims to Franklin shipwrecks*. Disponible en: <https://www.cbc.ca/news/politics/parks-canada-franklin-wrecks-artifacts-1.3479595#:~:text=A%20Kitikmeot%20Inuit%20spokesman%20says,conservation%2C%20including%20the%20ship%27s%20bell>

- Bennett, M. (2018). *The \*Canadian\* northwest passage*. Disponible en: <https://www.cryopolitics.com/2009/12/03/the-canadian-northwest-passage/#:~:text=In%20a%20symbolic%20move%20towards,The%20move%20was%20nearly%20unanimous.>
- Bergh, K. (2012). The Arctic Policies of Canada and the United States: Domestic Motives and International Context. *SIPRI Insights on Peace and Security*. No. 2012/1. Disponible en: <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/insight/SIPRIInsight1201.pdf>
- Bonham, M. (2023). Recession in Canada. En *The Canadian Encyclopedia*. Disponible en: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/recession>
- Carnaghan, M. y Goody, A. (2006). Canadian Arctic Sovereignty. Library of Parliament PRB 05-61E. Library of Parliament, Canada. Disponible en <https://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/PRB-e/PRB0561-e.pdf>
- CBC News. (2008). Canada launches New Arctic Search for Franklin's lost ships | CBC News. Disponible en: <https://www.cbc.ca/news/canada/north/canada-launches-new-arctic-search-for-franklin-s-lost-ships-1.702857>
- CBC News. (2014). *Franklin Ship discovery: Stephen Harper's full statement* | CBC News. Disponible en: <https://www.cbc.ca/news/politics/franklin-ship-discovery-stephen-harper-s-full-statement-1.2760566>
- Crist, K. y Biette, D. (2007). *Canada and the Arctic: The issue of Northern Sovereignty*. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/event/canada-and-the-arctic-the-issue-northern-sovereignty>
- Doyle, S. (2014). Royal Canadian Geographical Society Proud to announce partnership in Franklin Search. Disponible en: <https://canadiangeographic.ca/articles/royal-canadian-geographical-society-proud-to-announce-partnership-in-franklin-search/>

- Driscoll, K. (2019). Just like the Canadian Rangers, the new C-19 rifle is designed to thrive in Canada's Arctic. APTN News. Disponible en: <https://www.aptnnews.ca/national-news/just-like-the-canadian-rangers-the-new-c-19-rifle-is-designed-to-thrive-in-canadas-arctic/>
- Energy, Water & Oceans. (2022). Evolution of Arctic territorial claims and agreements: A timeline (1903-present) · Stimson Center. Disponible en: <https://www.stimson.org/2013/evolution-arctic-territorial-claims-and-agreements-timeline-1903-present/>
- Global Affairs Canada. (2023). *Canada-Norway joint statement on bilateral cooperation*. Disponible en: <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2023/03/canada-norway-joint-statement-on-bilateral-cooperation.html>
- Gordon, S. (2017). Recession of 2008–09 in Canada. Disponible en: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/recession-of-200809-in-canada>
- Grady, P. (2015). Fiscal Policy. En *The Canadian Encyclopedia*. Disponible en: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/fiscal-policy>
- Gronholt-pedersen, J. y Fouche, G. (2022). NATO allies wake up to Russian supremacy in the Arctic. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/europe/nato-allies-wake-up-russian-supremacy-arctic-2022-11-16/>
- Hofverberg, E. (2022). *The hans island "peace" agreement between Canada, Denmark, and Greenland: In Custodia legis*. Disponible en: <https://blogs.loc.gov/law/2022/06/the-hans-island-peace-agreement-between-canada-denmark-and-greenland/>
- IGI Global. (s.f.). *What is Patrimonialization*. IGI Global. Disponible en: <https://www.igi-global.com/dictionary/educommunication-web-20-for-heritage/82076>

Linnitt, C. (2013). Harper's attack on science: No science, no evidence, no truth, no democracy. Disponible en: <https://academicmatters.ca/harpers-attack-on-science-no-science-no-evidence-no-truth-no-democracy/>

Los cinco países 'peleados' por el Ártico liman asperezas en su primera reunión. (2008). El Mundo. Disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/28/ciencia/1212007768.html>

McIntosh, A., & Hillmer, N. (2020). Statute of Westminster, 1931. En *The Canadian Encyclopedia*. Disponible en: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/statute-of-westminster>

McRae, D. (2007). Arctic Sovereignty? What is at Stake? *Behind The Headlines*. Vol. 64 No. 1. Canadian Institute of International Affairs.

Ministry of Defense. (2018). *Information regarding gift of HMS Erebus and Terror to Canada*. Disponible en: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5bf402f8e5274a2b1639c757/06983\\_1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5bf402f8e5274a2b1639c757/06983_1.pdf)

Morrison, W. (2022). Canadian Arctic Sovereignty. En *The Canadian Encyclopedia*. Disponible en: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/arctic-sovereignty>

NASA Global Climate Change. (s.f.). *Global Surface Temperature | NASA Global Climate Change. Climate Change: Vital Signs of the Planet*. Disponible en: <https://climate.nasa.gov/vital-signs/global-temperature/>

National Oceanic and Atmospheric Administration. (2014). Underwater archaeology. Disponible en: <https://marineprotectedareas.noaa.gov/toolkit/underwater-archaeology.html>

- Natural Resources Canada. (2022). *Minerals and the economy*. Disponible en: <https://www.nrcan.gc.ca/our-natural-resources/minerals-mining/minerals-metals-facts/minerals-and-the-economy/20529>
- NBC Universal. (2007). Russia defends North Pole flag-planting. Disponible en: <https://www.nbcnews.com/id/wbna20169307>
- Nicholson, N. (2022). British North America. En *The Canadian Encyclopedia*. Disponible en: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/british-north-america>
- Real Academia Española. (s.f.). Naufragio: Diccionario de la Lengua Española. Disponible en: <https://dle.rae.es/naufragio>
- Real Academia Española. (s.f.). Soberanía: Diccionario de la Lengua Española. Disponible en: <https://dle.rae.es/soberan%C3%ADa>
- Reuters. (2014). *Denmark to claim slice of continental shelf in Arctic Ocean*. Disponible en <https://www.reuters.com/article/idUSKBN0JTOS5/>
- Reynolds, P. (2005). *The Arctic's new gold rush*. BBC News. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4354036.stm>
- Rosane, O. (2022). *Climate Change: Both North and South poles see unusually high heat*. World Economic Forum. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2022/03/north-and-south-poles-climate-change-global-warming/>
- Rowe, M. (2022). *Arctic nations are squaring up to exploit the region's rich natural resources*. Geographical. Disponible en: <https://geographical.co.uk/geopolitics/the-world-is-gearing-up-to-mine-the-arctic>

- Royal Museums Greenwich. (s.f.). What happened to the crew of Erebus and terror? Disponible en: <https://www.rmg.co.uk/stories/topics/what-happened-to-erebus-terror-crew-true-story>
- Rumer, E., Sokolsky, R. y Stronski, P. (2021). *Russia in the Arctic - A Critical Examination*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2021/03/29/russia-in-arctic-critical-examination-pub-84181>
- Sun, K. (2014). Beyond the Dragon and the Panda: Understanding China's Engagement in the Arctic. *Asia Policy*, 18, 46–51. <http://www.jstor.org/stable/24905275>
- The Royal Canadian Geographical Society. (s.f.). About. Disponible en: <https://rcgs.org/about/>
- The State Council Information Office of the People's Republic of China. (2018). *China's Arctic Policy*. Disponible en: [https://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2018/01/26/content\\_281476026660336.htm](https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm)
- Thompson, E. (2015). Franklin expedition search cost twice as much as Harper government claimed. Disponible en: <https://www.ipolitics.ca/news/franklin-expedition-search-cost-twice-as-much-as-harper-government-claimed>
- Weinberg, J. (2013). The great recession and its aftermath. Disponible en: <https://www.federalreservehistory.org/essays/great-recession-and-its-aftermath>
- World Wildlife Fund. (s.f.). *Arctic Communities*. Disponible en: <https://www.arcticwwf.org/our-priorities/arctic-communities/>

