



INTERNACIONAL



## Justo al sur de la “frontera sur” de EE.UU.: democracia y migración

**Beth Erin Jones**

Analista política y doctora en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid

Traducción: **M<sup>a</sup> Elena Ginés Castillo**

*La autora repasa los factores que han incidido históricamente e inciden hoy día en el proceso de las migraciones hacia EE.UU. desde México y otros países centroamericanos, desde los meramente económicos y de búsqueda de una vida mejor, hasta otros fundamentales, como la situación de extrema violencia que se vive en muchas de estas sociedades por su falta de consolidación democrática.*





Recientemente, el servicio de control fronterizo de EE.UU. ha registrado un aumento significativo de las detenciones mensuales de inmigrantes ilegales en su frontera suroeste\*. Estas detenciones han crecido regularmente desde enero, desde la modesta cifra de 47.980 hasta alcanzar las 132.887 en mayo. Más significativo aún es el incremento de unidades familiares y niños no acompañados detenidos en comparación con el de adultos solteros. Hoy, la cifra de unidades familiares casi doblan a la de los adultos solteros detenidos: 85.452 y 36.838 en mayo, respectivamente, cuando en enero las cifras eran de 24.189 y 18.684. La presencia de niños no acompañados se ha duplicado más del doble, de 5.107 en enero a 11.507 también en mayo<sup>1</sup>. En general, el aumento de las detenciones de unidades familiares es el que ha representado la mayor parte del incremento total, mientras que las del número de adultos solteros no han aumentado casi en comparación. A cuatro meses de terminar el año fiscal, los Estados Unidos ya han superado holgadamente su media relativa de detenciones de la última década, teniendo en cuenta que las detenciones se redujeron bastante desde el año 2000, fluctuando ligeramente de entre 300.000 y 500.000 de media por año, desde 2009. Para aportar perspectiva, en la frontera suroeste, las detenciones mensuales alcanzaron en torno a las 200.000 al mes en el año 2000, 1.643.679 en total el mismo año, y se redujeron de manera continua desde entonces hasta los últimos seis meses<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, por razones obvias, la Administración de Trump no ha podido cobrar a México por la construcción de un muro a lo largo de la frontera suroeste –que curiosamente fue una promesa electoral de cuando las detenciones de inmigrantes ilegales estaban en un nivel claramente bajo–, y principalmente también está pasando por dificultades para financiarlo en el lado estadounidense de la frontera.

De hecho, la Administración actual ha anunciado una victoria política, e insiste en el hecho de que México envíe tropas a su frontera sur con Guatemala para, primero, prevenir de entrada el cruce de más centroamericanos ilegales en esa frontera. No obstante, esta actuación de México está condicionada por la amenaza de Trump de imposición de nuevos aranceles si no cumplen con lo acordado, lo que supondría un castigo económico que afectaría en esencia a los dos lados de la frontera. La cuestión es que México ya había acordado aumentar sus esfuerzos a lo largo de su frontera sur<sup>3</sup>, y ha controlado el flujo de migración durante años. Asimismo, el “acuerdo”

\* Basado en el año fiscal de 2019: de octubre de 2018 a septiembre de 2019

<sup>1</sup> US. Department of Homeland Security, *Southwest Border Migration FY 2019*, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration>

<sup>2</sup> US. Department of Homeland Security, *U.S. Border Patrol Monthly Apprehensions (FY 2000-FY 2108)*, <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2019-Mar/bp-total-monthly-apps-sector-area-fy2018.pdf>

<sup>3</sup> **Shear, Michael Dear & Haberman, Maggie.** *Mexico Agreed to Take Border Actions Months Before Trump Announced Tariff Deal*, The New York Times, June 8, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/06/08/us/politics/trump-mexico-deal-tariffs.html?module=inline>



► **La Administración de Trump no ha podido cobrar a México por la construcción de un muro a lo largo de la frontera suroeste y está pasando por dificultades para financiarlo en el lado estadounidense**

recogía principalmente los Protocolos de Protección a Migrantes, que se establecieron oficialmente en enero, por los que los solicitantes de refugio podrían ser devueltos a México a esperar allí sus audiencias<sup>4</sup>. A pesar de ello, a ojos de la base política de Trump, estas “nuevas” medidas son otro ejemplo de su capacidad de negociación, una percepción sacada de un resultado de suma cero, cuando en realidad, el juego nunca ha sido y nunca será de suma cero a ningún lado de la frontera. Para bien o para mal, los Estados Unidos y México han estado unidos por la historia durante dos siglos. Mientras tanto, las causas originarias de la migración ilegal proveniente de México y Centroamérica no se han afrontado con suficiente seriedad. En general, hay muchas razones que llevan a los que migran hacia el norte a hacerlo, entre ellas las dificultades económicas y la confianza en conseguir un empleo clandestino; sin embargo, la huida de la violencia es un factor que, definitivamente, debe tenerse también en consideración.

Tanto en México como en Centroamérica los niveles de violencia son extremadamente altos, y afectan a las poblaciones nativas y a los migrantes que cruzan a lo largo de la frontera sur de EE.UU. Una explicación clara para dicha violencia es la ausencia de un Estado de derecho consistente y de garantías procesales en ambas regiones. En las democracias emergentes, este vacío de políticas consistentes, influido mayormente por la presencia de bandas callejeras y cárteles de la droga junto con una falta de protección real por parte del Estado, puede deducirse que resulta directamente de su falta de consolidación democrática. Con el paso de los años, México y Centroamérica han experimentado niveles variables de democracia y de gobiernos dictatoriales, y, mientras las desigualdades afloraban, ha sido más frecuente que la huida de la violencia haya sido la cuestión principal para muchos. Se podría argumentar que es la huida de dicha violencia la causa principal de la migración por toda la región y no simplemente la búsqueda de una vida mejor al norte. De nuevo, recientemente, cada vez son más las unidades familiares<sup>5</sup> que migran, en lugar de adultos solteros con la intención de trabajar y enviar dinero a casa. Asimismo, siempre se debe tener en cuenta que el viaje desde Centroamérica es traicionero y es lógico deducir que aquellos que se arriesgan a realizarlo, cuya oportunidad de llegar a salvo es mayor cuantos más sean –de ahí las caravanas–, tie-

<sup>4</sup> U.S. Customs and Border Protection, Migrant Protection Protocols Guiding Principles, January 28, 2019, <https://www.cbp.gov/document/guidance/migrant-protection-protocols>

<sup>5</sup> US. Department of Homeland Security, *Southwest Border Migration FY 2019*, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration>



nen una buena razón para hacerlo. Sí, por supuesto que lo hacen para acceder a una calidad de vida mayor, pero, una vez más, lo hacen para escapar de la violencia extrema que existe en sus países de origen<sup>6</sup>. En muchos casos, estos gobiernos no han sido capaces de consolidarse democráticamente hasta el punto de que el Estado no es capaz de garantizar de manera eficaz una de sus libertades fundamentales: el derecho a la integridad física y, si se infringe, el derecho a que estas infracciones sean perseguidas por la justicia.

Para comprender en profundidad esta ausencia de consolidación democrática, en primer lugar, es prudente realizar un repaso breve de sus trayectorias políticas pasadas: en este caso, la de México con más detenimiento y un resumen comparativo de la centroamericana con los ejemplos de Guatemala y Costa Rica. Si bien no pretendo explicar aquí por qué se produce esta falta de consolidación democrática, es evidente que dicha carencia del funcionamiento correcto y consolidado de la democracia, en y por sí mismo, sigue siendo el “palo en la rueda” del proceso democrático, y, por tanto, un impedimento para el progreso futuro dentro de cualquier sociedad democrática. Por ello, medir la longitud del palo y en qué parte de la rueda está atascado puede ayudar a reducir su impedimento para moverse; o quizá pueda explicar por qué todo puede venirse abajo con el paso del tiempo. En cualquier caso, siempre hay un pasado para todo desarrollo político, democrático o no, así como un futuro, y ambos están unidos exclusivamente al presente.

## México y Estados Unidos: una perspectiva histórica

Estados Unidos y México siempre han compartido un pasado histórico convulso debido principalmente a su proximidad, aunque han experimentado trayectorias políticas muy diferentes. Si dejamos a un lado las diferencias culturales, EE.UU. y México han estado entrelazados política y económicamente durante dos siglos, en los que la influencia de EE.UU. ha planeado sistemáticamente sobre la particular historia política de México. La transición democrática no fue patente en México hasta el cambio de milenio, aunque algunos sostienen que sus principios pueden remontarse a un temprano 1968, año en que tuvo lugar la Masacre de Tlatelolco<sup>7</sup>. No obstante, la consolidación democrática de México está todavía en una fase de proceso, en la que su extensión en el tiempo o su ausencia serán claves. Tal y como sus iguales centroamericanos, la revolución y la guerra civil han llevado a México, en muchos aspectos, a una realidad complicada, particularmente desde

<sup>6</sup> La ‘violencia estructural’ en la región ha reemplazado la de los conflictos armados especialmente en El Salvador, Guatemala y Honduras. Por ejemplo, los homicidios en Honduras aumentaron de 31,9 por cada 100.000 habitantes en 1994 a un 75,7 en 2013. **Sandoval-García, Carlos.** *Exclusion and Forced Migration in Central America*, Palgrave Macmillan: Cham, 2017, p. 23.

<sup>7</sup> **Reid, Michael.** *Forgotten Continent: A History of the New Latin America*, Yale University Press: New Haven, 2017, p. 221.



► **Tanto en México como en Centroamérica los niveles de violencia son extremadamente altos, y afectan a las poblaciones nativas y a los migrantes que cruzan a lo largo de la frontera sur de EE.UU.**

un punto de vista democrático. Estas dificultades no se originan solo por la falta de reformas electorales, sino también por el grado de solidez de las instituciones democráticas y, en especial, del Estado de derecho: un problema complejo al que se han enfrentado México y especialmente Centroamérica durante décadas. En un momento poco oportuno para la región, EE.UU. consiguió eliminar con éxito la distribución de drogas por el Caribe y ello forzó a los cárteles de la droga colombianos a buscar nuevas rutas para su distribución a través de Centroamérica y México<sup>8</sup>, a lo largo de los 3.185 km de frontera entre EE.UU. y México. Así pues, el crimen organizado junto con la violencia entre bandas y la corrupción local han erosionado las instituciones democráticas que, en realidad, de entrada, nunca tuvieron tiempo suficiente para consolidarse correctamente.

En abril de 1830, aunque se continuaba permitiendo la llegada de migrantes europeos, México prohibió toda inmigración proveniente de “Estados Unidos”. El 15 de septiembre de 1829, la esclavitud se había abolido en todo el territorio mexicano, incluido Texas. De manera excepcional, se permitió a los colonos de Texas quedarse con los esclavos que ya tenían, pero sus descendientes tenían que ser libres y por supuesto no estaba permitido traer nuevos esclavos. Entonces, para poder sortear esta nueva medida, los colonos estadounidenses trajeron nuevos esclavos mediante falsos contratos de trabajo, lo que dio lugar a la prohibición por parte del gobierno mexicano de cualquier inmigración estadounidense. En última instancia, esta paralización condujo al éxito de la lucha por la independencia de los texanos, con la firma del general Santa Anna de un tratado que permitía la independencia de Texas. En diciembre de 1845, el Congreso de EE.UU. se anexionó Texas como el vigésimo octavo estado de la Unión. Lo que vino después fue lo que los mexicanos llaman “Guerra de Invasión Norteamericana” y los estadounidenses “Guerra de México”.

El entonces presidente de EE.UU., James Polk, había mandado un enviado especial, John Slidell, para ofrecer la compra de lo que es en la actualidad el oeste de Texas, Nuevo México, Arizona y California por el precio de 30 millones de dólares, pero el nuevo gobierno de México rechazó recibirle porque alegaba que todo Texas era en realidad territorio mexicano. Como reacción al rechazo de la compra, Polk envió tropas bajo el mando del general Zachary Taylor a la frontera de Río Grande. El 25 de abril de 1846, la caballería mexicana cruzó el río y mató a once soldados estadou-

<sup>8</sup> Reid, Michael. *Forgotten Continent: A History of the New Latin America*, Yale University Press: New Haven, 2017, p. 232.



► **En diciembre de 1845, el Congreso de EE.UU. se anexionó Texas como el vigésimo octavo estado de la Unión. Lo que vino después fue lo que los mexicanos llaman “Guerra de Invasión Norteamericana” y los estadounidenses “Guerra de México”.**

nidenses, dejó seis heridos y se llevó sesenta y tres prisioneros. El general Taylor declaró: “se considera que las hostilidades han comenzado”. Y la caballería de EE.UU., junto con regimientos de voluntarios, comenzaron a avanzar poco a poco hacia el sur. El 14 de septiembre de 1847, Ciudad de México fue capturada y la guerra llegó a su fin, pero solo tras una batalla sangrienta: la histórica defensa del Castillo de Chapultepec, en la que los “niños héroes”, cuarenta y siete cadetes adolescentes, se convirtieron en héroes (cuatro de ellos resultaron heridos, treinta y siete fueron llevados prisioneros y seis murieron). Al año siguiente, el 2 de febrero de 1848, ambos países firmaron y ratificaron el Tratado de Guadalupe Hidalgo por el que México perdió más de la mitad de su territorio (abandonó su reclamación de Texas y cedió Nuevo México, Arizona, Nevada, California y partes de Colorado) y recibió 15 millones de dólares a cambio, así como la exoneración ante cualquier petición pendiente de ciudadanos estadounidenses. Incluso en 1853, añadiendo sal a la herida, durante su undécimo mandato presidencial y dado que necesitaba liquidez, Santa Anna vendió 77.699 km<sup>2</sup> aproximadamente (lo que hoy es el sur de Nuevo México y el sureste de Arizona) en la Venta de La Mesilla (Gadsden Purchase en inglés). En consecuencia, el pueblo mexicano se reveló contra él y le forzó a su último exilio<sup>9</sup>.

Al comienzo, tras un breve periodo de reformas liberales, el indígena zapoteca de pura raza, Benito Juárez, suspendió los pagos de deuda exterior después de una Guerra de Reforma (1858-1860) económicamente debilitante. Por consiguiente, los poderes europeos reclamaron el pago y, mientras que España e Inglaterra cuando enviaron las tropas junto con Francia para tomar los puertos mexicanos solo tenían en mente el embargo por el impago de la deuda, el emperador Napoleón III tenía otros planes. Una vez que Inglaterra y España se retiraron, Francia nombró a Maximiliano de Habsburgo emperador de México tras la caída de Ciudad de México el 10 de junio de 1863. Mientras tanto, EE.UU. luchaba su guerra civil (1861-1864) y Lincoln no lo tuvo fácil para apoyar cualquier revuelta republicana por miedo a que el emperador tomara las armas en favor de los Estados Confederados. Una vez que la guerra civil estadounidense hubo terminado, la Administración de EE.UU. apoyó abiertamente a Juárez, y junto con la venta del exceso de material de guerra, alrededor de tres mil veteranos unionistas bien pagados lucharon junto con el ejército de Juárez contra las fuerzas del emperador. Cerca de dos mil veteranos confedera-

<sup>9</sup> **Smith, Clint E.** *Inevitable Partnership: Understanding Mexico-U.S. Relations*, Lynne Reiner Publications: Colorado, 2000, pp. 18-23.



dos estadounidenses lucharon también con el emperador. El 15 de mayo de 1867, Maximiliano rindió su espada en la Toma de Querétaro y fue ejecutado el 19 de junio de 1867. Juárez fue elegido de nuevo con facilidad como presidente y permaneció en el cargo hasta julio de 1872, cuando murió de un infarto repentino.

Poco tiempo después comenzó el Porfiriato (1876-1910), era denominada así en honor al héroe de guerra, el general Porfirio Díaz, quien dirigió una revuelta contra el sucesor de Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada. Díaz gobernó México directa e indirectamente durante los siguientes treinta y cuatro años en los que la modernización de México tuvo lugar de una forma “altamente asimétrica”, puesto que los beneficiarios fueron las clases medias y altas en zonas urbanas, mientras que las áreas agrícolas no se beneficiaron del progreso<sup>10</sup>. El malestar comenzó a aflorar en los círculos de intelectuales, trabajadores y campesinos con Díaz, y Francisco I. Madero, un terrateniente rico del norte de ideas liberales, vio la oportunidad de competir por el poder que Díaz ostentaba cuando el dictador comentó por error a un corresponsal que no continuaría otro “mandato”. En septiembre de 1910, Madero solo recibió supuestamente 196 votos contra Díaz, lo que hizo que estallara la Revolución mexicana cuando Madero llamó a su gente a las armas. La permanencia de Madero en el poder, forjada por el conflicto, en especial con Emiliano Zapata, después de la salida de Díaz, fue breve. Como terrateniente liberal, Madero no tenía intención de redistribuir las tierras entre los campesinos, como sí la tenía Zapata. En general, la fragmentación revolucionaria haría trizas el país. Así, el general Victoriano Huerta tomó el poder y arrestó a Madero, que fue “disparado mientras intentaba huir”<sup>11</sup>. La toma del poder de Huerta no duraría tampoco, ya que asesinó a oponentes políticos y continuó la batalla entre los grupos de facciones revolucionarias, y así estalló la guerra civil.

Desde el norte, el idealista presidente estadounidense Woodrow Wilson, en apoyo a las fuerzas republicanas, envió equipos militares a los insurgentes mexicanos del norte y, en abril de 1914, encontró una razón para intervenir directamente cuando la tripulación del USS Dolphin fue arrestada temporalmente en el puerto de Tampico, México, cuando recargaban combustible. Al enterarse de que un barco alemán se dirigía hacia Veracruz con armas en apoyo del régimen de Huerta, Wilson ordenó la ocupación de Veracruz por parte del Cuerpo de Marines de EE.UU. y una posible marcha sobre Ciudad de México. Dado que Huerta tuvo que redirigir sus tropas para poder defender la posible embestida contra la capital (un movimiento que Wilson nunca consideró realmente), Zapata fue posteriormente apoyado en el sur mientras

<sup>10</sup> Smith, Clint E. *Inevitable Partnership: Understanding Mexico-U.S. Relations*, Lynne Reiner Publications: Colorado, 2000, pp. 27-33.

<sup>11</sup> Smith, Clint E. *Inevitable Partnership: Understanding Mexico-U.S. Relations*, Lynne Reiner Publications: Colorado, 2000, pp. 37-41.



► **Esperemos que la consolidación democrática en México se alcance durante las próximas décadas, con reformas judiciales, legislativas y electorales aún mayores, en especial a nivel local, y un incremento en el cumplimiento de la ley y del orden**

Villa arrestó a Zapatecas en el norte. El 8 de julio de 1914<sup>12</sup> Huerta se exilió en España, debido a su cada vez menor popularidad, la oposición interna y la postura norteamericana. En octubre de 1915, Wilson reconoció formalmente a Venustiano Carranza, un rival a los ojos de Villa, lo que resultó en un conflicto entre el anteriormente pro americano Villa y los Estados Unidos, que dio lugar a la intervención de la caballería estadounidense dentro de territorio mexicano. Carranza ordenó que asesinaran a Zapata y Álvaro Obregón ordenó que asesinaran a Carranza, mientras que entre 1910 y 1920 perecieron en torno a 1 millón sobre una población total de 15 millones de mexicanos. En el mandato de Obregón, que empezó en 1920, el último intento violento de obtener el poder político fue realizado por Adolfo de la Huerta, de Sonora, en un levantamiento en el norte. Obregón en realidad fue capaz de transferir el poder de manera pacífica a su sucesor y, en 1929, su predecesor, Plutarco Elías Calles, creó el PNR (Partido Nacional Revolucionario), ahora conocido como el PRI (Partido Revolucionario Institucional)<sup>13</sup>. Por consiguiente, se forjaron las bases del PRI como una institucionalización de la revolución en un partido nacional y, con el tiempo, como un sistema monopartidista que duró hasta el nuevo milenio.

Mientras las políticas de reforma comenzaron ya en 1978, cuando el Partido Comunista y otros partidos políticos de izquierdas se legalizaron<sup>14</sup>, la apertura hacia una mayor democratización sería gradual, una transformación que duró dos décadas. En realidad, el sistema del ‘antiguo orden autoritario’ no empezó a abrirse hasta que llegó el presidente Miguel de la Madrid y puso en marcha las reformas económicas liberales entre 1982 y 1988, y hasta que el sucesor de La Madrid, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se abriera aún más a la economía mundial, lo que permitió un mayor pluralismo político. Por último, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se centró en una reforma judicial real, la justicia electoral y el pluralismo político<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Smith, Clint E. *Inevitable Partnership: Understanding Mexico-U.S. Relations*, Lynne Reiner Publications: Colorado, 2000, pp. 41-43.

<sup>13</sup> Smith, Clint E. *Inevitable Partnership: Understanding Mexico-U.S. Relations*, Lynne Reiner Publications: Colorado, 2000, pp. 46-50.

<sup>14</sup> Reid, Michael. *Forgotten Continent: A History of the New Latin America*, Yale University Press: New Haven, 2017, p. 223.

<sup>15</sup> Smith, Clint E. *Inevitable Partnership: Understanding Mexico-U.S. Relations*, Lynne Reiner Publications: Colorado, 2000, p. 103-104.



En el mandato de Salinas, la modernización política quedó relegada a la liberalización económica, pese a que el PRI renunciara a su monopolio de la gobernación del Estado; aunque después de que su elegido como siguiente candidato a presidente, Luis Donaldo Colosio, muriera asesinado de un disparo, su aferramiento a esta regla comenzó a flexibilizarse. NAFTA entró en vigor el 1 de enero de 1994 y Ernesto Zedillo accedió al poder en diciembre del mismo año. Tres semanas más tarde, el nuevo gobierno se vio forzado a dejar que su divisa fluctuara para que los créditos del Tesoro de EE.UU. y del FMI les permitieran estabilizarse y recuperarse económicamente<sup>16</sup>. Zedillo rechazó también elegir a su sucesor y el PRI perdió al final la presidencia en el 2000 en beneficio de Vicente Fox del PAN (Partido Acción Nacional), partido que continuó en el poder después con Felipe Calderón (2006-2012). El PRI retomó el control con Enrique Peña Nieto (2012-2018), que solo perdió recientemente ante Andrés Manuel López Obrador del PRD (Partido Revolucionario Democrático), quien obtuvo la presidencia finalmente después de haber perdido las elecciones en 2006 y en 2012. En general, esta transición continua, pacífica, de una administración a la siguiente, en un auténtico sistema multipartidista, demuestra una transición democrática desde el año 2000. Aun así, esperemos que la consolidación democrática en México se alcance durante las próximas décadas, con reformas judiciales, legislativas y electorales aún mayores, en especial a nivel local, y un incremento en el cumplimiento de la ley y del orden que, insistimos, esperemos que se centre en el nivel local.

### Guatemala y Costa Rica, en resumen

Cuando uno mira más allá de la frontera entre EE.UU. y México, más en concreto a la propia frontera sur de México, la falta de consolidación democrática es igual de dramática, excepto quizá en el caso de Costa Rica, que ha conseguido mantener una democracia sana desde los años 50. Por el contrario, Guatemala ha tenido un gobierno electo desde 1986, pero la guerra de guerrillas que tuvo lugar las últimas tres décadas, y que finalizó en 1996, ha costado al país una cifra estimada de 200.000 vidas, 50.000 desaparecidos y un millón de migraciones a México, en su mayoría de indígenas<sup>17</sup>. En 1954, Eisenhower organizó un golpe contra el gobierno democrático y reformista de Jacobo Árbenz, un presidente que había prometido previamente convertir a Guatemala en un Estado capitalista moderno<sup>18</sup>. Principalmente, como resultado de la administración guatemalteca de la política de redistribución de la tierra, y la consiguiente protección del gobierno de EE.UU. de la empresa United Fruit, Guatemala se

<sup>16</sup> Reid, Michael. *Forgotten Continent: A History of the New Latin America*, Yale University Press: New Haven, 2017, p. 225-227.

<sup>17</sup> Entre 1981 y 1982, aproximadamente tuvieron lugar 26 masacres (25 cometidas por el ejército y una por las guerrillas), todas menos una contra poblaciones indígenas: 3.199 personas fueron asesinadas. Sandoval-García, Carlos. *Exclusion and Forced Migration in Central America*, Palgrave Macmillan: Cham, 2017, p. 15.

<sup>18</sup> Reid, Michael. *Forgotten Continent: A History of the New Latin America*, Yale University Press: New Haven, 2017, p. 81-83.



declaró una ‘avanzadilla comunista’ y descartó una posible reforma nacional, dado que se proclamó comunista, por lo que el proceso democrático quedó desacreditado. Como consecuencia, el dictador corrupto, Carlos Castillo Armas, llegó al poder y así quedó evidenciado el ‘corolario de Roosevelt’ de 1904 a la Doctrina Monroe en su más pura, y confusa forma: “...la Doctrina Monroe forzará a los Estados Unidos, incluso a regañadientes, en casos flagrantes de impotencia o mala práctica, a actuar como un poder policial internacional”<sup>19</sup>. A pesar de ello, dicha intervención resultó errónea a posteriori, e incluso en el tiempo en que sucedió. La intervención de EE.UU. en Guatemala, en tal delicado periodo de transición democrática, tuvo un verdadero efecto devastador a largo plazo. Más en concreto, el apoyo de EE.UU. al golpe creó una incapacidad artificial para acceder al proceso democrático como forma de reforzar las instituciones, organizar el sistema burocrático y, en última instancia, demandar una mayor calidad de vida para un país tan densamente poblado, en su mayoría por indígenas. Aunque una transición democrática y una posterior consolidación no estaban garantizadas, al menos habría habido un intento más temprano de trabajar en ello a través del proceso democrático de negociación, en lugar de una constante batalla violenta por el poder entre facciones políticas.

Por otro lado, Costa Rica ha seguido una trayectoria muy diferente, en la que el consenso no solo llevó a la democracia estable y a la eliminación definitiva de la violencia, sino también al crecimiento económico sólido; y, como consecuencia, cuenta con unos mayores niveles de igualdad económica resultado de políticas sociales desarrolladas en el mismo contexto democrático, con el paso del tiempo. Después de su breve guerra civil en 1948, Costa Rica fue capaz de llegar a acuerdos, incluso pese a que la izquierda y la derecha se encontraran en un callejón sin salida, y la Constitución de 1871 fuera revisada y ratificada. Un elemento importante fue la prohibición de un ejército permanente, lo que permitió que se destinaran fondos al desarrollo humano en lugar de a derrocar gobiernos<sup>20</sup>. Fabrice Lehoucq insiste en el hecho de que el éxito democrático de Costa Rica no fue en realidad un resultado de un incremento de la igualdad, sino un resultado directo de una verdadera dedicación al proceso democrático, del que después derivaría un incremento de la igualdad. Al mismo tiempo, en otros países centroamericanos estaba teniendo lugar la lucha por el poder en sus fraccionados y débiles regímenes que causaban una continua violencia y guerra civil. En otras palabras, se trataba de una crisis política de enorme calado, de dictadores con un sustento del poder debilitado y que habían sido expulsados del juego por el ejército o la necesidad fallida de usar la represión como manera de albergar el poder, es decir, de autocracias inestables. Por el contrario, las políticas sociales de Costa

<sup>19</sup> Reid, Michael. *Forgotten Continent: A History of the New Latin America*, Yale University Press: New Haven, 2017, p. 88.

<sup>20</sup> **Lehoucq, Fabrice.** *The Politics of Modern Central America: Civil War, Democratization, and Underdevelopment*, Cambridge: 2012, pp. 91-92.



► **En 1954, Eisenhower organizó un golpe contra el gobierno democrático y reformista de Jacobo Árbenz, un presidente que había prometido previamente convertir a Guatemala en un Estado capitalista moderno**

Rica puestas en marcha a través del proceso de negociación democrático consiguieron reducir las desigualdades<sup>21</sup>. Lehouco sostiene que, por todo Centroamérica, los países más desiguales no fueron los más violentos. Por ejemplo, Guatemala tenía menores niveles de desigualdad que sus pacíficos vecinos entre los años 70 y 80, y las desigualdades en la región, medidas a través de los salarios, demuestran que en realidad la violencia precedió a las crisis económicas, y no al revés<sup>22</sup>. De nuevo, podría decirse que en Centroamérica hay una falta de estabilidad política y que los extensos o repetitivos periodos de guerra civil puede que no provengan directamente de la desigualdad. Mientras las desigualdades pueden ciertamente haber exacerbado la violencia, la causa originaria de la inestabilidad deriva de la crisis política en forma de gobierno dictatorial débil. Idealmente, la alternativa obvia debería haber sido una transición democrática basada en la ley y una posterior consolidación, como ocurrió en Costa Rica, y que esta se hubiera extendido por Centroamérica con el paso del tiempo, pero desafortunadamente no fue así.

### **Transición democrática y consolidación**

Independientemente de la región, las transiciones más o menos pacíficas dejan su huella y el resultado final puede llevar, o no, al país a una situación de consenso basada en un conjunto de normas del sistema democrático. La pregunta es: ¿cómo se define una transición democrática y su consolidación y con qué fin? Básicamente, por una serie de características interrelacionadas con ambos procesos, sus éxitos y sus fracasos, que pueden medirse de manera razonable y aplicarse, y no solo a las democracias desarrolladas, sino también al estado general de las democracias establecidas. Stepan y Linz proponen una definición bastante extensa no solo de transición democrática sino también de su consolidación, y ofrecen ejemplos en el sur de Europa, Sudamérica, así como en la Europa postcomunista. Dichas definiciones pueden aplicarse perfectamente a México y Centroamérica. Principalmente, la transición democrática y la consolidación se reducen al hecho de que la democracia es un sistema de interacción en el que ciertas características deben estar presentes y apoyarse unas en otras. En primer lugar, una “transición democrática” se considera completa cuando el proceso electoral ha sido objeto de acuerdo (procedimientos) y

<sup>21</sup> Lehouco, Fabrice. *The Politics of Modern Central America: Civil War, Democratization, and Underdevelopment*, Cambridge: 2012, pp. 19-28.

<sup>22</sup> Lehouco, Fabrice. *The Politics of Modern Central America: Civil War, Democratization, and Underdevelopment*, Cambridge: 2012, pp. 34.



► **El éxito democrático de Costa Rica no fue en realidad un resultado de un incremento de la igualdad, sino un resultado directo de una verdadera dedicación al proceso democrático, del que después derivaría un incremento de la igualdad**

un gobierno llega al poder después de unas elecciones libres y populares, lo que permite al gobierno tener autoridad para poner en marcha nuevas políticas, mientras que al mismo tiempo los poderes ejecutivo, legislativo y judicial “generados por la nueva democracia no tienen que compartir poder con otros cuerpos *de jure*”<sup>23</sup>. Estos dos conceptos no son nuevos en absoluto, pero lo que los hace todavía más claros es que nunca se debe confundir “democratización” con “liberalización”, pues mientras la democratización implica liberalización, las políticas liberales pueden llevarse a cabo sin democratización. En segundo lugar, la “consolidación democrática” se define por tres conceptos: primero, el “comportamiento”, en el que la conducta del gobierno elegido no está dominada por la intención de evitar un ‘fracaso de la democracia’; segundo, la “actitud”, donde el cambio político viene de dentro del propio gobierno en una crisis económica o política; y tercero, “constitucionalidad”, en el que el conflicto político se resuelve mediante las “normas establecidas” y la violación de dichas normas es “ineficiente y costosa”<sup>24</sup>.

Ambos autores son categóricos en su insistencia en que dicha democracia debe existir dentro un estado de funcionamiento en el que haya cinco esferas básicas que interaccionan y desempeñan su función en la consolidación efectiva y, por supuesto, en la prolongación de esta democracia, aunque también se admite que la consolidación democrática no tiene por qué mantener esta forma. Las cinco esferas son: una sociedad civil “libre y dinámica”, una sociedad política “autónoma y valiosa”, un Estado de derecho que “garantice las libertades de los ciudadanos y la libre asociación”, un Estado burocrático “utilizable por el nuevo gobierno democrático” y, finalmente, una institucionalización de la sociedad económica donde exista un “conjunto de leyes creadas y aceptadas sociopolíticamente, de instituciones y regulaciones”<sup>25</sup>.

En conclusión, estas esferas interaccionan de la siguiente manera:

Por ejemplo, la sociedad civil en una democracia necesita el apoyo de un Estado de derecho que garantice el derecho de asociación, y necesita el apoyo de un aparato estatal que imponga

<sup>23</sup> Linz, Juan J. & Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press: 1996, p. 3.

<sup>24</sup> Linz, Juan J. & Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press: 1996, p. 5-6.

<sup>25</sup> Linz, Juan J. & Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press: 1996, p. 7-11.



de manera efectiva sanciones legales sobre aquellos que intenten usar medios ilegales para impedir que los grupos ejerciten su derecho democrático a organizarse<sup>26</sup>.

Si se tienen en cuenta estas definiciones, se puede medir plausiblemente el nivel de consolidación democrática en el mundo, siempre que se recuerde que una “democracia no consolidada” no debe confundirse con un Estado autoritario que utiliza políticas liberales. En cuanto a México y Guatemala, aunque no tengo intención de hacer una clasificación completa de sus niveles de transición democrática y consolidación en este breve ensayo, una clara observación es la falta de Estado de derecho en dos regiones que simplemente dejan mucho que desear. De hecho, muchas veces ni siquiera se denuncia una violación de las libertades ciudadanas por el miedo a represalias o simplemente por la certeza de que no se hará nada al respecto<sup>27</sup>. Por ejemplo, en México, no se denunciaron siete de cada diez delitos en 2007. Entre 2007 y 2016 más de 100.000 mexicanos murieron, hubo 30.000 denuncias de desaparición y 35.000 desplazados de sus hogares cuando el gobierno envió al ejército para arrestar a los líderes de las bandas callejeras. Aunque la sociedad civil mexicana se ha fortalecido cada vez más, la interrelación con el Estado de derecho que apoya indirectamente su liderazgo todavía tiene un largo trecho por recorrer. En general, la relevancia de un Estado ineficiente tiene consecuencias directas, aunque sean tan simples como su incapacidad de recaudar los impuestos que sirven para financiar los esfuerzos policiales que garantizan el Estado de derecho. Esto, junto con un aparato de gobiernos locales corruptos, la delincuencia callejera, la violencia de las bandas y los cárteles de la droga, hace que los pasos dados hacia una mayor consolidación democrática puedan llegar a ser cada día más y más pequeños.

## Conclusión

En todos los sentidos de la palabra, la relación de Estados Unidos con México y Centroamérica ha sido una relación complicada, desde la época del escándalo Irán-Contra, pasando por la invasión de Panamá hasta llegar al momento actual, por no reiterar todo lo explicado anteriormente. Los intereses americanos en la región siempre han sido un catalizador para la cooperación y la intervención, errónea o no. Recientemente, las tendencias populistas de la administración actual parecen haber pasado por alto los intereses comunes y los problemas a lo largo de la frontera de México y Estados Unidos (la lucha contra el tráfico de drogas y su consumo, el terrorismo, el comercio y la inmigración), o incluso los intereses propios si se quiere, en particular, cuando se pondera el posible efecto negativo de los aranceles para los

<sup>26</sup> Linz, Juan J. & Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press: 1996, p 15.

<sup>27</sup> Reid, Michael. *Forgotten Continent: A History of the New Latin America*, Yale University Press: New Haven, 2017, p. 234.



consumidores estadounidenses. En general, se debe tener en cuenta siempre el papel dual de México, no solo como origen de migración para Estados Unidos, sino también como un impulsor e intermediario entre Estados Unidos y Centroamérica en materia de políticas migratorias y acción. La insistencia de la administración de Trump en que México controle su frontera sur con Guatemala no es nada nuevo a pesar de los recientes, o no tan recientes, acuerdos.

En 1998, la llamada “Operación sellado” se puso en marcha como función de supervisión para impedir la entrada de inmigrantes indocumentados, armas y tráfico de drogas desde Centroamérica<sup>28</sup>. De media, 300.000 migrantes aproximadamente salen de Centroamérica cada año en un intento de alcanzar EE.UU.: el 50% son detenidos en México, el 25% en EE.UU. y otro 25% consiguen cruzar. En México, los secuestros tanto de migrantes como de nativos son definitivamente un problema. Por ejemplo, durante el mandato de Calderón se reportaron 24.091 desapariciones entre migrantes y mexicanos<sup>29</sup>. Aun así, en un país en el que la policía y los juzgados no son una garantía de protección ni de procedimientos legales, buscar justicia no es siquiera una opción. Claramente, México es un socio crucial en las relaciones de política migratoria de EE.UU., pero su falta de consolidación democrática y la de los otros países que son origen de la migración, es la raíz de un problema que no debe ser necesariamente resuelto con presencia militar en la frontera entre México y Guatemala. Enviar miles de tropas a la frontera puede exacerbar más el verdadero conflicto, que es el de la violencia en y por sí misma. De haberse postergado las últimas intervenciones militares del gobierno mexicano, los líderes de las bandas callejeras habrían sido removidos solo para ser sustituidos por otros. En consecuencia, se produjo una escalada de la violencia entre bandas, mientras simultáneamente el abuso de las propias fuerzas de seguridad enviadas para mantener el orden fue común y raramente castigado<sup>30</sup>.

Al principio, un aumento de las fuerzas militares probablemente reduciría el número de inmigrantes que llegan a la frontera de EE.UU., incluso más de lo que se consiguió a finales de los noventa, pero la causa originaria de la migración todavía no se habría abordado de forma correcta. La falta de distinción de la violencia estructural frente a una guerra en toda regla puede dar la impresión de estabilidad, pero al final el resultado es bastante similar. Con un incremento de la policía, también puede aumentar el peligro para los migrantes ya que, junto con la desesperación y el deseo de encontrar rutas alternativas, los líderes de bandas y las fuerzas de seguridad corrupta cubren el

<sup>28</sup> Sandoval-García, Carlos. *Exclusion and Forced Migration in Central America*, Palgrave Macmillan: Cham, 2017, p. 54.

<sup>29</sup> Sandoval-García, Carlos. *Exclusion and Forced Migration in Central America*, Palgrave Macmillan: Cham, 2017, p. 42-46.

<sup>30</sup> Reid, Michael. *Forgotten Continent: A History of the New Latin America*, Yale University Press: New Haven, 2017, p. 234-235.



► **La transición democrática y la consolidación se reducen al hecho de que la democracia es un sistema de interacción en el que ciertas características deben estar presentes y apoyarse unas en otras**

vacío. Al final, la actitud de suma cero de la actual Administración de Estados Unidos esconde un problema de largo recorrido dentro de una solución temporal. Verdaderamente, suma cero o no, en cuestión de inmigración o en cualquier otra variante de política exterior, la pregunta es: ¿cuál es el interés a largo plazo de los Estados Unidos respecto a su frontera del sur, de forma ideal, realista u otra? La respuesta adecuada se la dejamos a los responsables políticos para que desarrollen una solución clara y esperemos que constructiva, junto con una política exterior realista que mantenga los ideales del sistema democrático: una demanda complicada para una administración que con frecuencia parece incapaz de adherirse a estos ideales. Lo que está claro es que el aumento de tropas, un muro o cualquier otro remedio temporal para paliar los síntomas de una cuestión mayor no traerán resultados concluyentes ni duraderos.

### **Un comentario final**

Con frecuencia, en el camino hacia una democracia o incluso en el mantenimiento de una ya consolidada, se puede retroceder en lugar de avanzar. Esto es se cumple para cualquier democracia, se trate o no de países desarrollados. Sin embargo, es de esperarse que esa transición inicial hacia una transferencia de poder cíclica y pacífica continúe, y nadie es más consciente de esto que los propios ciudadanos de México y de las sociedades civiles centroamericanas. Independientemente de que la democracia esté o no consolidada, si los procesos políticos democráticos no se mantienen, la historia demuestra que la mayoría de los logros democráticos pueden perderse fácilmente, aunque ojalá no sea esta una pérdida para siempre. Al final, el esfuerzo continuado y la inevitable fragilidad del sistema democrático –basado a veces en el consenso y en negociaciones que parecen imposibles– conducen a sus gobiernos al éxito o al fracaso. Aun así, al fin y al cabo, si el sistema se mantiene en pie, esto puede ser un éxito en sí mismo solamente porque permite la posibilidad de mejora colectiva, dentro un ideal realista. En pocas palabras, junto con la garantía de la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, la continuidad del éxito de la democracia es la propia democracia. Aun así, su consolidación permanente puede significar mucho más:

El hecho es que la democracia política es la “condición sine qua non”, el instrumento indispensable, para cualquier democracia u objetivo democrático que queramos alcanzar. Si el sistema principal, el sistema político general, no es un sistema democrático, entonces la democracia social tiene poco valor, la democracia industrial poca autenticidad y la igualdad económica puede no diferir de la igualdad entre esclavos.

**Giovanni Sartori**, *The Theory of Democracy Revisited*, p. 11.



► **Los intereses americanos en la región siempre han sido un catalizador para la cooperación y la intervención, errónea o no. Recientemente, las tendencias populistas de la administración actual parecen haber pasado por alto los intereses comunes y los problemas a lo largo de la frontera de México y Estados Unidos**

**Lehoucq, Fabrice.** *The Politics of Modern Central America: Civil War, Democratization, and Underdevelopment*, Cambridge: 2012.

**Linz, Juan J. & Stepan, Alfred,** *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press: 1996, p. 3.

**Reid, Michael.** *Forgotten Continent: A History of the New Latin America*, Yale University Press: New Haven, 2017.

**Sandoval-García, Carlos.** *Exclusion and Forced Migration in Central America*, Palgrave Macmillan: Cham, 2017.

**Sartori, Giovanni.** *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House: New Jersey, 1987.

**Shear, Michael Dear & Haberman, Maggie.** *Mexico Agreed to Take Border Actions Months Before Trump Announced Tariff Deal*, The New York Times, June 8, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/06/08/us/politics/trump-mexico-deal-tariffs.html?module=inline>

**Smith, Clint E.** *Inevitable Partnership: Understanding Mexico-U.S. Relations*, Lynne Reiner Publications: Colorado, 2000.

**U.S. Customs and Border Protection,** *Migrant Protection Protocols Guiding Principles*, January 28, 2019, <https://www.cbp.gov/document/guidance/migrant-protection-protocols>

**U.S. Department of Homeland Security,** *Southwest Border Migration FY 2019*, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration>

**U.S. Department of Homeland Security,** *U.S. Border Patrol Monthly Apprehensions (FY 2000-FY2018)*, <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2019-Mar/bp-total-monthly-apps-sector-area-fy2018.pdf>

faes  
FUNDACIÓN

Suscripción a *Cuadernos de Pensamiento Político*:  
[www.fundacionfaes.org/pay/confirmBuy?id=6362](http://www.fundacionfaes.org/pay/confirmBuy?id=6362)

Suscripción a la *newsletter*:  
[www.fundacionfaes.org/es/newsletter](http://www.fundacionfaes.org/es/newsletter)

C/ Ruiz de Alarcón, 13. 2ª planta  
28014 Madrid  
Tif 915 766 857  
info@fundacionfaes.org  
fundacionfaes@fundacionfaes.org

DONACIONES

Multimedia

