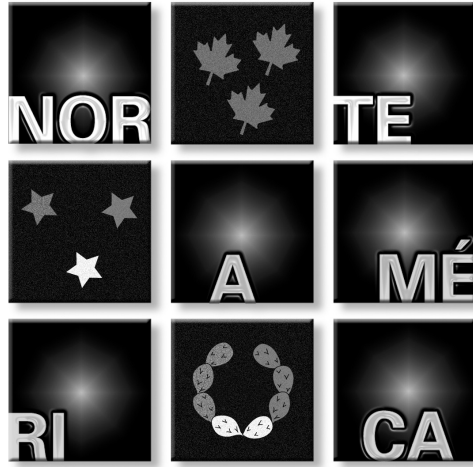




Año 18, número 1, enero-junio de 2023
Year 18, Issue 1, January-June 2023

Consulte nuestra página: www.revistanorteamerica.unam.mx



© Universidad Nacional Autónoma de México
Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, año 18, número 1

Universidad Nacional Autónoma de México

Enrique Luis Graue Wiechers
Rector/President

Guadalupe Valencia García
Coordinadora de Humanidades/Coordinator of Humanities

Graciela Martínez-Zalce Sánchez
Directora del CISAN/CISAN Director

**Cuidado de la edición/
Associate Managing Editor**
Teresita Cortés Díaz

Corrección de estilo/Copyediting
Teresita Cortés Díaz,
María Cristina Hernández Escobar

**Formación y captura/
Typesetting and Lay-out**
María Elena Álvarez Sotelo

**Corrección de estilo en inglés/
English Copyeditor**
Daniel McCosh

**Traductora (título, resúmenes, palabras clave)/
Translator (titles, abstracts, key words)**
Heather Dashner Monk

Diseño gráfico/Graphic Design
Patricia Pérez Ramírez

**Ventas y circulación/
Sales and Circulation**
Sury Sadahi Allende Flores

Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, está incluida en el Sistema de Clasificación de Revistas Mexicanas Científicas y Tecnológicas del Conacyt y en los siguientes índices internacionales: SCOPUS, LATINDEX, CLASE, HELA, REDALYC, SCIELO y AISP-IPSA.

Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM es una publicación semestral editada por el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, de la Universidad Nacional Autónoma de México (CISAN-UNAM). ISSN: 1870-3550. Certificado de Licitud de Título núm. 13961. Certificado de Licitud de Contenido núm. 11264, ambos expedidos por la Secretaría de Gobernación. Reserva al Título en Derechos de Autor, núm. 04-2005-061012425300-102, expedida el 10 de junio de 2005 por la Dirección General de Derechos de Autor de la Secretaría de Educación Pública. Editora responsable: Astrid Velasco Montante. Toda correspondencia deberá enviarse al CISAN, Torre II de Humanidades, pisos 1, 7, 9 y 10, Ciudad Universitaria, c.p. 04510, Ciudad de México, Teléfono 5623-03-03, fax 5550-03-79, e-mail: <namerica@unam.mx>. Suscripciones: en México por un año (dos números) \$200.00 m.n., por dos años (cuatro números) \$320.00 m.n. Números sueltos: \$100.00 m.n., cada uno. En Estados Unidos: suscripción por un año \$26.00 U.S. dlls. Números sueltos: \$13.00 U.S. dlls. En Canadá, suscripción por un año \$34 U.S. dlls. Números sueltos: \$17 U.S. dlls. En América Latina, suscripción por un año \$34 U.S. dlls. Números sueltos: \$18 U.S. dlls. Resto del mundo: suscripción por un año \$48 U.S. dlls. Números sueltos: \$28 U.S. dlls. (incluye gastos de envío). La distribución está a cargo del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, Torre II de Humanidades, pisos 1, 7, 9 y 10, Ciudad Universitaria, c.p. 04510, Ciudad de México. Tiraje: 200.

Está estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de cualquier contenido tanto en medios impresos, electrónicos o mediante reprografía, sin el permiso expreso y por escrito de los editores. No se devolverán originales no solicitados. Las opiniones vertidas en los artículos son de la exclusiva responsabilidad de sus autores. *Norteamérica*, año 18, núm. 1, se terminó de imprimir en el mes de junio de 2023 en MIGAL Impresiones Digitales, S.A. de C.V., 3er. Anillo de Circunvalación no. 73, Col. Barrio Santa Bárbara, Alcaldía Iztapalapa, C. P. 09000, Ciudad de México. Se utilizó papel cultural de 90 gramos. Impreso en Digital.



Índice / Table of Contents

ENSAYOS / ESSAYS	7
El T-MEC y la tercera generación de arreglos laborales: de las experiencias previas en Latinoamérica al futuro previsible para las relaciones industriales mexicanas <i>The USMCA and Third Generation Labor Accords: From Prior Experiences in Latin America to the Foreseeable Future for Mexican Industrial Relations</i> Alex Covarrubias V. Mélanie Dufour-Poirier	9
Industria cultural y creatividad urbana en América del Norte: una evolución comparativa de la música popular en vivo en la Ciudad de México y Montreal <i>The Cultural Industry and Urban Creativity in North America: A Comparative Evolution of Live Pop Music in Mexico City and Montreal</i> Michaël Spanu	39
Bioseguridad estadounidense y la emergencia de la vigilancia epidemiológica global: genealogía de un problema <i>U.S. Biosecurity and the Emergence of Global Epidemiological Surveillance: Analyzing the Genealogy of a Problem</i> Alexis Bedolla	67
Reading/Writing Canada: A Facebook Wall about Canadian Literature <i>Leer/escribir Canadá: un muro de Facebook dedicado a literatura canadiense</i> Graciela Martínez-Zalce	95

Panafricanismo, marxismo e internacionalismo en el movimiento de liberación negra en Estados Unidos <i>Pan-Africanism, Marxism, and Internationalism in the U.S. Black Liberation Movement</i> Juan Vicente Iborra-Mallent	115
ANÁLISIS DE ACTUALIDAD / CONTEMPORARY ISSUES	143
El sector automotriz mexicano y la región de América del Norte. Resultados y perspectivas de la política de mayor integración negociada en el T-MEC <i>Mexico's Automobile Sector and the North American Region. Results and Perspectives of the Greater Integration Negotiated in the USMCA</i> Rafael García Moreno Alejandro Rogelio Álvarez Béjar	145
Los marcos del discurso en los <i>spots</i> de los candidatos presidenciales en Estados Unidos, 2020 <i>Frameworks for the Discourse in the 2020 U.S. Presidential Candidates' Spots</i> Aquiles Chihu Amparán Alicia González Lira	169
Mexico: Remittances, Organized Crime and U.S. Drug Overdose Crisis in Borderlands (2015-2021) <i>México: las remesas, el crimen organizado y la crisis de sobredosis de drogas en Estados Unidos en las zonas fronterizas (2015-2021)</i> Gerardo Reyes Guzmán Marco Antonio Escobar Acevedo Perla Esperanza Rostro Hernández	191
Factores determinantes del nivel salarial en la industria automotriz terminal en México <i>Determining Factors for Wage Levels in Mexico's Terminal Automobile Industry</i> Karen Estefanía Sánchez González	217

La idea de la soberanía nacional y la construcción
de instituciones regionales en América del Norte:
un análisis constructivista de la renegociación del TLCAN
*The Idea of National Sovereignty and the Construction
of Regional Institutions in North America:
A Constructivist Analysis of the NAFTA Renegotiation*

Rafael Velázquez Flores

Francisco Cárdenas Ruiz

José de Jesús Alejandro Monjaraz Sandoval 243

Impacto del COVID-19 en el turismo médico de Estados Unidos
a México. El caso de Tijuana, Baja California (2020-2021)
*The Impact of COVID-19 on U.S. Medical Tourism to Mexico.
The Case of Tijuana, Baja California (2020-2021)*

María Isabel Melchor Sánchez 283

DOSSIER (online)

Introducción. Contemplando Canadá: tensión y polémicas
en la tercera década del siglo XXI

*Introduction. Thinking about Canada:
Tension and Polemics in the Third Decade of the Twenty-first Century*

Oliver Santín Peña

"The Situation Will Most Likely Turn Ugly":
Corporate Counter-insurgency and Sexual Violence
at a Canadian-owned Mine in Guatemala
*"La situación podría ser peor": la contrainsurgencia corporativa
y la violencia sexual en una mina canadiense en Guatemala*

Simon Granovsky-Larsen

Truck Fudeau: Algorithms, Conspiracy and Radicalization
Truck Fudeau: algoritmos, conspiración y radicalización

Michael Hoechsmann

Miranda McKee

Las emisiones "netas cero" en Canadá:
políticas federales y la diversidad provincial
Zero-Net Emissions in Canada: Federal Policies and Provincial Diversity

Marcela López-Vallejo

Neoliberal Populism in Ontario: Premier Doug Ford's Strategic Politics

*Populismo neoliberal en Ontario:
políticas estratégicas del premier Doug Ford*

Lucy Luccisano

Paula Maurutto

Shifting Boundaries of Control: The Quebec
and Vermont-New York Border in the Trump Era and Beyond

*Cambio en las fronteras de control: la frontera Quebec
con Vermont-Nueva York a partir de la era de Trump*

Laura Macdonald

Jeffrey Ayres

Voces inauditas: acercamiento a la poesía contemporánea
escrita en francés por autoras innúes

*Unprecedented Voices: An Approach to Contemporary Poetry
Written in French by Innu Women Authors*

Haydée Silva



ENSAYOS / ESSAYS

*El T-MEC y la tercera generación de arreglos laborales:
de las experiencias previas en Latinoamérica al futuro
previsible para las relaciones industriales mexicanas*

Alex Covarrubias V.

Mélanie Dufour-Poirier

*Industria cultural y creatividad urbana
en América del Norte: una evolución comparativa
de la música popular en vivo
en la Ciudad de México y Montreal*

Michaël Spanu

*Bioseguridad estadounidense y la emergencia
de la vigilancia epidemiológica global:
genealogía de un problema*

Alexis Bedolla

*Reading/Writing Canada: A Facebook Wall
about Canadian Literature*

Graciela Martínez-Zalce

*Panafricanismo, marxismo e internacionalismo
en el movimiento de liberación negra
en Estados Unidos*

Juan Vicente Iborra-Mallent

El T-MEC y la tercera generación de arreglos laborales: de las experiencias previas en Latinoamérica al futuro previsible para las relaciones industriales mexicanas

The USMCA and Third Generation Labor Accords: From Prior Experiences in Latin America to the Foreseeable Future for Mexican Industrial Relations

ALEX COVARRUBIAS V.*
MÉLANIE DUFOUR-POIRIER**

RESUMEN

En Norteamérica existe un nuevo marco normativo dirigido a replantear los términos de intercambio comercial entre Canadá, México y Estados Unidos, y a incidir en sus relaciones laborales. El estudio se dirige a evaluar las condiciones en que se está produciendo el tránsito hacia un nuevo modelo laboral en México, partiendo de la experiencia previa y seis acuerdos comerciales de Estados Unidos con once países de América Latina y el Caribe. La evidencia reunida muestra que los cambios hasta ahora producidos son limitados y focalizados en industrias estratégicas transnacionales como la automotriz. Se postula entonces que sólo ocurrirá una transformación de las relaciones laborales si y sólo si los cambios legislativos son respaldados y procesados por los diferentes *stakeholders* involucrados —esto es, una orquestación desde abajo que pueda extenderse y ser respaldada por la sociedad civil.

Palabras clave: acuerdos de libre comercio (ALC), T-MEC, industria automotriz, arreglos laborales, porvenir laboral, México, Latinoamérica.

ABSTRACT

A new normative framework exists in North America aimed at reformulating trade among Canada, Mexico, and the United States and at impacting labor relations. This study evaluates the conditions of the transition toward a new labor model in Mexico, starting from the prior experience and six trade agreements between the United States and eleven countries of Latin America and the Caribbean. The evidence gathered shows that, until now, the changes are limited and focused on strategic transnational industries like the auto industry. The authors argue, then, that labor relations will change if, and only if, legislative changes are backed up and processed by the different stakeholders, that is, an arrangement from below that can spread and be backed up by civil society.

Key words: free trade agreements, USMCA, auto industry, labor accords, future of labor, Mexico, Latin America.

* El Colegio de Sonora; <acova@colson.edu.mx>. Este estudio se benefició de recursos para Ciencia Básica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (Proyecto A1 S-40839).

** Escuela de Relaciones Industriales, Universidad de Montreal; <melanie.dufour-poirier@umontreal.ca>.

INTRODUCCIÓN

En la región de Norteamérica existe un nuevo marco normativo dirigido a replantear los términos de flujos comerciales y de inversión entre Canadá, México y Estados Unidos, y a incidir en sus relaciones laborales. Este último país presionó por un tratado comercial que frenara la fuga de empleos e inversiones tras los salarios bajos de México. El nuevo tratado incrementó la regla de contenido regional en industrias estratégicas como la automotriz, e introdujo una regla de contenido laboral junto con un amplio capitulado relativo a los derechos de los trabajadores con dedicatoria para México y la prohibición expresa de minar los derechos laborales para atraer inversiones. Más aún, los arreglos laborales sancionados en el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) han conformado el cuerpo laboral más comprensivo y vinculante promovido por Estados Unidos hasta hoy; constituyen, por tanto, la tercera generación de arreglos laborales introducida por ese país como prerequisite para la firma de un tratado.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador introdujo una nueva Ley Federal del Trabajo en mayo de 2019, reguló la subcontratación y ha otorgado incrementos consecutivos al salario mínimo en los tres primeros años de su gestión, para un total acumulado del 60 por ciento. Incluso anunció un incremento en 2022 del 22 por ciento, con lo que el salario pasó de los 88 pesos de 2018 a 172.9 en 2022. Con estos elementos se ha motivado la idea de que el país está en tránsito hacia un nuevo modelo laboral, donde puedan prevalecer los derechos fundamentales del trabajo, la libre sindicalización, negociación y contratación colectiva, así como la transparencia y democracia sindical; esto es, un modelo donde reine todo lo que el viejo modelo corporativo, corrupto, politizado, clientelar y de contratos de protección ha suprimido por décadas para hacer de México el paraíso global en abatir las condiciones y costos del trabajo (*downplaying labor*). Recordemos que los contratos de protección (negociados y firmados entre empresas y dirigentes sindicales a espaldas de los trabajadores y aun antes de que abran las empresas) han sido la piedra angular del viejo sistema laboral.¹ En ellos, a cambio de prebendas, dinero y cuotas de los trabajadores, los dirigentes sindicales acostumbraron vender paz laboral, con salarios y condiciones de trabajo espurias.²

¹ Sobre el viejo sistema laboral mexicano véanse Cook (2007); Bensúsán y Middlebrook (2013); Covarrubias y Bensúsán (2016); Covarrubias y Ramírez (2020); Covarrubias (2020a, 2020b, 2021), entre otros profundos estudios.

² Diversos estudios mostraron temprano que entre el 60 y el 90 por ciento de los contratos existentes son de protección (véase Covarrubias y Bouzas, 2017). Más recientemente, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha estimado que hasta el 85 por ciento de los contratos colectivos en México son de protección; véase *El Financiero* (2020).

Este estudio se dirige a evaluar las condiciones en que se está produciendo el tránsito hacia un nuevo modelo laboral en México. El objetivo es aportar nuevos elementos que vengan a enriquecer el diálogo al respecto que han abierto los estudios de Bensusán *et al.* (2022); Covarrubias y Bensusán (2022); Covarrubias (2020a y 2020b; 2021); el reporte sobre la legitimación de contratos colectivos de The Maquila Solidarity Network (MSN, 2021),³ al igual que los estudios sobre otras experiencias latinoamericanas de Dufour-Poirier (2011; 2016); Martin, Dufour-Poirier *et al.*, 2021; y Dufour-Poirier.

Al efecto, abrevamos en una reconstrucción de los resultados laborales de los acuerdos de libre comercio (ALC) firmados antes por Estados Unidos con países de la región. Nos preguntamos si la experiencia previa de seis ALC con once países de América Latina y el Caribe da para documentar el optimismo prevalente en algunos círculos en el sentido de la transición laboral mexicana o si, por el contrario, apunta en otra dirección. El estudio se apoya en una extensa revisión documental sobre los aspectos laborales de los ALC y en una gama de entrevistas conducidas por los autores durante los últimos cinco años con dirigentes sindicales de América Latina y Norteamérica, así como con oficiales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Para el caso del progreso en la transformación laboral de México, nos basamos en entrevistas con dirigentes sindicales, trabajadores y autoridades del trabajo sobre el proceso de implementación de la reforma laboral en México, y la legitimación de contratos prevista por ésta.⁴

La hipótesis de partida es que los cambios hasta ahora producidos son limitados y focalizados en particular en industrias estratégicas transnacionales como la automotriz, habida cuenta el lugar central de ésta en los debates que rodearon la confección del T-MEC y el capitulado laboral de que se hizo acompañar, de forma que industrias domésticas —incluyendo el mar de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)— fuera del radar de los mecanismos de fiscalización transnacional y del interés de los organismos sindicales de Estados Unidos y Canadá empiezan a rezagarse en el concierto de cambios.⁵ Es un déficit significativo. El último censo económico (INEGI, 2019) reportó en el país 4 900 000 establecimientos privados y paraestatales, de los cuales el 99.8 por ciento son mipymes que emplean el 68 por ciento de los trabajadores. Las micro (empresas con diez o menos empleados) ascienden al 94.9 por ciento de los

³ Como veremos, la legitimación de contratos colectivos es uno de los hitos centrales propuestos por la nueva ley laboral. Mediante el voto directo y secreto de los trabajadores, se pretende ejercer la prueba de la duda sobre la autenticidad de los contratos y los sindicatos que los sustentan. Un ejercicio valioso, sin duda, de democracia sindical y combate a la simulación tan extendida en México.

⁴ Estas entrevistas se condujeron como parte de los estudios previos citados de los autores, que preceden —y a los que da continuidad— este estudio.

⁵ Los sectores y actividades estratégicas definidas en el T-MEC son: automotriz y autopartes, productos o componentes aeroespaciales, productos cosméticos, industria panificadora, acero, aluminio, vidrio, cerámica, plástico, forjas, cemento, y minería.

establecimientos. Se estima que dos millones de micros operan en la economía informal, sin registros hacendarios ni de seguridad social. Las grandes empresas (más de doscientos cincuenta empleados) se reducen al 0.2 por ciento del total.

Bensusán *et al.* (2022) y Covarrubias y Bensusán (2022) anticipan que la gran capacidad de adaptación del sindicalismo corporativo y de protección del país puede sepultar o al menos dilatar grandemente la transformación laboral; ello, aunado a la carencia de recursos de las instituciones del trabajo para supervisar y alentar la transformación (Covarrubias, 2020a, 2020b, y Covarrubias, 2021), incluyendo las limitaciones en los recursos de soporte suministrados desde Estados Unidos, son variables poderosas que gravitan para dejarnos un progreso con las características notadas; esto es, un cambio laboral muy limitado y focalizado. Construyendo sobre ello, postulamos que sólo ocurrirá una transformación de las relaciones laborales prevaleciente si y sólo si los cambios legislativos son respaldados y procesados por los diferentes *stakeholders* involucrados en dicho proceso de cambio, o sea, una orquestación desde abajo (*an orchestration from below*) que pueda extenderse y ser respaldada por la sociedad civil. Devendrán así impactos a nivel local que se traducirán eventualmente en una legitimidad reforzada (ILO, 2017; Martin *et al.*, 2021; Rennie *et al.*, 2017). De ahí que el potencial éxito de la tercera generación de arreglos laborales y la posibilidad de un tránsito efectivo a un nuevo modelo laboral dependerán de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, y por lo tanto, de los sindicatos, para gozar de y desarrollar una actoría que les permita movilizar sus fuerzas internas (*rank-and-file militancy*) para optimizar el uso de estas nuevas oportunidades a nivel político laboral.

El estudio se organiza en cuatro secciones. La primera reconstruye la historia de los ALC firmados por Estados Unidos con países de América Latina para sustentar cómo el T-MEC constituye la tercera generación de arreglos laborales introducido como prerequisite para su firma; como tal, viene a conformar el arreglo laboral más comprensivo y vinculante promovido por Estados Unidos con el objeto de impactar el sistema de relaciones laborales de un país. En la segunda sección se procede, entonces, a situar algunos de los resultados y pendientes laborales críticos de las experiencias de dichos acuerdos con países de la región. La tercera parte evalúa el progreso mexicano en la aplicación de la reforma laboral y las reglas laborales del T-MEC con información y un corte de lo que sabíamos al término de 2021. Finalmente, se recapitula y se ofrecen escenarios laborales probables en la sección cuarta.

EL GIRO HACIA EL TRABAJO EN LOS ALC: LAS GENERACIONES DE DISPOSICIONES LABORALES

Estados Unidos tienen firmados quince acuerdos de libre comercio con una gama de naciones. Seis de ellos son con países de América Latina y el Caribe: el T-MEC, el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement, DR-CAFTA) firmado en 2004 con seis países de Centroamérica y República Dominicana, y acuerdos con Chile (2003), Perú (2006), Panamá (2007) y Colombia (2011).⁶

Dewan y Ronconi (2014) establecen cuatro etapas o generaciones en la evolución de las disposiciones laborales introducidas por Estados Unidos en las negociaciones con países de América Latina para firmar ALC. La primera corresponde al ALC con México (1994), cuando negoció un acuerdo paralelo para lo laboral, a pesar de la oposición que mantuvo la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, AFL-CIO). La segunda etapa habría ocurrido con los ALC con Chile y con países de Centroamérica y República Dominicana, donde se incluye un capítulo laboral como parte de los acuerdos y se habla de construcción de capacidades. La tercera etapa correspondería al ALC Estados Unidos-Perú, donde el lenguaje de compromisos trasciende el esforzarse para asegurar, adoptar, mantener y aplicar la ley. La cuarta la conformaría el ALC Estados Unidos-Colombia donde, si bien se reedita un acuerdo laboral paralelo, se obliga a ese país a firmar un extenso documento vinculante llamado Plan de Acción Laboral.

Nosotros, en contraste, mantenemos que en estricto —hasta antes del T-MEC— se pueden identificar dos generaciones: la primera corresponde al TLCAN, en tanto que la segunda comprende seis elementos comunes, bordando los acuerdos restantes.

PRIMERA GENERACIÓN: EL ACUERDO LABORAL PARALELO DEL TLCAN

La primera generación fue la del TLCAN. Las disposiciones laborales aparecieron como un mecanismo introducido forzosamente para lograr la aprobación del Congreso de Estados Unidos; se confinaron a un lenguaje fuera del cuerpo central del

⁶ Es decir, Estados Unidos tiene firmados acuerdos con diez de los veinte países de América Latina, más República Dominicana por el Caribe. Sus otros acuerdos son con Israel (1985), Jordania (2000), Singapur (2003), Australia y Marruecos (2004), Bahrein (2004), Omán (2006) y Corea (2007).

tratado y sus mecanismos vinculantes (Compa y Brooks, 2015), a sabiendas de que las quejas tenían que ser *trade-related* exclusivamente para ser consideradas como relevantes e invocadas ante las instancias pertinentes (Orbie *et al.*, 2017). El tema de los derechos laborales fue entonces confinado a un acuerdo paralelo, al igual que los temas ambientales. Fue también animado por las advertencias sobre los bajos salarios de México y sus estándares laborales.

Con el TLCAN se creó la Comisión de Cooperación Laboral dirigida por los ministros del Trabajo y un secretariado asistido por oficinas administrativas nacionales (NAO por sus siglas en inglés). Se estableció un proceso no sólo complicado de consulta, arbitraje y resolución de controversias, sino que se sujetó a estas oficinas a un candado doble: primero, a casos donde existiera un “patrón persistente” de violaciones relacionadas con seguridad y salud, trabajo infantil y salarios mínimos; segundo, a que todo fuera cubierto por las leyes domésticas. La inoperancia e ineffectividad de estos mecanismos quedaron demostradas por el hecho de que, a la vuelta de unos años, las NAO desaparecieron del panorama y los pocos organismos interesados en acudir a ellas dejaron de hacerlo al convencerse de que no conducía a ningún lado su ejercicio.

SEGUNDA GENERACIÓN DE ARREGLOS LABORALES

La segunda generación corresponde a esa gama de ALC firmados por Estados Unidos en la primera década de este siglo. En el ALC Estados Unidos-Chile (2004), se introdujo un capítulo laboral dentro del cuerpo del tratado mismo. La historia del tratamiento laboral en las relaciones comerciales de Estados Unidos empezó a cambiar a partir de ahí. El tratado estableció que “cada parte debe esforzarse por asegurar que los principios de la Declaración de 1998 de la Organización Internacional del Trabajo son reconocidos y protegidos por su ley doméstica”. En el acuerdo, los derechos fundamentales de la OIT se especificaron en términos de condiciones aceptables de trabajo con respecto a salarios mínimos, jornadas de trabajo y salud y seguridad ocupacional. Se acordó también introducir penalizaciones económicas por violaciones en cualesquiera de las categorías previas. Se colocó entonces el acento en las funciones de planeación, fiscalización y sistemas de inspección del trabajo, comprendiendo control y seguimiento de aplicación de la ley, reforzamiento de las capacidades de inspección, atención a los sistemas de datos e indicadores, y fortalecimiento de la institución encargada de todo ello.

Con la experiencia chilena, en los subsecuentes acuerdos de Estados Unidos con países de la región emergieron seis características comunes apuntalando lo laboral:

parten de ubicar el problema de la rigidez, del cumplimiento (*enforcement*) de las leyes y reglas laborales y la escasez de fe en las instituciones laborales como *los problemas centrales* de los países de la región (Martin *et al.*, 2021; Moreno Brid *et al.*, 2021). En correspondencia a lo previo, colocan la reedición de las instituciones de inspección del trabajo y la fiscalización de las leyes laborales como acciones centrales a emprender en el (largo) camino para crear una cultura del cumplimiento en los países latinoamericanos y del Caribe y contrarrestar la escasez de fe en estas mismas instituciones del trabajo (USDOL, 2015).

Comprometen acciones y recursos de las partes —y del Departamento del Trabajo de Estados Unidos (U.S. Department of Labor, USDOL) y de los respectivos ministerios del Trabajo o equivalentes— para construir capacidades que sustenten la inspección del trabajo y asegurarse de que estos mismos servicios de inspección tengan los fondos necesarios y suficiente autonomía institucional para proceder y lograr aquel objetivo, en conformidad con las disposiciones incluidas en los ALC con respecto a esto.

Con variaciones de un ALC a otro, colocan las disposiciones laborales en acuerdos paralelos (como era el caso con el TLCAN), y/o establecen planes de acción que los gobiernos deben cumplir antes de que los acuerdos inicien (lo que puede incluir ajustes profundos en las leyes del trabajo) y durante su vigencia. Simultáneamente, incorporan mecanismos de resolución de controversias que pueden llegar a multas económicas y suspensión de los beneficios arancelarios.

Ponen la Declaración de los Derechos Fundamentales en el Trabajo (OIT, 1998) como piso mínimo de los derechos a perseguir, aunque en ciertos casos (como el de Perú) formen parte de por sí del bloque constitucional de estos países, invalidando dicha necesidad, por lo que interesan sus cuatro categorías: 1) libertad de asociación (C87) y el reconocimiento efectivo del derecho a la contratación colectiva (C98);⁷ 2) eliminación de trabajo forzoso u obligatorio (C105); 3) abolición del trabajo infantil (C182); y 4) eliminación de discriminación con respecto a empleos y ocupaciones (C111) (USDOL-ILAB, 2019).

A pesar de estos avances, sin embargo, hay que añadir como característica común la falta de instrumentos al interior de dichos ALC para minimizar las asimetrías en la legislación laboral entre los países firmadores y la generalización del *dumping* social (León Palencia, 2012).

Estos elementos fueron resultado de las protestas de la AFL-CIO contra la promoción irrestricta de tratados comerciales, sin reparos suficientes sobre sus implicaciones para el trabajo. Reiteran, a su manera, la importancia de asegurarse de un nivel de *aceptabilidad sindical* satisfactorio para justificar la ratificación de ALC ante los diferentes *stakeholders*. Las demandas se particularizaban en no querer volver a vivir otra

⁷ Cabe señalar aquí que Estados Unidos no ha ratificado las C87 y C98.

experiencia como la del TLCAN, donde la observancia de lo laboral quedó confinada a un acuerdo paralelo (*labor side agreement*). En tanto las críticas remitían una y otra vez al señalamiento de la pérdida de empleos industriales en sectores estratégicos como la industria automotriz, el debate arreció en medio de tasas de desempleo históricas y con negociaciones abiertas para firmar acuerdos con los países de Centroamérica, por un lado, y Colombia, Panamá y Corea, por el otro, con la idea de ganar en exportaciones e inversiones.

Para Estados Unidos, Colombia resultaba estratégico por el problema del narcotráfico tanto como por sus actividades de interés en la minería, las flores, puertos, azúcar y aceite de palma. En el caso de Panamá, el acuerdo buscó abrir el camino para que empresas estadounidenses pudieran competir en proyectos de calado como la expansión del Canal de Panamá y grandes obras de comunicaciones y transportes. En tanto, con Corea del Sur el interés mayor fue abrir el mercado de ese país a las exportaciones de las armadoras de autos de Detroit, a partir del hecho de que mientras los coreanos colocaban setecientos mil autos anualmente en el mercado estadounidense, las tres de Detroit apenas vendían siete mil. De ahí que este acuerdo contó con el apoyo del Sindicato de Trabajadores del Sector Automovilístico (United Auto Workers, UAW).

Este periodo coincidió también con la firma de compromisos adoptando los derechos fundamentales de la OIT, la Declaración de 1998 (OIT, 1998), que comprenden las cuatro categorías ya anotadas.

EL T-MEC: LA TERCERA GENERACIÓN DE ARREGLOS

La tercera generación de disposiciones laborales que informan el T-MEC construyen sobre todo lo previo. Alentaron una modificación comprensiva de la Ley del Trabajo (*Federal Labor Law, FLL*), culminando dos décadas de reformas parciales esquivas en México. Más aún, aúnan una reforzada serie de mecanismos de fiscalización, denuncia y resolución de controversias —enmarcada por un mecanismo de respuesta rápida— destinados a ejercer una gran presión sobre las instituciones del trabajo en México. Asimismo, el T-MEC incluye dos métodos laborales de respuesta rápida bilaterales, el primero entre Estados y México, el segundo entre Canadá y México. Por tanto, con el T-MEC y los compromisos laborales incorporados, México cerró esa larga etapa de su historia contemporánea que lo llevó a firmar acuerdos comerciales internacionales por doquier, dejando no sólo de lado lo laboral sino rechazando toda solicitud para incluirlo en las negociaciones y/o acuerdos.⁸

⁸ Hasta el gobierno de Peña Nieto, México se presentaba como el país con la mayor red de tratados y acuerdos comerciales en el mundo: doce tratados de libre comercio con cuarenta y seis países (TLC), treinta y dos Acuerdos

Un recuento más detallado de los cambios normativos implicados es como sigue:⁹

El tratado comprende 36 capítulos, de los cuales el que trae más consecuencias para la industria es el capítulo 4 —que comprende reglas de origen—, el 5 —que comprende procedimientos de origen— y el 23 —relativo al trabajo—. Las reglas de origen llevan el contenido de autopartes regionales al 75 por ciento —del 62.5 por ciento actual—, en particular para componentes esenciales como motores y transmisiones —si bien los productores tienen la opción de pagar un arancel del 2.5 por ciento si no cumplen la norma. Establecen que para que el movimiento de un vehículo a través de fronteras sea exento de tarifas entre el 40 por ciento (para vehículo de pasajeros) y el 45 por ciento (camiones) del mismo, debe haber sido manufacturado por trabajadores que ganen al menos 16 dólares la hora. Se incluyen también requerimientos de contenido de acero y aluminio del 70 por ciento.

Integra el capítulo 23 relativo a las disposiciones laborales y el anexo 23-A dedicado a los derechos colectivos. Llama a cumplir con las convenciones fundamentales de la OIT (1998-2008): la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* y la *Declaración sobre justicia social para una globalización equitativa*. Compromete a reconocer el rol de las organizaciones de trabajadores en la protección de sus derechos, así como el respeto a la libertad de asociación, el derecho de huelga y el derecho a la negociación colectiva basada en la representatividad de los sindicatos. Impone el compromiso de comerciar sólo bienes que hayan sido manufacturados respetando estos derechos. Llama a la eliminación de toda forma de trabajo forzoso e infantil, así como de discriminación en empleos y ocupaciones. Adicionalmente, se estableció el mandato de que México debía reformar su Ley Federal del Trabajo (LFT), objetivo logrado en mayo 2019.

Los aspectos más importantes de la reforma en esta ley son los siguientes:

a) Fortalecimiento de los principios de libertad sindical y negociación colectiva

Se incorporaron en diversos artículos (357, 357 bis, 358 LFT) los principios contenidos en los Convenios 87 y 98 de la OIT sobre libertad sindical¹⁰ y de negociación colectiva. La autonomía frente al poder patronal es central en el nuevo modelo, incluyendo el derecho de las organizaciones a gozar de protección frente actos de injerencia patronal.

para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) con treinta y tres países y nueve acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). Véase Gobierno de México (s. f.).

⁹ Esta sección está basada en Bensúsán *et al.* (2022) y Bensúsán (2020).

¹⁰ El Convenio 98 fue ratificado por México en septiembre de 2018 y depositado el 23 de noviembre de 2018, por lo que desde noviembre de 2019 se encuentra en vigor, habiendo transcurrido doce meses después de la fecha en que fue registrada la ratificación.

b) Seguridad sobre los derechos democráticos de los miembros de los sindicatos

Artículos 358 LFT y 371, fracción X: libertad de afiliación o desafiliación; la participación sindical y los procedimientos para esa participación en la elección —así como reelección— de directivas a través del ejercicio del voto personal, libre, directo y secreto; las reglas de igualdad de género; el periodo de duración de las directivas (se prohíbe la reelección indefinida) y la obligación de rendir cuentas a los miembros.

c) Autonomía frente al gobierno

Se establece un nuevo procedimiento para registrar sindicatos y directivas (364 bis) bajo los principios de autonomía, equidad, democracia, legalidad, transparencia, certeza, gratuidad, inmediatez, imparcialidad y respeto a la libertad sindical y sus garantías.

Se crea el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, eliminando la división entre jurisdicción federal y local, descentralizado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y se limita la discrecionalidad en el acto registral.

d) Garantías democráticas

Se establecen las garantías a las libertades individuales al fijar reglas para la expulsión de los miembros, procedimientos para convocar a asambleas, elección de directivas y secciones, integración proporcional en razón de género. Se incluyeron las reglas en materia de rendición de cuentas y los procedimientos para la consulta a los trabajadores en la aprobación de los contratos colectivos, lo que marcará la posibilidad de acabar con los contratos de protección al empleador. Otro aporte (378 LFT) está en las prohibiciones a los sindicatos para evitar actos de simulación y manipulación en la vida sindical y de las relaciones laborales.

e) Rendición de cuentas y transparencia

Incluye reglas para que los trabajadores se informen sobre la administración del patrimonio sindical.

f) Constancia de representatividad y legitimación de los contratos colectivos

Requisitos para obtener la constancia de representatividad (respaldo del 30 por ciento de los trabajadores cubiertos) a efectos de solicitar la negociación de un contrato colectivo, así como su aprobación por voto mayoritario. Se incluye en el 11 Transitorio de la reforma un proceso de certificación de la voluntad de la mayoría de las bases para legitimar la contratación colectiva ya existente,

lo que debe ocurrir en un plazo máximo de cuatro años a partir de la promulgación de la reforma.

g) *Eliminación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*

Se eliminaron las Juntas de Conciliación y Arbitraje de integración tripartita y se reemplazaron por Centros de Conciliación y Tribunales laborales independientes.

LA FISCALIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO

El punto mayor de quiebre del T-MEC radica en los mecanismos de vigilancia y de resolución de denuncias para obligar a la observancia de la ley laboral en México; son los más estrictos y vinculantes que se hayan acordado en los acuerdos comerciales de las Américas.

Primero: la introducción del mecanismo de denuncia y solución de controversias laborales de respuesta rápida, Anexos 31-A (para México y Estados Unidos) y 31-B (para México y Canadá). Esta distinción está dedicada a vigilar a México. Su objetivo es garantizar la rápida reparación en caso de una violación de derechos laborales.

El procedimiento es perentorio y consiste en que si se denuncia a una planta mexicana por no cumplir alguna regla laboral (sin necesidad de probar la violación), las autoridades mexicanas tendrán cuarenta y cinco días para responder. Si hay una violación, tendrán diez días para corregirla. Si las autoridades mexicanas no encuentran una violación, la parte demandante puede establecer un panel de verificación con panelistas de cada uno de los países; México tendrá entonces siete días para aceptar el panel y treinta más para llevar a cabo la verificación. Los paneles de expertos podrán resolver en un periodo de ochenta a ciento veinte días; no obstante, Estados Unidos puede pedir una determinación en treinta días. Sus resoluciones serán vinculantes. Estados Unidos y Canadá pueden suspender el tratamiento arancelario preferencial y / o bloquear la entrada de bienes desde instalaciones que no sigan los lineamientos laborales.¹¹

Segundo: en la *Bill to Implement* se establece: “i) El Comité Laboral Intersecretarial para monitoreo y vigilancia de cumplimiento de la ley (el cual operará hasta por

¹¹ Bensusán (2020) detalla cómo la introducción de estos mecanismos se acordó a fines de 2018, pues la parte estadounidense demandaba garantías adicionales para asegurar la implementación de la reforma. Se acordó un protocolo que incluye dichos mecanismos para la formación de los paneles. Éstos pueden efectuar inspecciones *in situ* y, de confirmarse tres o más casos de este tipo, se podrá llegar al bloqueo comercial. Adicionalmente se invierte la carga de la prueba —esto es, la parte demandada debe demostrar su inocencia.

diez años y podrá recibir denuncias públicas); ii) el Consejo de Expertos Laborales Independientes para México y iii) cinco agregados laborales en la Embajada y Consulados de Estados Unidos en México” (*Trade TankMX*, 2020, cit. por Camarillo, 2020).

Con estos elementos, el T-MEC aparece como el tratado comercial más regulado en temas laborales. Podrá ser también el más supervisado en su cumplimiento.

ALGUNOS RESULTADOS DE LAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

Preguntémonos ahora cómo se ha desdoblado la observancia de derechos laborales fundamentales dentro de los ALC. La pregunta y sus respuestas son fundamentales para rescatar referentes que nos puedan decir cómo podrá ser la evolución de los compromisos laborales acordados en el T-MEC y sancionados en la nueva ley laboral del país.

Lograr la ratificación y la puesta en ejecución de los ALC con Centroamérica, al igual que los firmados con Colombia, Chile y Perú, fue (y sigue siendo) muy difícil. Es el caso ya que estos países se han enfrentado con reiteradas violaciones de los derechos laborales, muertes de sindicalistas y militantes, trabajo infantil, y a veces forzoso¹² (Moreno Brid *et al.*, 2021; León Palencia, 2012). La debilidad de las organizaciones sindicales en estos países, acentuada por reformas laborales promulgadas durante épocas de dictadura dirigidas a fragmentar el movimiento sindical y dificultar frentes de luchas comunes entre actores de la sociedad civil (Manky *et al.*, 2017), contrarrestó la posibilidad de nivelar hacia arriba las normas laborales existentes, en especial después de la firma de ALC.

En el caso chileno, las disposiciones laborales enfrentaron la realidad de que el movimiento obrero, después de la dictadura de Pinochet, no tenía fuerza alguna para reivindicar la aplicación de los derechos que se postulaban. Tampoco en el *Código del Trabajo* existía los recursos necesarios para lograrlo (Dufour-Poirier, 2011; 2016).

Como nos confirmaron oficiales de OIT entrevistados, la fragmentación extrema de la representación sindical y el acceso a la sindicalización y a la negociación colectiva siguió siendo bastante complicada en el Cono andino, por razones de mucho peso. Dentro de otras, la falta de fe en las instituciones laborales, el uso extensivo de la tercerización de la mano de obra, el miedo de denunciar violencias antisindicales

¹² Sobre ello, León Palencia (2012: 44) comenta: “Todo lo anterior induce a reflexionar sobre el impacto económico de la cláusula, en el sentido de determinar que los compromisos no aparecen en forma imperativa en el acuerdo, más aún, cuando los derechos por ella protegidos sólo cubren los derechos fundamentales del trabajo definidos por la OIT. Los procedimientos para las investigaciones y sanciones no son expeditos, la solución de un conflicto de violación de derechos o compromisos laborales es dilatoria, adicionalmente las sanciones contempladas por incumplimiento son multas, que pueden no ser suficientemente persuasivas para evitar violentar la cláusula..., es decir, la ventaja comercial [ha sido] superior a la sanción misma”.

y la falta de cultura para constituir pruebas y armar quejas invocando las disposiciones existentes en un ALC, así existan sistemas de inspección reforzados:

Digamos que, a nivel regional, hay un clima que es bastante hostil a la sindicalización. Por ejemplo, con tasas muy altas de sindicalización en la minería en Chile y en Perú, en los años setenta y ochenta, la gente fue sistemáticamente botada, por no decir eliminada físicamente, y se crearon este tipo de prácticas de tercerizar para debilitar al movimiento sindical. Con los tratados de libre comercio, se empezaron a ir al Ministerio de Trabajo y a decir a los sindicalistas: “¿Qué usted necesita?”, para documentar y enseñar a los sindicatos cómo documentar. Porque desgraciadamente, no hemos tenido la costumbre de hacerlo; entonces, hay muy mal sabor, pero no hay una costumbre de una documentación sistemática y eso es muy importante. Porque si no, ni en los ALC, ni con los problemas que tenga la justicia nacional, ni en la justicia internacional, ni en el sistema de quejas internacionales, se puede hacer una queja. Para todo eso se necesita construir la evidencia; lo que es muy difícil, dada la escasez de recursos de muchos sindicatos y la informalidad de la economía en América Latina.

En el caso de Perú se avanzó mediante compromisos para ajustar lo necesario a nivel de instituciones del trabajo a efecto de hacer prevalecer la ley (Dewan y Ronconi, 2014). Es decir, en su lenguaje ya no se trata de esforzarse o luchar por hacer, sino del compromiso definido de hacer que las cosas ocurran. Para conseguir la aprobación del ALC con Estados Unidos, Perú modificó la Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo. Pero la existencia de treinta y nueve regímenes laborales paralelos tornó prácticamente imposible la aplicación de una normativa laboral uniforme a nivel nacional sobre libertad sindical, derecho a la negociación colectiva y discriminación de género (CSI, 2019). De hecho, fuera de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, no existe una norma codificadora del régimen común laboral en ese país. La prevalencia de regímenes especiales de trabajo sin concierto alguno, según ocupación (por ejemplo, en los sectores agrícola y de conservas) y estatus (permanente o temporario) (Pacheco-Zerga, 2010),¹³ en los hechos siguieron legitimando el trato diferenciado entre los trabajadores y la estigmatización asociada a la militancia sindical (Manky *et al.*, 2017).

¹³ Como nota Pacheco-Zerga (2010): “De acuerdo al art. 23 de la Constitución peruana, ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Sin embargo, al haberse establecido la libre contratación temporal, sin causa que la justifique, indirectamente se ha privado a todos los trabajadores de esos lugares a la protección prevista en el art. 27 de la Constitución para los casos de despido arbitrario”.

Además, la Ley General de Inspecciones,¹⁴ con un amplio capitulo relativo a los derechos colectivos, libertad sindical, negociaciones y contratación colectiva y otras leyes y reglamentos, como los relativos a la regulación de la “terciarización”, tuvieron resultados muy modestos.¹⁵ Como denunciaron la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDH, 2014) y la OIT (Moreno Brid *et al.*, 2021), en la práctica continuó el uso extensivo de la terciarización; en muchos casos, fuera de los límites permitidos legalmente.

Por otra parte, se introdujo un lenguaje más comprensivo para la resolución de disputas en el sentido de hacer la totalidad del capítulo laboral objeto de disputas y de mecanismos de resolución. Se definió que si una de las partes, ofendida o denunciante, no es atendida en tiempo y forma, puede retirar los beneficios comerciales o puede ser compensada con el pago de una multa o exigir que el dinero se coloque en un fondo que será utilizado para lograr que la parte ofensora cumpla con lo establecido (Orbie *et al.*, 2017). Sin embargo, estas provisiones resultaron más teóricas en tanto la Ley de las Relaciones Colectivas de Trabajo continuó llegando a una porción ínfima de trabajadores (menos del 10 por ciento), además de la persistencia de una cultura de no denuncia.

En el caso de Colombia se reeditó un acuerdo laboral paralelo, pero con un documento vinculante llamado Plan de Acción Laboral que contempló más de dos docenas de medidas específicas que el gobierno colombiano se comprometió a implementar antes de que el tratado fuera aprobado por el Congreso estadounidense. De hecho, habiéndose aprobado en 2006, fue ratificado por el Congreso de ese país hasta 2011 en medio de un intenso debate, una vez que dicho plan fue presentado por el gobierno colombiano. Las discusiones giraron en torno a la violencia —con frecuencia crímenes— de dirigentes sindicales y de defensores de derechos humanos; la impunidad al respecto, así como a la no aplicación de las leyes laborales a pesar que su legislación cubría con suficiencia las categorías de derechos fundamentales provistos por la OIT.

¹⁴ Dewan y Ronconi (2014) encuentran que los ALC firmados por Estados Unidos en la primera década del 2000 —los que agrupamos en la segunda generación—, contribuyeron a que los cuerpos de inspectores se incrementarán en un 20 por ciento, en tanto el número de inspecciones aumentó en un 60 por ciento. Sin embargo, existen algunos ejemplos que contrarrestan estas cifras. El caso de Perú suele ser ejemplar en este sentido: cuatro años después de la firma del TLC con Estados Unidos, no se había incrementado el número de inspectores del trabajo; peor aún, su distribución en el país reveló que la capacidad operativa del sistema era nula en algunas regiones. Dichas carencias fueron reconocidas por el Departamento del Trabajo de Estados Unidos (USDOL, 2015).

¹⁵ Se introdujo el programa de Fomento del Trabajo Decente y Competitividad Empresarial —con incentivos a las empresas que respeten la ley y promuevan los derechos fundamentales en el trabajo—; se aprobaron los planes para la Erradicación Nacional del Trabajo Forzoso y Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil; y se incorporó al Código Penal la prohibición de discriminación en materia laboral con sanciones de prestación de servicios a la comunidad.

Bermúdez resume los principales compromisos como sigue:

[... la] creación del Ministerio de Trabajo, contratar cuatrocientos ochenta nuevos inspectores de trabajo en los próximos cuatro años, contar con un sistema para recepción de quejas por violaciones de los derechos laborales, implementar un sistema de mediación y resolución de conflictos en los treinta y dos departamentos del país, reformar el Código Penal para endurecer las penas por el delito de atentados contra la asociación sindical, hacer efectivos los controles a las cooperativas de trabajo para evitar burlas a la legislación laboral, adelantar campañas para prevenir sobre la ilegalidad de los pactos colectivos que vulneren el derecho a asociarse y negociar, y ampliar los recursos para el programa de protección a sindicalistas. Se glosaron también compromisos expresos de no cometer *dumping* social para promover el comercio, garantías procesales e información pública, creación del Consejo de Asuntos Laborales para supervisar la implementación de lo previo, dentro de otros (Bermúdez, 2012: s. p).

Se incluyó también un mecanismo de resolución de controversias que se vinculó al capitulado general de solución de disputas y a la posibilidad de pasar por una comisión de libre comercio que —eventualmente— puede terminar en aplicar sanciones o convocar a un panel arbitral de expertos. Las resoluciones de éste —se apuntó— deberán atenderse o pagar una multa de hasta quince millones de dólares anuales —que se destinarán a nutrir un fondo de iniciativas laborales—; o, en última instancia, suspender los beneficios arancelarios. Se introdujo también el proyecto MIDAS (Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible), dirigido a mejorar la competitividad y reducir los incentivos para participar en actividades ilícitas de cultivo y comercialización.

Pese a ello, el último reporte sobre la violencia antisindical publicado por la Confederación Sindical Internacional (CSI) en 2019 confirma que los desafíos para la protección de los sindicalistas y de los derechos fundamentales del trabajo en Colombia siguen siendo enormes (CSI, 2019). “De hecho, la dificultad de establecer comités consultivos conjuntos, así como la dificultad de proveer retroalimentación después de los tratados comerciales, puede explicar lo que podría llamarse ‘fatiga de la sociedad civil’, en tanto algunas organizaciones han cuestionado la credibilidad del proceso en su conjunto y se han negado a participar en los reportes periódicos sobre derechos humanos” (ILO, 2017: 47-73; trad. de los autores). Lo mismo pasa en Perú y Chile.

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA LABORAL Y LAS DISPOSICIONES DEL T-MEC EN MÉXICO

La implementación de lo que se ha llamado en México un nuevo modelo laboral, basado en la nueva ley del trabajo, formalmente contempla tres hitos.

El primero es la introducción de un nuevo sistema de justicia y conciliación laboral, en tanto se extinguen las juntas de conciliación y arbitraje. Implica la creación del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL) (misma que ocurrió en noviembre de 2020), a cargo de vigilar los procedimientos de democracia sindical, la legitimidad de las organizaciones sindicales y los principios de en materia de contratación y negociación colectiva —incluyendo el registro y la toma de nota sindical—, así como los de contratos colectivos.

Se crean los centros de conciliación y tribunales laborales adscritos al Poder Judicial en los estados, en tres etapas. En la primera, que arrancó también en noviembre de 2020, se crearon y empezaron a funcionar en ocho estados (Campeche, Chiapas, Durango, Estado de México, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas). En noviembre de 2021, se sumaron trece estados más como parte de la segunda etapa de implementación: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Quintana Roo e Hidalgo (en lo local este último). La tercera etapa inició en mayo de 2022, cuando todos los estados restantes deberían haber avanzado en la misma dirección.

El segundo hito formal es la adecuación de los estatutos sindicales para dar lugar a que la vida sindical se base en los principios de democracia, transparencia, equidad de género y rendición de cuentas.

Se otorgaron ocho meses a partir de mayo de 2018 (día de entrada en vigor de la nueva ley laboral) para adecuar los principios de elección de dirigencias, sujetos al voto personal, libre y secreto; y un año para procedimientos de consulta, donde se ratifique la inclusión de todo lo previo.¹⁶ De acuerdo con la STPS, a noviembre 2021, de 2 160 sindicatos de jurisdicción federal en activo, el 95.65 por ciento habían adecuado sus estatutos. En el ámbito local, de 11285 sindicatos activos, 5 480 (el 48.5 por ciento) habían hecho lo propio.

El tercer hito es la aprobación (legitimación) por los trabajadores del contenido de sus contratos colectivos de trabajo en un plazo no mayor de cuatro años, un proceso a través del voto personal, libre, directo y secreto, cuyo fin es garantizar que los trabajadores conozcan sus contratos y garanticen la libre negociación colectiva. Se

¹⁶ Las restricciones impuestas por la pandemia del COVID-19 han determinado diversas prórrogas en estos calendarios.

esperaría por esta vía terminar con los perniciosos contratos de protección que han asolado la vida sindical en México, contratos y negociaciones a espaldas de los trabajadores.

Para el último bimestre del año, la STPS reportaba que 2 556 contratos colectivos se habían legitimado, comprendiendo 1 100 000 trabajadores (STPS, 2021). Asumiendo que hay 27 500 contratos colectivos registrados en la jurisdicción federal y 532 469 en las jurisdicciones locales, para un total de 559 969 contratos, apenas se ha legitimado un .45 por ciento del total. No obstante, en términos de población sindicalizada, es posible que cerca del 25 por ciento haya legitimado sus contratos, asumiendo que los trabajadores sindicalizados son alrededor de 4 400 000 (INEGI, 2018; IMLEB, 2020).

Por otra parte, el 12 de noviembre, el CFCRL (2021) reportó que sólo un .06 por ciento de los contratos revisados habían sido rechazados por los trabajadores (*Más Reformas Mejor Trabajo*, 2021). El hecho anuncia que la gran mayoría de sindicatos corporativos —y por consiguiente, la gran gama de contratos de protección prevalecientes— están siendo aprobados por los trabajadores.

El reporte de la MSN (2021) sobre la legitimación de contratos advierte también estos resultados y los atribuye —entre otros— a

[...] las debilidades en el diseño del proceso de legitimación de los contratos colectivos, como el hecho de confiar al sindicato dominante (o en posesión del contrato) el control total de organizar, conducir y reportar los votos de la legitimación; la falta de monitoreo de parte de las instituciones del Estado de las acciones de empleadores y sindicatos previo a los cotos de autenticación; y la falta de acceso público a la información sobre los resultados de la votación y los hallazgos de investigación sobre las demandas de trabajadores relativas a irregularidades cometidas (trad. de los autores) (MSN, 2021: 3).¹⁷

Este breve recuento refleja lo complicado que puede estar siendo la transición hacia un nuevo modelo laboral. Las complicaciones, plagadas de oscuros más que de claros, son indicados por múltiples elementos. Primero, hasta la fecha sólo ha habido dos sacudidas a las estructuras sindicales del viejo corporativismo mexicano. Han ocurrido, significativamente, en la automotriz, con los casos de GM Silao y de Tridonex, en la frontera Tamaulipas.

En GM Silao, Estados Unidos (apoyado por la canadiense Unifor) presentó una queja bajo el método de respuesta rápida del T-MEC después que se declararon múltiples anomalías e irregularidades durante el voto de legitimación del contrato

¹⁷ El reporte de la MSN es una aportación extraordinaria pues es el primer estudio que efectúa un seguimiento sistemático a uno de los aspectos críticos en la implementación de la reforma laboral en México, como lo es la legitimación de contratos colectivos. Sus resultados subrayan el relieve de escalar en cantidad y calidad este tipo de trabajos.

colectivo afiliado a la Confederación de Trabajadores de México (CTM), entre otras: *destrucción de boletas, restricciones en la votación, retención de contratos de los trabajadores antes que se realizara la votación, amenazas hechas a los trabajadores y la incapacidad de la central de cumplir con las solicitudes de las autoridades mexicanas*. El proceso fue repuesto en agosto de 2021, y —en lo que vino a ser el evento sindical más vigilado en la historia de la región toda—, los trabajadores votaron mayoritariamente contra el contrato colectivo en manos de Tereso Medina, de la CTM, uno de los más poderosos representantes del sindicalismo corporativo de protección prevaleciente en el país.

Sin embargo, qué contrato prevalecerá y en manos de qué sindicato quedará está aún por verse. Si bien en la disputa figura el Sindicato Independiente de Trabajadores y Trabajadores de la Industria Automotriz —una nueva entidad independiente apoyada por Unifor—, en el otro extremo se encuentran los intereses cetemistas por esa titularidad —representados por el Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados de la Industria de Autotransporte, Construcción, de la Industria Automotriz, Autopartes, Similares y Conexos de la República Mexicana (CTM).

En la autopartista Tridonex, filial de la firma estadounidense Cardone, el Sindicato Nacional Independiente de Trabajadores de Industrias y Servicios Movimiento 20/32 (SNITIS) presentó a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) una demanda de titularidad del contrato colectivo. Después de despidos, amenazas a los dirigentes y quejas de que se les negaban los derechos de libre asociación y negociación colectiva, la U.S. Trade Representative (USTR) presentó lo que vino a ser la segunda queja bajo el mecanismo laboral de respuesta rápida. En agosto, la misma representación anunció que llegó a un acuerdo con la empresa en la que ésta se compromete a proporcionar indemnización, pago retroactivo y un compromiso con la neutralidad en futuras elecciones sindicales.

Segundo, *sensu contrario* de lo previo, en el resto de frentes los dirigentes sindicales de las centrales corporativas de la CTM, la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y similares reportan estar cumpliendo los procesos sin contratiempos. El mismo Tereso Medina reporta a GM Silao como el único traspíe de los ciento ochenta contratos colectivos que detenta en algunas de las automotrices más importantes.¹⁸ Los ejemplos se multiplican. En El Bajío, el Sindicato de Trabajadores de la Industria Metal Mecánica, Automotriz, Similares y Conexos de la República Mexicana (Sitimm), otra entidad sindical (de origen cetemista) crucial en la industria automotriz, reporta un proceso de adecuación de estatutos y de legitimación de contratos sin contratiempos. Estamos hablando de una entidad que cubre ciento cincuenta y seis empresas/contratos, con

¹⁸ En El Bajío, el sindicato “Manuel Trujillo López” de Tereso Medina tiene bajo control cuarenta y seis empresas de autopartes.

cerca de sesenta mil trabajadores, en los cruciales estados industriales de Guanajuato, San Luis Potosí, Querétaro y Jalisco.¹⁹

Desde Sonora, en la frontera norte, el dirigente regional de la CTM, Javier Villareal, señala que han legitimado contratos más del 90 por ciento de sus ciento veinte mil afiliados, con aprobaciones del 95 al 99 por ciento (López Moreno, 2021). Incluso en BMW, en uno de los procesos de legitimación de contratos de septiembre de 2021, el 90 por ciento los trabajadores votaron por la ratificación de su contrato colectivo; esto es, por un contrato en manos de la CTM, el cual se firmó antes de que la planta abriera, tipificando un tradicional contrato de protección. El caso de BMW es significativo porque cuando se firmó el contrato en 2018, se denunció internacionalmente que los trabajadores se habían atado a recibir un salario de 1.1 dólar por hora.

Más aún, es de subrayarse que, hasta ahora, han sido empresas automotrices donde se han concentrado los principales casos en disputa. Justamente donde el gobierno estadounidense, y los parámetros del T-MEC, han colocado mayor acento. Ello sugiere que, en los sectores no sujetos al escrutinio de los mecanismos norteamericanos provistos por el tratado, las grandes empresas del Estado y las miles de mipymes, la suerte de progreso de la democracia sindical y el sindicalismo independiente será más penoso. En el caso de estas últimas el problema empieza con el hecho de que su tamaño (y recursos) hacen prohibitivo su sindicalización —luego, el hecho de que sus trabajadores puedan contar con un contrato colectivo de trabajo. Recordemos que la LFT (art. 364) establece que “los sindicatos deberán constituirse con un mínimo de veinte trabajadores”, lo que choca frente a la realidad del 95 por ciento de las empresas del país —esto es, establecimientos micro que cuentan con diez o menos empleados. Ello, sin adentrarnos en la realidad que las dos millones que operan en la informalidad, no pagan salarios establecidos ni proveen seguridad social alguna.

Por cuanto a las empresas y dependencias del Estado, considérese, por ejemplo, un sindicato celebre por su poder (bajo el control de ochenta y nueve mil obreros), la corrupción y la riqueza mal habida de sus dirigentes, como es el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República mexicana. En él, hasta hoy, las estructuras dominantes han salido triunfantes en la mayoría de las elecciones seccionales que se han celebrado en el último bimestre del año. Todo ello en preparación a la renovación de la dirigencia nacional, que ocurriría en enero 2022, misma que ha sido controlada por Carlos Romero Deschamps.²⁰

¹⁹ El Sitimm reporta entre sus empresas contratadas treinta y ocho mexicanas, cuarenta y cuatro de Japón, veinticuatro de Estados Unidos, diecisiete de Alemania, cinco de España, cuatro de Francia y el resto de Canadá, China, Inglaterra e India, entre otros. Cfr. Reyes (2021).

²⁰ Romero Deschamps ha sido descrito como uno de los políticos sindicales más corruptos del país. Se retiró formalmente en 2021. Empero, se da por sobreentendido que sigue ejerciendo el poder tras bambalinas.

El que los sindicatos tradicionales estén transitando a la legitimación de sus contratos (de protección) sin grandes contratiempos, contando con la aprobación de los trabajadores mismos, anuncia —como señala la MSN— “las debilidades en el diseño del proceso de legitimación de los contratos colectivos”. En un sentido más profundo, no obstante, puede revelar que —como Bensusán *et al.* (2022) y Covarrubias y Bensusán (2022) anticiparon— sigue exhibiéndose la gran capacidad de adaptación del sindicalismo corporativo y de protección del país; una capacidad que les permite “capotear el temporal”, hacer cambios para no cambiar y poner freno en última instancia a la transformación laboral.

La carencia de recursos de las instituciones del trabajo para supervisar y alentar la transformación es aquí vital. El estudio de Covarrubias (2020a) sobre la inspección del trabajo en México describe la debilidad de las instituciones del trabajo para inspeccionar —y, en última instancia, asegurar— la aplicación de la ley en cuatro frentes: números, capacidades, recursos y competencias de la inspección. Dos datos son contundentes: *a)* La STPS cuenta con 450 inspectores para una población trabajadora de 36 400 000 —esto es, 80 000 trabajadores por inspector; *b)* estudios de campo del autor indican que la cobertura de inspecciones apenas alcanza del 2 al 3 por ciento de empresas, en tanto en sectores del campo es prácticamente nula (Covarrubias, 2020b: 17-20). Dadas estas limitaciones, es previsible que la STPS —y para el caso el CFCRL— no cuentan con capacidades para monitorear e inspeccionar los procesos de legitimación contractual-sindical, a pesar de que la ley y los protocolos respectivos los facultan para ello.²¹

Mención aparte merecen las contribuciones de Estados Unidos para fortalecer las instituciones del trabajo en México y apoyar la implementación de lo previsto en el T-MEC. En horizonte a 2022 ese país tuvo destinados ciento treinta millones para reforzar la construcción de capacidades laborales en una serie de proyectos específicos, en adición a los ciento ochenta que su Congreso destinó en los dos primeros años del T-MEC (Hernández, 2021). Con todo y lo valioso de estas contribuciones, tienen la limitación de ser asignados a instituciones *lobystas* y consultoras cercanas a D.C. que con frecuencia desconocen las realidades locales. Ello eleva extraordinariamente sus costos de oportunidad y actuación, pues a sus costos de personal y administración —de suyo elevados— agregan una pronunciada curva de aprendizaje. De ahí que los recursos aplicados en México, vía proyectos específicos para fortalecer las instituciones del trabajo, se reducen grandemente.²²

²¹ En particular referimos el Protocolo para Legitimación de Contratos Colectivos: CFCRL (2021).

²² Estimaciones preliminares de los autores sitúan estos costos de oportunidad, actuación, *overhead*, administración y aprendizaje en alrededor de dos tercios del monto total destinado a un proyecto determinado.

DEBATE Y CONCLUSIONES

Los ALC en la región de América Latina y el Caribe han tenido resultados concretos decepcionantes en el terreno laboral, notablemente a nivel local (USDOL, 2015). Aunque la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos asegura que algunos países de América Latina —Chile, Colombia, Panamá y Perú— han cambiado sus leyes laborales para cumplir con las normas internacionales después de la ratificación de los tratados de libre comercio, sus mismos gobiernos no siempre aseguran la aplicación de las leyes y regulaciones laborales. Así, como indica Aaronson (2010), esos acuerdos hasta ahora no siempre han conducido a mejoras definitivas en la observancia de los derechos y condiciones laborales. Adicionalmente, en algunas instancias, Estados Unidos no ha soportado sus acuerdos comerciales con recursos que puedan paliar las grandes carencias locales para la construcción de capacidades y la calificación de los oficiales públicos en materia de protección de los derechos humanos laborales.

El T-MEC ha tenido el mérito de sacar a la luz a nivel transnacional los abusos laborales del viejo modelo laboral mexicano. Esto ha sido particularmente así en una industria estratégica como la automotriz, donde las fuerzas de gobierno y sindicales de Estados Unidos han dedicado una mayor vigilancia y están haciendo un esfuerzo tasable por contribuir a avanzar los derechos laborales y sindicales. Más aún, con la tercera generación de arreglos laborales que representa el T-MEC, se ha alentado la creación del marco de obligaciones laborales más completo y vinculante para los tres países, y de manera ejemplar, sobre un país latinoamericano.

Pero —al igual que lo ocurrido en el resto de América Latina—, las reformas y disposiciones laborales tienen un larguísimo camino por recorrer antes de traducirse en un nuevo modelo laboral soportado por los pilares de las realidades institucionalizadas y la acreditación de los actores participantes. Como Aaronson (2010) nota, esos problemas son problemas del Estado de derecho (el imperio de la ley) y no pueden ser atendidos enfocándose simplemente en los derechos laborales *per se*.

El resultado final para la industria y los trabajadores en el marco de la nueva ley laboral mexicana y las disposiciones contenidas en el T-MEC estará en función de los escenarios que sobrevengan del accionar de fuerzas opuestas. A las fuerzas institucionales —del T-MEC a las nuevas instituciones del trabajo en México previstas por la nueva ley del trabajo—, se opondrán la prevalencia de un poderoso sistema de corporativismo político que hoy como antes sigue obstaculizando las reformas laborales. No hay que olvidar que alrededor del 90 por ciento de los trabajadores sindicalizados en México se encuentra cubierto por sindicatos de protección patronal. Por otra parte, los mecanismos vinculantes de la tercera generación de arreglos laborales aportada por

el T-MEC y los mecanismos de respuesta rápida para atender y corregir violaciones a los derechos laborales, requieren una alineación política progresista (y una buena fe) que prevalece ahora en México, Canadá y en Estados Unidos. Mas esta alienación no siempre durará y lo que podrá ocurrir en su ausencia es un terreno ignoto.

En contra del cambio de modelo laboral se interpondrá también la falta de recursos y capacidades de las instituciones del trabajo. Como la OIT señala, problemas potenciales relacionados a la continua violación de los derechos laborales en países bajo observación, descansan en la debilidad de sus instituciones domésticas —dentro de otros. A este respecto, el fortalecimiento de los actores sociales aparece como de los factores más importantes en camino de un cambio endógeno duradero capaz de provocar efectos de largo plazo; tal como se espera en los tratados y no simplemente dependiendo de su ratificación *per se*. Más aún, el estudio de la MSN sobre la legitimación de contratos exhibe los múltiples problemas de diseño que existen en este proceso y las complicaciones adicionales que devienen de la falta de recursos de las instituciones del trabajo; carencia de recursos de todo tipo; en número, capacidades, competencias para inspeccionar y lograr la aplicación de la ley —como indica Covarrubias (2020a)—, y que escasamente es resuelta por las limitaciones en los diseños de apoyo de fondos para el trabajo provenientes de Estados Unidos.

Por otra parte, la complicada evolución de los procesos de legitimación sindical y adecuación de estatutos que se ha presentado en México hasta ahora, subraya la proverbial capacidad de resistencia, adaptación y simulación de los sindicatos corporativos (Bensusán *et al.*, 2022), de forma que, ello junto con la fragmentación, debilidad y divisionismo de los sindicatos independientes, pueden terminar por frustrar el que las disposiciones laborales de la LFT y del T-MEC —incluyendo sus mecanismos de respuesta rápida—, garanticen una efectiva representación de los trabajadores.

Las experiencias de otros países latinoamericanos al respecto son contundentes. La debilidad y fragmentación extrema de las organizaciones sindicales, provocada por reformas laborales promulgadas durante épocas de dictadura en los casos de Chile y de Perú, por ejemplo, dificultaron las posibilidades de establecer frentes de luchas comunes con actores de la sociedad civil. Lo mismo ocurrió entre los sindicatos representando a trabajadores permanentes *versus* sindicatos de trabajadores tercerizados y/o subcontratados (Manky *et al.*, 2017), contrarrestando la posibilidad de nivelar hacia arriba las normas laborales existentes, en especial después de la firma de ALC. Éste no es un problema menor, pues la subcontratación, terciarización y/o *outsourcing* se convirtió en toda Latinoamérica en un extendido mecanismo de precarización laboral usado por las empresas, tanto para seguir abatiendo costos y generar una competitividad espuria, como para eludir los pagos de prestaciones y seguridad social a la hacienda pública. Más aún, la subcontratación extendida devino en un

mecanismo adicional para invisibilizar las relaciones de empleo y pulverizar más la labor sindical.

De igual manera, no es un déficit menor el que las firmas de estos tratados no se ha traducido hasta ahora en la creación de relaciones duraderas (y no solamente invocadas según una lógica *ad hoc*) entre las organizaciones sindicales y defensores de los derechos laborales de los tres países, impulsando una verdadera comunidad de intereses y reivindicaciones y marcando así una pauta para el movimiento sindical a nivel transnacional (Dufour-Poirier, en prensa; Kay, 2005; 2011).

Los procesos y evoluciones todavía pueden ser más complicadas en el mar de industrias pequeñas y medianas no estratégicas transnacionalmente, así como en grandes empresas domésticas y en entidades de gobierno; esto es, en los universos laborales, no sujetas al interés de los organismos de fiscalización provistos por el T-MEC y los sindicatos de Norteamérica. De ahí que resultan más que necesarios estudios sobre los abusos perpetrados en estos sectores y las posibilidades de que los tratados nivelen hacia arriba sus condiciones y derechos laborales.

Los escenarios identificados otorgan sustancia a nuestras hipótesis. Esto es, la premisa de que sólo ocurrirá una transformación de las relaciones laborales prevaleciente si y sólo si los cambios legislativos son respaldados y procesados por los diferentes *stakeholders* involucrados en dicho proceso de cambio. O sea, una orquestación desde abajo (*orchestration from below*). Devendrán de ahí impactos a nivel local que se traducirán eventualmente en una legitimidad reforzada (ILO, 2017; Martin *et al.*, 2021; Rennie *et al.*, 2017; Martin, Dufour-Poirier y Villanueva, 2021). Como subraya la OIT:

Cuando se trata del involucramiento de los actores en los acuerdos comerciales, los mecanismos provistos por Estados Unidos han contribuido a elevar la información pública sobre los asuntos laborales. En tanto, en el caso de la Unión Europea los impactos del involucramiento de la sociedad civil son más pronunciados en el contexto transnacional, y han contribuido a facilitar la colaboración entre organizaciones sindicales, militantes de derechos laborales y de género, asociaciones de protección ambiental, etc. En verdad, los promotores de derechos laborales y colaboración entre organizaciones de la sociedad civil tienen un gran rol que cumplir en activar las provisiones laborales contenidas en los acuerdos comerciales, en particular, cuando se trata de resolución de conflictos. No obstante, mientras los compromisos de proveer retroalimentación están presentes en los tratados de Estados Unidos y Canadá, es notable la ausencia de mecanismos formales de actuación (trad. de los autores) (ILO, 2017: 48-73).

Por eso, el potencial éxito de la tercera generación de arreglos laborales y la posibilidad de un tránsito efectivo a un nuevo modelo laboral dependerá —y ésta es

nuestra segunda tesis— de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil (y, por lo tanto, de los sindicatos también), de gozar y desarrollar una actoría que les permita movilizar sus fuerzas internas (*rank-and-file militancy*) para optimizar el uso de estas nuevas oportunidades a nivel político laboral y nivel sindical.

Este estudio ha puesto sobre la balanza un grupo de posibilidades afectando la instalación de un nuevo modelo laboral en México y sus posibles impactos en la industria y el trabajo regional. Que haya un nuevo modelo laboral en México está en el mejor interés de los tres países. Si la tercera generación de arreglos laborales llega a hacer su trabajo queda la posibilidad de un comercio más equilibrado en la región y derivar de ahí efectos de arrastre sobre el empleo y las inversiones de Estados Unidos y Canadá. Este escenario descansaría en la mejora de los salarios en México y la estimulación del mercado interno. En ese escenario y sólo en él, los trabajadores y la industria de los tres países ganarían en conjunto, lo que quizás facilitaría, a su vez, la normalización de una solidaridad transnacional entre los sindicatos mexicanos, canadienses y americanos, y permitiría a largo plazo la implantación de una nueva institucionalidad laboral. En contraste, si la instalación de un nuevo modelo laboral fracasa en México, y todo queda en el papel y las buenas intenciones, las plantas productivas y las sociedades trabajadoras de los tres países pagarán las consecuencias. Se personificarán en la extensión de las políticas de *dumping* social de México, y en una *mexicanización de las relaciones de trabajo en Norteamérica*, con sus mares de empleos precarios y brechas de desigualdad *in crescendo*, a pesar de la ilusión de que el sueño americano aún existe.

FUENTES

AARONSON, S. A.

2010 “Is the Wedding of Trade and Human Rights a Marriage of Convenience or a Lasting Union?”, *Human Rights and Human Welfare*, vol. 10.

BENSUSÁN, GRACIELA

2020 “The Transformation of the Mexican Labour Regulation Model and its Link to North American Economic Integration”, ILO Working Paper 15, Ginebra, ILO.

BENSUSÁN, GRACIELA y ALEX COVARRUBIAS

2016 “Relaciones laborales y salariales en la IAM: ¿vendrá el cambio de fuera?”, en A. Covarrubias, A. Arteaga, G. Bensusán y S. Sandoval, coords., *La industria automotriz en México: relaciones de empleo, culturas organizacionales y factores psicosociales*, México, Red ITIAM/COLSON/CIAD/AM Editores/CLAVE.

BENSUSÁN, GRACIELA y KEVIN MIDDLEBROOK

- 2013 *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*, México, UAM/Clacso/Flacso.

BENSUSÁN AREOUS, GRACIELA, ALEX COVARRUBIAS V. e INÉS GONZÁLEZ NICOLAS

- 2022 "The USMCA and the Mexican Automobile Industry: Towards a New Labour Model?", *International Journal of Automotive Technology and Management*, vol. 22, no. 1.

CAMARILLO, VANESSA

- 2020 "H.R. 5430 A Bill to Implement the Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada Attached as an Annex to the Protocol Replacing the North American Free Trade Agreement", *Trade TankMX*, 30 de junio, en <<https://tradetankmx.com/mexico-frente-al-mecanismo-laboral-de-respuesta-rapida/>>.

CENTRO FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y REGISTRO LABORAL (CFCRL)

- 2021 "Acuerdo por el que se Aprueba el Protocolo para el Procedimiento de Legitimación de Contratos Colectivos de Trabajo Existentes", en <http://www.dof.gob.mx/2021/CFCRL/Protocolo_Legitimacion_ContratosColectivos.pdf>.

COMPA, LANCE y TEQUILA BROOKS

- 2015 *NAFTA and the NAALC: Twenty Years of Trade-Labour Linkage in the Americas*, Filadelfia, Wolters Kluwer.

CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL (CSI)

- 2019 *Informe sobre las violaciones de los derechos sindicales*, en <<https://survey.ituc-csi.org/?lang=es>>, consultada el 6 de julio del 2021.

COOK, MARIA LORENA

- 2007 *The Politics of Labor Reform in Latin America: Between Flexibility and Rights*, University Park, Penn., Pennsylvania State University Press.

COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH)

- 2014 *Del TLC Perú-Estados Unidos: cuando la competitividad se basa en la reducción de los derechos laborales*, Lima, CNDH, 70 pp.

COVARRUBIAS V., ALEX

- 2021 “El T-MEC y la tercera generación de arreglos laborales. Los escenarios probables para el trabajo y la industria regional”, *Norteamérica, Revista académica del CISAN-UNAM*, año 16, no. 1, enero-junio.
- 2020a “La inspección del trabajo en México. Propuestas para un modelo basado en el imperio de la ley”, *Más Reformas Mejor Trabajo*, México, Red de Mujeres Sindicalistas/Fundación C&A.
- 2020b “El T-MEC. Escenarios probables para el trabajo y la industria automotriz regional”, México, Fundación Friedrich Ebert, Cuadernos de Trabajo.

COVARRUBIAS V., ALEX y GRACIELA BENSUSÁN AREOUS

- 2022 “Editorial Special Issue: The North American Auto Sector. From NAFTA to US-MCA, the Road Ahead”, *International Journal of Automotive Technology and Management*, vol. 22, no. 1.

COVARRUBIAS, ALEX y ALFONSO BOUZAS

- 2017 “Employment and Labor Policies in the Auto Industry in Mexico”, en Rudolf Traub-Merz, ed., *The Automotive Sector in Emerging Economies: Industrial Policies, Market Dynamics and Trade Unions Trends & Perspectives in Brazil, China, India, Mexico and Russia*, Berlín, Friedrich-Ebert Stiftung.

COVARRUBIAS, ALEX y SIGFRIDO RAMIREZ, eds.

- 2020 *New Frontiers of the Automobile Industry - Exploring Geographies, Technology, and Labor Challenges*, Nueva York, Palgrave-McMillan.

DEWAN, SABINA y LUCAS RONCONI

- 2014 “U.S. Free Trade Agreements and Enforcement of Labor Law in Latin America”, IDB Working Paper Series 543, U.S. Department of Labor, Labor Rights Report, Bureau of International Labor Affairs.

DUFOUR-POIRIER, MÉLANIE

- 2022 “Building North-South Trade Union Solidarity: Putting Collective Identities at Stake”, *Entreciencias, Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, año 10, no. 24, artículo 4, enero-diciembre, DOI: 10.22201/enesl.20078064e.2022.24.81483 e24.81483
- 2016 “Les identités collectives au fondement de la solidarité syndicale transnationale : analyse de deux syndicats miniers du Pérou”, *Revue Travail, Capital et Société / Labour, Capital and Society*, vol. 46, pp. 1-29.

- 2011 “Construction d’une communauté syndicale internationale: analyse d’une perspective Nord-Sud”, Ph. D. dissertation, Montreal, Human Resources Department, HEC Montreal.

EL FINANCIERO

- 2020 “Hasta 85% de los contratos colectivos existentes se firmaron a espaldas de los trabajadores: Alcalde,” 7 de enero, en <<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/hasta-85-de-los-contratos-colectivos-existentes-se-firmaron-a-espaldas-de-los-trabajadores-alcalde/>>.

GOBIERNO DE MÉXICO

- s. f. Comercio Exterior. Países con Tratados y Acuerdos Firmados con México, en <<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>>, consultada el 20 de febrero de 2022.

HERNÁNDEZ, GERARDO

- 2021 “Reforma laboral en México. Un cambio de 728 millones de dólares... hasta ahora”, *El Economista*, 11 de junio, en <<https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Reforma-laboral-en-Mexico-un-cambio-de-728-millones-de-dolares...-hasta-ahora-20210610-0121.html>>.

INDEPENDENT MEXICO LABOR EXPERT BOARD (IMLEB)

- 2020 “Interim Report”, diciembre, mimeo.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

- 2019 *Censo económico 2019*, México.
- 2018 “Tasa de sindicalización. Derechos sindicales. Recepción del derecho”, en <<https://datos.gob.mx/busca/dataset/tasa-de-sindicalizacion-derechos-sindicales-recepcion-del-derecho>>.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION (ILO)

- 2017 *Handbook of Assessment of Labour Provisions in Trade and Investments Arrangements*, cap. 1, “Trends in Labour Provisions in Trade Arrangements”, pp. 11-16; cap. 4, “Assessing the Effects of Labour Provisions in Trade Agreements”, pp. 37-43; Guatemala: Obligations under Article 16.2.1(a), CAFTA-DR Final Report, 17 de junio, pp. 37-75, 167-201.

KAY, T.

- 2011 *NAFTA and the Politics of Labor Transnationalism*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 310 pp.
- 2005 “Labor Transnationalism and Global Governance: The Impact of NAFTA on Transnational Labor Relationships in North America”, *American Journal of Sociology*, vol. 111, no. 3, pp. 715-756.

LEÓN PALENCIA, I.

- 2012 *Análisis de las cláusulas laborales en los TLC de Canadá y USA con Colombia, su impacto y realidad material en el mundo del trabajo*, Bogotá, Facultad de Derecho / Centro de Investigaciones Sociojurídicas-Universidad Libre de Bogotá.

LÓPEZ MORENO, ANTONIO

- 2021 “Avanza legitimación de contratos colectivos: CTM”, *Ehui*, 2 de diciembre, en <<https://ehui.com/2021/12/avanza-legitimacion-de-contratos-colectivos-ctm/>>.

MANKY, O. ET AL.

- 2017 “Part-Time Miners Labor Segmentation and Collective Action in the Peruvian Mining Industry”, *Latin American Perspectives*, vol. 45, no. 5, septiembre, pp. 120-135.

MAQUILA SOLIDARITY NETWORK (MSN)

- 2021 “Legitimizing Collective Bargaining Agreements in Mexico. What Have We Learned to Date?”, Briefin Paper.

MARTIN, ISABELLE, MÉLANIE DUFOUR-POIRIER y FRANCISCO VILLANUEVA

- 2021 “Against, Before or With Corporate Social Responsibility? Unions’ Perception and Mobilization of CSR Regulation in Transnational Mining Enterprises”, *Canadian Labour & Employment Law Journal*, vol. 23, no. 1, pp. 37-70.

MÁS REFORMAS MEJOR TRABAJO

- 2021 “Sólo .06 por ciento de los contratos revisados son rechazados por los trabajadores”, 11 de noviembre, en <<https://www.masreformasmejortrabajo.mx/index.php/entorno-laboral/reforma-laboral/item/9094-solo-0-6-de-los-contratos-colectivos-de-trabajo-sometidos-a-legitimacion-son-rechazados-por-trabajadores>>.

MORENO BRID, JUAN CARLOS, ROSA GÓMEZ TOVAR, JOAQUÍN SÁNCHEZ GÓMEZ
y LIZZETH GÓMEZ RODRÍGUEZ

- 2021 “Trade Agreements and Decent Work in Mexico: The Case of the Automotive and Textile Industries”, ILO Working Paper 26, 55 pp., en <https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/WCMS_808957/lang-en/index.htm>, consultada el 16 de enero de 2022.

ORBIE, J., L. VAN DEN PUTTE y D. MARTENS

- 2017 “The Impact of Labour Rights Commitments in EU Trade Agreements: The Case of Peru”, *Politics and Governance*, vol. 5, no. 4, pp. 6-18.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

- 1998 “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento”, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, 86ª reunión, 18 de junio, en <<https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-es/index.htm>>.

PACHECO-ZERGA, L.

- 2010 “La legitimidad constitucional de los regímenes laborales especiales”, en Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, eds., IV Congreso Nacional de la SPDTSS: “Retos del derecho del trabajo peruano: nuevo proceso laboral, regímenes especiales y seguridad y salud en el trabajo”, octubre, Cusco, SPDTSS, pp. 803-816.

RENNIE, S., T. CONNOR, A. DELANEY y S. MARSHALL

- 2017 “Orchestration from Below? Trade Unions in the Global South, Transnational Business and Efforts to Orchestrate Continuous Improvements in Non-State Regulatory Initiatives”, *UNSW Law Journal*, vol. 40, no. 3, pp. 1287-1309.

REYES, OSCAR

- 2021 “Cumple Sitimm 50 años de velar por derechos de obreros”, *El Sol de León*, 2 de diciembre, en <<https://www.elsoldeleon.com.mx/local/cumple-sitimm-alejandrorangel-segovia-50-anos-de-velar-por-derechos-de-obreros-7557198.html>>.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (STPS)

- 2021 *El nuevo modelo laboral*, en <<https://reformalaboral.stps.gob.mx/>>, consultada el 15 de diciembre de 2021.

U.S. DEPARTMENT OF LABOR (USDOL)

2015 *United States–Peru Trade Promotion Agreement*, Public Report of Review of U.S. Submission 2015-01 (Peru), Office of Trade and Labor Affairs, 25 pp.

U.S. DEPARTMENT OF LABOR–BUREAU OF INTERNATIONAL LABOR AFFAIRS (USDOL-ILAB)

2019 *United States–Mexico–Canada Agreement (USMCA)*, Labor Rights Report.

Industria cultural y creatividad urbana en América del Norte: una evolución comparativa de la música popular en vivo en la Ciudad de México y Montreal

The Cultural Industry and Urban Creativity in North America:
A Comparative Evolution of Live Pop Music in Mexico City and Montreal

MICHAËL SPANU*

RESUMEN

La economía de los conciertos norteamericanos de música popular ha aumentado de manera significativa con la llegada de las tecnologías digitales, lo cual reforzó su estatus de industria cultural. Sin embargo, la relevancia de la música popular en vivo también proviene de su relación orgánica con el espacio urbano. El artículo trata dos casos localizados, la Ciudad de México y Montreal, con el fin de hacer un retrato matizado y descentralizado del sector de música popular en vivo en América del Norte. A pesar de sus diferencias sociodemográficas, ambas ciudades muestran trayectorias comparables: una refiere al esquema de “ciudad creativa”, mientras que la otra mantiene una fuerte polarización.

Palabras clave: industria cultural, creatividad, espacio urbano, música popular.

ABSTRACT

North American popular music concerts have become economically more significant with the advent of digital technologies, strengthening their status as a cultural industry. However, the importance of live pop music is also rooted in its organic relationship with the urban space. This article deals with two localized cases, those of Mexico City and Montreal, painting a detailed, decentralized portrait of live pop music in North America. Despite their socio-demographic differences, both cities have comparable trajectories: one is that of a “creative city,” while the other is strongly polarized.

Key words: cultural industry, creativity, urban space, pop music.

* Programa de Becas Posdoctorales de la Coordinación de Humanidades/Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); <spanu.michael@gmail.com>.

En los últimos años, tanto las redes de producción creativa, así como las de consumo cultural en América del Norte se han visto fuertemente afectadas por las plataformas digitales y, más recientemente, por la pandemia de COVID-19. Los debates sobre el impacto de estas plataformas fueron numerosos; sin embargo, pocas veces llegaron a tocar el tema de la música popular en vivo. Esto es digno de observarse, pues la economía de los conciertos norteamericanos ha aumentado de manera significativa con la llegada de las tecnologías digitales. Ejemplos de ello son los nuevos modos de grabación y difusión audiovisual de conciertos en línea, así como la venta digital de boletos, la promoción de los conciertos en redes sociales, los festivales masivos, etcétera.

El impacto severo de la pandemia sobre los conciertos también ha atraído una nueva ola de interés por este sector, debido a que se podía contemplar su desaparición y lo que representaba en las sociedades norteamericanas. Si bien se denomina frecuentemente al sector de la música popular en vivo como “entretenimiento”, lo cual permite categorizarlo como actividad no esencial en el contexto pandémico, dicho sector representa una industria meramente cultural, tan crucial como la de la edición, del cine o de la gastronomía (Hesmondhalgh, 2019). En este sentido, no sólo importa su capacidad de generar ganancias y atraer turistas, sino también su poder de crear espacios donde articular, celebrar e institucionalizar identidades y expresiones culturales en constante movimiento, sobre todo en los espacios urbanos y para los jóvenes (Massey, 2005). En otras palabras, la industria de la música popular en vivo está íntimamente relacionada con valores de bien común y afectada por dinámicas políticas, urbanas y tecnológicas (Holt, 2021).

El presente artículo no busca documentar las dificultades de esa industria en tiempos de pandemia, sino integrar a ésta como variable del desarrollo histórico de esa industria en América del Norte. Empieza con una breve presentación de dicha industria en el continente, su dimensión mediatizada y la relación circular que mantiene con el espacio urbano. En la segunda parte, tratamos dos casos localizados: la Ciudad de México (CdMx) y Montreal, con el fin de hacer un retrato matizado y descentralizado del sector de la música popular en vivo en América del Norte. A pesar de sus diferencias sociodemográficas, ambas ciudades muestran trayectorias de desarrollo del sector de la música popular en vivo bastante similares; en una etapa inicial, las dos ciudades privilegiaron una visión modernista y monumental de la música en vivo; sus escenas musicales locales se desarrollaron principalmente a la luz de la desindustrialización y de ciertas crisis económico-políticas. En el caso de Montreal, se convirtieron en un verdadero pilar de la conversión en “ciudad creativa”, mientras que en la CdMx permanecieron principalmente relegadas a la clandestinidad, aplastadas por los actores hegemónicos y los problemas estructurales del espacio urbano (corrupción, narcotráfico, desigualdad), salvo en el contexto inicial de las redes sociales digitales.

Esta investigación está basada en una amplia síntesis de la literatura sobre ambas ciudades y una serie de entrevistas con profesionales relacionados con la música popular en vivo: dueños de foros, promotores y programadores.¹

EL DESARROLLO DE LA MÚSICA EN VIVO EN AMÉRICA DEL NORTE

Durante un largo periodo las giras de conciertos de música popular tuvieron como objetivo industrial el promocionar un disco,² a pesar de su valor social y cultural para los públicos y artistas (Frith, 2007). Con la llegada de las nuevas tecnologías digitales, el peso económico de los eventos musicales aumentó de manera significativa, dejando en segunda posición a la industria de la música grabada que se encontraba en crisis hasta hace pocos años (Guibert y Sagot-Duvauroux, 2013; Holt, 2010). Antes de la pandemia, el concierto era la primera fuente de ingreso para los artistas en Estados Unidos, a pesar del uso creciente de los servicios legales de reproducción de música bajo demanda, como Spotify. Del lado del consumo, los públicos de conciertos han estado dispuestos a pagar más caros sus boletos de entrada. Para muchos, el concierto en vivo representa una experiencia auténtica que contrasta con la sobremediatización de la sociedad norteamericana actual. Si bien existen numerosas mediaciones digitales de los *performances* musicales, éstas no disminuyen la relevancia de la música en vivo y sus instituciones, al contrario (Holt, 2021). En tiempos de hiperconexión a través de las redes sociales, el valor de estar físicamente presente en un concierto no sólo sigue siendo relevante, sino que crece (Bennett, 2012). Si la pandemia acabó temporalmente con los conciertos en toda la región, también evidenció el interés general por regresar a vivir la cultura de manera presencial y colectiva, a pesar de los riesgos sanitarios, mientras que los modelos virtuales de *performance* en directo no reemplazaron los encuentros físicos y tampoco lograron estabilizarse económicamente (Spanu, 2021).

La relevancia de la música popular en vivo dentro de las redes de producción creativa y cultural norteamericanas prepandémicas se puede resumir en los siguientes puntos:

¹ Todas las entrevistas fueron realizadas en el 2021, a partir de una muestra no exhaustiva, debido a las dificultades de obtener respuestas de los profesionales, sobre todo en tiempo de pandemia. La investigación principal se basa en la revisión de literatura y la comparación de casos; las entrevistas tienen un valor ante todo ilustrativo y no demostrativo. Para acotar la investigación no trataremos de todas las modalidades de *performance* musical en público que puedan existir, por ejemplo, los músicos callejeros y salones de baile.

² Nuestra definición de música en vivo se basa en la idea de la interpretación pública de música principalmente original, por lo que está estrechamente vinculada a la industria discográfica enfocada en las novedades, el entretenimiento y los medios de comunicación (Holt, 2010).

- La multiplicación de conciertos en espacios de alta capacidad (arenas, estadios, etc.) y festivales masivos como Coachella en California, Osheaga en Montreal o el Vive Latino en la CdMx.
- El aumento a la remuneración de los artistas (sobre todo los más conocidos) y al precio de los boletos (contrastando con la disminución del precio de la música grabada).
- Las lógicas de “360 grados” por parte de los promotores (gestión de imagen de los artistas, gestión de la venta de boletos, gestión de foros musicales, *management* artístico, etcétera).
- La aparición de empresas multinacionales norteamericanas como Live Nation y Anschutz Entertainment Group (AEG) en Estados Unidos, Operadora de Centros de Espectáculos, S.A. (OCESA) en México³ y Evenko en Canadá,⁴ y la integración horizontal del sector, ya que Live Nation ha comprado una participación del 51 por ciento en OCESA y un 49 por ciento en Evenko.
- La consolidación del gremio a través de asociaciones profesionales como el International Live Music Forum desde 1989 o la Canadian Live Music Association (CLMA) desde 2014.
- El uso de las plataformas digitales para promocionar y consumir música en vivo.

Dentro de estas manifestaciones, la fusión entre la organización de conciertos y la venta de boletos digitales ha sido un punto clave. Tradicionalmente, un boleto de concierto consistía en un simple derecho de entrada a un evento; el boleto se comercializaba localmente antes de dicho evento. Para asegurar la economía de un evento que rebasaba la escena local, los promotores necesitaban tener una buena relación con los medios y tiendas locales para saber si tal o cual artista podía interesar al público. Con la digitalización, la actividad de venta de boletos se transformó en una colecta de datos de clientes, lo cual genera un valor económico nuevo a favor de unos pocos actores. En efecto, los mismos promotores que poseían los servicios de venta de boletos en línea tenían la posibilidad de recuperar los datos de los clientes de sus competidores o simplemente de ampliar su margen de ganancias con la venta de los datos a otras empresas. Este fenómeno provocó una concentración rápida de la actividad de promoción de conciertos en América del Norte, por ejemplo, cuando Live Nation

³ En la CdMx, OCESA opera el Foro Sol, el Palacio de los Deportes, el Teatro Metropolitano, el Autódromo Hermanos Rodríguez y Plaza Condesa; en Monterrey maneja el Auditorio Citibanamex. Además, tiene convenios con infinidad de locales importantes, como el Auditorio Nacional y organiza los festivales masivos como Vive Latino, Corona Capital, Electric Daisy Carnival, Pulso GNP, Coca-Cola Flow Fest y Domination.

⁴ Groupe CH, que incluye las actividades de Evenko y Spectra, es hoy propietario (entre otros) de los festivales masivos Osheaga, Just for Laughs, los Francos de Montreal, el Festival Internacional de Jazz de Montreal, ileSoniq, Heavy Montreal y, sobre todo, de los Montreal Canadiens y los foros Centre Bell, Mtelus y Corona.

se fusionó con Ticketmaster en 2010. Al mismo tiempo, las redes sociales como Facebook empezaron a generar y comercializar datos y servicios relacionados con los perfiles de los consumidores potenciales, ofreciendo nuevas oportunidades para promotores emergentes. Para algunos autores, dicha evolución marca la última etapa de un proceso de institucionalización comercial de una actividad, la música en vivo, que tenía una dimensión más ciudadana (Holt, 2021), cuando otros destacan los valores sociales y culturales que sigue fomentando (Van der Hoeven y Hitters, 2019).

Sin embargo, la relevancia de la música en vivo no proviene solamente del crecimiento de las tecnologías digitales. El impacto de la música sobre el espacio urbano y la vida colectiva, tanto como ritual, industria y patrimonio, es antiguo (Picaud, 2021; Holt, 2021). Este aspecto se manifiesta a través de la articulación entre la producción escénica urbana y las estéticas globales que generan importantes relaciones afectivas y una economía más o menos informal (Straw, 1991), sobre todo para los jóvenes (García Canclini y Urteaga, 2011). Las escenas locales son espacios de experimentación social y cultural que pueden terminar alimentando nuevos modelos de producción cultural hegemónicos, por ejemplo, cuando la escena punk de Los Ángeles durante los años ochenta se delocalizó en el desierto para escapar de la persecución policiaca, inspirando a los creadores de los festivales masivos de hoy como Lollapalooza, Burning Man y Coachella (Swezey, 2018).

Más aún, cada vez se toma en cuenta en mayor medida a la música popular en vivo por la manera en que participa directamente en los procesos de cambio urbano, sobre todo la gentrificación (Picaud, 2021). Por un lado, ciertos foros atraen a nuevos públicos en zonas marginadas y participan en la revalorización de su imagen. En este sentido, la música popular en vivo es considerada como agente de desarrollo y de mezcla social. Por otro lado, los foros pueden ser vistos como motores de gentrificación, sobre todo cuando operan de manera comercial, sin considerar el barrio donde se encuentran. Existen también vínculos más institucionales que hacen que el sector de la música popular en vivo se vuelva una herramienta de desarrollo urbano; el ejemplo más claro es sin duda el de Austin, Texas, que se declaró “capital de la música en vivo” en 1991, generando una imagen creativa única en el mundo; su festival anual South by Southwest (sxsw) llegó a ser uno de los encuentros clave de la industria musical global. Junto con empresas privadas, las autoridades públicas locales de varias partes del mundo invierten cada vez más en festivales para cambiar su imagen e impulsar nuevas dinámicas urbanas (regeneración de zonas abandonadas, turismo, etc.); este fenómeno es más conocido como “festivalización” (Holt y Wergin, 2013).⁵ En reacción

⁵ Tiene las siguientes características: 1) el creciente uso de los espacios públicos urbanos para eventos culturales; 2) el uso de eventos música popular para promover agendas sociales y económicas, sobre todo a

al discurso de innovación y emancipación de la industria y de las autoridades, otros actores desarrollaron un discurso crítico acerca de la superficialidad y de la saturación de los eventos culturales; su idea es rehabilitar al público de los conciertos como ciudadano y no solamente como consumidor (Holt, 2021).

UNA APROXIMACIÓN COMPARATIVA DE LA MÚSICA POPULAR EN VIVO EN AMÉRICA DEL NORTE: MONTREAL Y LA CIUDAD DE MÉXICO

A partir de la argumentación precedente, observamos que existe, por un lado, un fortalecimiento de la música en vivo como industria y un crecimiento de su dimensión comercial y, por el otro, una relación cada vez más compleja, instrumental, entre dicha industria y el desarrollo urbano; esto legitima el uso de una focalización metropolitana para observar en más detalle cómo estos fenómenos se expresan en América del Norte. En la siguiente sección, buscamos observar cómo se consolidaron las industrias de música en vivo en función de las particularidades de los espacios urbanos donde se desarrollaban y cómo esta evolución afectó al espacio urbano. Para ello, consideraremos los casos de la CdMx y Montreal. Ambas ciudades son interesantes de analizar porque comparten una posición periférica dentro del circuito internacional de música popular. La diferencia en el tipo de cambio de la moneda dificulta la compra de espectáculos de artistas globales y la lejanía de los centros de la industria obliga a los artistas a exportarse para tener más oportunidades o generar economías y redes (Cummins *et al.*, 2012). Estas asimetrías son más agudas en el caso de la CdMx, pero la capital mexicana también se beneficia por tener una población mucho más amplia, lo cual ofrece otras oportunidades. Tanto en México como en Canadá, organizar conciertos forma parte de las industrias culturales y creativas caracterizadas por sus ecologías de proyectos, sus *clústers* económicos y sus vínculos transnacionales (Mercado Celis, 2020). Es una industria con una parte formal e informal, con la confianza como el valor número uno para desarrollarse como promotor de conciertos. Ambas ciudades tienen un circuito de foros y festivales que mezcla estéticas *mainstream* y de nicho, espacios informales (Do-It-Yourself) y otros más formales, incluso *arenas* (por ejemplo la Arena CdMx y el Centro Bell) y promotores hegemónicos. La economía del circuito privado depende ampliamente de actividades paralelas a la venta de boletos, como la venta de alcohol, lo cual afecta mucho la repartición de los estilos de música en los espacios. Para compensar, las dos economías también recurren a los

través de un discurso sobre la “innovación” por parte de las autoridades públicas; 3) la mediatización digital de la cultura escénica para llegar a un público más amplio no especializado; 4) la carnavalización y masificación de los eventos culturales en forma de efectos, coreografías e instalaciones espectaculares.

patrocinios privados. De forma más marginal, las dos ciudades están vinculadas por ciertas escenas, flujos de artistas y profesionales, sobre todo en el ámbito de la música electrónica y experimental, como ilustra el festival Mutek, que comenzó en Montreal antes de exportarse a México. Más allá de las diferencias sociodemográficas de ambas ciudades, la mayor distinción entre sus sectores de música popular en vivo viene del sistema de subvención, que es más fuerte en Montreal que en la CdMx por la cuestión del apoyo a la cultura francófona que existe desde los años setenta y sobre todo durante los noventa. Esto permite la existencia de un circuito alternativo de artistas, promotores y locales (*venues*) mucho más importante. Otra diferencia es el nivel de violencia y de impunidad muy alto en México en comparación con Canadá, lo cual afecta profundamente las actividades nocturnas y culturales. Podemos plantear la hipótesis de que estos aspectos impactan la relación entre ciudad y música en vivo en América del Norte. En las siguientes secciones, a partir de la evolución comparada del sector de la música en vivo en ambas ciudades, proponemos explicar dicha diferencia y un esquema general del sector en América del Norte.

MONTREAL: DE “ENCLAVE BOHEMIO” A “CIUDAD CREATIVA”

Montreal se caracteriza por la importancia histórica de su vida nocturna festiva, desde la época de la prohibición de Estados Unidos a los festivales musicales actuales. Dicho pasado ha dejado una huella cultural ampliamente documentada a pesar de variaciones significativas. Después de una época dorada para los músicos y promotores, la ciudad fue “limpiada” por la administración de Jean Drapeau y su modernismo autoritario a partir de 1954 (Weintraub, 2004). A nivel de la provincia, durante los años sesenta, el poder creciente de los quebequenses francófonos abrió caminos para una nueva escena musical y fue el punto de partida del sistema de apoyo que sigue existiendo hoy en día. Sin embargo, la llegada del Partido Quebequense al poder en 1976, junto con la desindustrialización y el crecimiento de Toronto, hizo que Montreal entrara en crisis (Germain y Rose, 2000). La mayoría de las disqueras internacionales se fueron de Montreal. Promotores que empezaron en los ochenta recuerdan la falta de foros y la búsqueda de opciones alternativas, como áticos (*lofts*) o iglesias, para organizar conciertos.

A partir de 1984, fuera de las *arenas* como el Forum de Montreal (antes Centre Bell) donde se realizaban conciertos comerciales nacionales o internacionales (y sobre todo partidos de hockey), sólo existían unos pocos lugares donde organizar conciertos regulares con artistas emergentes, pequeños, locales o extranjeros; uno de ellos, Les Fourfoules électriques, tuvo éxito gracias a los artistas alternativos que albergó (Nirvana,

Nick Cave, Nine Inch Nails, L7), lo cual también permitió el crecimiento de los promotores locales. Empezaron a organizar conciertos en recintos más grandes y de estándar más alto, como el teatro Rialto y el Spectrum. El barrio denominado Le Plateau fue el centro del crecimiento de la música popular en vivo (Stahl, 2015), el cual tiene una relación significativa con el desamparo del espacio urbano debido a la crisis. Por un lado, el Red Light, el barrio que rodeaba Les Foufounes, tenía mala fama porque atraía una población de marginales, lo cual generó mucha persecución policial en el local (Girard, 2003). Por otro lado, bodegas y apartamentos amplios tenían un precio muy accesible, atraían artistas de muchas partes de Canadá y ofrecían oportunidades de crecimiento a nivel global. Para las empresas de espectáculos, había espacio para reunir un equipo, la mano de obra no era costosa, era más fácil conseguir técnicos y bailarines, podían importar los mejores sistemas de sonido del mundo y hacer giras por toda Norteamérica con ellos, desde Montreal. Un buen ejemplo de esa dinámica es la empresa Evenko, emanación de la familia Molson, dueña del equipo profesional de hockey sobre hielo Montreal Canadiens y muchos otros negocios como el recinto Bell Center. Fundada en 2002, esta empresa se convirtió rápidamente en líder de la promoción de conciertos y festivales en Canadá, pues dio un giro más comercial a la música en vivo y nuevas relaciones con un campo económico no solamente vinculado con la industria musical. De manera general, el crecimiento de la música popular en vivo no se fue de manera totalmente autónoma o alternativa, sino a través de colaboraciones con actores más establecidos, como Donald K. Donald (encargado de las giras de Pink Floyd, Led Zeppelin y Rolling Stones en Canadá), y de un sistema de apoyo público a la cultura y contra el desempleo.

A finales de los noventa, algunos músicos fundaron nuevos locales con la idea de ofrecer más espacios adecuados al desarrollo de la escena local. Podemos mencionar La Casa del Popolo y La Sala Rossa, ambas fundadas por Mauro Pezzente de la agrupación Godspeed You! Black Emperor, pilar de la escena alternativa de la ciudad. Junto con la multiplicación de espacios de *performance* y socialización, por ejemplo en Mile End a partir de la década del 2000 (Straw, 2018), hay que recordar el papel crucial de las universidades en la efervescencia creativa local, así como la proximidad de las industrias culturales norteamericanas, especialmente en Nueva York. Todo esto convirtió a Montreal en una “utopía escapista de clase media” o “enclave bohemio” (Stahl, 2015) durante un tiempo, donde la experimentación musical era de rigor (Della Faille, 2005).

El alejamiento de los centros de la industria musical dominante se ha compensado con un fuerte espíritu de iniciativa, especialmente respecto a la creación de redes independientes dedicadas a la promoción de la creación local, por ejemplo Coup de coeur francophone o el festival Pop Montreal (Cummins *et al.*, 2012). Una de

las particularidades de estas redes es que no tenían objetivo de lucro, a la manera de los grupos asociativos franceses, por ejemplo (Guibert y Sagot-Duvauroux, 2013). Estas redes asociativas recibían generalmente fondos públicos a través de políticas *top-down* que también iban dirigidas a músicos, sellos, locales y promotores, la mayoría estando en Montreal.⁶

La presencia de una gran población francófona en Montreal disuadió a los grandes sellos de penetrar en el mercado, lo que también permitió que floreciera una escena independiente con sus organizaciones asociadas. En el caso de la música en vivo, dicha presencia hizo que los promotores locales tuvieran un rol particular, incluso los que trabajaban estéticas anglosajonas, lo cual generó ciertos conflictos con el *management* de los artistas extranjeros. En otras palabras, Montreal es una ciudad de mucha idiosincrasia; que un artista toque en un estadio en Toronto no significa que pueda hacer lo mismo en Montreal, pero el mánager pide la misma cantidad de dinero para ambas ciudades porque son de tamaño comparable. Además, los promotores anglófonos rara vez se dirigen a los artistas francófonos (excepto los DJ), mientras que los promotores francófonos se dirigen a los artistas de idioma inglés o francés. De manera casi circular, existen ciertas diferencias entre las preferencias estéticas y donde se tocaba la música para el público francófono o anglófono (Cummins *et al.*, 2012). Hasta la fecha, los anglohablantes son minoritarios en números pero mayoritarios simbólicamente por sus relaciones privilegiadas con las industrias culturales hegemónicas de América del Norte (Stahl, 2015). Esto genera un tipo de cosmopolitismo ambivalente, donde la música en inglés puede interesar a un público francófono bajo ciertas condiciones, pero lo opuesto casi nunca ocurre. En otras palabras, la identidad

⁶ A nivel provincial, el sentimiento de solidaridad entre los francófonos y la necesidad de promover la cultura en Quebec condujeron a la primera política cultural de la provincia en 1992. Esta política creó dos organismos públicos de subvención: el Consejo de las Artes y las Letras de Quebec (Conseil des arts et des lettres du Québec, CALQ) y la Sociedad de Desarrollo de las Empresas Culturales (Société de développement des entreprises culturelles —Sodec—). Ambas proporcionan financiación a una serie de industrias culturales en Quebec, pero el CALQ se centra más en los artistas y las organizaciones de artistas, mientras que la Sodec apoya a las empresas incorporadas. En 2009-2010, el CALQ concedió 24 800 000 dólares para apoyar la música en Quebec (una gran parte se destinó a organizaciones de música clásica) (CALQ, 2011). La Sodec, por su parte, concedió 9800 000 a los solicitantes de su programa “Musique et variété”. Es más activo en el apoyo a las partes de promoción y comercialización de la industria musical (entrevista con representante del CALQ). La financiación de las artes también existe a nivel federal y municipal. A nivel federal, el Consejo Canadiense de las Artes (Canada Council for the Arts —CCA—) concedió 7 800 000 dólares a artistas y organizaciones musicales de Quebec en 2009-2010. A nivel municipal, el Conseil des arts de Montréal (CAM) apoya las artes desde su creación en 1956; en 2010, concedió 1 900 000 dólares a diversas organizaciones musicales. En conjunto, los organismos que conceden ayudas aportan aproximadamente 56 600 000 dólares al año a la industria musical de Quebec (CALQ, 2011), lo que impulsa significativamente la industria musical de Montreal. El dinero, en su mayor parte público, apoya muchas actividades diferentes, como la producción de discos, la promoción, el *marketing* y las giras; también ayuda a pagar la asistencia de los profesionales a ferias y conferencias, y apoya a las organizaciones de artistas y de la industria. Por ejemplo, L’Association québécoise de l’industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ), una asociación de empresas musicales independientes de Quebec, recibe financiación de Heritage Canada y de la Sodec (Cummins *et al.*, 2012).

musical de Montreal está parcialmente fragmentada, pero de una forma no tan conflictiva, sino dinámica (Della Faille, 2005; Gingras, 2019).

Entre el estilo de vida bohemio y de convivencia, un crédito fiscal para el sector multimedia y un sector cultural independiente sólido con vínculos con empresas de producción cultural de alcance internacional (música grabada y en vivo, pero también el circo, la danza y el videojuego), Montreal se convirtió en un prototipo de ciudad creativa (Cohendet *et al.*, 2010). Esto generó un interés fuerte por parte de la municipalidad, quien quiso acompañar y empujar esta dinámica creativa a través de políticas dirigidas a barrios específicos, sobre todo a partir del 2005 y con un enfoque sobre la industria del entretenimiento y el turismo (Lussier, 2015).⁷ Este enfoque articula la narrativa sobre el pasado festivo de algunos barrios de la ciudad (por ejemplo el *faubourg* Saint-Laurent) con el modelo estandarizado de reactivación urbana a través de la llamada economía creativa y los eventos culturales (Barrette, 2014). Lejos de ser una simple iniciativa *top-down*, esta intervención pública se llevó a cabo en colaboración con organizaciones de artistas y ciudadanos (Lussier, 2019).

Hoy en día, Montreal es la ciudad con el mayor presupuesto dedicado a la cultura y La Place des arts es la infraestructura cultural más importante en todo Canadá (Moser *et al.*, 2019). El Quartier des spectacles es, sin duda, el proyecto más icónico de la inversión pública en la industria del entretenimiento; en un kilómetro cuadrado de superficie, agrupa ochenta lugares de difusión cultural con aforo de veintiocho mil personas repartido entre treinta foros, lo cual representa el 80 por ciento de los foros de la ciudad, cuatrocientas cincuenta empresas culturales, según las cifras oficiales de la municipalidad. Nació de la propuesta de Jacques Primeau, expresidente de la Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (Adisq) durante el "Sommet de Montréal" del 2002, y resulta de una inversión masiva (ciento veinte millones) a nivel federal, estatal y municipal. Tiene una gobernanza propia a través de la asociación Le Partenariat. Esta institucionalización urbana acompaña a la institucionalización comercial del espectáculo en vivo a nivel global, como se ha mencionado en la primera parte del artículo. Mientras que algunos lo ven como un éxito de la regeneración urbana y una consagración del proyecto modernista de Jean Drapeau, otros señalan cómo ha generado un fenómeno de gentrificación intenso (Loison, 2013). Después de la creación del Quartier des spectacles, nuestros informantes reportaron trabas administrativas para conseguir permisos y desarrollar

⁷ Por ejemplo, podemos pensar en los proyectos de reurbanización del Quartier des spectacles, anunciado éste en 2003 con el objetivo, en particular, de mejorar el acceso a los teatros, así como el desarrollo de las plazas públicas; del Quartier de l'innovation en 2011, un proyecto de planificación para un sector del centro de la ciudad, y del Quartier international, lanzado en 1999 con el objetivo de ofrecer un entorno con un diseño exclusivo mediante planificación y mobiliario urbanos, entre otros.

proyectos de música en vivo en otras zonas, lo que generó una transición de la zona de un espacio de producción y creación a un espacio de consumo de productos culturales; para la municipalidad, era más fácil concentrar las actividades y tener menos interlocutores. Sin embargo, organizar un concierto en el Quartier des spectacles cuesta mucho más que en otras partes, aunque en el Plateau sea cada vez más caro también. En otras palabras, un proyecto dedicado a la promoción de los eventos musicales terminó excluyendo una parte del sector, la parte menos comercial.

Así, tras un periodo dorado y ante esta particular forma de institucionalización de las artes escénicas, la riqueza y diversidad de la oferta de conciertos parece haber tocado techo, o incluso haber retrocedido. Además, todavía existen lugares que operan sin licencia adecuada o que no la pueden pagar;⁸ durante la década de 2010 se produjo una oleada de cierres sin precedentes en Montreal, sobre todo de lugares gestionados por los propios integrantes de las escenas y no por corporativos externos, principalmente debido al aumento de los alquileres.⁹

Otras dificultades persisten para los locales independientes, por ejemplo, los que cierran debido a una legislación arcaica sobre el ruido (medidas subjetivas, multas desproporcionadas, poca representatividad de los denunciantes, etc.). Existe un diálogo y cierta voluntad política para cambiar la visión punitiva acerca del ruido, como lo muestra el nombramiento reciente de una Commissaire Développement Économique enfocada a los “ambientes sonoros” en la alcaldía de Montreal, pero el marco legal aún sigue siendo el mismo. Además, desde antes de la pandemia, la música quedaba cada vez más relegada a un segundo plano de la economía nocturna basada en el restaurante o el bar, es decir, formas de ocio que eliminan el escenario en favor del encuentro social, profesional (*networking*) o emocional (*dating*) (Straw, 2018).

El hecho de que muchos foros independientes tengan un modelo económico basado en la venta de alcohol genera también una dificultad para que la autoridad los reconozca como parte del sector cultural. Al revés, los lugares que reciben subvenciones tienen condiciones de venta de alcohol restringidas y una infraestructura rígida, lo cual afecta su posibilidad de recibir cierto tipo de conciertos, sobre todo lo que sale del marco pop, rock y canción de autor francófona, por ejemplo, las músicas electrónicas o el rap (género más escuchado en las plataformas de *streaming* en Québec) (Bélanger, 2020). En respuesta, se desarrollaron muchos locales *DIY* (*do-it-yourself*, hazlo tú mismo) y/o ilegales, que competían con los que luchaban legalmente por

⁸ Alrededor de treinta mil dólares canadienses para un foro de ochenta a cien personas. Las licencias de tipo “occupation” se parecen a las de uso de suelo en México, son otorgadas por la municipalidad, mientras las licencias de venta de alcohol se manejan a nivel de la provincia.

⁹ Podemos mencionar Café Chaos y les Bobards, en 2014 y 2015, y más recientemente Katacombes Co-op y Divan Orange en 2019. Véase Cadotte (2019).

su supervivencia, mientras que otros formaban colectivos, como SMAQ (Salon des métiers d'art du Québec), para apoyarse mutuamente y crear mejores vínculos políticos. Además, la pandemia, más allá de su impacto directo en todo el sector del espectáculo en vivo, reforzó considerablemente la jerarquía que existía, tanto en Montreal como en otros lugares (Picaud, 2015), entre las salas de conciertos formales y los espacios musicales alternativos (ya sea por su estética de nicho, o por su manera de articular público e intérprete, en particular los clubes nocturnos con DJ). De hecho, los primeros han recibido más apoyo y, sobre todo, han podido reabrir de forma prioritaria, pues han sido considerados más “esenciales” que los segundos. En otras palabras, a pesar de un fuerte apoyo público o incluso debido a este mismo, el panorama de la música en vivo en Montreal es más contrastado que lo que deja imaginar la vitrina de ciudad creativa.

CDMx: MUNDOS SUBTERRÁNEOS EXTENDIDOS

E IMPERIOS DEL ENTRETENIMIENTO

Aunque no está tan documentada como la de Montreal, la vida musical nocturna de la capital mexicana ha gozado de la misma aura festiva entre una parte de la población, sobre todo gracias a su red de cabarets durante los años cuarenta y cincuenta (Jiménez, 1991), pero también a sus cafés cantantes en los años cincuenta y sesenta (Arana, 1985). Por la misma razón, ha sido etiquetada como la capital del vicio, especialmente a través de discursos mediáticos y políticos teñidos de clasismo (Pulido Llano, 2017). Así, en un contexto de *boom* económico y bajo la apariencia de modernismo, incluso de cosmopolitismo, gran parte del circuito musical nocturno fue demonizado y perseguido por la policía durante los sesenta, reforzando paradójicamente el mito de la noche como frontera (Melbin, 1978).

Por otro lado, la visión oficial del espectáculo musical se plasmó en proyectos monumentales como el Auditorio Nacional, una infraestructura ecuestre concebida en 1952 que rápidamente abrió sus puertas a actuaciones musicales para el gran público, como las de Pedro Infante, u otras de acento nacionalista (por ejemplo, la obra *Estampas de la Revolución* del Instituto Nacional de Bellas Artes).

La polarización entre lo monumental y lo subterráneo se agudizó cuando la persecución se extendió a todo el ámbito de producción musical rock de los años sesenta. Después del festival de Avándaro, el rock fue visto como una forma de protesta contra la elite política encarnada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Zolov, 1999). En el tenso contexto de los Juegos Olímpicos de 1968 y la masacre estudiantil de la plaza de Tlatelolco, se censuraron las culturas relacionadas con la juventud y se prohibieron la mayoría de los conciertos. En la década de los setenta sólo se

permitía actuar en la CdMx a los artistas que representaban la franja más comercial, como por ejemplo Julio Iglesias o Gloria Gaynor en el Auditorio Nacional. Sin embargo, los recintos capaces de acoger a estos artistas eran escasos, como la Plaza de Toros México donde actuó Vicente Fernández en 1984 y el español Miguel Ríos en 1988; el Estadio Azteca, donde tocó la *boy band* Menudo en 1983 y, sobre todo, el Palacio de los Deportes (también conocido como “Palacio de los Rebotes” por su mala acústica), donde tocó INXS en 1991.

No fue sino hasta los años ochenta y sobre todo los noventa, en las ruinas del terremoto de 1985 y las diversas crisis económicas, cuando surgieron nuevas escenas a nivel local para acoger a los músicos de rock, ska o punk, primero en lugares abandonados o improvisados en los barrios desfavorecidos, llamados “hoyos funky”, luego en bares emblemáticos como Rockotitlán o el Arcano, pero también en lugares desviados de su uso inicial, como la Arena de Lucha Tlalnepantla, en espacios públicos o enclaves institucionales y universitarios, como los teatros del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Museo del Chopo (Castillo Berthier, 2010). A pesar de una cierta efervescencia artística, las tensiones con las autoridades seguían siendo palpables y la falta de infraestructuras impedía cualquier forma de autonomía o institucionalización de los lugares para tocar música.

Como resultado, en los años noventa surgieron una serie de salas alternativas en oposición y autogestivas, basadas en posturas a menudo reivindicativas y no lucrativas, como el Circo Volador (1994) o el Foro Alicia (1995); estos últimos han sido un emblema, un escaparate y un motor de las culturas juveniles de la capital (punk, ska, surf rock, hip hop, hardcore, dark, etc.), en particular las de los barrios desfavorecidos y estigmatizados (Castillo Berthier, 2011). Lejos de ser meras salas de conciertos, actuaban como centros culturales, con talleres, exposiciones, debates, etc., y sobre todo una política de acceso extendida a todos los estratos sociales. Las tensiones con las autoridades eran habituales, no sólo por motivos políticos y culturales, sino también por razones administrativas. En efecto, hasta la fecha, no existe ninguna figura jurídica adaptada a este tipo de locales en los que la multiactividad sin fines de lucro se combina a menudo con la venta de alcohol. Varias asociaciones de lugares, como el Foro de Espacios Alternativos (FEAS) y ahora Coordinadora de Espacios Culturales Independientes (CECI), han hecho campaña para que se reconozca mejor su especificidad jurídica. En cualquier caso y a pesar de una lucha constante, estos lugares son testigos de una evolución más general del sector cultural en la década de 1990, en la que “los movimientos sociales progresistas y los activistas de base también han ganado terreno para dirigir la política cultural hacia objetivos socialmente inclusivos” (Yúdice, 2003).¹⁰

¹⁰ Además de lugares como el Alicia o el Circo Volador, hay que mencionar también los numerosos locales e instalaciones informales y efímeras que han servido para el desarrollo de otras culturas musicales en la

Al mismo tiempo, a pesar de una tensa situación económica durante la década de los noventa y a medida que la música rock en español demostraba su potencial comercial, los espectáculos encontraban nuevos lugares para desarrollarse, por ejemplo en el Autódromo Hermanos Rodríguez (más tarde conocido como Foro Sol) que, a partir de 1993, fue acondicionado para recibir la gira internacional “The Girlie Show” de la cantante estadounidense Madonna. Éste fue un punto de inflexión particular en la industria del espectáculo en vivo que reflejó el otro desarrollo del sector cultural en la década de los noventa, a saber, una desinversión de los gobiernos centrales y un desarrollo de modelos culturales empresariales y orientados al beneficio. Las grandes marcas (alcohol, bancos, ropa, etc.) empezaron a invertir fuertemente en el espectáculo en vivo, convirtiendo los eventos musicales en medios publicitarios (con audiencias dirigidas por estilos) y permitiendo la aparición de nuevas infraestructuras profesionales de nivel internacional. En la CdMx, esto fue posible gracias a un acuerdo entre OCESA, filial de la Corporación Interamericana de Entretenimiento (CIE), y las autoridades, para garantizar el buen funcionamiento de los eventos musicales a gran escala. Antes, cualquier evento podía terminar cancelado, a veces en el último momento, por las autoridades. Dicho acuerdo colocó a OCESA en una posición de cuasimonopolio, reflejando un patrón muy común dentro de la economía mexicana (Ríos, 2021). OCESA tuvo la concesión de importantes instalaciones como el Palacio de los Deportes, el Teatro Metropolitano, el Auditorio Citibanamex. Sus intereses están ligados a los del imperio mediático Televisa (propietario del 40 por ciento del capital de OCESA hasta la compra reciente de Live Nation), creando un circuito específico para las carreras artísticas y limitando seriamente la posibilidad de crecimiento de los promotores independientes. El único competidor es Zignia Live, una emanación del conglomerado mediático TV Azteca, cuyo desarrollo comenzó en Monterrey antes de trasladarse a la CdMx con la concesión de la Arena Ciudad de México, uno de los recintos más importantes de Latinoamérica. Sin embargo, aunque trabajan en el mismo nivel de estética pop, Zignia sigue estando muy por detrás de OCESA en la CdMx, que opera casi todos los festivales masivos de la zona y sus alrededores.¹¹

A pesar de este monopolio, existen sinergias con las escenas locales, por ejemplo, entre el festival insignia de OCESA, Vive Latino, y entidades subterráneas como el tianguis del Chopo (García Ayala y Pérez Domínguez, 2011), u otras estructuras

ciudad, especialmente las de la cumbia sonidera, el high energy o la música ranchera, que se han definido desde hace tiempo por su carácter relativamente autónomo, nómada y a veces clandestino.

¹¹ Podemos mencionar también la tercera empresa de entretenimiento en México, Westwood Entertainment, fundada en 1999 por David West, emprendedor asociado con las tiendas Tower Records. Según nuestros informadores, trabaja esencialmente con los artistas de la disquera Sony y con una estética pop *mainstream*. Para más cifras sobre las promotoras mexicanas, véase también Gutiérrez (2018).

independientes como el sello Disco Intolerancia (Woodside *et al.*, 2011). Estas sinergias son tanto una muestra del abismo existente entre el *underground* y el *mainstream* en la CdMx como un intento parcial de salvarlo, siempre y cuando se integren en OCESA y alimenten su hegemonía en lugar de desafiarla. En otras palabras, si OCESA es más el producto de un marco institucional desigual que la causa, siempre termina limitando, ahogando o absorbiendo las llamadas iniciativas independientes o alternativas.

Por ejemplo, a partir de la década del 2000, la promoción virtual de los conciertos abrió el mercado a nuevos actores y empresas más pequeñas y reforzó la posición de las empresas dominantes. Esta doble dinámica fue particularmente visible en la CdMx; por un lado, surgió una ola de promotores y lugares independientes pero profesionales a partir de mediados de esa década, concentrados en el centro de la ciudad (Macías Solís, 2015). Con una particular sensibilidad musical “indie” y “electrónica”, esta escena estaba basada en un imaginario cosmopolita que se veía reforzado por su anclaje simbólico en el barrio “bohémio” de la Roma (con vínculos con el Centro Histórico también).¹² La iniciativa más emblemática probablemente fue la del grupo Sicario, que empezó como una tienda de camisetas con fiestas popularizadas en redes sociales digitales como MySpace y blogs. A continuación, el grupo se dedicó a diferentes actividades: arquitectura, bares de cocteles, *catering*, sello musical y, sobre todo, salas de conciertos (Sala, Auditorio Blackberry), clubes (Rhodesia, Mono) y festivales (Ceremonia). Esta mezcla particular refleja una evolución de la música en vivo hacia un modelo empresarial vinculado tanto a las marcas y los nuevos estilos de vida urbanos como a las escenas locales, más que a las industrias del entretenimiento y los medios de comunicación.¹³ Por otro lado, OCESA pudo reforzar su hegemonía a través de la integración de los servicios digitales de venta de boletos, generando sobreprecios.¹⁴ Al mismo tiempo, las redes sociales la obligaron a poner cada vez más atención al *feedback* de los consumidores y la calidad de sus experiencias, diversificando sus públicos y colaboradores y consolidando su discurso sobre “el poder del público” para responder a las críticas a su monopolio.

¹² Hay que recordar, sin embargo, que esta escena semiprofesional era sólo la punta del iceberg, ya que dependía tanto de las dinámicas nocturnas, turísticas, festivas y gastronómicas que funcionaban en dicha zona, como también de una red informal de locales y músicos repartidos por el área metropolitana (Mercado Celis, 2016). Por ejemplo, en la música electrónica, aunque tuvo ubicaciones importantes en el centro de la ciudad (La Tirana), la escena es dispersa, tanto por su atracción “natural” hacia espacios industriales abandonados fuera del centro (por ejemplo, la Ex-Fábrica de Harina), como por el doble proceso de estigmatización social (por el consumo de drogas y sus vínculos con las culturas LGBT) y de institucionalización comercial a través de festivales masivos como el Electric Daisy Carnival (organizado por OCESA).

¹³ Otro caso interesante es el de Archipiélago, empresa que tiene, entre otros negocios, restaurantes, antros, una marca de mezcal y un festival de música popular en la costa.

¹⁴ Lo cual atrajo la atención de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) en 2015, obligando a la empresa a abrirse un poco más a la competencia. Véase también Cofece (2019; 2020).

Además de los actores dominantes en el ámbito económico, es decir, las marcas y los medios de comunicación, otros ámbitos ajenos a la música empezaron a tener intereses por el concierto como palanca de reputación. Es el caso del campo político local, cuya autonomía se reforzó a partir de 1997, con la llegada al poder de Cuauhtémoc Cárdenas y la creación del Gobierno del Distrito Federal. A través del Instituto de Cultura de la Ciudad de México (ICCM) y con el objetivo declarado de hacer de la ciudad un espacio para todos a pesar de las inmensas brechas sociales, se llevaron a cabo numerosos conciertos y festivales gratuitos en espacios públicos, sobre todo la céntrica plaza del Zócalo (Rodríguez Becerril, 2016). A partir de la década del 2000, los intereses del ámbito económico dominante y los de la política se unieron, en cierto modo, en el Zócalo, con la organización de conciertos más comerciales, tanto desde el punto de vista de la producción (con OCESA) como de la programación (con artistas más *mainstream*: Shakira, Juanes, etc., alcanzando un clímax con Justin Bieber en 2012). De hecho, cuando la ciudad era gobernada por Marcelo Ebrard (del Partido de la Revolución Democrática —PRD—), la intención era hacer de los conciertos en el Zócalo una vitrina de la CdMx en el mundo, con todo tipo de eventos destinados a batir récords mundiales (rosca de reyes, número de personas desnudas, etc.). En el fondo, se trataba de una batalla por convertirse en una ciudad “global”, con el turismo y la juventud como principales activos,¹⁵ y cuyo carácter espectacular contrasta con la profunda falta de apoyo e infraestructuras públicas dedicadas a la cultura y a la música en particular. Un ejemplo de ello son las Fábricas de Arte y Oficios (Faro), que sufren una falta estructural de recursos y una desconexión casi total de los sectores culturales ya establecidos (Kanai y Ortega-Alcázar, 2009).

Antes de que estallara la pandemia, el paisaje musical de la ciudad estaba relativamente contrastado, con una alta concentración de actividad en la zona de las colonias Roma y Condesa y una dispersión de actividades más informales en el resto de la ciudad. Como resultado, había una gran variedad de modelos organizativos y estéticos musicales, con un abismo bastante obvio entre lo *mainstream* y lo subterráneo, y relativamente pocas propuestas intermedias viables. Este abismo puede explicarse de varias maneras. En el caso de las salas situadas en el corazón de la actividad cultural de la ciudad, la presión inmobiliaria ha sido la causa de varios cierres, como el de Gato Calavera y el de Sala, lo que refuerza la disparidad entre las salas con medios para ocupar la centralidad urbana y las que se encuentran en la “periferia” (tanto espacial como simbólica). También hay riesgo de terremotos, especialmente en el centro de la ciudad: uno de los lugares intermediarios emblemáticos de OCESA, el Plaza

¹⁵ Podemos mencionar también la Semana de las Juventudes, organizada en el Zócalo por el Instituto Nacional de la Juventud (Injuve) a partir del 2013.

Condesa, ha tenido que cerrar por este motivo, mientras que la elasticidad del suelo limita mucho la actividad de otros lugares debido al movimiento del público, por ejemplo en el Auditorio Blackberry (Mendoza Escamilla, 2014). Otro aspecto es la asimetría material y simbólica en la cual se encuentra el sector mexicano: pagar en pesos a artistas internacionales que se benefician de una mejor promoción y de un prestigio primermundista, o contratar artistas locales emergentes con el riesgo de no cubrir los costos mínimos de un concierto. Si bien es cierto que algunos artistas extranjeros están dispuestos a bajar su *fee* cuando consideran la CdMx como una entrada al mercado latinoamericano, tampoco es la regla. Esto hace que los festivales y eventos en lugares efímeros se vuelvan más atractivos que un foro musical que requiere una renta, un *staff* regular y muchas relaciones burocráticas.

Además, el marco jurídico de los llamados espacios alternativos siguió siendo objeto de debate, como demostró el proceso que condujo a la ley de espacios culturales independientes en 2020 (CdMx, 2020). De hecho, la cuestión de incluir la venta de alcohol en el modelo legal propuesto quedó sin resolver, descartando de hecho los bares culturales y otros “terceros lugares” autogestionados que venden alcohol. Esto alimenta un limbo jurídico que pone a los negocios y proyectos culturales en una posición incómoda frente a la administración, quien los señala siempre como culpables de no cumplir al pie de la letra con el marco oficial.¹⁶ De manera general, muchos lugares musicales contravienen la visión moralista y paternalista de la noche que ha promovido la elite política mexicana (Macías, 2021), cuando otros recurren abiertamente a la corrupción u otras prácticas ilegales para desarrollarse.

Finalmente, el último aspecto es la violencia sistémica que afecta la escena de la vida nocturna, que se ha incrementado especialmente con el auge del cártel de la Unión Tepito (Romandía *et al.*, 2019). La extorsión puede alcanzar hasta el 20 por ciento del presupuesto y afecta especialmente a locales como bares de conciertos o clubes donde tocan artistas de música electrónica, por no hablar de los “antros” que son especialmente expuestos por el consumo de drogas. En lugar de ceder a la presión de los cárteles, algunos lugares optan por limitar y diversificar sus actividades, por ejemplo con talleres o conferencias, mientras que otros profesionales prefieren volver a la clandestinidad, con eventos en ubicaciones secretas y sin autorización. Para los primeros, esto genera una pérdida de ingresos que amenaza su economía, mientras que para los segundos implica todo tipo de riesgos, una fragmentación de los públicos y una competencia desleal para los lugares autorizados. Esto cuestiona profundamente el rol de la autoridad pública, no solamente en sus debilidades a la hora de combatir la violencia organizada, sino en su capacidad de impulsar los espacios culturales que

¹⁶ El Foro Alicia reporta haber sufrido veinticuatro clausuras, por ejemplo (Hernández Navarro, 2021).

desarrollan modelos alternativos que les permiten evitar relaciones con el narco sin abandonar su visión cultural (sobre todo en el ámbito de las músicas electrónicas).

MÚSICA EN VIVO Y DEMOCRACIA EN LAS CIUDADES NORTEAMERICANAS: ENTRE DISCIPLINA Y SUSTENTABILIDAD

El medio *Pollstar* (s. f.), referencia mundial para la industria de la música popular en vivo, nos permite tener una mirada global hacia la infraestructura musical de cada ciudad. Aunque este medio tenga un sesgo que favorece la franja más *mainstream* del sector, observamos un número más grande de foros en Montreal (cuarenta) que en la CdMx (diecinueve), a pesar de que ésta tiene una población cinco veces mayor,¹⁷ y sobre todo una presencia mucho más fuerte de foros de tamaño intermedio (de aforo inferior a mil personas, dos en la CdMx, veintiséis en Montreal).¹⁸ Dicha diferencia se puede explicar por el apoyo infraestructural que existe en Canadá (y Quebec en particular) y por la polarización histórica entre lo subterráneo y el sector comercial en México.

Sin embargo, a pesar de esas diferencias, Montreal y la CdMx comparten una serie de características que permiten esbozar un perfil particular de industrias culturales en las zonas urbanas norteamericanas. En primer lugar, observamos cómo la vida musical nocturna generó tensiones sociales, evidenciando lo que se considera un comportamiento aceptable y deseable en las sociedades urbanas de Norteamérica, ilustrado aquí por las diferentes olas de represión que tuvieron lugar a partir de los años cincuenta y sesenta en cada ciudad. Las tensiones se referían tanto al contenido asociado a los conciertos como a la forma de las propias reuniones, algunas de las cuales se consideraban generadoras de desorden social, en un momento en que los jóvenes empezaban a constituir una clase social por derecho propio e, indirectamente, una fuerza política amenazante. Al revés, los eventos culturales a gran escala eran una oportunidad para proyectar un ideal de modernidad y progreso, un ideal buscado por las elites políticas de ambas ciudades, que favorecía una cultura del espectáculo monumental, en instalaciones masivas y con artistas que representaban una cultura más bien oficial (especialmente en el caso de la CdMx, menos en Montreal). La violencia real o percibida de los eventos musicales ha disminuido en gran

¹⁷ Aquí tomamos en cuenta la población sin el área metropolitana, 2 004 265 en Montreal y 9 209 944 en la CdMx (Statistique Canada, 2023; INEGI, 2021).

¹⁸ En el caso de la CdMx, la página omite foros intermedios importantes como Foro Indie Rocks, Foro Hilvana, Circo Volador, Foro Alicia, o recientes como Galera, Sangriento y Frontón. Sin embargo, la cantidad de foros formales por el total de habitantes sigue siendo baja en comparación con Montreal.

medida con el tiempo; hoy en día los incidentes son escasos, el público es disciplinado y la seguridad se ha profesionalizado en gran medida. Sin embargo, sigue existiendo una gran variedad de actividades de música popular en vivo que no entran completamente en este modelo “disciplinado”, tanto por su modo de organización (autogestiva, informal, etc.) o su “estética” (sobre todo la presencia de prácticas de baile, como en la música electrónica o la cumbia sonidera en México). Esto genera una jerarquía implícita de prácticas de música popular en vivo que se manifiesta en los distintos niveles de reconocimiento / represión por parte de las autoridades, una jerarquía que se hizo particularmente visible durante la pandemia. Por ejemplo, en Montreal, los conciertos pudieron ocurrir mientras que las discotecas para bailar seguían cerradas. En la CdMx, las actividades de música en vivo pudieron reactivarse a través del programa Reabre, que obligaba al público a consumir alimentos para ver música en vivo, evidenciando la mayor importancia del modelo del restaurante con ambiente musical (Straw, 2018).

Además queda, en el caso de la CdMx, una violencia más difusa, vinculada al narcotráfico, que envenena la vida de muchos profesionales y les impide prosperar. Este problema aún no ha sido abordado por las autoridades ni por el propio sector, que sigue estando relativamente desorganizado tanto a nivel local como nacional. Por el contrario, Montreal y Canadá en general cuentan con una asociación dedicada a los profesionales de la música en vivo desde 2014, la Canadian Live Music Association, lo que ha permitido, por un lado, construir una narrativa unificada sobre el impacto positivo de los conciertos, especialmente en términos económicos, y por otro, abrir un canal de diálogo con las autoridades (CLMA, 2021). Los beneficios de esta organización fueron especialmente visibles durante la pandemia, ya que permitió incluir al sector en el programa de apoyo a la industria turística. En la CdMx, el sector no recibió casi nada.

En segundo lugar, a partir de los años ochenta, cada una de las ciudades vio desarrollarse un llamado “circuito alternativo” de música popular en vivo, al principio bastante nómada, incluso clandestino, que presentaba las nuevas expresiones artísticas vinculadas a la juventud, tanto local como internacional. Aunque no son específicos de este periodo, estos nuevos espacios dan testimonio del carácter profundamente urbano de los lugares musicales, generando una creatividad específica. Los encuentros informales y la mezcla de artistas y público producen una efervescencia particular que no se encuentra en las grandes instituciones musicales. Así, en cada una de las ciudades, nuevas escenas han aprovechado el contexto de desindustrialización global, por ejemplo, ocupando espacios vacíos para recibir eventos o para que una nueva clase de artistas se instale allí a menor coste, lo cual ha proyectado una imagen “creativa” de ciertos barrios.

Es a partir de este momento cuando la trayectoria musical de las dos ciudades se separa más claramente, como lo demuestra la comparación del número y del tamaño de los lugares de música popular en vivo de cada ciudad. En Montreal, los espacios alternativos se han multiplicado e institucionalizado, apoyados por crecientes redes de profesionales a nivel internacional y barrios con una floreciente vida nocturna y cultural. El apoyo público, tanto local como nacional, no sólo ha permitido la consolidación del sector francófono, sino también el crecimiento de todo tipo de festivales y músicos locales. De forma más general, en la década del 2000, la ciudad experimentó un verdadero auge cultural, turístico y tecnológico, en parte relacionado con su oferta de espectáculos y festivales; este auge culminó con la inversión masiva en el Quartier des spectacles.¹⁹ En esto, Montreal encarna un prototipo particular de la llamada ciudad creativa, en la que las políticas públicas, el entretenimiento y ciertos barrios han sido fundamentales. Sin embargo, como muestran algunos de los trabajos y la literatura crítica sobre las ciudades creativas, Montreal se ha convertido, como en otras partes de Norteamérica, en una ciudad muy exclusiva, desigual y fragmentada. La diversidad y amplitud de sus noches musicales se ha reducido considerablemente, ya que el aburguesamiento ha afectado a los mismos locales que habían contribuido a cambiar la percepción de ciertos barrios.

En la CdMx, el llamado sector alternativo de los años ochenta no tuvo las mismas oportunidades de crecimiento, tanto por la reticencia política como por el dominio de OCESA sobre una gran parte del mercado de espectáculos musicales locales e internacionales. El abismo entre la escena subterránea y la industria dominante ha permanecido, a pesar de la aparición de nuevos profesionales y locales intermediarios en los años 2000 y 2010 en el centro de la ciudad. Lejos de ser motores de la gentrificación como en Montreal, los espectáculos musicales independientes se han beneficiado más bien de las pocas dinámicas urbanas ya existentes, especialmente en la zona Roma-Condesa, pero pocos proyectos lograron mantenerse tanto tiempo como en Montreal, lo cual cuestiona la sustentabilidad de las escenas en la capital mexicana. En términos más generales, la economía informal ha seguido siendo la norma para una parte importante de la actividad musical de la ciudad, una situación amplificada por las desigualdades sociales y económicas que afectan a la capital y a México en general (Ríos, 2021).

Al igual que en Montreal, a partir de la década del 2000 se produjo en la CdMx una forma de espectacularización del espacio público, especialmente en el Centro Histórico. Aunque estos conciertos masivos han beneficiado en ocasiones a las clases

¹⁹ Podríamos mencionar también el proyecto de renovación del parque Jean Drapeau, financiado por los distintos niveles de gobierno y que beneficia principalmente a los eventos masivos de Evenko, a pesar de ciertas tensiones recientes (Fortin *et al.*, 2021).

más desfavorecidas, ocultan un enorme déficit de inversión pública, tanto en infraestructuras como en redes profesionales y proyectos creativos. La infraestructura privada de música popular en vivo, aunque puede satisfacer a los profesionales extranjeros que desean explorar nuevos públicos para sus artistas, sigue estando muy concentrada en unos pocos barrios y es limitada en relación con el número de habitantes de la metrópoli. Esto no sólo supone una pérdida de ingresos para una industria en crecimiento, sino también una falta de plataformas y trampolines para nuevos talentos, y una falta de espacio de encuentro para sus audiencias y comunidades afectivas.

En resumen, ambas ciudades demuestran en distinto grado el proceso de institucionalización comercial de la música en vivo y la festivalización del espacio urbano (Holt, 2021). Estos aspectos, aunque no abarcan todas las actividades musicales, resultaron particularmente problemáticos durante la pandemia; redujeron el discurso sobre la música en vivo al peso económico de la industria del entretenimiento o su importancia para la imagen de las ciudades, dejando de lado las cualidades intrínsecas de los eventos musicales. Estos últimos son espacios de expresión, diálogo e identificación, cuya diversidad y sustentabilidad son cruciales para una sociedad democrática. Además, si muchos espacios cerraron antes y durante la pandemia en la CdMx y Montreal, cabe preguntarse cómo afecta esto a la capacidad de desarrollo de los artistas, que dependen cada vez más de las plataformas digitales y no de las redes locales. Así, la pandemia presenta una oportunidad ideal para medir el valor particular de los lugares de música en vivo, no sólo por la manera en que difunden formas locales y globales de creatividad, sino también por su impacto en la vida de los artistas, barrios y ciudades.

FUENTES

ARANA, FEDERICO

1985 *Guaraches de ante azul*, México, Posada.

BARRETTE, YANICK

2014 "Le quartier des spectacles à Montréal: la consolidation du spectaculaire", *Téoros. Revue de recherche en tourisme*, vol. 33, no. 2.

BÉLANGER, CÉDRIC

2020 "Classements de Spotify: les Québécois ont écouté beaucoup de rap en 2020", *Journal du Québec*, 1 de diciembre.

BENNETT, LUCY

- 2012 "Patterns of Listening Through Social Media: Online Fan Engagement with the Live Music Experience", *Social Semiotics*, vol. 22, no. 5, pp. 545-557.

CADOTTE, OLIVIER

- 2019 "Small Music Venues Are Disappearing in Montreal", *The Link*, 10 de diciembre.

CANADA COUNCIL FOR THE ARTS (CCA)

- 2021 Entrevista con representante.

CANADIAN LIVE MUSIC ASSOCIATION (CLMA)

- 2021 Entrevista con la coordinadora de la asociación.

CASTILLO BERTHIER, HÉCTOR

- 2011 "Juventud, música y política (Circo Volador: reconstruyendo el tejido social urbano mediante la música en la Ciudad de México", *Arbor*, vol. 187, no. 751, pp. 917-929.
- 2010 "'Viva el rock mexicano' (entre roqueros, rocanroleros, roles y rolas)", *Dignitas*, vol. 14, pp. 26-56.

CIUDAD DE MÉXICO, SITIO OFICIAL DE LA (CdMx)

- 2020 "La Ciudad de México cuenta con Ley de Espacios Culturales Independientes", *Sitio oficial de la CdMx*, 20 de noviembre, en < <https://www.congresocd-mx.gob.mx/media/documentos/2250b23713261caa29f744f5f50834a650cbe4e4.pdf>>, consultada el 20 de septiembre de 2021.

COHENDET, PATRICK, DAVID GRANDADAM y LAURENT SIMON

- 2010 "The Anatomy of the Creative City", *Industry and Innovation*, vol. 17, no. 1, pp. 91-111.

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA (COFECE)

- 2020 "Beneficio económico de las intervenciones de la Cofece. Evaluaciones *ex ante* 2019 2019 y 2018", México.

CONSEIL DES ARTS DE MONTRÉAL (CAM)

- 2021 Entrevista con representante.

CONSEIL DES ARTS ET DES LETTRES DU QUÉBEC (CALQ)

2021 Entrevista con representante.

CUMMINS, RUSSELL, A. THOMAS y NORMA M. RANTISI

2012 “Networks and Place in Montreal’s Independent Music Industry”, *The Canadian Geographer/Le Géographe canadien*, vol. 56, no. 1, pp. 80-97.

DELLA FAILLE, DIMITRI

2005 “Espaces de solidarités, de divergences et de conflits dans la musique montréalaise émergente”, *Volume!*, vol. 4, no. 2, pp. 61-73.

FORTIN, JEAN-LOUIS, DOMINIQUE CAMBRON-GOULET y ANDREA VALERIA

2021 “Plus de 160M\$ de fonds publics qui bénéficient à Bell”, *Le Journal de Montréal*, 1 de mayo, en <<https://www.journaldemontreal.com/2021/05/01/plus-de-160m-de-fonds-publics-qui-beneficient-a-bell>>.

FOUNDATION ASSISTING CANADIAN TALENT ON RECORDINGS (FACTOR)

2021 Entrevista con representante.

FRITH, S.

2007 *Taking Popular Music Seriously: Selected Essays*, Burlington, Vt., Ashgate.

GARCÍA AYALA, JOSÉ ANTONIO y JORGE MARIO PÉREZ DOMÍNGUEZ

2011 “Sinergias en los circuitos culturales del rock y territorialización de la ciudad. El Tianguis del Chopo y el Festival Vive Latino”, *Esencia y espacio*, enero-junio, pp. 60-68.

GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR y MARITZA URTEAGA, coords.

2011 *Cultura y desarrollo: una visión distinta desde los jóvenes. Avances de investigación*, Madrid, CeALCI/Fundación Carolina.

GERMAIN, ANNICK y DAMARIS ROSE

2000 *Montréal: The Quest for a Metropolis*, Nueva York, John Wiley.

GINGRAS, CATHERINE

2019 “L’identité montréalaise et la scène musicale indépendante locale (1995-2013) : des représentations à l’expérience du territoire”, tesis de doctorado, Institut national de la recherche scientifique, Université du Québec.

GIRARD, JEAN-YVES

2003 "Histoire de fesses: les Foufounes électriques ont 20 ans", *Le Devoir*, 24 de enero.

GUIBERT, GÉRÔME y DOMINIQUE SAGOT-DUVAUROUX

2013 *Musiques actuelles, ça part en live*, París, DEPS.

GUTIÉRREZ, VICENTE

2018 "OCESA es el rockstar del showbusiness", *El Economista*, 10 de enero.

HERNÁNDEZ NAVARRO, LUIS

2021 "Cierra el Multiforo Alicia; 'Las autoridades culturales jamás nos voltearon a ver'", *La Jornada*, 27 de noviembre.

HESMONDHALGH, DAVID

2019 *The Cultural Industries*, Londres, Sage.

HOEVEN, ARNO VAN DER y ERIK HITTERS

2019 "The Social and Cultural Values of Live Music: Sustaining Urban Live Music Ecologies", *Cities*, vol. 90, pp. 263-271.

HOLT, FABIAN

2021 *Everyone Loves Live Music*, Chicago, Chicago University Press.

HOLT, FABIAN

2010 "The Economy of Live Music in the Digital Age", *European Journal of Cultural Studies*, vol. 13, no. 2, pp. 243-261, en <<https://doi.org/10.1177/1367549409352277>>.

HOLT, FABIAN y CARSTEN WERGIN, coords.

2013 *Musical Performance and the Changing City: Post-industrial Contexts in Europe and the United States*, Londres, Routledge.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

2021 Censo de población y vivienda 2020, 25 de enero, en <<http://inegi.org.mx>>, <https://en.wikipedia.org/wiki/National_Institute_of_Statistics_and_Geography> INEGI, consultada el 10 de marzo de 2022.

JIMÉNEZ, ARMANDO

1991 *Cabarets de antes y de ahora en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés.

KANAI, MIGUEL e ILANA ORTEGA-ALCÁZAR

- 2009 "The Prospects for Progressive Culture-led Urban Regeneration in Latin America: Cases from Mexico City and Buenos Aires", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, no. 2, pp. 483-501.

LOISON, LAURIE

- 2013 "Making the Creative City: A Case Study of the Quartier des Spectacles in Montreal", tesis de maestría, Université McGill, Montreal.

LUSSIER, MARTIN

- 2019 "Un organisme pour les artistes ou le milieu culturel? Représentation et institutionnalisation de la culture à Montréal", *Loisir et Société/Society and Leisure*, vol. 42, no. 2, pp. 266-278.
- 2015 "Le quartier comme production culturelle: du développement économique municipal au développement culturel des quartiers à Montréal", *Canadian Journal of Communication*, vol. 40, no. 2, pp. 315-332.

MACÍAS SOLÍS, YOLANDA BEATRIZ

- 2015 "Sobre los músicos de rock en la Ciudad de México.: la generación digital y sus hábitos", tesis de maestría, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPys), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

MASSEY, DOREEN

- 2005 "The Spatial Construction of Youth Cultures", en Tracey Skelton y Gill Valentine, eds., *Cool Places: Geographies of Youth Cultures*, Londres, Routledge, pp. 132-140.

MELBIN, MURRAY

- 1978 "Night as Frontier", *American Sociological Review*, vol. 43, no. 1, pp. 3-22.

MENDOZA ESCAMILLA, VIRIDIANA

- 2014 "Un grupo de 'sicarios' convirtió la fiesta en negocio", *Forbes*, 7 de junio.

MERCADO CELIS, ALEJANDRO

- 2020 "Ecologías de proyectos transnacionales como una forma de integración de las industrias culturales y creativas en América del Norte", en Elisa Dávalos López, Roberto Zepeda Martínez y Marco Augusto Gómez Solórzano, eds., *El tratado entre México, Estados Unidos y Canadá: ¿integración o desintegración? Transformaciones recientes en América del Norte*, México, CISAN-UNAM, pp. 161-187.

2017 "Districts and Networks in the Digital Generation Music Scene in Mexico City", *Area Development and Policy*, vol. 2, no. 1, pp. 55-70, DOI: "<https://doi.org/10.1080/23792949.2016.1248455>"10.1080/23792949.2016.1248455

MOSER, SARAH, GABRIEL FAUVEAUD y ADAM CUTTS

2019 "Montréal: Towards a Post-industrial Reinvention", *Cities*, vol. 86, pp. 125-135.

PICAUD, MYRTILLE

2021 *Mettre la ville en musique: Paris-Berlin*, París, Presses universitaires de Vincennes.

2015 "Les salles de musique à Paris : hiérarchies de légitimité et manières d'entendre les genres musicaux", *Actes de la recherche en sciences sociales*, vols. 206-207, nos. 1-2, pp. 68-89.

POLLSTAR

s. f. <<https://www.pollstar.com/cities/mexico-city-63942?eventsTab=1&eventsFromDate=3-10-2023&eventsToDate=3-10-2123>>.

PULIDO LLANO, GABRIELA

2017 *El mapa "rojo" del pecado. Miedo y vida nocturna en la Ciudad de México, 1940-1950*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

RÍOS, VIRI

2021 *No es normal*, México, Grijalbo.

RODRÍGUEZ BECERRIL, VIOLETA

2016 "El Zócalo de la Ciudad de México. La disputa por la plaza pública desde su uso cultural", en Patricia Ramírez Kuri, ed., *La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada*, México, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

ROMANDÍA SANDRA, DAVID FUENTES y ANTONIO NIETO

2019 *Narco CdMx, el monstruo que nadie quiere ver*, México, Grijalbo.

SPANU, MICHAËL

2020 "Lo que queda de la música en vivo en tiempos de cuarentena," *UNAM Global*, en <https://unamglobal.unam.mx/global_revista/lo-que-queda-de-la-mu

sica-en-vivo-en-tiempos-de-cuarentena / #:~:text=Mucho%20se%20ha%20escrito%20sobre,cultural%20de%20los%20eventos%20musicales>.

STAHL, GEOFF

- 2015 “Musicmaking and the City. Making Sense of the Montreal Scene”, en Dietrich Helms y Thomas Phleps, coords., *Sound and the City: Populäre Musik im urbanen Kontext*, Bielefeld, Transcript Verlag / De Gruyter, pp. 141-160.

STATISTIQUE CANADA

- 2023 “Recensements de la population de 1996 à 2021”, 2 de agosto, consultado el 20 de marzo de 2023.

STRAW, WILL

- 2018 “Visibility and Conviviality in Music Scenes”, en Andy Bennett y Paula Guerra, coords., *DIY Cultures and Underground Music Scenes*, Londres, Routledge, pp. 21-30.
- 1991 “Systems of Articulation, Logics of Change: Communities and Scenes in Popular Music”, *Cultural Studies*, vol. 5, no. 3, pp. 368-388.

SWEZEY, STUART

- 2018 *Desolation Center*, Musical Ecran / Kuroneko.

WEINTRAUB, WILLIAM

- 2004 *City Unique: Montreal Days and Nights in the 1940s and '50s*, Montreal, Robin Brass Studio.

WOODSIDE, JUAN, C. JIMÉNEZ LÓPEZ y MARITZA URTEAGA CASTRO POZO

- 2011 “Creatividad y desarrollo: la música popular alternativa”, en Néstor García Canclini y Maritza Urteaga, coords., *Cultura y desarrollo: una visión distinta desde los jóvenes. Avances de investigación*, Madrid, CeALCI/Fundación Carolina.

YÚDICE, GEORGE

- 2003 *The Expediency of Culture: Uses of Culture in the Global Era*, Durham, C.N., Duke University Press.

ZOLOV, ERIC

- 1999 *Refried Elvis*, Los Ángeles, University of California Press.

Bioseguridad estadounidense y la emergencia de la vigilancia epidemiológica global: genealogía de un problema

U.S. Biosecurity and the Emergence of Global Epidemiological Surveillance: Analyzing the Genealogy of a Problem

ALEXIS BEDOLLA*

RESUMEN

El desarrollo de sistemas de vigilancia de enfermedades infecciosas con alcance global y adaptados para identificar amenazas biológicas inesperadas no es consecuencia de una evolución científica “natural”. Por el contrario, es posible explicarlo como resultado de discursos tecnocientíficos que incorporan determinadas perspectivas o intereses. En este sentido, el objetivo de este artículo consiste en demostrar la forma mediante la cual la política de seguridad nacional estadounidense tuvo una influencia crucial en el avance para lograr conocimientos epidemiológicos que fueron incorporados en las prácticas y reglamentos de la OMS a mediados de la década de 1990. Por medio de un extenso trabajo documental y de archivo, este trabajo busca evidenciar, en particular, la influencia de preocupaciones estadounidenses sobre la proliferación de armas biológicas y ataques bioterroristas en la formación del concepto “enfermedades infecciosas emergentes”, así como mostrar dicha influencia en la creación de novedosos sistemas de vigilancia epidemiológica. Se concluye que, en efecto, el discurso bioseguritario estadounidense ha tenido un papel decisivo en los conocimientos y las prácticas epidemiológicas contemporáneas argumentando, adicionalmente, que tal discusión es útil para evidenciar los límites de dichas innovaciones al ubicar qué y a quién se busca proteger con su implementación.

Palabras clave: bioseguridad, enfermedades infecciosas emergentes, Estados Unidos, vigilancia epidemiológica, Organización Mundial de la Salud (OMS).

ABSTRACT

The global surveillance systems for infectious diseases adapted to identify unexpected biological threats are not the result of “natural” scientific evolution. Quite to the contrary: they can be explained as the result of techno-scientific discourses that incorporate specific perspectives or interests. This article’s objective, then, is to demonstrate how U.S. national security policy had

* Programa de Becas Posdoctorales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN). Asesora: Edit Antal; <alexis.bedolla@gmail.com>.

a crucial influence on the development of the epidemiological knowledge incorporated into the WHO's practices and regulations in the mid-1990s. Using extensive documentary and archival work, the author specifically seeks to show the influence of U.S. concerns about the proliferation of biological weapons and bioterrorist attacks on the formation of the concept "emerging infectious diseases" as well as on the development of new systems of epidemiological surveillance. He concludes that the U.S. bio-security discourse has played a decisive role in the development of contemporary epidemiological knowledge and practices and argues that this discussion is useful for showing the limits of those innovations by determining what and whom its implementation seeks to protect.

Key words: biosecurity, emerging infectious diseases, United States, epidemiological surveillance, World Health Organization.

INTRODUCCIÓN

A pesar de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) fue fundada con la aspiración de ser una institución técnica y políticamente neutral (Lee, 2009: 12-25), a lo largo de su historia ha sido afectada por diversas fuerzas e intereses políticos que han moldeado su operación (Cueto *et al.*, 2019). Si bien es cierto que en su pretensión de ser un organismo técnico la OMS ha optado, en general, por mantenerse al margen de controversias políticas, es indudable que su actuar refleja valores, perspectivas o preferencias que han tenido importantes consecuencias en políticas de salud en diversos rincones del mundo (Birn, 2014; Booth, 1998; Chorev, 2012; Menashi, 2003; Siddiqi, 1995).

La influencia de determinadas orientaciones políticas dentro de la OMS, no obstante, es amplia y compleja. No sólo puede ser analizada por medio de la revisión de su financiamiento económico (Clinton y Sridhar, 2017: 89-97; Gulrajani *et al.*, 2022). Tampoco es materia exclusiva del análisis geopolítico que busca evidenciar las presiones que ejercen sobre ella poderosos actores internacionales en coyunturas de salud específicas (Farley, 2008; Peters *et al.*, 2022). Adicionalmente, es posible analizarla cuestionando recomendaciones o acciones *técnicas* que en principio se consideran como políticamente neutrales.

Partiendo de dicha premisa, y con la ayuda de presupuestos clásicos de la literatura sobre los estudios de la ciencia y la tecnología (MacKenzie y Wajcman, 1999; Winner, 1980), el objetivo de este trabajo busca mostrar la relación entre política, ciencia y técnica atendiendo al caso de la emergencia de discursos tecnocientíficos afectados por políticas de seguridad nacional. Específicamente, la hipótesis del presente estudio busca demostrar, con una investigación documental y de archivo original, la forma mediante

la cual la política de bioseguridad estadounidense contribuyó de manera decisiva tanto a 1) dar forma a ciertos conocimientos epidemiológicos referentes a enfermedades infecciosas, así como a 2) moldear la creación de nuevos sistemas de vigilancia epidemiológica que, a mediados de la década de 1990, fueron “exportados” a la OMS. En este sentido, al contrario de ser consideradas como transformaciones neutrales, racionales u objetivas dentro del desarrollo de conocimientos epidemiológicos, este trabajo muestra que el surgimiento de dichas innovaciones se constituyó en respuesta a una problemática particular que fusionó técnica con política.

En razón de tal hipótesis, la atención particular dedicada a la OMS (en contraste con otros actores relevantes en el campo de la salud global como el Banco Mundial —BM— o instituciones filantrópicas privadas) se justifica, dado su mayor peso como agencia internacional especializada en recomendaciones técnicas de control epidemiológico. El presente artículo busca así explicar el proceso mediante el cual expertos estadounidenses pertenecientes a instituciones federales como los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades (Centers for Disease Control and Prevention, CDC), el Instituto Nacional de Alergias y Enfermedades Infecciosas (National Institute of Allergy and Infectious Diseases, NIAID) o el Instituto de Medicina (IOM) tuvieron una influencia crucial al delimitar los horizontes de una problemática que culminó en transformaciones al interior de una de las agencias internacionales más importantes encargadas del control de enfermedades infecciosas.

Para operacionalizar esta discusión, el artículo hace uso del concepto *problematización* (Bacchi, 2012; Deacon, 2000; Foucault, 2010; Osborne, 2003). Es decir, se parte de la presunción metodológica que asume que la constitución discursiva y práctica de un “problema” es, de hecho, el efecto de procesos históricos, prácticas sociales y estrategias políticas contextualmente situadas. Preguntando ¿cómo es que surge el planteamiento de un problema y por qué aparece en un momento dado? se da cuerpo a la discusión de cómo el surgimiento del problema de las “enfermedades infecciosas emergentes” apareció dentro de la epidemiología estadounidense durante una coyuntura histórica determinada.¹

Bajo la perspectiva de la problematización, por tanto, se busca explicar cómo fueron delimitadas las condiciones de pensar y actuar sobre las enfermedades infecciosas a finales del siglo xx y, con ello, se busca evidenciar las condiciones mediante las cuales fueron incorporadas preocupaciones políticas respecto a la seguridad nacional de Estados Unidos tanto en el discurso técnico, como en los métodos de intervención

¹ Vale la pena aclarar que problematizar en este sentido no significa hacer más complicado un tema o asunto, sino determinar el horizonte práctico de inteligibilidad en el que se enmarca un determinado fenómeno que se ha vuelto incierto o difícil de alguna manera en un contexto específico (Foucault, 2010).

de la epidemiología “global” de fin de siglo. Con esta perspectiva se pretende, entonces, reconstruir el proceso sociohistórico de formación de una respuesta estratégica y creativa a disrupciones situadas en un determinado campo de acción.

Se trata, en suma, de una postura metodológica que busca reintroducir la política dentro de formas de pensamiento que usualmente se asumen como respuestas obvias o evidentes (usualmente cobijadas bajo apelaciones a la cientificidad o la objetividad) pero que, no obstante, inscriben actores sociales específicos y dan forma particular a cursos de acción, decisión e intervención. Con una perspectiva que analiza la genealogía de problemas, se busca entonces un doble movimiento analítico en el que se intenta averiguar 1) cómo se han construido las distintas soluciones a un problema, pero también 2) cómo estas soluciones resultan de una forma específica de problematizar un objeto (Foucault, 2019: 224-226).

Para desarrollar este argumento, el análisis propuesto en este artículo se divide en tres partes. La primera analiza el cambio de la estrategia de seguridad de Estados Unidos al final de la guerra fría para mostrar cómo desde el discurso y la política de seguridad nacional se configuró el problema de la proliferación de armas biológicas y el bioterrorismo; con ello, se reconstruye el contexto en el cual se propuso inicialmente la creación de un sistema de vigilancia global de brotes infecciosos. La segunda parte muestra, en cambio, cómo la articulación de la problematización de amenazas biológicas proveniente del mundo de la seguridad nacional entró en el campo de epidemiología a principios de los noventa mediante la creación del concepto “enfermedades infecciosas emergentes”. Finalmente, la tercera parte muestra cómo esta problematización fue adoptada al interior de la OMS mediante el análisis de transformaciones organizacionales, reglamentarias y técnicas ocurridas durante el periodo intermedio de dicha década. Finalmente, la conclusión reflexiona sobre la importancia de este proceso y sus implicaciones.

I

Durante la mayor parte de la guerra fría, la amenaza de un ataque con armas biológicas en territorio estadounidense fue notablemente eclipsada frente al potencial peligro de una guerra nuclear. A pesar de que las armas biológicas generaron gran atención al interior de ciertos círculos militares y políticos durante la década de 1950 (Endicott y Hagerman, 1998; Van Courtland Moon, 2006); y a pesar de que la amenaza de un ataque biológico estuvo profundamente ligada con el desarrollo de nuevas prácticas epidemiológicas como la “inteligencia epidémica” (Fearnley, 2010; Langmuir y Andrews, 1952; Schaffner y LaForce, 1996), los esfuerzos políticos y militares del

gobierno de Estados Unidos dedicados a la protección biológica nunca estuvieron a la par con aquellos generados para la defensa frente a un ataque nuclear.

No obstante, hacia el final de la guerra fría, el interés político por el problema de las armas biológicas adquirió gran preeminencia. En principio, dicho interés fue reavivado a consecuencia de una extraña pero devastadora epidemia de ántrax que terminó súbitamente con la vida de sesenta y cuatro personas en la ciudad soviética de Sverdlovsk, el 2 de abril de 1979. El extraño episodio había llamado la atención durante la época, dado que había sido causado por un patógeno no infeccioso que no tenía registros de afectar a esa región; adicionalmente, despertó el interés de oficiales militares y de agencias de inteligencia estadounidenses dado que había ocurrido en la vecindad de un complejo militar (Guillemin, 1999).

Bajo tales condiciones, el brote epidémico de Sverdlovsk levantó fuertes sospechas de haber sido causado por un incidente que involucraba armas biológicas. A pesar de no poder corroborar que efectivamente la epidemia había sido resultado de un accidente en el laboratorio militar de la zona que intentaba modificar genéticamente cepas de ántrax hasta varios años después (Meselson *et al.*, 1994), el incidente sugería, sin embargo, la existencia de un problema grave que marcaría el comienzo de una nueva era en las políticas de biodefensa estadounidenses.

El asunto era particularmente problemático puesto que la decisión de producir armas biológicas en la Unión Soviética únicamente podía ocurrir bajo estricta secrecía y ello necesariamente requería la aprobación de las más altas esferas del poder militar y político. Es decir, la epidemia de Sverdlovsk revelaba la existencia de un programa secreto de armas biológicas dentro de la Unión Soviética que ponía en riesgo la seguridad estadounidense, pero que era hasta entonces desconocido (Alibek, 1999; Leitenberg *et al.*, 2012).

A pesar de las graves implicaciones del incidente, el asunto no generó interés suficiente para transformar las prerrogativas de seguridad nacional de la época, dominadas por el problema de una guerra termonuclear; tampoco generó políticas inmediatas o específicas de defensa, mitigación o contención de armas biológicas. Lo que sí generó, en cambio, fueron discusiones dentro de círculos de expertos estadounidenses especializados en política exterior y seguridad nacional que comenzaron a renovar sus preocupaciones sobre el tema.

Un miembro notable de dichos círculos —que se convertiría en un actor clave en la renovación de la estrategia de seguridad nacional estadounidense— fue Joshua Lederberg. Lederberg era para entonces un científico internacionalmente reconocido, ganador del premio Nobel de medicina, y asesor experto de varias dependencias federales de Estados Unidos. Había sido consultor de la Agencia de Desarme y Control de Armas (United States Arms Control and Disarmament Agency, ACDA) durante

las negociaciones de la Convención de Armas Biológicas en las décadas de 1960 y 1970, y trabajó como asesor científico y de seguridad nacional de varios presidentes, el Departamento de Defensa, la NASA, los CDC y la OMS, por lo que era una figura tremendamente respetada e influyente (Hughes y Drotman, 2008).

Sumamente preocupado por lo ocurrido en Sverdlovsk, el 18 de octubre de 1985 Lederberg organizó y dirigió una pequeña pero importante reunión en la Academia Nacional de Ciencias (NAS) en Washington, D.C. (NAS, 1985). En ella, Lederberg proponía discutir el problema de la producción secreta de armas biológicas en conjunto con algunos científicos y expertos en seguridad nacional (NAS, 1985: 5). No obstante, a pesar de estar enfocada al tema de las armas biológicas, dicha reunión se enmarcaba en un contexto más amplio puesto que las discusiones sobre la proliferación de armas durante los años finales de la Unión Soviética no estaban limitadas a las armas biológicas sino que incluían armas químicas, radiológicas y nucleares (Hoffman, 2011: 379-382).

Lederberg, en este sentido, hacía eco de preocupaciones importantes durante la época respecto al problema de la proliferación de armas de destrucción masiva. Formaba parte de un coro más amplio de destacados expertos y funcionarios gubernamentales que urgían una profunda revisión de la estrategia de seguridad de Estados Unidos. Dichos expertos buscaban, especialmente, abordar los enormes problemas de seguridad internacional relacionados con la proliferación descontrolada de este tipo de armas que era posible esperar con la caída de la Unión Soviética.

De manera notable, Lederberg unía esfuerzos con varios expertos y burócratas influyentes en política exterior como Zbigniew Brzezinski, Henry Kissinger, William Kristol, Richard Clarke y Anthony Lake para argumentar que Estados Unidos necesitaba una nueva aproximación que pudiera guiar su política exterior y estrategia de seguridad nacional frente a un entorno de seguridad sumamente diferente, donde el principio estructural no estuviera dirigido por la rivalidad nuclear con la Unión Soviética (Klare, 1995: 4-7).

En consecuencia, y después de la reunión en la NAS, en uno de los primeros indicios importantes de esta creciente preocupación por la proliferación de armas de destrucción masiva, Lederberg y otros doce expertos cuidadosamente seleccionados por la Casa Blanca (como Kissinger, Brzezinski y Samuel Huntington), fueron comisionados en enero de 1988 por la administración de Reagan para recomendar propuestas y ajustes a la estrategia de seguridad nacional de largo plazo de Estados Unidos. La “Comisión de Largo Plazo” (como se le conoció), después de varios meses de trabajo, publicó un influyente informe que abogaba por la necesidad de reformular la estrategia general de seguridad nacional, dado el entorno internacional marcado por una Unión Soviética críticamente debilitada (U.S. Commission on Integrated Long-Term Strategy, 1988).

Uno de los cambios clave presentados en el informe era respecto a la naturaleza de las nuevas amenazas de seguridad que se transformaban sustancialmente. Recomendaban que la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos tendría que pasar de articular una defensa frente a un enemigo conocido, estable y estructurado a través de un Estado-nación, a enfrentar a un número desconocido e inespecífico de actores y amenazas. El informe reconocía así la relevancia disminuida de la amenaza nuclear soviética y, en su lugar, enfatizaba la importancia creciente del “conflicto de baja intensidad” que se refería a “insurgencias, terrorismo organizado, crimen paramilitar, sabotaje y otras formas de violencia en una zona gris entre la paz y la guerra abierta”. “Para defender sus intereses”, el informe señalaba, “Estados Unidos tendrá que tomar los conflictos de baja intensidad mucho más seriamente” (U.S. Commission on Integrated Long-Term Strategy, 1988: 11).

Estas preocupaciones emergentes sobre conflictos de baja intensidad y amenazas inesperadas centraron su atención, en particular, en los problemas relacionados con “Estados rebeldes” (*rogue States*) y organizaciones “terroristas” en tanto se esperaba que podían adquirir “armas de destrucción masiva”, un problema que, como han demostrado muchos expertos, vino a reemplazar en términos discursivos y prácticos a la amenaza nuclear soviética como el problema más significativo de seguridad nacional para Estados Unidos tras el colapso de la Unión Soviética (Homolar, 2010; Hoyt, 2010; Klare, 1995: 3-16; Miles, 2011: 9-25; Stampnitzky, 2013: 139-164; Tsui, 2015: 69-76).

Fue justamente a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa que Lederberg inició una intensa campaña para llamar la atención sobre el problema de la proliferación de armas biológicas. De manera notable, se dio a la tarea de hacer que funcionarios federales encargados de la política exterior de seguridad nacional estadounidense prestaran atención a la amenaza naciente del bioterrorismo (Wright, 2007: 66-70).

Rastreando el trabajo de Lederberg durante esta coyuntura, es posible encontrar ejemplos de sus esfuerzos en una serie de importantes reportes encargados por parte del Senado estadounidense a la Oficina de Evaluación Tecnológica (Office of Technology Assessment, OTA)² (OTA, 1991; 1992; 1993). En dichos reportes Lederberg participó definiendo y caracterizando el problema de la proliferación de armas biológicas, presentó diversos argumentos sobre la amenaza específica del bioterrorismo. En particular, hacía uso de una retórica discursiva que articulaba una percepción de extrema vulnerabilidad basada en el potencial de las armas biológicas para causar daños catastróficos. Lederberg, en este sentido, mencionaba que:

² La OTA fue una oficina del Congreso de Estados Unidos que funcionó desde 1974 hasta 1995; su propósito era proporcionar a los miembros y comités del Congreso un análisis experto de los complejos problemas científicos y técnicos de finales del siglo xx.

La mayoría de los expertos están de acuerdo en que es más fácil adquirir la capacidad técnica para producir armas biológicas que producir o robar armas nucleares. Estas armas, al igual que las nucleares, son capaces de producir un enorme número de víctimas en un solo incidente (quizás hasta varios cientos de miles de muertes en el peor de los casos) y causar afectaciones gubernamentales y sociales de proporciones importantes y pánico colectivo. Las armas biológicas tienen muchas ventajas para los terroristas. Incluyen bajo costo así como facilidad y velocidad de producción; además, estas armas pueden, en principio, ser desarrolladas por personas que no tengan más que una educación de nivel universitario en el campo relevante e instalaciones limitadas. El desarrollo de armas biológicas requiere sólo una cantidad mínima de herramientas y espacio, y el equipo se puede improvisar o comprar sin despertar sospechas (OTA, 1991: 21).

Particularmente, dichos informes articulaban al bioterrorismo como una amenaza sustantiva (sin necesariamente presentar evidencia) en tanto las armas biológicas podían producirse en secreto, a un bajo costo y con relativa falta de experiencia. Eran, además, presentadas como estratégicamente atractivas para llevar a cabo un ataque sorpresivo debido a que la aparición de sus efectos era retardada y, no obstante, podían producir cientos de miles de víctimas.

Bajo tal articulación, Lederberg proponía entonces una serie de medidas prácticas para enfrentar la nueva amenaza, y es justamente bajo esta coyuntura donde es posible ubicar algunos de los primeros indicios que proponían desarrollar nuevos sistemas de vigilancia epidemiológica con características orientadas a ser útiles para la biodefensa de Estados Unidos. El reporte de la OTA enfatizaba, por ejemplo, la necesidad de creación de nuevas tecnologías de detección temprana, es decir, tecnologías de detección de enfermedades que podrían proporcionar señales tempranas de brotes epidémicos no sólo conocidos sino, específicamente, aquellos inesperados o extraños como el ocurrido en Sverdlovsk: “En el área biológica, se encuentran aún en desarrollo detectores rápidos de “alerta temprana” [...] pero sería muy útil aumentar considerablemente la inversión y desarrollo [...] Los temas de detección y diagnóstico tempranos de enfermedades necesitan más esfuerzo; un problema es determinar lo antes posible si un brote de enfermedad es natural o un acto terrorista” (OTA, 1992: 5).

Por tanto, para “defensa médica” el reporte recomendaba “registrar *todas las epidemias que ocurren en todo el mundo*: el agente causal, área del mundo, síntomas y signos, tasas de mortalidad y número total de casos” (OTA, 1992: 42 [énfasis añadido]). El reporte argumentaba así la necesidad crear un sistema de vigilancia epidemiológica *global* y enfocado en eventos inciertos pero potencialmente catastróficos bajo el supuesto de que “los datos de antecedentes de enfermedades naturales son

útiles para decidir si una epidemia que ocurre en un área específica del mundo es natural o se debe a un ataque biológico” (OTA, 1992: 42).

Es así, bajo el contexto de un renovado interés sobre la proliferación de armas biológicas y la emergencia del problema del bioterrorismo, que podemos ubicar el origen del interés por el desarrollo de un sistema de monitoreo epidemiológico con características ciertamente particulares. No obstante, el desarrollo de dicho sistema tomaría una forma más definida a raíz de transformaciones importantes dentro círculos de científicos a mediados de la década de 1990. Para dar cuenta de dichas transformaciones es necesario mover el foco de atención para dirigirnos al surgimiento del problema de las “enfermedades infecciosas emergentes”.

II

Paralelamente a los esfuerzos por transformar la estrategia de seguridad nacional para contrarrestar la nueva amenaza de la proliferación de armas de destrucción masiva, se gestaba también un cambio crucial en el campo de la salud pública y la epidemiología. Este cambio se constituía como una innovación histórica que daba lugar a modificaciones importantes en conocimientos y técnicas epidemiológicas para responder a fenómenos que, hasta entonces, se consideraban como severamente descuidados. En tal sentido, es indispensable detenernos para analizar algunos aspectos importantes de esta otra historia para poder hacer explícita la forma mediante la cual la seguridad nacional se conjuntó con la epidemiología a través de una misma respuesta práctica: la creación de un sistema de vigilancia epidemiológica en “tiempo real” y de alcance “global.”

A fin de contextualizar esta otra veta de análisis, es prudente comenzar recordando el marcado optimismo respecto a la batalla frente a las enfermedades infecciosas que se gestó al término de la segunda guerra mundial. Dicho optimismo definió, especialmente, los discursos occidentales de salud pública internacional durante las décadas de 1960 y 1970. Alcanzó su punto máximo en 1978, cuando países miembros de la ONU firmaron el acuerdo “Salud para Todos para el 2000” en el contexto de la conferencia de Alma-Ata (WHO, 1981).

Dicho acuerdo, a pesar de estar principalmente enfocado en aumentar el derecho a la atención primaria de salud y querer replantearla desde una perspectiva expansiva que incluyera cambios socioeconómicos de largo plazo (Cueto, 2006), buscaba también lograr una “transición epidemiológica” que acabara con las principales enfermedades infecciosas para el fin del milenio (Weisz y Olszynko-Gryn, 2010). En este sentido, el acuerdo estaba precedido por la reciente erradicación de la

viruela y vaticinaba con esperanza que incluso las naciones más pobres del mundo podrían controlar, o incluso eliminar, el lastre causado por enfermedades como el cólera, la tuberculosis o la malaria.

Sin embargo, a medida que avanzaba la década de 1980, la confianza en lograr erradicar o controlar las enfermedades infecciosas comenzó a decaer drásticamente. La pérdida de confianza estaba motivada no sólo por el desprestigio acusado por la OMS por no alcanzar sus ambiciosos objetivos (Navarro, 1984), sino por la aparición de brotes epidémicos inesperados que causaban estragos enormes. Muchos de estos nuevos brotes habían sido originados por enfermedades previamente desconocidas o consideradas como “reemergentes”, para las cuales los tratamientos conocidos simplemente no resultaban eficaces (Garrett, 1996).

La aparición de variantes de tuberculosis resistentes a los antibióticos, de la mano con el surgimiento de nuevas enfermedades epidémicas como el VIH/SIDA, el ébola, la enfermedad de Lyme y diversas fiebres hemorrágicas, eran brotes que ponían fin a la era del optimismo. Su llegada, en este sentido, hacía evidente no sólo que en un mundo crecientemente globalizado había cierto tipo de enfermedades infecciosas que eran cada vez más difícil de controlar, sino que surgían nuevos patógenos infecciosos que no podían manejarse con los medios tecnológicos y científicos al alcance.

Aunque la mayoría de estas enfermedades infecciosas emergentes o reemergentes, de hecho, sólo eran nuevas en Occidente, ya que durante varias décadas habían causado epidemias locales en países no occidentales (Farmer, 2001: cap. 2), habían permanecido invisibilizadas. La prominencia que tales enfermedades adquirieron durante esta coyuntura específica, más bien, respondía a un interés particular dentro de ciertas comunidades científicas que intentaban evitar que patógenos que se consideraban nuevos y peligrosos se introdujeran en países donde eran desconocidas y había poblaciones inmunológicamente “vírgenes”. Es pues que en gran medida, el surgimiento del problema de las enfermedades “emergentes” durante este periodo se explica por las acciones de una pequeña comunidad de destacados expertos que “hicieron sonar la alarma” respecto a las implicaciones que patógenos infecciosos considerados como impredecibles podían representar para la economía y la seguridad de los países desarrollados.

De manera notable, aunque no por casualidad, Joshua Lederberg desempeñó también un papel crucial dentro de esta otra pequeña comunidad de virólogos, microbiólogos e inmunólogos interesados en dicho problema. Lederberg se constituyó también, en este otro campo, como un personaje clave. Incluso, es posible considerarlo como uno de los artífices principales de lo que algunos autores han llamado “la visión del mundo de las enfermedades emergentes” (King, 2002). Así, en medio de la epidemia de VIH/SIDA que asolaba ciudades estadounidenses como Nueva York y

San Francisco a fines de la década de 1980, Lederberg fue quizás el primer científico de prestigio en criticar abiertamente la “complacencia” de la salud pública occidental hacia el problema de las enfermedades infecciosas.

En un artículo publicado en el *Journal of the American Medical Association* en agosto de 1988, Lederberg era ciertamente de los primeros científicos en argumentar que: “los grandes éxitos de la ciencia médica, incluido el ‘milagro de las drogas’ y los antibióticos de la década de 1940 [han llevado a] una complacencia prematura”. Criticaba que la mayoría de los expertos “hoy en día son extremadamente optimistas con respecto a los medios que tenemos disponibles para prevenir las epidemias globales” (Lederberg, 1988: 684).

Sin lugar a dudas, el rol prominente de Lederberg en renovar el interés de comunidades científicas en las enfermedades infecciosas no era fortuito. Su preocupación por el tema del bioterrorismo había puesto de relieve cómo agentes biológicos desconocidos e inesperados, independientemente de su origen, podrían considerarse como una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos. En este sentido, seguir la trayectoria de Lederberg con respecto al resurgimiento del problema de las enfermedades infecciosas dentro de la epidemiología estadounidense es crucial para entender los argumentos que unificaban el problema del bioterrorismo con aquel de las enfermedades infecciosas emergentes.

Es entonces importante considerar que en paralelo a su trabajo en la Comisión a Largo Plazo, Lederberg como presidente de la Universidad Rockefeller y Stephen Morse como virólogo experto de la misma universidad, copatrocinaron con el NIAID y el Centro Internacional Fogarty la primera gran conferencia sobre las implicaciones de los agentes virales emergentes, en mayo de 1989 (Morse y Schluederberg, 1990). Después de esta conferencia pionera y en gran medida en respuesta a ella, el Instituto de Medicina (el brazo de salud de la NAS de Estados Unidos) estableció un comité de expertos, bajo el liderazgo de Lederberg, para estudiar el problema de la “emergencia microbiana” y hacer recomendaciones en términos de políticas específicas para proteger a su país.

Dicho comité, después de dieciocho meses de trabajo, publicó sus resultados en octubre de 1992 en un reporte histórico titulado *Infecciones emergentes. Amenazas microbianas a la salud de Estados Unidos* (Lederberg et al., 1992). El reporte, casi inmediatamente, se convirtió en un parteaguas dentro de la epidemiología estadounidense dado que motivó cambios discursivos e institucionales profundos. En principio, criticaba duramente el optimismo característico de la epidemiología occidental y la posición reflejada en la política “Salud para Todos para el 2000” en los siguientes términos:

No es realista esperar que la humanidad obtenga una victoria completa sobre la multitud de enfermedades microbianas existentes, o sobre las que surgirán en el futuro. Esto permanecerá siendo cierto sin importar qué tan bien abastecido esté nuestro armamento de medicamentos y vacunas, sin importar qué tan buenos sean nuestros esfuerzos para prevenir y controlar epidemias, y sin importar qué tan avanzada sea nuestra ciencia básica y nuestra comprensión clínica de las enfermedades infecciosas (Lederberg *et al.*, 1992: 32)

A raíz de tal crítica, el trabajo del comité liderado por Lederberg no sólo abordaba en detalle los factores determinantes que estaban implicados en la emergencia y reemergencia de enfermedades infecciosas, sino que creaba por entero un nuevo paradigma dentro de la epidemiología al abrir un nuevo espacio de indagación científica. El concepto de “enfermedades infecciosas emergentes”, en este sentido, echaba por tierra la concepción dominante hasta esos momentos que presentaba a virus y bacterias como entes poco dinámicos o incluso estáticos (Weir y Mykhalovskiy, 2010: cap. 2). Al contrario, incorporaba perspectivas provenientes de la microbiología y de las ciencias ambientales que consideraban a los patógenos causantes de enfermedades infecciosas como entidades biológicas en perpetua y acelerada mutación, siendo claramente susceptibles a cambios y adaptaciones ambientales. No obstante, es importante recalcar que tales críticas estaban precedidas por los trabajos previos de Lederberg en relación con la defensa frente a ataques biológicos, tanto así, que bajo la influencia de preocupaciones centradas en la defensa frente al bioterrorismo se iniciaba una revolución en la forma de concebir la naturaleza de las enfermedades infecciosas en la epidemiología estadounidense que cambiaba, de asumirlas como una amenaza relativamente manejable y sujeta a control durante las décadas de 1970 y 1980 (Levitt *et al.*, 2007), a ser consideradas como una amenaza esencialmente impredecible y extremadamente difícil de dominar para principios de los 1990.³

El reporte del Instituto de Medicina destacaba así, mediante la nueva concepción de “emergencia”, la incertidumbre inherente asociada a los patógenos infecciosos que evolucionaban en un mundo cada vez más interconectado y globalizado. Señalaba que, a pesar de poder aseverar con seguridad “que nuevas enfermedades van a emerger”, era “imposible predecir su aparición individual en tiempo y lugar” (Lederberg *et al.*, 1992: 2). En cuanto tal, la conceptualización de las enfermedades infecciosas emergentes se comenzaba a articular en términos claramente análogos a

³ Es necesario mencionar, adicionalmente, que existen antecedentes relevantes en los aprendizajes de los errores de las campañas globales de erradicación de la malaria de 1950, en tanto se replanteaba el problema de la resistencia por parte de mosquitos vectores del parásito. En particular, las discusiones expertas dentro de la epidemiología se enfocaban a evaluar la generación de mutación y adaptación por parte de mosquitos frente a insecticidas y medicamentos antipalúdicos (Litsios, 2020; Packard, 2007: 161-167).

los que Lederberg usaba para caracterizar el problema del bioterrorismo. Es decir, se problematizaban ambos asuntos como equivalentes, conjuntando ciertas características que articulaban un mismo horizonte de inteligibilidad.

En tal sentido, el reporte del Instituto de Medicina cambiaba el foco de atención epidemiológica de brotes epidémicos manejables causados por enfermedades conocidas, a brotes epidémicos inciertos y potencialmente catastróficos. Llegaba así a conclusiones prácticamente idénticas a los reportes de la OTA al recomendar “que Estados Unidos tome la iniciativa en la promoción del desarrollo y la implementación de un sistema global integral de vigilancia de enfermedades infecciosas [...] expandiendo y diversificando los esfuerzos de vigilancia para incluir enfermedades conocidas, así como otras recientemente reconocidas” (Lederberg *et al.*, 1992: 6-7).

Se proponía, entonces, la necesidad de desarrollar un aparato de vigilancia epidemiológico con características muy particulares. El reporte sugería, en este sentido, la creación de un sistema de vigilancia que fuera 1) de alcance global; 2) suficientemente sensible para detectar patógenos inesperados, desconocidos o inciertos; 3) en alerta permanente; y 4) capaz de proveer notificaciones y respuestas tempranas mediante el procesamiento eficaz (idealmente automatizado) de información (Lederberg *et al.*, 1992: 6).

La modificación en el objeto de intervención se enfocaba no sólo en patógenos existentes, sino, especialmente, en aquellos *potenciales*, es decir, en amenazas que podían o no materializarse, de tal suerte que el propósito consistía diseñar aparatos de monitoreo constante y suficientemente inespecíficos para identificar señales que indicaran la presencia algún evento extraño o inesperado sin necesidad de confirmación clínica inmediata. El método de respuesta implicaba así el desarrollo de un mecanismo de monitoreo temporalmente permanente y geográficamente exhaustivo, dado que se presumía que el mejor mecanismo de respuesta no era la prevención o la predicción en estricto sentido, sino la vigilancia constante y omnipresente que pudiera ofrecer alertas lo más rápido posible.

Adicionalmente, es de gran importancia notar que, desde su concepción, tanto el concepto de “enfermedades infecciosas emergentes” como la iniciativa en desarrollar un sistema de vigilancia epidemiológica novedosos fueron formulados desde particulares coordinadas no sólo técnicas sino políticas. Es decir, el problema de la emergencia fue articulado no sólo en función de una crítica a consideraciones epidemiológicas que se creían erróneas, sino como parte de un discurso político en tanto que se ponía especial atención a cierto tipo de amenazas biológicas —y no a otras— de las que se pensaba eran especialmente peligrosas *para la seguridad nacional de Estados Unidos*. El reporte del Instituto de Medicina se titulaba, por tal razón, “Amenazas microbianas a la salud de Estados Unidos”.

Destacados científicos estadounidenses que operaban tanto en el campo de la epidemiología como en círculos expertos de seguridad nacional proponían así una respuesta para hacer frente a las enfermedades emergentes que era consonante con la defensa frente a la proliferación de armas biológicas y el bioterrorismo. En cuanto tal, enfatizaban el papel de la detección rápida de brotes infecciosos potencialmente epidémicos a nivel “global” y “en tiempo real” como el principal método para la contención de ambos fenómenos. Por lo tanto, es posible considerar que la iniciativa para desarrollar un aparato de vigilancia epidemiológica de dicha naturaleza tomó forma sobre la base de una problematización compartida que consideraba al bioterrorismo por un lado, y las enfermedades emergentes por el otro, como un mismo problema. Lederberg hacía explícita tal interrelación al subrayar el “interés propio para la salud global a través de la seguridad nacional” (Lederberg, 1996: 419).

Ahora bien, con la creciente percepción entre las comunidades de expertos de un mundo habitado por amenazas biológicas inciertas e inesperadas que ponían en peligro la seguridad de Estados Unidos, no pasó mucho tiempo antes de que el problema obtuviera un reconocimiento institucional mucho más formalizado. En consecuencia, en los años posteriores a la publicación de los informes reseñados anteriormente, tuvo lugar un proceso de institucionalización que dio origen a lo que es posible definir como el discurso contemporáneo sobre bioseguridad estadounidense (Wright, 2007). Este discurso generó un impacto notable que promovió cambios fundamentales en las políticas de preparación pandémica no sólo dentro de las agencias federales de salud más importantes de Estados Unidos sino también, como veremos en la siguiente sección, en la OMS.

III

A raíz de este importante proceso de transformación que ocurría dentro del contexto estadounidense, se comenzaron a gestar también una serie de cambios trascendentales al interior de la OMS. En buena medida, dichos cambios eran resultado de críticas hechas por parte de científicos y expertos involucrados en la concepción del problema de las enfermedades emergentes que buscaban transformar las políticas entonces vigentes de vigilancia epidemiológica de la OMS. De manera particular, durante la segunda mitad de la década de 1990, las críticas dirigidas a la OMS se articulaban en términos de la falta de políticas efectivas para controlar las enfermedades infecciosas *potenciales* y no sólo por su falta de control de enfermedades infecciosas *ya existentes*.

Esto era así puesto que la capacidad internacional de vigilancia epidemiológica de la OMS no contemplaba el monitoreo de enfermedades nuevas e inesperadas. Al

contrario, las enfermedades infecciosas epidémicas que la OMS obligaba a reportar a los Estados miembros (bajo su Reglamento Sanitario Internacional vigente a principios de los 1990) eran únicamente tres: fiebre amarilla, cólera y peste. Por otra parte, incluso la vigilancia limitada a estas tres enfermedades contenía irregularidades, atrasos y falta de confirmaciones clínicas que generaban información poco útil para detectar epidemias en “tiempo real”.

Es por ello que, desde los primeros comités formados por Lederberg al interior del Instituto de Medicina para abordar el problema de las enfermedades emergentes, se discutía la influencia que Estados Unidos debería tener para promover innovaciones en los sistemas de vigilancia epidemiológica “globales”, especialmente aquellos responsabilidad de la OMS. Tanto es así, que desde 1992 en el importante reporte antes referido “Enfermedades emergentes” se recomendaba explícitamente “que Estados Unidos tome la iniciativa en promover el desarrollo e implementación de un sistema global comprehensivo de vigilancia de enfermedades infecciosas. Tal esfuerzo podría ser emprendido a través de representantes del gobierno de Estados Unidos en la Asamblea Mundial de la Salud” (Lederberg *et al.*, 1992: 6).⁴

Fue entonces a partir de tales críticas que representantes del gobierno de Estados Unidos como Lederberg, Stephen Morse y Robert Shope (todos ellos miembros del Comité de Enfermedades Infecciosas Emergentes del Instituto de Medicina mencionado anteriormente), de la mano de altos funcionarios federales como J. M. Hughes, quien fungía como director del Centro Nacional para las Enfermedades Infecciosas de los CDC; John LaMontagne, director de la División de Microbiología y Enfermedades infecciosas de NIAID; Polly Harrison, de la División de Salud Internacional de la Academia Nacional de Ciencias; y Ruth Berkelman, subdirectora del Centro Nacional de Enfermedades Infecciosas de los CDC, comenzaron a ejercer presión para modificar las políticas de vigilancia epidemiológica de la OMS. Weir y Mykhalovskiy han documentado especialmente la formación de una alianza entre funcionarios que presionaron para implementar políticas dirigidas a detectar la transmisión internacional de enfermedades infecciosas *emergentes*, a partir de una serie de conferencias y encuentros patrocinados por los gobiernos de Estados Unidos y Canadá (Weir y Mykhalovskiy, 2010: 40-43).

Dicho conjunto de presiones diplomáticas comenzó a dar frutos a mediados de la década, cuando en 1994 se llevó a cabo una primera reunión en los cuarteles generales de la OMS en Ginebra, Suiza, en la cual Lederberg, en conjunto con expertos antes mencionados, discutían por primera vez el problema de las enfermedades emergentes y

⁴ La Asamblea Mundial de la Salud es el máximo órgano de decisión de la OMS. Se reúne una vez al año y asisten a ella delegaciones de los ciento noventa y tres Estados miembros de la OMS. Su función principal es determinar las políticas de la Organización.

reemergentes con altos funcionarios de la OMS. En propias palabras de la Organización, la reunión había sido convocada:

para reunir a expertos internacionales que actualmente se ocupan del concepto de enfermedades emergentes, para que pudieran presentar y discutir con un grupo informado e interesado, los frutos de sus esfuerzos y logros alcanzados hasta la fecha. En respuesta al informe del Instituto de Medicina, "Infecciones emergentes", los gobiernos de Estados Unidos y Canadá han comenzado el desarrollo de programas específicos para abordar las enfermedades emergentes, y ambas iniciativas contienen una mención específica de la naturaleza global de la amenaza de las enfermedades emergentes, y la necesidad de una participación activa de la OMS para abordar este desafío (WHO, 1994: 2).

En cierto sentido, esta reunión marcaba un hito dado que por primera vez en la historia de la OMS se discutía oficialmente el problema de las enfermedades infecciosas mediante la problematización de la "emergencia" que, hasta entonces, era ajena a sus políticas y reglamentos internos. Subsecuentemente, después de esta primera reunión, la OMS organizaba una segunda asamblea exclusivamente con expertos estadounidenses y canadienses que motivaba un conjunto de cambios organizacionales y discursivos importantes. Esta segunda asamblea servía para que la junta ejecutiva de la OMS respaldara la resolución de fortalecer la vigilancia epidemiológica internacional, con el fin explícito de enfrentar el problema de las enfermedades infecciosas emergentes (WHO, 1995c).

Tras discusiones ocurridas en este segundo encuentro, la junta ejecutiva aceptaba entonces someter dicha política a consideración de voto durante la Asamblea Mundial de la Salud que tomaría lugar tan sólo unos meses después, en mayo de 1995 (WHO, 1995c: 12). Esta segunda asamblea sobre enfermedades emergentes cimentaba así los esfuerzos diplomáticos de expertos representantes del gobierno de Estados Unidos, y motivaba incluso la publicación de un reporte especial por parte del director general de la OMS que llamaba a "fortalecer la vigilancia global de *enfermedades infecciosas emergentes*" (WHO, 1995a [énfasis añadido]).

Bajo este empuje, durante la 48ª Asamblea Mundial de la Salud se sometían a votación cambios cruciales que marcarían una transformación sustantiva en las políticas de control técnico de enfermedades infecciosas de la OMS. El primero, resultaba de la resolución 48.13 que habilitaba a la OMS para implementar, por primera vez en su historia, políticas especiales respecto al "fortalecimiento de programas de vigilancia activa para enfermedades infecciosas, *asegurando que los esfuerzos estén dirigidos hacia la detección temprana de brotes y a la pronta identificación de enfermedades infecciosas nuevas, emergentes y reemergentes*" (WHO, 1995b: 16 [énfasis añadido]).

El segundo cambio resultaba de una importante transformación a nivel organizacional que reemplazaba la antigua división de “enfermedades contagiosas” por otra completamente nueva nombrada “División de vigilancia y control de enfermedades emergentes y otras enfermedades transmisibles” (Division of Emerging and other Communicable Diseases Surveillance and Control, EMC son sus siglas que usan en inglés). Esta nueva división, después de ser votada favorablemente, se crearía el 1 de octubre de 1995 con la función principal de implementar políticas de vigilancia epidemiológica y respuesta rápida frente al problema de enfermedades emergentes y reemergentes. Esta nueva división daría origen, por ejemplo, a la Red Global de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos (Global Outbreak Alert and Response Network, GOARN), que constituiría uno de los primeros ejemplos que intentarían poner en marcha el sistema de vigilancia epidemiológica global concebido y diseñado bajo la sombra de la bioseguridad estadounidense.

Finalmente, el tercer y último cambio era de igual o mayor importancia que los anteriores, ya que los Estados miembros votaban a favor la resolución 48.7 que mandaba la revisión y actualización del *Reglamento Sanitario Internacional* (*International Health Regulations*, IHR) (WHO, 1995b: 7). Dado que el contenido de los cambios al IHR se ha analizado en extenso por varios especialistas (Baker y Forsyth, 2007; Davies *et al.*, 2015; Fidler, 2005), aquí me limitaré a mencionar sólo algunas de las modificaciones relevantes que marcaban nuevos lineamientos para la operación técnica de la vigilancia epidemiológica promovida por la OMS.

Para dimensionar la importancia de estos cambios, no obstante, es necesario hacer algunas precisiones respecto a cómo estaba estructurado el IHR antes de 1995. El primer IHR fue adoptado a los pocos años de la creación de la OMS, en 1951, y se establecía como un instrumento jurídico internacional de carácter vinculante que buscaba prevenir y controlar la dispersión internacional de enfermedades infecciosas intentando evitar interrupciones comerciales. Originalmente, el IHR sólo buscaba controlar el contagio internacional de un conjunto limitado de enfermedades enlistadas donde se especificaba únicamente seis “enfermedades cuarentenables” (cólera, peste, fiebre reincidente, viruela, fiebre tifoidea y fiebre amarilla). Con el control y la eliminación de algunas de estas enfermedades a lo largo del siglo XX, el IHR fue modificado en 1969, 1973 y 1981 para únicamente obligar al control y la vigilancia internacional de tres enfermedades: cólera, peste y fiebre amarilla. La OMS, en este sentido, únicamente requería a sus países miembros ejercer vigilancia epidemiológica de una limitadísima lista de enfermedades.

Por otra parte, el único mecanismo aceptado para la notificación de brotes infecciosos de estas tres enfermedades que contemplaba el IHR hasta las modificaciones de 1995 era mediante comunicaciones oficiales de los ministerios de Salud de los países

miembros. Ello significaba que incluso si la OMS tenía información suficiente para determinar que había un brote infeccioso en riesgo de convertirse en una amenaza internacional (es decir, en un brote epidémico o pandémico), no podía emitir alertas ni ofrecer apoyo técnico para controlarlo hasta ser notificada formalmente por los países afectados.

Las políticas de respuesta pandémica de la OMS, en este sentido, estaban sujetas al lento proceso burocrático que comenzaba por la identificación local clínica y de laboratorio de casos de alguna de las enfermedades especificadas en la lista, que luego era reportada a las autoridades sanitarias y, finalmente, cuando los reportes llegaban a los ministerios federales de salud de los países miembros, éstos los hacían llegar a la OMS. Es decir, la vigilancia epidemiológica internacional de la OMS dependía crucialmente de la recolección *pasiva* de información.

Bajo tal contexto es importante primeramente señalar que las modificaciones de 1995 motivadas por las presiones estadounidenses expandían los objetivos de la vigilancia epidemiológica de la OMS para ir más allá del reporte de un número limitado de enfermedades codificadas en una lista. Se iniciaba así una modificación crucial que pasaba de la vigilancia epidemiológica pasiva de “casos” a la vigilancia activa de “eventos de salud pública”, es decir, todo tipo de emergencias internacionales que aparentemente tuvieran un componente de salud pública.⁵ Para ello, la OMS creaba el concepto de “Emergencia de salud pública de importancia internacional”, que consistía en una categoría de vigilancia epidemiológica sumamente expansiva que no se limitaba a monitorear enfermedades infecciosas, sino que obligaba a la vigilancia activa de eventos como “la aparición natural, la liberación accidental o el uso deliberado de agentes biológicos y químicos o de material radionuclear que afecten a la salud” (WHO, 2016: 1). En otras palabras, se modificaba el IHR para incluir dentro de la vigilancia epidemiológica global eventos causados por armas biológicas.

Por otra parte, las modificaciones al IHR de 1995 cambiaron tanto el proceso de notificación como la información que se consideraba aceptable para emitir alertas. En este sentido, la OMS se deshacía de la dependencia de notificaciones oficiales para autorizar el uso de “información no oficial” para emitir alertas formales. Ello significaba la creación de un sistema de vigilancia epidemiológica mucho más activo que no dependiera de las capacidades y voluntad de los países miembros para reportar brotes epidémicos, alineando los intereses de Estados Unidos por detectar brotes inesperados y extraños con las políticas de vigilancia epidemiológica de la OMS. En tal sentido, esta modificación constituía un cambio que marcaba el inicio del desarrollo de

⁵ El IHR menciona cualquier “enfermedad o condición médica, independientemente de su origen o fuente, que presenta o podría presentar un daño significativo a los seres humanos” (WHO, 2016: 1).

sistemas de vigilancia con capacidades de alerta temprana y buscaba el monitoreo “en tiempo real”.

La adopción inicial de la problemática de las enfermedades infecciosas emergentes por parte de la OMS concluiría, finalmente, con la publicación de un plan estratégico de cinco años (WHO, 1996). El plan estratégico establecido en octubre de 1995 detallaría y profundizaría en los métodos para la implementación de un sistema de vigilancia epidemiológica descritos hasta ahora y representaría el éxito de “exportar” la problematización bioseguritaria estadounidense, proyectando un tipo fundamentalmente nuevo de control de enfermedades infecciosas (WHO, 1996).

CONCLUSIONES

“To say that technology’s social effects are complex
and contingent is not to say that it has no social effects”
(MacKenzie y Wajcman, 1999: 3)

A pesar de los análisis sobre la influencia de políticas coloniales, patriarcales o capitalistas respecto a la conformación del campo de la epidemiología o la salud pública global, existen pocos estudios que detallen la influencia de aspectos de seguridad sobre dicho campo. El presente artículo es un intento de evidenciar la relación entre prerrogativas de seguridad nacional y el desarrollo de prácticas técnicas sobre el control de enfermedades infecciosas al interior de la OMS. En particular, el estudio ha buscado mostrar una influencia política en apariencia inocua, no obstante crítica, en el origen del diseño de sistemas globales de vigilancia epidemiológica que operan en la actualidad.

Las modificaciones organizacionales y técnicas introducidas en la OMS a raíz de la adopción del problema de las enfermedades infecciosas emergentes, en este sentido, ocasionaría el surgimiento de un conjunto nuevo de prácticas de vigilancia epidemiológica que modificarían no sólo el objeto, sino el enfoque y las prioridades de buena parte del monitoreo epidemiológico que se llevarían a cabo en las décadas subsiguientes.

Es posible, entonces, concluir que la direccionalidad del cambio de políticas dentro de la OMS, que tomó forma institucional relativamente rápido entre 1995-2000, estuvo dirigida a expandir sus políticas de vigilancia epidemiológica para enfocarse en eventos particulares que conciben los brotes epidémicos no como conocidos y sujetos a control, sino como eventos inesperados y potencialmente catastróficos. Es pues que la instrumentación política de un concepto en apariencia técnico, a saber, el concepto de “enfermedades infecciosas emergentes”, en conjunto con las modificaciones al IHR

de 1995 que abrazaron la problemática de la “emergencia”, en este sentido, revelan un contenido político específico.

Dicho contenido puede comenzar a evaluarse a partir de preguntarnos a quién protegen y qué es exactamente de lo que pretenden proteger. A partir de tales cuestionamientos es posible comenzar a promover la discusión concerniente a la sutil imposición por parte de la OMS de mecanismos y tecnologías de vigilancia a niveles locales de características particulares que se promueven en nombre de la “salud global” pero que, sin embargo, tienen beneficiarios específicos. En otras palabras, es necesario evidenciar que las innovaciones técnicas en vigilancia epidemiológica analizadas en el presente texto, en realidad, sólo atienden ciertas necesidades de ciertos países frente a cierto tipo de amenazas. Es decir, las transformaciones en infraestructura de salud pública que se ordenan desde la OMS, a través del IHR, tales como la creación de laboratorios de identificación temprana, o el entrenamiento de cuadros de epidemiólogos especializados en identificación y vigilancia de enfermedades emergentes o reemergentes, se realizan en privilegio de ciertas necesidades mientras que se desatienden otras.

Para muchos países, las modificaciones de la OMS de mediados de los noventa en conjunto con las revisiones del IHR representaron una oportunidad para revitalizar sistemas e infraestructura de salud pública orientados al control de enfermedades infecciosas. No obstante, dicha revitalización se ha producido de una manera que reduce las políticas de control de enfermedades infecciosas a los peores escenarios representados por amenazas impredecibles potencialmente catastróficas, característicos del discurso de bioseguridad estadounidense. Es necesario preguntarse qué otras problematizaciones sobre las enfermedades infecciosas es posible imaginar. Otras que puedan incluir algo más allá que los intereses de seguridad nacional de un país o región. Otras que impliquen innovaciones técnicas y tecnológicas en sistemas de identificación y verificación de enfermedades, que quizás signifiquen una asistencia más significativa de la OMS no sólo con patógenos potenciales sino con aquellos ya existentes.

El horizonte de inteligibilidad que permite tanto la concepción de “enfermedades infecciosas emergentes” como la puesta en marcha de un sistema de vigilancia epidemiológica dirigido al monitoreo global de emergencias biológicas de causas inespecíficas, en otras palabras, debe cuestionarse. Y debe cuestionarse, quizás, para disminuir la influencia política de la seguridad y, en cambio, acrecentar aquella proveniente de la salud.

FUENTES

ALIBEK, K.

1999 *Biohazard. The Chilling True Story of the Largest Covert Biological Weapons Program in the World*, Nueva York, Random House.

BACCHI, C.

2012 "Why Study Problematizations? Making Politics Visible", *Open Journal of Political Science*, vol. 2, no. 1, pp. 1-8, DOI: 10.4236/ojps.2012.21001

BAKER, M.G. y A.M. FORSYTH

2007 "The New International Health Regulations: A Revolutionary Change in Global Health Security", *New Zealand Medical Journal*, vol. 120, no. 1267, pp. 1-8.

BIRN, A. E.

2014 "Backstage: The Relationship between the Rockefeller Foundation and the World Health Organization, Part I: 1940s-1960s", *Public Health*, vol. 128, no. 2, pp. 129-140, DOI: 10.1016/j.puhe.2013.11.010

BOOTH, K. M.

1998 "National Mother, Global Whore, and Transnational Femocrats: The Politics of AIDS and the Construction of Women at the World Health Organization", *Feminist Studies*, vol. 24, no. 1, DOI: 10.2307/3178621

CHOREV, N.

2012 *The World Health Organization between North and South*, Ítaca, Cornell University Press.

CLINTON, C. y D. SRIDHAR

2017 *Governing Global Health. Who Runs the World and Why?*, Nueva York, Oxford University Press.

COURTLAND MOON, J. E. VAN

2006 "The U.S. Biological Weapons Program", en M. Wheelis, L. Rózsa y M. Dando, eds., *Deadly Cultures. Biological Weapons since 1945*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

CUETO, M.

- 2006 "Los orígenes de la Atención Primaria de Salud y la Atención Primaria Selectiva de Salud", en M. Cueto y V. Zamora, eds., *Historia, salud y globalización*, Lima, Universidad Peruana Cayetano Heredia.

CUETO, M., T. BROWN y E. FEE

- 2019 *The World Health Organization. A History*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.

DAVIES, S., A. KAMRADT-SCOTT y S. RUSHTON

- 2015 *Disease Diplomacy. International Norms and Global Health Security*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

DEACON, R.

- 2000 "Theory as Practice: Foucault's Concept of Problematization", *Telos*, vol. 118, pp. 127-142.

ENDICOTT, S. y E. HAGERMAN

- 1998 *The United States and Biological Warfare: Secrets From the Early Cold War and Korea*, Bloomington, Indiana, Indiana University Press.

FARLEY, J.

- 2008 *Brock Chisholm, the World Health Organization, and the Cold War*, Vancouver, University of British Columbia Press.

FARMER, P.

- 2001 *Infections and Inequalities: The Modern Plagues*, Berkeley, University of California Press.

FEARNLEY, L.

- 2010 "Epidemic Intelligence. Langmuir and the Birth of Disease Surveillance", *Behemoth A Journal on Civilisation*, vol. 3, pp. 36-56.

FIDLER, D.

- 2005 "From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations", *Chinese Journal of International Law*, vol. 4, no. 2, pp. 325-392, DOI: 10.1093/chinesejil/jmi029

FOUCAULT, M.

2019 "Discourse & Truth and Parrēsia", en H.-P. Fruchaud, D. Lorenzini y N. Luxon, eds., Chicago, University of Chicago Press.

2010 "Polémica, política y problematizaciones", en *Obras esenciales*, Barcelona, Paidós.

GARRETT, L.

1996 "The Return of Infectious Disease", *Foreign Affairs*, vol. 75, no. 1, pp. 66-79, DOI: 10.2307/20047468

GUILLEMIN, J.

1999 *Anthrax. The Investigation of a Deadly Outbreak*, Berkeley, University of California Press.

GULRAJANI, N., S. HAUG y S. WEINLICH

2022 *Fixing UN Financing: A Pandora's Box the World Health Organization Should Open*, Bonn, German Development Institute.

HOFFMAN, D. E.

2011 *The Dead Hand: Reagan, Gorbachev and the Untold Story of the Cold War Arms Race*, Londres, Icon Books.

HOMOLAR, A.

2010 "Rebels without a Conscience: The Evolution of the Rogue States Narrative in U.S. Security Policy", *European Journal of International Relations*, vol. 17, no. 4, pp. 705-727, DOI: 10.1177/1354066110383996

HOYT, P.D.

2010 "The 'Rogue State' Image in American Foreign Policy", *Global Society*, vol. 14, no. 2, pp. 297-310, DOI: 10.1080/13600820050008494

HUGHES, J. M. y D.P. DROTMAN

2008 "In Memoriam: Joshua Lederberg (1925-2008)", *Emerging Infectious Diseases*, vol. 14, no. 6, pp. 981-983.

KING, N. B.

2002 "Security, Disease, Commerce: Ideologies of Postcolonial Global Health", *Social Studies of Science*, vol. 32, nos. 5-6, pp. 763-789.

KLARE, M.

- 1995 *Rogue States and Nuclear Outlaws. America's Search for A New Foreign Policy*, Nueva York, Hill and Wang.

LANGMUIR, A.D. y J.M. ANDREWS

- 1952 "Biological Warfare Defense. The Epidemic Intelligence Service of the Communicable Disease Center", *American Journal of Public Health and the Nations Health*, vol. 42, no. 3, pp. 235-238.

LEDERBERG, J.

- 1996 "Infectious Disease—A Threat to Global Health and Security", *JAMA*, vol. 276, no. 5, pp. 417-419, DOI: 10.1001/jama.1996.03540050077028
- 1988 "Medical Science, Infectious Disease, and the Unity of Humankind", *Journal of the American Medical Association*, vol. 260, no. 5, pp. 684-685.
- s. f. The Joshua Lederberg Papers, en National Academy of Sciences (NAS), National Library of Medicine (NIH), Profiles in Science, Joshua Lederberg, en <<https://profiles.nlm.nih.gov/spotlight/bb/browse>>.

LEDERBERG, J., R. E. SHOPE y S. C. OAKS

- 1992 *Emerging Infections. Microbial Threats to Health in the United States*, Washington, D.C., Institute of Medicine, National Academy Press.

LEE, K.

- 2009 *The World Health Organization (WHO)*, Nueva York, Routledge.

LEITENBERG, M., R.A. ZILINSKAS y J. KUHN

- 2012 *The Soviet Biological Weapons Program. A History*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

LEVITT, A., P. DROTMAN y S. OSTROFF

- 2007 "Control of Infectious Diseases: A Twentieth-Century Public Health Achievement", en J. Ward y C. Warren, eds., *Silent Victories. The History and Practice of Public Health in Twentieth-Century America*, Nueva York: Oxford University Press.

LITSIOS, S.

- 2020 "The World Health Organization's Changing Goals and Expectations Concerning Malaria, 1948-2019", *Hist. Cienc. Saude Manguinhos*, vol. 27, suppl. 1, pp. 145-164, DOI: 10.1590/S0104-59702020000300008

MACKENZIE, D. y J. WAJCMAN

1999 "Introductory Essay: The Social Shaping of Technology", en D. MacKenzie y J. Wajcman, eds., *The Social Shaping of Technology*, 2a. ed., Buckingham, R.U., Open University Press.

MENASHI, S.

2003 "The Politics of the who", *The New Atlantis*, no. 3, 88-97, en <<http://www.jstor.org/stable/43152053>>.

MESELSON, M., J. GUILLEMIN, M. HUGH-JONES, A. LANGMUIR,

I. POPOVA, A. SHELOKOV y O. YAMPOLSKAYA

1994 "The Sverdlovsk Anthrax Outbreak of 1979", *Science*, vol. 266, no. 5188, pp. 1202-1208, DOI: 10.1126/science.7973702

MILES, A.

2011 *U.S. Foreign Policy and the Rogue State Doctrine*, Nueva York, Routledge.

MORSE, S.S. y A. SCHLUEDEBERG

1990 "Emerging Viruses: The Evolution of Viruses and Viral Diseases", *The Journal of Infectious Diseases*, vol. 162, no. 1, pp. 1-7, DOI: 10.1093/infdis/162.1.1

NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES (NAS)

1985 "Ad Hoc Meeting on Biological Weapons", Washington, D.C., en National Library of Medicine (NIH), Profiles in Science, Joshua Lederberg, The Joshua Lederberg Papers, en <<https://profiles.nlm.nih.gov/spotlight/bb/browse>>.

NAVARRO, V.

1984 "A Critique of the Ideological and Political Positions of the Willy Brandt Report and the who Alma Ata Declaration", *Social Science & Medicine*, vol. 18, no. 6, pp. 467-474, DOI: [https://doi.org/10.1016/0277-9536\(84\)90002-9](https://doi.org/10.1016/0277-9536(84)90002-9)

OFFICE OF TECHNOLOGY ASSESSMENT (OTA)

1993 *Technologies Underlying Weapons of Mass Destruction*, Washington, D.C., Government Printing Office (GPO).

1992 *Technology against Terrorism. Structuring Security* (vol. OTA-ISC-511), Washington, D.C., Government Printing Office (GPO).

1991 *Technology against Terrorism. The Federal Effort* (vol. OTA-ISC-481), Washington, D.C., Government Printing Office (GPO).

OSBORNE, T.

- 2003 "What Is a Problem?", *History of the Human Sciences*, vol. 16, no. 4, pp. 1-17, DOI: 10.1177/0952695103164001

PACKARD, R.

- 2007 *The Making of a Tropical Disease. A Short History of Malaria*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

PETERS, M. A., S. HOLLINGS, B. GREEN y M.O. OGUNNIRAN

- 2022 "The WHO, The Global Governance of Health and Pandemic Politics", *Educational Philosophy and Theory*, vol. 54, no. 6, pp. 707-716, DOI: 10.1080/00131857.2020.1806187

SCHAFFNER, W. y F.M. LAFORCE

- 1996 "Training Field Epidemiologists: Alexander D. Langmuir and the Epidemic Intelligence Service", *American Journal of Epidemiology*, vol. 144, supl. 8, S16-S22.

SIDDIQI, J.

- 1995 *World Health and World Politics: The World Health Organization and the UN System*, Columbus, C.S., University of South Carolina Press.

STAMPNITZKY, L.

- 2013 *Disciplining Terror. How Experts Invented "Terrorism"*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.

TSUI, C.-K.

- 2015 "Framing the Threat of Catastrophic Terrorism: Genealogy, Discourse and President Clinton's Counterterrorism Approach", *International Politics*, vol. 52, no. 1, pp. 66-88, DOI: 10.1057/ip.2014.36

U.S. COMMISSION ON INTEGRATED LONG-TERM STRATEGY

- 1988 *Discriminate Deterrence*, Washington, D.C., Government Printing Office (GPO).

WEIR, L. y E. MYKHALOVSKIY

- 2010 *Global Public Health Vigilance. Creating a World on Alert*, Nueva York, Routledge.

WEISZ, G. y J. OLSZYNKO-GRYN

- 2010 "The Theory of Epidemiologic Transition: The Origins of a Citation Classic", *J. Hist. Med. Allied Sci.*, vol. 65, no. 3, pp. 287-326, doi: 10.1093/jhmas/jrp058

WINNER, L.

- 1980 "Do Artifacts Have Politics?", *Daedalus*, vol. 109, no. 1, pp. 121-136.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO)

- 2016 *International Health Regulations*, 3a. ed., Ginebra, WHO.
- 1996 *Emerging and Other Communicable Diseases: Strategic Plan 1996-2000* (WHO/EMC/96.1), Ginebra, WHO, en <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/63593>>.
- 1995a Communicable Disease Prevention and Control: New, Emerging, and Re-emerging Infectious Diseases. Report by the Director-General (Provisional agenda item 19), Ginebra, WHO.
- 1995b Forty-Eighth World Health Assembly. Resolutions and Decision Annexes, Ginebra, WHO.
- 1995c Report of the Second WHO Meeting on Emerging Infectious Diseases, 12-13 de enero, Ginebra, WHO.
- 1994 *Report of WHO Meeting on Emerging Infectious Diseases*, 25-26 de abril, Ginebra, WHO, en <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/62042/CDS_BVI_94.2.pdf?sequence=1>.
- 1981 *Global Health Strategy for All by the Year 2000*, Ginebra, WHO.

WRIGHT, S.

- 2007 "Terrorists and Biological Weapons. Forging the Linkage in the Clinton Administration", *Politics and the Life Sciences*, vol. 25, nos. 1-2, pp. 57-115.

Reading/Writing Canada: A Facebook Wall about Canadian Literature

Leer/escribir Canadá: un muro de Facebook dedicado a literatura canadiense

GRACIELA MARTÍNEZ-ZALCE*

ABSTRACT

The CBC (Canadian Broadcasting Corporation) operates on a mandate that defines it as a company of content whose vision is to connect Canadians through attractive Canadian content and whose values include serving the Canadian public. This article responds to the questions of how the CBC uses social media to disseminate national literatures, taking a Facebook wall, *Canada Reads*, as a case study, based on the small stories method (Georgakopoulou). This method is useful to analyze narrative activities that are important for recognizing the identity-forging work of their narrator as well as the social fabric of practices that people become involved in, with the objective of discovering if it has created a virtual community of practice (as conceived by Robert V. Kozinets). It also analyzes whether it has also achieved the ultimate goal of discussing contemporary Canadian identities and fulfilled its aim to disseminate quality contemporary regional and national content.

Methodology: Small Stories, Virtual Communities, and Communities of Practice

Key words: CBC, *Canada Reads*, virtual communities, communities of practice, reading

RESUMEN

La misión de la CBC (Corporación Canadiense de Radiodifusión) la define como una empresa dedicada a la producción, cuidado y distribución de contenidos canadienses, cuya visión es conectar a los canadienses a través de contenidos relevantes elaborados en Canadá, y además tiene entre sus valores la vocación de servicio al público de ese país. Este artículo intenta responder varias preguntas: en primer lugar, cómo utiliza la CBC las redes sociales para difundir las literaturas nacionales. Se utiliza como caso de estudio un muro de Facebook llamado *Canada Reads*, y se hace un análisis basado en el método de las pequeñas historias (Georgakopoulou) para examinar las actividades narrativas relevantes para reconocer el trabajo de forja de identidad de los narradores. También se analiza el tejido social de las prácticas en que se involucran

* Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); zalce@unam.mx. This article was written as part of the PAPIIT project (IN303820) "Redes transnacionales de transmisión de conocimiento en las industrias culturales de América del Norte".

las personas, con el propósito de descubrir si se ha creado una comunidad virtual de práctica (en el sentido de la elaboración de Robert V. Kozinets). Por último, se estudia si se ha logrado el objetivo de establecer un debate sobre las identidades canadienses contemporáneas y si se ha cumplido el propósito de la CBC en cuanto a difundir contenidos contemporáneos regionales y nacionales de calidad.

Metodología: pequeñas historias, comunidades virtuales y comunidades de práctica.

Palabras clave: CBC, *Canada Reads*, comunidades virtuales, comunidades de práctica, lectura.

INTRODUCTION

How can social media be used to disseminate national literatures? How can reading them be promoted and the publishing industry, both national and local publishing houses, be strengthened? How can literature become the focus of a broad spectrum of people? How can a conversation be started about what it means to write, publish, and read? This article responds to these questions, taking a Facebook wall administered by an Anglo-Canadian institution as a case study, based on the small stories method that I will use to analyze narrative activities that are important for recognizing the identity-forging work of their narrator as well as the social fabric of practices that people become involved in. The objective is to discover if it has created a virtual community of practice and if it has achieved, at the same time, the ultimate goal of discussing contemporary Canadian identities. Using the concept of virtual communities, as conceived by Robert V. Kozinets, and José M. Tomasena's approach to dissemination of books through cyberspace, I will prove that, by promoting both reading and writing in social networks, the CBC has fulfilled its aim of not only creating virtual communities of practice but has also disseminated contemporary regional and national quality content. People interact on Facebook walls with different aims. To discover how the walls can be used as tools for disseminating literature, I did a Facebook (Fb) search of groups whose interest lay in Canadian literatures.¹

For the research subject, I found two walls (*Canada Reads* and *Canada Writes*) promoted by one of English-speaking Canada's most important and prestigious cultural institutions: the Canadian Broadcasting Corporation (CBC), a public broadcaster.²

¹ First off, I found groups that included academics in associations by field or collectives of enthusiasts for certain literary genres, such as science fiction (written in English) or novels (written in French). These groups, managed by individual members, were not very interesting since members did not interact with each other as such. They were characterized by uploading calls for meetings or congresses or new publications, but I found it difficult to find ideas flowing between one post and the next.

² The French-speaking division, Radio Canada, is organized quite differently. It has uninterruptedly published a Quebec-based version of *Canada Reads*, which I will not cover here.

I discovered a very interesting conversation, not only about reading and writing, but also an underlying, successful will to disseminate Anglo-Canadian literature. The promotion effort was present for both reading and writing, which goes hand in hand with the production and consumption of books. Since this article is a single part of a broader investigation, I will discuss only *Canada Reads*.

My starting point for observing and following the groups is the definitions of virtual communities developed by Kozinets, of communities of practice by Wenger and Wenger-Trayner (2018), and of the method of small stories proposed by Alexandra Georgakopoulou, as well as an adaptation of Tomasena's contributions regarding the online dissemination of books. I have kept records from the time I was admitted, in September 2020, throughout 2021, and for the first two months of 2022. I began as a mere observer, but I later began to sporadically participate in discussions in which it seemed respectful to participate in, given that I'm not a Canadian writer; I introduced myself as a Mexican researcher specializing in Canadian studies. This article presents a first approximation to the study of the dynamics of one of the two groups, and a few preliminary conclusions about them.

Why is the methodology of small stories (Georgakopoulou, 2016: 266-272) useful in this case? In the first place, because its starting point is the analysis of a paradigm for the study of narratives and identities that implies taking a position and narrative rewriting in search of the meaning of those stories in daily life as part of the social fabric of practices that people become involved in. This perspective is fundamental for this article, since the community studied here is made up of participants committed to specifically reading Canadian literary texts. In the second place, Georgakopoulou proposes to recover these small stories to include them in the area of analysis of narratives and identities, which is also pertinent in the sense that the participants define themselves, describe themselves, and simultaneously construct an image of themselves with regard to reading. In other words, they identify and narrate themselves as readers.

Georgakopoulou's methodological proposal (2016: 267) is that analyzing small stories shows us a range of narrative activities that are important for recognizing the identity-forging work of their narrator. We must keep in mind that these stories are fragmented and open-ended, that they go beyond the confines of a closed conversation, and that they resist the categorization of beginning-middle-end. Because of the dynamic of the groups, the stories are co-constructed, and it is difficult to assign their authorship to a single person. For this reason, they are ideal for reconstructing the idea of reading, writing, and identity that we can recover from the Facebook walls administered by the CBC. For his part, Kozinets (2010: 2) points out that, using a cultural orientation, studies can be carried out in the communities of the social interaction

that happens on the internet through information and communication technologies (ICTs), which is the purpose of this article.

CANADIAN BROADCASTING CORPORATION: MANDATES AND IMPACT ON NATIONAL LITERARY PRODUCTION

The CBC was founded in 1936 in part to consolidate the idea of a national identity that all Canadians could recognize and embrace. Today, it broadcasts content in English, French, and eight First Nation languages (Bonikowsky, 2019). It operates based on a mandate (CBC, n. d.) that defines the corporation as a company of content whose vision is to connect Canadians through attractive Canadian content, with a mission to create audacious, distinctive programming in order to inform, enlighten, and entertain, and whose values include serving the Canadian public (1991 *Broadcasting Act*). To do this, its programming must be predominantly and distinctively Canadian; it must reflect both the country and its regions for local audiences, while offering special services in those regions. It must contribute actively to the flow and exchange of cultural expressions, seek equitable quality in the official languages and for linguistic minorities, contribute to a shared awareness and national identity, and reflect Canada's multicultural, multi-racial character (BTLRP, 2020).

Regarding content production, the current aim is to ensure cultural sovereignty through communications media (content and platform types; policy aims for the sector that reflect a transformative media) and to embrace the global market. In the current context, it now has the goal of reimagining the support for Canadian content in the media (digital disruption of regulatory models of financing; modernization of the regulatory framework; ensuring public support for Canadian creators) and improving the rights of Canadians by improving confidence in the digital sphere (BTLRP, 2020).

CBC Books is one of those initiatives: its page is called a "home" for people who read and write. The page includes news, interviews, new publications in English, bi-monthly lists of Canadian best sellers, reading lists, bibliographical recommendations for every season of the year, calls for literary competitions sponsored by the institution (poetry, essay, and short story), tips for participating in them and the introduction of members of the juries, podcasts, videos, and the page studied in this article, *Canada Reads*, as well as *Canada Writes*. It also includes links to other prestigious Canadian literary prizes, such as the Governor General's Literary Awards and the Scotiabank Giller Prize for the novel, short story, and graphic novel. Lastly, it offers micro-sites of programs like *The Next Chapter*, with Shelagh Rogers, or *Writers & Company*, with Eleanor Wachtel, on which the journalists interview writers and discuss writing.

The page not only invites us to read, but also directs us to CBC productions through social and other types of media.

Image 1

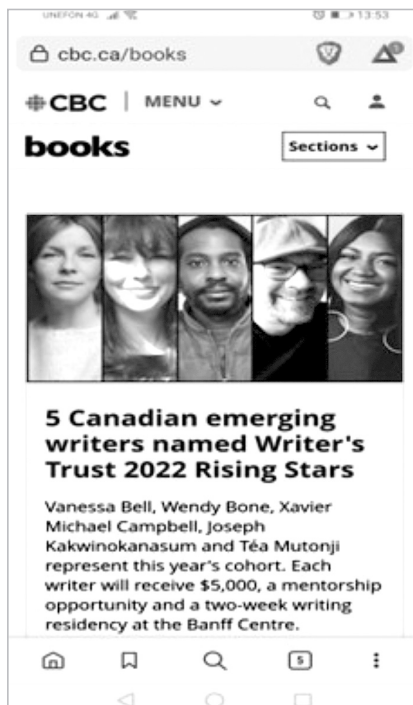


Image 2

Calling all writers! The 2022 CBC Nonfiction Prize is now open

You could win \$6,000 from the Canada Council for the Arts, attend a two-week writing residency at the Banff Centre and have your work published on CBC Books. The deadline to enter is February 28, 2022 at 11:59 p.m. ET.



December 31, 2021 |

CBC Nonfiction Prize



CBC Literary Prizes |
December 31, 2021

CBC Short Story Prize



CBC Literary Prizes |
November 1, 2021 |

It should be mentioned how relevant literary competitions are for both the CBC mandate and for the creation of a virtual community based on *Canada Books*. Tomasena (2019) explains that the publishing industry is currently facing a profound transformation on multiple fronts: advertising, distribution, and sales.³ When you review the *CBC Books* page, it is clear that the broadcaster's strategies are responses to these changes.

Based on Bourdieu's concept of a field, Tomasena states that in the symbolic literary field, struggles are structured around a principle of dual hierarchization: on the one hand, the specific recognition or literary prestige, an autonomous principle,

³ Because this is an analysis of virtual communities, it seems to me that Tomasena's analysis about the dissemination of books, using Bourdieu's theoretical framework, is appropriate, even though it is a different medium, since he specifically studies what are called booktubers, who disseminate new publications on YouTube.

provided by the symbolic recognition of other artists; and on the other hand, commercial success, a heteronomous principle linked to the field of economics and power, expressed both in successful sales and in prizes.

CBC contests are divided into two distinct kinds: for unpublished manuscripts in genres that are less commercial (such as poetry, essay, and short stories), and for already published books (like *Canada Reads*, about which I will expand further down). The promotion of awards is an incentive for new voices to participate and also ensures the recognition of the winning authors, not only in the field of prestige, but also commercially. In addition, an emphasis is placed on local and national creation and literature is utilized as a vehicle for multiculturalist national unity and regional identification. Monetary prizes are funded through subscription fees, and by the Canada Council for the Arts; and creative residencies are also offered at the Banff Centre for Arts and Creativity. So, while this contributes to the possibility of professionalizing writing and consolidating a literary canon, it also fulfills the cultural institution's mandate, not only by promoting reading in English, but also by encouraging writing and the production of Anglophone literature as an essential part of creating regional and the national cultures. It is in this context that both the pages and the profiles of *Canada Reads* and *Canada Writes* emerged.

Canada Reads

Canada Reads is a private Fb page,⁴ created three years ago, managed by the CBC's Books Division, and linked to the internet page of the same name.⁵ Today, it has around 10,000 members.⁶ Its rules are very clear:

Be kind and courteous. We are in this together to create a welcoming environment. Let's treat everyone with respect. Healthy debates are natural, but kindness is required.

⁴ In order to carry out this research, I requested membership in the group in November 2020. In September 2022, consent was given by administrators and moderators of CBC's *Canada Reads*, and its members, to monitor and conduct research on the dynamics of the group. Names on the images are erased to maintain anonymity.

⁵ The *Canada Reads* Internet page has several sections: "Listen," where we find the debates broadcast on the radio and previous broadcasts; "Watch," which offers the debates broadcast by video, in addition to all the previous years' debates; and "Past Winners," which includes the winners of all the contests from the years 2002 to 2021.

⁶ Anyone (in any part of the world, as my case shows) who shares an interest in reading books by Canadian authors is welcomed to the group. Therefore, members in this group can come from various experiences, given their differences in age, race, gender and nationality.

No hate speech or bullying. Make sure everyone feels safe. Bullying of any kind isn't allowed, and degrading comments about things like race, religion, culture, sexual orientation, gender or identity will not be tolerated.

Use spoiler alerts. Keep in mind that members of the group are reading at their own pace.

Canada Reads only. Please keep your discussions about *Canada Reads* only, except when it is off-season, in which posts can also be about Canadian books and literature. Off-topic posts will be deleted (CBC *Canada Reads*, n.d.)

Its content is closely linked to the competition named for it, which has been defined as the country's biggest book club.

Tomasena (2019) uses the relational concept of fields (coined by Pierre Bourdieu), to describe the social space that different actors occupy in promoting reading on social media. He points out that these actors possess different kinds of capital that they use in different forms of competition, collaboration, and reward according to the rules of the field. Economic capital belongs to the publishing houses that print/digitalize the books; human capital is that of the writers and readers; and symbolic capital is contained in the literary products, but also possessed by critics and the prizes, which assess the content. In an era when production, distribution, and sale of books have all changed a great deal, Tomasena points out that publishing houses have looked to social media to attract the attention of potential readers, given the current market saturation, dispersion, and specialization.

So, to have a practical sense of what it means to create literature-related content on social media, he proposes that all three kinds of capital are needed: human capital, the ability to publish on social media and relate to others through them; social capital, which is the number of followers you have; and symbolic capital, or knowledge, taste, reliability, and expertise (Tomasena, 2019: 6). The relationship through social media can be very satisfactory both for the writer and the reader since it shows enthusiasm for the work.

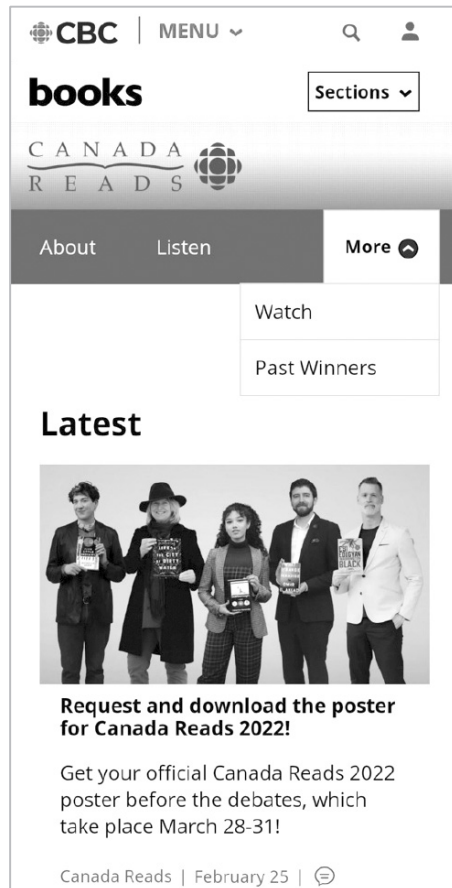
Canada Reads creates content based on all the above. Why? To make books visible, attract the attention of readers to the issues they touch on and to the fact that quality writing produces recognition of works in literature. At the same time, promoting reading increases the sales of books not conceived of as bestsellers. This eliminates the debate about the impossibility of commercial success going hand in hand with artistic excellence. The idea is to connect readers with works and based on that, build a community.

The CBC is in a privileged position to promote reading, with the impetus of promoting quality content and encouraging proximity to literature with intellectual

depth and aesthetic value. Therefore, on the Facebook wall, it fosters discussion and criticism.

For Kozinets (2010: 8), virtual communities are social congregations that emerge from social media when people hold public discussions for a long enough time, with human feelings, to build networks of personal relationships in cyberspace. In online communities, compliments and discussions are exchanged and users become involved in an intellectual discourse; they trade, exchange knowledge, share emotional support, make plans, brainstorm, forge and lose friendships, play, and create art.

Image 3



Canada Reads is a community that revolves around reading in general, but, in particular, around the Anglo-Canadian fiction literary competition of the same name,

held since 2002. Since it came into being at a time when reality TV contests became popular, ironically, it uses the format of eliminating one of the five finalist books (picked from a list of fifteen), each defended by a celebrity, every night after a panel discussion, which the CBC broadcasts on radio, television, YouTube, and social media; and a secret vote. The first contest winner was *In the Skin of a Lion*, by celebrated author Michael Ondaatje, which, although published in 1987, sold more than 70,000 copies after appearing on *Canada Reads*. This is a *sui generis* competition. Each year a topic is proposed, and the winning book is the one that best deals with the topic and has the most pertinent meaning in this regard. The books do not have to be recently published. Those who read them, discuss them, and make them winners are not from the world of academia, publishing, or literary criticism, but “celebrities” from Canada’s multicultural worlds of sports, the media (radio or television), acting, or activism. And they do it to invite the country to read.

So, the small stories on this wall are linked together by the discussion of the books that appear both on the preliminary list and among the nominated. Due to that, the conversations they generate come alive only during the competition; that is, the activities of the community members are concentrated solely for a couple of months of the year. The page administrators upload news about the competition, which is stored on the CBC’s website of the same name: they introduce the celebrities that will make up the jury; the extensive list and then the list of finalists; the jury’s opinions; and interviews with the authors.

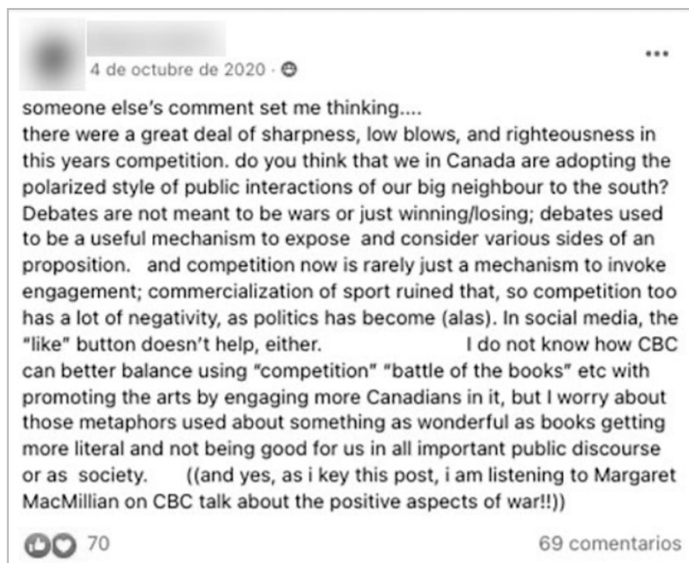
The members of a virtual community do not passively consume the content, but rather communicate actively among themselves; they connect to form, express, and deepen their social alliances and affiliations (Kozinets, 2010). Also, in the context of the conversation on the wall, their very diverse perspectives underline the multiplicity, fragmentation, specificity of the context, and performativity of the communication practices among them. They are identities in interaction, and a combined focus on the content, author/narrator, form, and the readers as active participants (Georgakopoulou, 2016).

To discover what is being thought about, what is being said, how to read, and how to criticize Anglo-Canadian literature, I will focus on the interaction during the 2020 competition; it is here that the specificity of the context lies. Regarding the identities in interaction, it is important to remember that the CBC’s mandate, the basis for the competition, is to offer literature as a kind of mirror that Canadians can look into it and recognize themselves. That is why the notion of nationalism cannot be excluded from this overview and why a previous post seems pertinent.⁷

⁷ In this article, I will use the terms “publication” and “post” interchangeably.

So, a first search for the terms “nationalism” and “identity” provided the following small story:

Image 4



This post is very significant on the wall, where the rules demand courtesy and respect for the presentation of ideas during the debate. Is this a “Canadian” perspective? We should not forget that one of the stereotypes of Canadians, when compared with Americans, is being courteous and non-aggressive (Martínez-Zalce, 2016: 32-97). The conversation constructed around what is expected from an intelligent debate about literature, based on well-founded arguments, makes it clear that belligerence is distasteful to users, given that it’s not a matter of winning at any cost or of destroying the opponent, but of building a consensus based on intelligent, respectful discussion. In the contributions, the disagreement with that style is clear, to the point of “stopping listening to the debates,” suggesting changes to the format, and allowing the public to vote.

THE 2021 CANADA READS: A CASE STUDY OF VIRTUAL COMMUNITIES

The year 2021, under the complex circumstances due to the pandemic, began with readers expressing concern over the competition.

Image 5



The small story narrative about *Canada Reads 2021* unfolds based on the following log:⁸ I list the number of user posts related to each topic in parentheses: predictions and speculation about who will be on the long list and the short list (4 posts); recommendations to get on the lists, the twenty favorites, sporadic readings, and possible contenders (11), with special attention to the work of indigenous authors (Leanne Betasamosake Simpson, Alicia Elliot, Richard Wagamese, Tanya Talaga); general issues such as the theme for the year, the mechanics of selection, when the list will come out, panelists, where to get the books (12); posts by the administration (3), announcing *Canada Reads 2021* (1); and thanks for being accepted into the group or expressing happiness at being able to participate (6).

The *Canada Reads 2021* story, where the topic was “One book to transport us,” is chronicled thus: January 6, the long list is announced, followed by conversations about the titles that the users want to read about or that they are already reading, and which ones they enjoy or not (19 posts); those who read this list write reviews as the list of competitors is announced (1); they share reading practices, such as diaries, for example, podcasts, or a YouTube channel (3); suggestions about what to read first (1); the creation of their own lists of the five competitors that they would propose (3); and promotion of and events with the authors (1). While they wait, in addition to speculation, there are also recommendations of other books. At the end of the month, the administration announces the list of competitors and the panel that will defend them.⁹

⁸ Virtual ethnography critics have debated on how to study communities developed in cyberspace. Adriana Marcela Moreno Acosta (2014: 314) recognizes that despite the change in location (on-site or online), studying the field still relies on observation and description. Although an elaboration on this subject is not the focus of this article, I wanted to note that focusing on one year helped to understand how this annual literary event affected the dynamics of the group in this particular year, marked by immobility because of the COVID-19 pandemics. As any community, this community continues to change, but in this particular case the transformation of the dialogue depends on the books and the specific topics that are being shared.

⁹ Actor Ali Hassan has moderated the panels since 2017. In 2021, the selection was made up of *Two Trees Make a Forest*, by Jessica J. Lee, defended by singer/songwriter Scott Helman; *Jonny Appleseed*, by Joshua Whitehead, defended by actress and filmmaker Devery Jacobs; *Butter Honey Pig Bread*, by Francesca Ekwuyasi, defended by chef and TV host Roger Mooking; *The Midnight Bargain*, by C. L. Polk, defended by Olympic athlete Rosey Edeh; and *Hench*, by Natalie Zina Walschots, defended by actor Paul Sun-Hyung Lee.

After the list of competitors is announced, the small stories revolve around reading and general opinions about the books read—we should remember here the rule of not being too specific in order not to ruin the readings for others. In general, they can be summarized as follows: *Two Trees Make a Forest* is boring; *Jonny Appleseed* is heavy-duty; *Butter Honey Pig Bread*, a very interesting read; *The Midnight Bargain*, nice; and *Hench*, enjoyable. All in all, in January, there were around eighty posts.

Because of the uncertainty caused by the pandemic, in general the exchanges were influenced by the context and, in January, several concerns are expressed about how the competition would work, given that the previous year the debates were postponed several months. These ranged from how the books and themes would be selected and when they would be announced, to where people could physically get the books. We should remember that Canada's sanitary measures were very rigorous, so some of the conversations revolved around the difficulty of getting copies and then included a series of recommendations that range from borrowing them from the library to using electronic books, audiobooks, etc.

Image 6



After the first list is announced, the titles are the center of the conversations. Readers share the books on the list that they have read, comment whether they enjoyed them or not, and express their opinions about whether they think they should advance in the process. They exchange ideas and even go so far as to make their own selection of five novels that should compete given their quality.

The announcement of the short list intensifies readers' exchange of opinions. The page administrators direct the specific practices, leading the users to share their opinions with the broad membership in the group; the play between the restrictions—no spoilers, for example—and the possibilities of action on the platform shape both the subjectivity and the presentation of the user (for example, if a user points to reviews published in other media), as well as the interaction with those who respond to their posts (Georgakopoulou, 2016: 267). Since the conversation is concentrated only on the five finalist books, group members share what they're reading, how their reading is progressing, and whether they like it or not and why, and, in some cases, their order or preference for the award. The administration sends the users to another platform to watch the shorts produced as a hook for attracting readers both to the books and to the competition.

To measure the importance of both the competition and the group, readers' answers to *Jonny Appleseed*—the novel that ended up winning—are particularly interesting because due to the theme (being queer, destitute and first nations) and the style (quite colloquial), several readers said that they only finished it to be disciplined.

February's sixty-four posts are divided into different types of stories: events (2); headway in reading and opinions (46); rating of the books (5); and different kinds of recommendations like podcasts (4); other readings (3); interviews (1); or previous years' competitions.

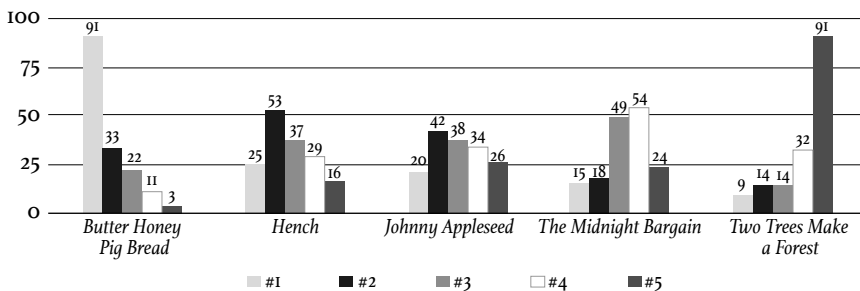
Image 7



The story that users most contribute to is about reading, in preparation for the debate with opinions and comments about each of the books that they have just read or are reading. Participation varies between centering on only one of the books or on comparing them. As time and the reading go on, the posts become more robust (18), with more complex critiques and lists based on personal preferences, which would then get “likes” from people with similar opinions. A general reflection about the entire reading list begins to take form.

The specific textual characteristics of the small stories are fragmentation and the open-endedness of the stories that go beyond the confines of a single post and a single platform and that resist a categorization of beginning-middle-end. They imply multiple authors in each post, as they can be shared on multiple platforms (Georgakopoulou, 2016: 268). At that point in the discussions, we even find a survey to get an idea of the general opinion of the group (*CBC Canada Reads*, 2021).

Table 1
PLEASE RANK THE NOVELS OF *CANADA READS 2021*
160 responses



In March, the conversations involve what is happening in the televised debates. Some people talk about the order in which readers would like the books to be ranked (8). Some individual posts also give the reasons why certain books seem better than others to them (15); some include quotes (1 post); others invite people to leave the platform to find others with pertinent information (podcasts, 4) or related events (2) and thematic associations with other readings (3).

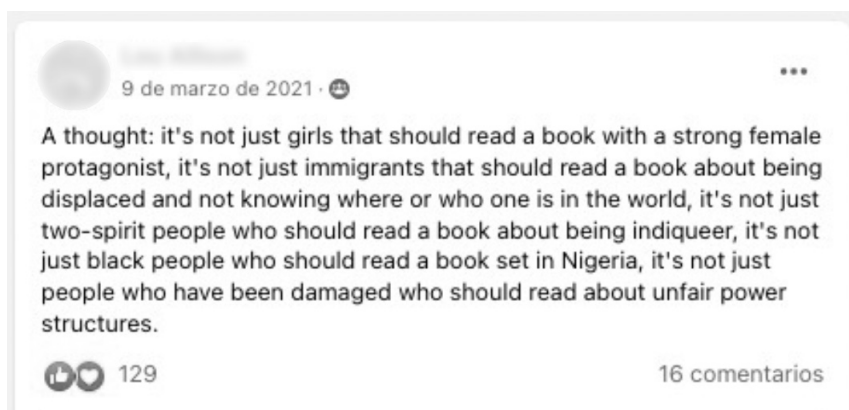
As is common on this platform, the conversation doesn’t flow simply through the responses to a post, but also with symbols of approval and links to other platforms.

Georgakopoulou (2016) emphasizes that small stories, in contrast to other kinds of fiction, do not follow a linear logic (beginning, development, climax, and denouement), but rather are characterized by being fragmented. Kozinets (2010), for his part,

states that users participate in online communities as part of their regular, continuous social experience, and in this case, their reading experience. And they do this in a participatory way, even if they only read the posts and react by saying they agree or disagree with them. Thus, it can be said that March is the month of the most intense exchanges among members of this community: the first few days center on the classification the participants propose for the books in their very brief analyses and opinions about some of the titles in particular, basing themselves also on the promotion of events, podcasts, etc. The administration announces the platforms where members of the group can follow the competition, once again pointing them to other platforms.

Starting on March 8, once the nightly debates begin, the conversation intensifies (57 posts) with opinions about the panel as such and the way that each individual behaves: their arguments, the readings that each proposes, not only of his/her own text but about those that the others defend; the presentation they make of both the books and of their importance for the reading community, in particular the Canadian reading community. They repeat the terms “respectful,” “thoughtful,” “insightful.” And then, the feeling of the community embraces that Canadian pride in the discussion within the limits of attention span and courtesy. There is a positive connotation about what a good debate consists of: it’s not only a matter of expressing something, but of the way you express it, without devaluing disagreement about the order in which the books are eliminated, and which one is the winner. On this occasion, the balance is favorable because the users think the debates were respectful, thoughtful, and insightful and that they invite the broad public to consume novels regardless of whether the readers are familiar with the themes or the characters.

Image 8



Once the winner is announced, the small story of the competition fades away (between mid-April and December), almost to the point that from that point on, the posts (50) come almost completely from the administrators of the wall. It is important to note that in some of these posts, the verbal comments are not enabled; you can only share or react to them with symbols. You can follow the links to other platforms, but the idea is that they are only informative. So, here there is a change in the narrative of the wall, in which the readers are receiving news and stop being co-creators of the stories.

In December, speculation starts up again, and some of the atypical narrative activities return, following a similar pattern to that of the previous year. Kozinets (2010: 9) writes that, since these groups share both a cyber culture and a consumer culture, they do much more than transmit information. Going back to Tomasena (2019), we can say that this group shares cultural capital and is provided with symbolic consumption of capital: the small stories lead successfully to book purchases and discussions about what literature implies in the lives of those who consume it.

CONCLUSION: THE COMMUNITIES AND ACHIEVEMENTS OF THE CULTURAL INSTITUTION

For decades, the CBC has been part of the lives of Canadians. Bonikowsky (2019) states that an Ipsos Reid Survey in the last decade (Ipsos, 2002) shows that the population agreed that the CBC was successful in preserving Canadian culture and identity and that they would continue to vote in favor of public radio broadcasting. "Clearly, Canadians find their voice in the CBC," he concludes. Voters would support political parties that fostered domestic ownership of broadcasting.

Based on following the pages using the methodology of small stories and questioning virtual communities, we can conclude that, by promoting both reading and writing in social networks managed by the CBC, the corporation has fulfilled its aim of disseminating regional and national quality content.

Online connections and positionings affect our social behavior as consumers. Therefore, a competition like *Canada Reads* offers wide visibility to books that can become well known, and, by encouraging reading, promotes both the publishing houses that have printed them and local bookstores that sell them. But in addition, these online interactions also influence our social behavior as citizens since these social groups have a real existence for their participants, and therefore, have effects and consequences in their behavior (Kozinets 2010: 15-29). Thus, holding discussions on literary issues gives literature not only economic capital, but also human, social, and symbolic capital. Georgakopoulou (2016: 269) states that underlying the

small stories constructed on these platforms are reasons that make it possible to study them. On the one hand, there are the empirical reasons, since they constantly announce fragments of our day-to-day lives that signify how we see and present ourselves in the communities; on the other hand, there are the epistemological reasons, the critical micro-perspectives in the online relations, which can help respond to the question of whether a sociopolitical potential exists for producing changes and which of these practices that construct meaning act in countercultural, hidden and unofficial ways, for engendering their narratives. In her opinion, these traits legitimize the study of the life experience while also reflecting on the role of the researcher.

In *Canada Reads*, the patterns of interpreting identities are traced based on selecting the proposed readings, on their analysis, on the tone in which the debate is carried out for picking the winning title. Themes, styles, forms, but also public personalities that include the authors, are discussed in order to determine which text is valuable enough for Canadians to read and identify with—or disassociate themselves from—some of its characteristics. The virtual reading community constructs small stories revolving around the value of literature in general and certain books in particular, as the glue that binds together a country based on many diversities.

Tomasena (2019) states that platformization makes it possible to acquire social and symbolic capital that creators can use to become visible and popular, which can be transferred to other platforms. I would say that they can even be used to transfer to other media. This is what the CBC wants for literary work from its two walls and website about books.

I think it is very important to say that *Canada Books* classifies as entertainment. Despite this, it is not promoted nor presented from the superficial plane associated with entertainment. The social capital the CBC acquires online that is expressed quantitatively (through number of views, subscribers, and followers) and through the active involvement of its audience, gives it the power in the literary field to make known and therefore sell books (Tomasena, 2019: 9). It also enables it to include a very wide variety of titles in the canon, titles that could be classified in a huge number of overlapping categories: literature written by women, migrant literature, Afro-Canadian literature, literature of the First Peoples, queer literature. This turns the CBC into one of the forces that fosters both literature and writing produced in the different regions of the country, as a mirror that can reflect values of every sort, from aesthetic to thematic. These discontinuous narratives, where both readers and writers practice, are also, in turn, a mirror.

BIBLIOGRAPHY

BONIKOWSKY, LAURA NEILSON

- 2019 "Founding of the Canadian Broadcasting Corporation CBC." *The Canadian Encyclopedia*, Historica Canada, article published May 25, 2013, edited and republished January 25, 2019, <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/founding-of-the-cbc-feature>, accessed in August 2022.

BTLRP (BROADCASTING AND TELECOMMUNICATIONS LEGISLATIVE REVIEW PANEL)

- 2020 *Final Report: Canada's Communication Future: Time to Act*, <https://www.ic.gc.ca/eic/site/110.nsf/eng/00012.html#Toc26977848>, accessed in August 2022.

CBC

- n. d. Mandate, <https://cbc.radio-canada.ca/en/vision/mandate>, accessed in August 2022.

CBC BOOKS

- n. d. <https://www.cbc.ca/books>, accessed in August 2022.

CBC CANADA READS

- 2021 https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSd7dAxRDeSl7SQyv8ezUYrVSIceYdJ93MO1nOqHHu-1o4o12A/viewform?embedded=true&fbclid=IwAR3DkCzR5syTBqbq_UFo-PcQTW1MPLE_eJFEKjkJonwdoBhC5VJLRijgUM, accessed in August 2022.
- n. d. <https://www.cbc.ca/books/canadareads>, accessed in August 2022.

CBC CANADA WRITES

- n. d. <https://www.cbc.ca/books/canadawrites>, accessed in August 2022.

EAMAN, ROSS A.

- 2021 "CBC/ Radio-Canada," *The Canadian Encyclopedia*. Historica Canada. Article published April 9, 2012, edited and republished February 26, 2021. <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/canadian-broadcasting-corporation>, accessed in August 2022.

FACEBOOK CANADA BOOKS

- n.d. *Canada Books*, <https://www.facebook.com/cbcbooks>, accessed in August 2022.

FACEBOOK CANADA READS

- 2022 *Canada Reads* Finale 2022, "Books that Connect Us," <https://www.facebook.com/cbcbooks/videos/321452586640036>, accessed in August 2022.
- n. d. *Canada Reads*, <https://www.facebook.com/groups/CanadaReads>, <https://www.facebook.com/groups/CanadaReads/about>, accessed in August 2022.

FACEBOOK CANADA WRITES

- n. d. *Canada Writes*, <https://www.facebook.com/groups/canadawrites>, accessed in August 2022.

GEORGAKOPOULOU, ALEXANDRA

- 2016 "Small Stories Research: A Narrative Paradigm for the Analysis of Social Media," in Luke Sloan and Quan-Haase, eds., *The Sage Handbook of Social Media Research Methods*, London, Sage, pp. 266-81.

IPSOS REID SURVEY

- 2002 "The CBC, Canadian Culture and Media Concentration," <https://www.ipsos.com/en-ca/cbc-canadian-culture-and-media-concentration>, accessed in August 2022.

KOZINETS, ROBERT V.

- 2010 *Netnography. Doing Ethnographic Research Online*, London, Sage.

MARTÍNEZ-ZALCE, GRACIELA

- 2016 *Instrucciones para salir del limbo: arbitrario de representaciones audiovisuales de las fronteras en América del Norte*, Mexico City, Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

MORENO ACOSTA, ADRIANA MARCELA

- 2014 "Derivas de un neófito: preguntas y posibles metáforas en torno a la etnografía virtual," in Marta Pilar Bianchi, and Luis Ricardo Sandoval, eds., *Habitar la red: comunicación, cultura y educación en entornos tecnológicos enriquecidos*, Chubut, Arg., Comodoro Rivadavia Universidad de la Patagonia, Editorial Universitaria de la Patagonia (Edupa), pp. 301-323.

TAIT, KATHERINE

- 2020 "Why Canada Still Needs the CBC," *The Globe and Mail*, January 20, <https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-why-canada-still-needs-the-cbc/>, accessed in August 2022.

TOMASENA, JOSÉ M.

- 2019 *Negotiating Collaborations: BookTubers, The Publishing Industry, and YouTube's Ecosystem*, London, Sage, pp. October-December 1-12, DOI: 10.1177/2056305119894004

WENGER, ETIENNE, and BEVERLY WENGER-TRAYNER

- 2018 "Communities of Practice: Learning as a Social System - The Systems Thinker," *The Systems Thinker*, <https://thesystemsthinker.com/communities-of-practice-learning-as-a-social-system/>, accessed March 24, 2022.

Panafricanismo, marxismo e internacionalismo en el movimiento de liberación negra en Estados Unidos

Pan-Africanism, Marxism, and Internationalism in the U.S. Black Liberation Movement

JUAN VICENTE IBORRA-MALLENT*

RESUMEN

En las décadas de los sesenta y setenta del siglo xx se desarrollaron en el movimiento de liberación negra en Estados Unidos, posiciones que situaron horizontes de transformación social inspiradas por las luchas anticoloniales que se daban en los países del tercer mundo y mantuvieron un diálogo crítico pero fructífero con el marxismo. Así, surgieron distintos planteamientos políticos que vincularon de diferentes maneras el análisis de clase y de raza, lo que se expresó en diversas estrategias organizativas. En este artículo propongo dar cuenta del desarrollo histórico de estas tendencias políticas, ofreciendo un panorama general de estos movimientos y de los aportes teóricos que se desprenden de sus análisis, al cuestionar de diferentes formas el imperalismo, el racismo y el capitalismo. El reciente surgimiento de *Black Lives Matter* demuestra el enorme legado que dejó dicho periodo, así como la necesidad de hacer una genealogía de las ideas y prácticas de la tradición radical negra.

Palabras clave: marxismo, internacionalismo, panafricanismo, racismo institucional, movimiento de liberación negra.

ABSTRACT

In the 1960s and 1970s the U.S. black liberation movement developed positions that established horizons of social transformation inspired by the anti-colonial struggles happening in the Third World and carried on a critical, but fruitful, dialogue with Marxism. Thus, political positions emerged that linked the analysis of class and race in different ways and were expressed in multiple organizational strategies. This article relates the historic development of these political tendencies, offering a general panorama of these movements and the theoretical contributions stemming from their analyses as they questioned imperialism, racism, and capitalism in different ways. The recent emergence of *Black Lives Matter* shows the enormous legacy that this period left to those who followed, as well as the need to develop a genealogy of the ideas and practices of the black radical tradition.

Key words: Marxism, internationalism, Pan-Africanism, institutional racism, black liberation movement.

* Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); <<https://orcid.org/0000-0002-0336-3128>>, <juan.viborra@gmail.com>.

INTRODUCCIÓN

En el presente artículo abordo cómo en el seno del movimiento de liberación negra a finales de la década de los sesenta y principios de los setenta se dieron diversos planteamientos entre teóricos y militantes respecto a la articulación entre la raza y la clase, que tuvieron como resultado diferentes posicionamientos. Éstos nutrieron tanto las estrategias de movimientos sociales y políticos como la reflexión teórica, al proponerse formas de categorizar la opresión racial y colonial, de establecer alianzas internacionales con movimientos revolucionarios tanto de África como del resto del tercer mundo o de proponer agendas respecto a la cuestión nacional o de trabajo comunitario de base que mantienen su vigencia hasta nuestros días, tal y como han puesto de manifiesto intelectuales y activistas del movimiento *Black Lives Matter*, que lo sitúan como un antecedente fundamental de las actuales protestas.

El movimiento de liberación negra tiene su génesis en las movilizaciones de bolcheviques negros de principios del siglo xx, y su apogeo a finales de la década de los sesenta, su declive comenzó a principios de los setenta con la persecución policial y el giro electoral de la política negra (Taylor, 2017). Es durante ese periodo cuando en el espectro de la política radical se conjugan distintas propuestas que oscilan entre el nacionalismo cultural y el internacionalismo revolucionario, entre el trabajo político y electoral y la lucha armada. Si algo tuvo en común todo el espectro de organizaciones que surgen en ese tiempo es la forma en que analizaron y conceptualizaron el papel histórico de los negros en la lucha de clases. Esto los llevó a distintas lecturas tanto de la obra de Marx como de la tradición marxista, que se reflejaron en la adopción de una multiplicidad de estrategias políticas.

En su obra *Marxismo negro*, Cedric Robinson (2020) señaló las limitaciones eurocéntricas tanto de la obra de Marx como del socialismo europeo, y demostró el papel decisivo que tuvieron el racismo y la lucha negra tanto en el desarrollo del capitalismo como en las luchas de clase. Frente a ello, historizó el surgimiento de una tradición radical que se origina con las rebeliones de esclavos y que tiene continuidad con los movimientos revolucionarios negros en el siglo xx, muchos de ellos influidos al mismo tiempo por el marxismo, ahondando en la influencia de éste en los aportes de intelectuales negros como W.E.B. Du Bois, C.L.R. James o Richard Wright.

A pesar de que desde inicios del siglo xx se inician dichos cruces e intersecciones y se podrían abordar desde marcos temporales más amplios, he decidido ceñirme al periodo posterior al agotamiento del movimiento de los derechos civiles y la desarticulación de la militancia negra por medio de la represión estatal, para incidir en la riqueza de posiciones que se dieron en aquel momento, y que reflejaron una diversidad de posturas respecto al colonialismo, el racismo, la lucha de clases o la cuestión nacional. Además,

se desplegó una serie de alianzas estratégicas en el plano internacional en el campo de la lucha política antiimperialista y antirracista que no estuvieron necesariamente desvinculadas del trabajo comunitario de base, el cual cristalizó en propuestas como la del intercomunalismo, que mantienen una enorme vigencia en la actualidad.

LOS ANTECEDENTES DEL MOVIMIENTO DE LIBERACIÓN NEGRA

El historiador afroamericano Robin D.G. Kelley (2022) distingue dos tendencias que se dieron en el seno del movimiento negro en Estados Unidos: una emigracionista, anclada en el deseo de fundar una nueva tierra, y que llevó a la fuga de los esclavos y la conformación de comunidades cimarronas, pero que también conformó el movimiento de Retorno a África, que se origina a principios del siglo XIX con la creación de Liberia por medio de la American Colonization Society (ACS) y tiene continuidad hasta el siglo XX con Marcus Garvey, y la Universal Negro Improvement Association (UNIA). Por otra parte se situaría la lucha de los negros en Estados Unidos, que se origina con la reclamación histórica de tierras por parte de los esclavos liberados (“Cuarenta acres y una mula”), y tiene continuidad en los años veinte con la “cuestión negra”, es decir, el derecho a la autodeterminación de una nación negra en el sur.

Aunque anteriormente socialistas como Hubert Harrison habían popularizado las ideas de Marx en los barrios negros de Nueva York, fue una generación de militantes cercanos a la African Blood Brotherhood (1919-1924) como Cyril Briggs o Harry Haywood, además de otras personalidades como los escritores Claude McKay y Langston Hughes o posteriormente el actor Paul Robeson, quienes encontraron en la Revolución bolchevique un referente fundamental desde el cual analizar la situación de la población negra en Estados Unidos. La participación de delegaciones afroamericanas en los primeros congresos de la Comintern (Communist International) llevó a la aprobación en el VI congreso celebrado en 1928 de la tesis de la Franja Negra (Black Belt), es decir, el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de aquellos estados y distritos del sur del país con mayoría de población negra, misma que fue adoptada por el Partido Comunista de Estados Unidos (CPUSA) (Iborra y Montañez, 2020: 99).

A pesar de la centralidad de la cuestión nacional, esta generación situó el internacionalismo como una herramienta imprescindible para su lucha, algo que significaba promover una estrategia alternativa a la del panafricanismo que habían auspiciado personalidades como W.E.B. Du Bois o Marcus Garvey, al integrarla en el movimiento comunista internacional.¹ Estos esfuerzos organizativos, que llevaron a la lucha de

¹ El caso de Du Bois es particular puesto que con el paso de los años se fue acercando cada vez más al marxismo. No obstante, durante las décadas de los veinte y los treinta se opuso al “comunismo extremista” de

los trabajadores del campo y la ciudad, fueron asediados después de la segunda guerra mundial, con el macartismo y la persecución política posterior a la aprobación de la Ley de Seguridad Interna (*Internal Security Act*) de 1950 que llevó a la persecución y remoción de sujetos peligrosos. Activistas originarios de las Indias Occidentales como Claudia Jones o C.L.R. James fueron deportados, lo que significó “una forma única de sujeción destinada a socavar, marginar y neutralizar las luchas nacionalistas e internacionalistas de izquierdas, así como las luchas interraciales y antirracistas que desafiaban la acumulación estadounidense, así como formas de movilización que enfrentaron el imperialismo estadounidense” (Burden-Stelly, 2017: 353).

Paralelamente, el movimiento de los derechos civiles alcanzó un techo de cristal con la aprobación de la Ley de Derechos Civiles de 1964 que impedía la discriminación en la vivienda, el empleo, el transporte y otros ámbitos hacia la población negra. Una década antes, la decisión de la Suprema Corte en el caso Brown contra el Consejo de Educación de Topeka (1954) dictaminó por medio de leyes estatales la prohibición del sistema de segregación racial que prevalecía en las escuelas, considerando las instalaciones educativas separadas como “inherentemente desiguales”. Aun cuando estos fallos fueron ampliamente celebrados, las revueltas raciales incendiaron la ilusión de un horizonte próximo de consenso social. Harlem (Nueva York), Watts (Los Ángeles), Detroit o Cincinnati fueron la expresión más vívida de una realidad latente atravesada por la explotación y el racismo. Y es que las victorias legales posteriores a la segunda guerra mundial no podían ocultar la dura realidad de millones de negros estadounidenses, marcada tanto por la segregación como por la marginación económica.

En la década de los sesenta emergió el poder negro, un movimiento que reclamó una mayor determinación política y defendió el derecho a la autodefensa armada frente a la violencia racista, al mismo tiempo que señaló los límites de la tendencia asimilacionista que se dio durante el periodo de los derechos civiles. Esto condujo a un diálogo con el marxismo-leninismo y otras corrientes teóricas revolucionarias que situaron la necesidad de emprender un proceso de transformación urgente de las condiciones políticas, económicas y sociales. De esta manera, surgieron distintas propuestas que caracterizaron la situación de subordinación de la población negra en el país, al mismo tiempo que nutrieron el debate de las organizaciones e impulsaron el nacimiento de una nueva generación de militantes que buscaron la transformación de sus sociedades.

la Unión Soviética y el CPUSA, pues se consideró más partidario de un desarrollo económico cooperativo y autónomo que de la revolución violenta (Burden-Stelly, 2018: 188-189). Con respecto al garveyismo, aunque muchos militantes bolcheviques habían formado parte de éste y reconocían su carácter de masas, eran profundamente críticos con su trasfondo ideológico que consideraban parte del nacionalismo de la burguesía negra.

EL RACISMO INSTITUCIONAL Y EL PODER NEGRO

Stokely Carmichael se había formado en el movimiento de los derechos civiles, y llegó a liderar el Student Nonviolent Coordinating Committee (SNCC), una de las principales organizaciones estudiantiles en el país que impulsaron la lucha en favor de los derechos de la población afroamericana. Como muchos otros jóvenes, se mostró desilusionado cuando la Convención Nacional Democrática de 1964 fracasó en reconocer al Partido Demócrata por la Libertad, fundado en Mississippi, que nació con el objetivo de nivelar la balanza de un partido cuyos líderes eran blancos en un estado mayoritariamente negro; era necesario que condados con una mayoría de población negra, como Lowndes, tuviesen representantes negros. Esto implicaba una continuación de la lucha que habían emprendido los negros sureños en la primera mitad de la década de los sesenta y que condujo a la aprobación de la Ley de Derechos Civiles de 1964 y la Ley de Derecho al Voto de 1965. Sin embargo, el problema de por quién votar persistía; por ello, las organizaciones por la libertad presentaron candidatos a los cargos de alguacil, asesores fiscales y miembros de las juntas escolares. El objetivo era aumentar la representación y el control en las comunidades, penetrando en esferas que posibilitaran transformaciones de mayor magnitud. La pantera negra emergió como símbolo en las contiendas electorales y pronto el llamado a la autodeterminación y la autodefensa se extendió a lo largo y ancho del país. Inspirados en Malcolm X, quien había sido asesinado en 1965, cientos de militantes negros articularon una filosofía en torno al poder negro, que se vio materializada con el surgimiento del Black Panther Party (BPP), que nació del fermento de la agitación y la actividad organizativa de décadas de lucha.

Estas ideas fueron sintetizadas en la obra clásica *Black Power: The Politics of Liberation*, escrita por Stokely Carmichael junto con Charles V. Hamilton, publicada en 1967 y traducida al español por la editorial Siglo XXI como *Poder negro* ese mismo año. En un epígrafe del primer capítulo, los autores retomaban una cita de la obra *Dark Ghetto* del sociólogo afroamericano Kenneth B. Clark en la que caracterizaba la situación de la población negra en Estados Unidos como una forma de colonialismo: “Los guetos son colonias sociales, políticas, educativas y —sobre todo— económicas. Sus habitantes son gentes sojuzgadas, víctimas de la codicia, la crueldad, la insensibilidad, la culpabilidad y el miedo de sus amos” (Carmichael y Hamilton, 1967: 9).

Aunque autores como Harry Haywood o Harold Cruse ya habían señalado la condición colonial de la población negra en el país previamente (Iborra-Mallent y Montañez-Pico, 2020) Carmichael y Hamilton pusieron énfasis en los efectos psicológicos del colonialismo, retomando además de las ideas de Clark, los aportes del

revolucionario martiniqués Frantz Fanon (1963), quien aparece citado en el prólogo de la obra.²

El análisis de Clark³ se nutría de testimonios recopilados en la fase de planeación del programa Harlem Youth Opportunities Unlimited (Haryou), el cual buscaba enfrentar el problema de la delincuencia juvenil en el barrio de Harlem promoviendo mayores oportunidades. Sin embargo, este esfuerzo, en tanto que “observador interesado” (1968: 12), lo llevó a analizar los problemas de todas las comunidades del gueto, entendiendo éste como una prisión, de la que él mismo formaba parte.

El gueto era concebido como una “patología convertida en institución” (Clark, 1968: 108) y en ese sentido, era necesario para Clark emprender reformas que no reprodujeran una visión balanceada o una falsa objetividad sino buscar soluciones desde las problemáticas cotidianas, “las verdades del gueto”. Sus aportaciones contrastaban con los informes de expertos que pretendían resolver el “dilema americano” (Myrdal, 1944) que suponía la presencia de la población negra en el país. Entre ellos destacó el Informe Moynihan, que pretendía culpabilizar a los negros de su situación de pobreza, señalando la configuración de la familia afroamericana y la comunidad como una de las principales causas de la desigualdad.

Frente a estos reportes, surgió una sociología negra que situó el racismo como un punto central de análisis, lo que abonó en la conceptualización del mismo como histórico y a la vez sistémico y estructural.⁴ Así, frente a un formalismo legal que situaba la centralidad en el individuo dejando de lado aspectos más fundamentales de estratificación social y geográfica (Estévez, 2021: 21), Clark intentó develar cómo el sentimiento de inferioridad de la población negra se insertaba en un contexto tangible de desigualdad material. Al mismo tiempo, se preguntaba cómo una autoimagen negativa podía conducir a una situación de desarticulación comunitaria y una violencia encauzada de manera destructiva en el seno del gueto conllevaba a “la perpetuación y explotación del *statu quo*” (Clark, 1968: 176).

Como alternativa, Clark pensaba en las posibilidades presentes en la acción social colectiva. El racismo y la explotación podían ser transformados por medio de un mayor poder y resiliencia de la población negra. Esto exigía mantener una mirada crítica sobre “la estructura del poder” en el gueto, que permitiera al mismo tiempo

² Obras de Fanon como *Los condenados de la tierra* influyeron a toda una generación de revolucionarios del llamado tercer mundo, y sus perspectivas respecto a la violencia parecían explicar y justificar la violencia espontánea que se estaba dando en los guetos negros a lo largo del país, lo que vinculaba las insurrecciones con el surgimiento de un movimiento revolucionario organizado (Abu-Jamal, 2019: 8).

³ Clark fue en 1940 el primer afroamericano en obtener un doctorado de psicología en la Universidad de Columbia.

⁴ Además de los trabajos de Clark, es importante mencionar los aportes de otros teóricos que fueron pioneros en el desarrollo de la sociología afroamericana, como fueron W.E.B. Du Bois, Edward Franklin Frazier, Oliver Cromwell Cox o Charles S. Johnson (Bhambra, 2014).

visualizar estrategias concretas que impulsaran transformaciones sociales con el propósito de dismantelar los privilegios y las fronteras raciales existentes.

Este trabajo, publicado un año antes de la obra de Carmichael y Hamilton (1967), constituye un antecedente fundamental y nutre el análisis de ambos autores en torno a lo que conceptualizaron como “racismo institucional”. Más allá de la violencia directa cotidiana existente en el país, era imprescindible mirar hacia “la estructura de poder blanco” (1967: 13), expresada en la normalización de unos privilegios distribuidos de manera desigual en función de la adscripción racial. El diferenciado acceso al mundo laboral, la educación o la sanidad, la disparidad en el salario, las exorbitantes rentas, eran sólo algunas muestras de la permanencia de un poder colonial que encontraba paralelismos en la forma de gobierno indirecto que caracterizó la dominación imperial británica.

Para los autores, “Históricamente, las colonias han existido con el único objeto de enriquecer, en una forma u otra, al ‘colonizador’: la consecuencia es mantener la dependencia económica del colonizado” (1967: 23). Esta dependencia, además de económica, construía un orden simbólico, social, político, económico y psicológico, que definía la situación subordinada de la población negra en el país. Así, la condición de colonialismo interno, que había sido empleada por militantes como Harry Haywood para caracterizar la situación de la población negra del sur, era extendida para designar la condición de colonialismo internalizado, que abarcaba también el plano de la psique.

De igual modo, el papel de instituciones públicas o privadas encargadas de un “mejoramiento” dirigido a atender la situación de la población afroamericana mantenía, para Carmichael y Hamilton, un paralelismo con la actitud paternalista de los misioneros en África (1967: 22-24). Aun considerando los ingentes esfuerzos de la administración estadounidense por promover la movilidad social y el progreso económico, así como establecer mecanismos de “cooperación” y “colaboración” por medio de la asimilación, la barrera racial y de clase definía estructuralmente la distribución entre unos privilegios y una situación de inferioridad subordinada.

Para desarticular el racismo institucional latente y terminar con la dependencia desde las causas estructurales, era necesario que emergieran otros valores, creencias e instituciones que cristalizaran a su vez en una “conciencia nueva” (1967: 4), lo que suponía emprender un proceso de autodefinición, retomando la propia historia e identidad. Esto significaba separarse tanto de las instituciones blancas como de aquellas propias de las clases medias que podían conducir al integracionismo, al mismo tiempo que crear instituciones paralelas en las comunidades por medio de la participación activa en la vida política y la emergencia de organizaciones políticas negras.

Un año antes de la publicación de la obra de Hamilton y Carmichael, se fundó el BPP, originalmente Black Panther Party for Self Defense. Esta organización, ideada en

sus inicios por Huey P. Newton y Bobby Seale,⁵ y que surge en Oakland (California), estuvo activa desde 1966 hasta la década de los ochenta y bebió de distintas corrientes ideológicas. En el próximo apartado ahondo en algunos de los aspectos que marcaron el surgimiento y desarrollo del BPP y que fueron centrales en la discusión política del momento respecto a distintas temáticas como el nacionalismo negro, el anticolonialismo, el marxismo-leninismo y el antiimperialismo.

INTERNACIONALISMO Y HORIZONTES ANTICOLONIALES

El internacionalismo fue desde inicios del siglo xx una parte fundamental del movimiento negro, con la participación afroamericana en la Comintern, el envío de brigadas internacionales para luchar en favor de la II República durante la guerra civil española o la oposición a las campañas coloniales de la Italia fascista en Etiopía (Featherstone, 2013; Makalani, 2011). Tras la segunda guerra mundial el activismo internacional fue esencial en el Movimiento de los Derechos Civiles. Esto quedó expresado con la presentación a principios de la década de los cincuenta de la histórica petición *We Charge Genocide* frente a Naciones Unidas, por medio de la cual se buscó visibilizar el genocidio contra la población negra en el país.

Uno de sus firmantes fue W.E.B. Du Bois quien, a pesar del macartismo, logró viajar nuevamente a China (tras haberlo hecho por primera vez en 1936 antes de la Revolución) junto a su esposa Shirley Graham entre 1959 y 1963 durante el Gran Salto Adelante. Aunque años antes se le había impedido la participación en la Conferencia de Bandung, Du Bois pudo recuperar su pasaporte y atender a la invitación, abriendo el camino a una nueva oleada de revolucionarios negros que pudieron viajar a otros países para conocer proyectos y experiencias políticas, influyendo tanto en las estrategias políticas como en la reflexión teórica que se estaba dando dentro del movimiento. Como afirman Robin Kelly y Betsy Esch: “los radicales negros llegaron a ver a China como el faro de la revolución del tercer mundo y a Mao Tse-Tung como su guía” (1999: 8).

Otro de los activistas clave en este periodo fue Robert F. Williams, originario de Monroe (Carolina del Norte), quien se mostró en desacuerdo con las tácticas de la no violencia impulsadas durante el periodo de los derechos civiles. Aunque Robert F. Williams fue uno de los pioneros defensores del derecho a la resistencia armada, ya con anterioridad se habían registrado tentativas por conformar grupos de autodefensa armada, por ejemplo, con la African Blood Brotherhood y con organizaciones en el

⁵ Seale y Newton se conocieron en el Merritt College (Oakland) a principios de la década de los sesenta y formaron parte de la Afro-American Association (AAA), un grupo de lectura orientado al estudio de la historia africana y afroamericana. Influidos por las ideas de Malcolm X fundaron el BPP después de su asesinato.

sur que emergieron tras el asesinato de Emmet Till en 1955 (Haywood, 2012: 22). Akinjole Umoja (2013b) relata cómo veteranos negros que participaron en la segunda guerra mundial y que sufrieron la segregación a su llegada, fueron vitales en la conformación de grupos armados en Mississippi que estuvieron vinculados con los procesos organizativos que se estaban dando en un nivel comunitario y local.

Siendo miembro de la National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), Williams conformó un capítulo de la National Rifle Association en Monroe, como una forma de autodefensa frente al Ku Klux Klan; de aquél nació la “Guardia Negra”. Fue firme partidario de la resistencia armada, coincidiendo desde 1959 con Malcolm X y la Nación del Islam en la necesidad de una violencia retributiva que pusiera fin a la violencia blanca (Rucker, 2006). Su filosofía quedó plasmada en *Negroes with Guns* (Williams, 1962), un texto clave en el nacimiento de una nueva generación de jóvenes afroamericanos que defendieron el derecho a la autodefensa. La persecución policial lo llevó a exiliarse a principios de la década de los sesenta primero a Cuba, desde donde dirigió el programa *Radio Free Dixie* y publicó de manera mensual *The Crusader*, y más adelante a China, donde permaneció hasta mediados de la década de los setenta, y finalmente a Tanzania. De hecho, Mao Tse-Tung (1969) emitió un comunicado en apoyo a la lucha de la población afroamericana en contra de la violencia policial fuertemente influenciado por Williams.

Durante su exilio, su concepción de autosuficiencia armada fue evolucionando hacia una perspectiva revolucionaria (Rucker, 2006: 26). Sus ideas influyeron notablemente en grupos como Core (Congress of Racial Equality), Revolutionary Action Movement (RAM), organización a la que fue invitado a liderar (Haywood, 2012: 22), The Deacons for Defense and Justice, así como en uno de los principales ideólogos e impulsores del BPP, Huey P. Newton (Tyson, 1999: 289-291). El RAM fue una organización que surgió de las luchas estudiantiles en Ohio en 1962 (Umoja, 2013a: 224); fue la primera organización en el periodo de la posguerra que intentó vincular el marxismo, el nacionalismo negro y el internacionalismo del tercer mundo en un programa revolucionario y coherente (Kelley y Esch, 1999: 14). Entre los principales integrantes del grupo se encontraban Max Stanford (Ahmad Muhammad) y Donald Freeman, quienes buscaron iniciar una Revolución Negra Mundial con el apoyo de los movimientos revolucionarios y anticoloniales de África, Asia y Sur, Afro y Centroamérica (RAM, 1966; Stanford, 1986). La organización fue finalmente disuelta en 1969 por la fuerte represión policial.

Para los nacionalistas revolucionarios, la liberación negra no era posible sin la caída del orden político constitucional y el sistema económico capitalista (Umoja, 2013a: 224). Esto, además de alentar la conformación de organizaciones militantes negras, llevó a un impulso por presentar una agenda negra dentro del movimiento,

que suponía alejarse de los límites del marxismo ortodoxo y la izquierda blanca. El texto de Harold Cruse de 1962 “*Revolutionary Nationalism and the Afro-American*” fue muy influyente en este sentido para el surgimiento del RAM o el BPP y marcó la pauta para la conformación de una lucha de liberación análoga a la que se estaba dando en Asia, África o América Latina. Cruse afirmaba: “El negro tiene una relación con la cultura dominante de Estados Unidos similar a la de las colonias y semi-dependencias con sus particulares supervisores extranjeros: el negro es el problema americano del subdesarrollo” (Cruse y Johnson, 2009: 74). El autor hacía un llamado a enfrentar tanto el paternalismo de la izquierda estadounidense como las tendencias asimilacionistas, situando la necesidad de la centralidad de una política revolucionaria alineada con los movimientos de descolonización.

En un plano organizativo, dicha tentativa por vincular el movimiento de liberación negra con las luchas anticoloniales y por el socialismo a nivel mundial contribuyó a la conformación de una diplomacia afroamericana que contrastaba tanto con el transnacionalismo panafricanista de la primera mitad del siglo XX como con anteriores esfuerzos del movimiento de derechos civiles por encontrar apoyos internacionales (Malloy, 2017: 28). Además de Williams, un pionero de esta nueva diplomacia fue Malcolm X, quien tras ser apartado de Nation of Islam fundó en 1964 The Organization of Afro-American Unity (OAAU), por medio de la cual aspiraba a inscribir la política de las organizaciones de los guetos en una acción internacional conjunta con otras luchas anticoloniales, evidenciando de esta manera los límites del nacionalismo negro. Esta propuesta, conceptualizada por Sadri Khiari (2015) como una suerte de “internacionalismo descolonial”, recogía el testimonio de la Conferencia Afroasiática de Bandung en 1955 y el Movimiento de Países No Alineados y aspiraba a unir las luchas en las metrópolis imperialistas con los procesos revolucionarios que se estaban dando en los países colonizados y oprimidos, situando la cuestión racial como central.

Tras el asesinato de Malcolm X en 1965, este impulso internacionalista cobró forma con la participación de militantes afroamericanos en la Primera Conferencia Tricontinental en La Habana que se celebró entre el 3 y el 15 de enero de 1966, en la que también participaron líderes revolucionarios africanos como Amílcar Cabral o Julius Nyerere. De esta cumbre nació una nueva organización llamada Organización de Solidaridad de los Pueblos de África, Asia y América Latina (OSPAAAL).

Así, los militantes negros de Estados Unidos se articularon en redes de solidaridad entre países y movimientos revolucionarios de liberación de los tres continentes del tercer mundo bajo la bandera del internacionalismo. El BPP conformó alianzas con grupos de varios países, siendo especialmente activa su relación con los gobiernos de Corea del Norte, China, Vietnam, así como el Frente de Liberación en Palestina y la Facción del Ejército Rojo (RAF, Rote Armee Fraktion) en Alemania (Malloy, 2017: 2).

Esto llevó a la conformación de capítulos y comités de apoyo en otras partes del mundo, lo que dio fuerza a la lucha por la liberación de los presos. Al mismo tiempo que se cuestionó la guerra de Vietnam, se señaló el crecimiento de los departamentos de policía y la brutalización de los negros en los guetos (Bloom y Martin, 2016: 310). La analogía entre la situación de ocupación en los guetos y Vietnam expresaba un llamado a la organización y a la insurrección, desde una oposición militante frente al imperialismo.

De esta forma, las revueltas raciales en Estados Unidos se convirtieron en un frente de guerra más por la liberación de los pueblos oprimidos, y Chicago o Detroit fueron escenarios alternos del conflicto en Vietnam o los levantamientos en Bolivia, Venezuela, Perú, Colombia o Guatemala (Carbone, 2017: 58). Carmichael, quien en su visita a la isla aseguró la necesidad de aprender y seguir el ejemplo de los líderes de la Revolución cubana, señaló la importancia de que la comunidad negra adoptara las mismas tácticas: la lucha armada y la guerra de guerrillas urbana (Carbone, 2017: 57). Los apoyos internacionales al BPP se expresaron en condenas puntuales en contra de la represión policial y carcelaria, así como en ayuda logística, estratégica e incluso militar. Por ejemplo, en Argelia llegó a conformarse un capítulo internacional dirigido por Kathleen y Eldridge Cleaver; gracias a la intermediación de Stokely Carmichael se celebraron eventos en favor de la liberación de Huey P. Newton en países como Tanzania, y Kwame Nkrumah y Sekou Touré emitieron comunicados exigiendo su puesta en libertad (Pacifica Radio Archives, 1968).

Tras ser liberado de la cárcel, Huey P. Newton viajó en 1971 y 1972 a África y Asia donde se reunió con el presidente de Mozambique, Samora Moisés Machel, y el *premier* chino Zhou Enlai, lo que influyó en su filosofía del intercomunalismo. A pesar de las redes de solidaridad internacional que conformaron, y que incluyeron delegaciones en África y Asia durante los años de mayor fuerza del movimiento, se dieron tensiones internas respecto a la divergencia de posicionamientos respecto a las problemáticas domésticas e internacionales que cristalizaron en la conformación en 1971 de tres diferentes facciones, lo que aceleró el proceso de desmembramiento de la organización BPP.

Por un lado, se situaron los seguidores de Huey P. Newton, quienes tras los cambios adversos para el movimiento que se dieron en el escenario internacional, consideraron la pertinencia de incidir en la política local y en los diez puntos del partido como “programa de supervivencia”, que incluían la exigencia de educación, salud, empleo, vivienda digna, entre otros, y que se pusieron en práctica en el capítulo de Oakland. Esta facción tuvo un peso fundamental en el desarrollo del partido e incidió en la importancia de la acción local, dejando en un segundo plano la lucha armada, al considerar que no podía ser iniciada sin el apoyo de la comunidad.

Por otra parte, se situaban las tesis de Eldridge y Kathleen Cleaver, quienes defendieron tácticas de guerrilla y alianzas inspiradas en la guerra fría. Fueron expulsados del BPP y formaron en Argelia la Revolutionary People's Communication Network (RPCN). Además, cuestionaron el autoritarismo de miembros de la dirigencia del BPP como Huey P. Newton o David Hilliard, quienes condenaron públicamente y reprimieron las acciones clandestinas (Tyson, 1999: 142). Sin embargo, se enfrentaron a una situación internacional adversa: con la visita de Henry Kissinger a China se dio un vuelco en la política internacional de este país, lo que supuso la pérdida de un aliado estratégico. Esto los forzó a realinearse con otros movimientos socialistas revolucionarios en un contexto de división interna de la organización que les impedía constituirse simultáneamente en interlocutores válidos del movimiento.

Por último, hay que situar la emergencia del Black Liberation Army (BLA), que se convirtió en la vanguardia armada del partido, pues apoyó las acciones de guerrilla y el nacionalismo revolucionario. Se opusieron a las prácticas autoritarias de Newton, que condujeron a la expulsión del BPP de algunos de sus miembros por su defensa de las acciones armadas; esto los orilló a señalar un “estancamiento dogmático” (Shakur, 2013: 318) que había llevado a la polarización de las posiciones. A esto habría de sumarse una tensión que era resultado del Counter Intelligence Program (Cointelpro), en sus intentos por generar discordias y divisiones internas en el seno de las organizaciones. Por otra parte, la representación institucional fue gradualmente transformando el horizonte revolucionario por medio de una fuerte ampliación de la presencia negra en las instituciones gubernamentales (Taylor, 2017). Esta deriva profundizó la distancia entre el aparato político del partido y el aparato militar, hasta el punto en que se generaron rupturas que expresaban una divergencia de puntos de vista en el plano de la acción política. En ese sentido, aunque la construcción y la organización eran más importantes que las acciones armadas, que no se consideraban como disociadas, sino como parte integral de la lucha política, la división interna azuzó esta divergencia entre las posiciones.

El BLA se situó igual que el RAM en la clandestinidad, defendiendo la conformación de bases guerrilleras. No obstante, esta facción no pudo aprovechar y sacar rédito de las acciones armadas por la progresiva desarticulación y fragmentación del aparato político del BPP, así como tampoco pudieron propiciar un debate significativo en torno al estatus colonial de los negros estadounidenses. El BLA no era un grupo centralizado y unificado, sino un conglomerado de diferentes grupos y colectivos que habían sido forzados a la clandestinidad como resultado de la persecución policial del FBI y otros cuerpos policiales (Shakur, 2013: 331; Tyson, 1999: 136).

Militantes como Assata Shakur se vieron forzados a exiliarse en Cuba. Geronimo Pratt (Ji Jaga), Dhoruba al-Mujahid bin Wahad y Sekou Odinga, entre otros, pasaron

largos periodos en la cárcel y algunos como Sundiata Acoli, Mutulu Shakur, Jalil Muntaqim, Russel "Maroon" Shoatz o Mumia Abu Jamal todavía siguen presos o han sido liberados muy recientemente. Algunos de ellos formaron parte del grupo de las 21 Panteras de Nueva York, acusados de organizar ataques contra escuelas, oficinas de policía, centros comerciales, entre otros establecimientos (Odinga *et al.*, 2017). Uno de los acusados, Kuwasi Balagoon, vinculó el anarquismo con el nacionalismo negro y falleció en 1986 en prisión (Balagoon, 2019). Otro caso relevante fue el del grupo Move, una comuna fundada por John Africa y cuyos miembros en Filadelfia fueron tiroteados durante un desalojo y nueve fueron sentenciados por el homicidio de un policía que cayó víctima de fuego amigo tras un intento de arresto. Posteriormente, una segunda agrupación perteneciente a Move fue bombardeada durante un intento de desalojo y en el incendio consecuente murieron once integrantes. Eddie Goodman, Janet Holloway, Janine Phillips y Delbert Orr Africa fueron liberados en los últimos años. Muchos de los revolucionarios negros de ese periodo han permanecido décadas en la cárcel, lo que demuestra la brutal represión policial y judicial dirigida a socavar el movimiento. Hasta la fecha se encuentra vigente el movimiento Agosto Negro, que tiene sus orígenes en la demanda de liberación de los Soledad Brothers y que lidera la demanda de liberación de presos como el emblemático periodista y activista Mumia Abu Jamal (Saldaña, 2016).

A pesar de las distintas tendencias, el horizonte de lucha anticolonial formó parte integral de la agenda del partido, así como de la retórica de sus miembros más prominentes. Esto suponía de alguna manera retomar y reactualizar la hipótesis colonial enunciada a finales de la década de los veinte por activistas como Harry Haywood y que tuvo vigencia durante décadas en el seno del CPUSA, así como los aportes de autores como Harold Cruse respecto al colonialismo doméstico. En los escritos y discursos de Huey P. Newton, Fred Hampton, Amiri Baraka (Leroi Jones) y Stokely Carmichael se encuentran constantes alusiones a la situación colonial del negro en América. Es importante entender las continuidades y rupturas que se dieron con planteamientos anteriores, y que estuvieron influidas por las cambiantes coyunturas; por ello, es necesario tener un panorama amplio de las tensiones que se dieron entre planteamientos que primaron el trabajo de base sobre la diplomacia internacional, o aquellos enfoques que concibieron la necesidad de articularse políticamente y establecer alianzas con otros grupos racializados y de trabajadores blancos frente a aquellos que primaron la cuestión racial o nacional sobre la cuestión de clase, lo que suponía no alinearse con el marxismo y trabajar con las clases medias negras.

Las propuestas atravesaron distintas líneas de articulación, reflejando la heterogeneidad de posiciones existentes en el movimiento político negro y, por tanto, las diferentes estrategias tanto en un plano local, como nacional e internacional, para

responder a retos compartidos. Por todo ello, en el Movimiento de Liberación Negra y en los contornos de lo que fue el BPP emergieron varios grupos y posiciones que problematizaron desde diversos ángulos la clase y la raza y, por tanto, la relación entre el racismo y el marxismo, la cuestión nacional, tanto desde un plano anticolonial y antiimperialista, como desde un ámbito nacional.

Conceptualizaciones como la de Huey P. Newton del intercomunalismo consideraban rebasada la cuestión nacional en las luchas antiimperialistas, en una realidad crecientemente globalizada. Esto exigía rearticular alianzas locales/transnacionales, algo que encuentra eco en recientes propuestas como la del movimiento *Black Lives Matter*, que hermanó las luchas de Ferguson y Gaza, y que ha llevado a la participación de activistas negros en la plataforma Boycott, Divestment and Sanctions (BDS), que busca denunciar y enfrentar la ocupación israelí en Palestina. En un imperialismo en el que una nación controla todos los territorios y pueblos del mundo ya no tendría sentido para Newton hablar de colonias o naciones, por lo que consideraba que era necesario proponer nuevas categorías. En ese sentido afirmaba Newton:

Creemos que no hay más colonias o neocolonias. Si un pueblo está colonizado, debe ser posible para ellos descolonizar y convertirse en lo que antes eran. Pero ¿qué pasa cuando las materias primas se extraen y se explota la mano de obra dentro de un territorio disperso por todo el globo? ¿Cuando las riquezas de toda la tierra se agoten empleadas únicamente para alimentar una gigantesca máquina industrial en la casa de los imperialistas? Entonces las personas y la economía están tan integradas en el imperio que es imposible “descolonizar”, volver a las antiguas condiciones de existencia. Si las colonias no pueden “descolonizarse” y regresar a su existencia original como naciones, entonces las naciones ya no existen. Tampoco, creemos, volverán a existir de nuevo. Y como debe haber naciones para que el nacionalismo revolucionario o el internacionalismo tengan sentido, decidimos que tendríamos que llamarlo nosotros mismos algo nuevo (Newton, 2002: 187).

A principios de la década de los setenta, Huey P. Newton consideraba como impracticable la posibilidad de una nación negra en suelo estadounidense, y encontraba un mayor paralelismo con la situación de una colonia dispersa, por carecer de la suficiente concentración geográfica que otras colonias tenían. Para alcanzar una nacionalidad era requisito constituirse en una fuerza dominante, pero para convertirse en una fuerza dominante necesitaban ser una nación. Esto suponía conseguir los medios de producción y las instituciones sociales para transformar la sociedad y resolver las contradicciones existentes en el seno del capitalismo. La propuesta del intercomunalismo, además de expresar las nuevas formas de dominación económica y social del imperialismo, promovía una agenda de acción política para las siguientes

décadas (Vasquez, 2018: 3). Esto demandaba enfrentar el intercomunalismo reaccionario por medio de un intercomunalismo revolucionario que respondiera a las nuevas realidades sociales, estableciendo marcos cooperativos e interconexiones que permitieran consolidar estructuras materiales que impulsaran la apropiación de la producción, la tecnología y los medios de información en territorios autónomos y liberados (Vasquez, 2018: 5).

Esto requería, al mismo tiempo, superar tanto el nacionalismo cultural como el nacionalismo revolucionario, así como las estrategias internacionalistas que se habían esbozado con anterioridad, para impulsar nuevas formas de organización política ancladas en un plano comunitario. Sus pioneras propuestas, precursoras de recientes conceptualizaciones de la autonomía y el imperialismo, contrastaban con los principales debates en el seno del movimiento de liberación negra y que se centraron en el vínculo con África, las alianzas en términos de raza y clase y el horizonte de conformación nacional.

EL PANAFRICANISMO, EL NACIONALISMO NEGRO Y SU RELACIÓN CON EL MARXISMO

Carmichael inició un vuelco en su pensamiento que lo llevó a instalarse en África, por lo que se convirtió en alumno del filósofo panafricanista, presidente y líder de la independencia de Ghana, Kwame Nkrumah, y en asesor del presidente de Guinea-Conakry, Ahmed Sekou Toré; el militante afroamericano adoptó el nombre de Kwame Touré. Ya en *Poder negro* Carmichael (1969) había considerado el poder negro en el contexto de una Revolución Africana que abarcaría desde Watts hasta Soweto. Sin embargo, para muchos activistas instalarse en África de manera definitiva en 1969 señalaba una compleja y contradictoria relación con la lucha política en Estados Unidos, aun cuando Carmichael había militado más de una década en organizaciones negras tanto durante el periodo de los derechos civiles como en los primeros años del movimiento de liberación negra. Siguiendo los postulados separatistas de Malcolm X, se oponía a trabajar con grupos de blancos e insistía en la centralidad de la participación negra. Algunos lo calificaron despectivamente como burgués y Huey P. Newton lo llegó a tachar de “agente de la CIA” (Newton, 2002a). Al parecer, el programa Cointelpro fue el responsable de crear dichas sospechas, generando fricciones entre activistas como Carmichael y Rap Brown, en búsqueda de rivalidades internas que pudieran llevar incluso hasta la confrontación violenta entre los mismos (Churchill y Vander Wall, 1990: 49-50). Así, Carmichael fue apartado tanto del liderazgo del Student Nonviolent Coordinating Committee (SNCC) como del BPP, lo que estuvo detrás

de su decisión definitiva de abandonar Estados Unidos e instalarse en África. Por ello, se situó en un espectro del movimiento negro a menudo descalificado como de “nacionalismo de chuleta de cerdo”, integrado por los nacionalistas culturales que reclamaban su herencia ancestral africana. Aunque los militantes críticos reconocían el origen africano como importante para estos posicionamientos, lo era más aún identificarse con los procesos de liberación en África, y las luchas contra la opresión.

Uno de los principales críticos de dichas tendencias fue Fred Hampton, vicepresidente del BPP, presidente del capítulo en Illinois y fundador de la Rainbow Coalition, coalición de pandillas de distinto origen, entre las que destacaron los Young Patriots (blancos pobres de origen sureño) y los Young Lords (puertorriqueños), que permitió la articulación de barrios y comunidades de Chicago. Para Hampton era imprescindible anteponer la lucha de clases a otro tipo de discursos y estrategias políticas; de esa manera, se mostraba crítico con un nacionalismo cultural como el de Papa Doc en Haití o Maulana Karenga en Estados Unidos, que no anulaban las contradicciones de una sociedad de clases. Así, Hampton se oponía a un internacionalismo que no estuviera anclado en la realidad material; para él, la validez del marxismo en la lucha de liberación negra residía en la importancia dada a la lucha de clases, que no podía ser desprendida de la cuestión racial. Esto implicaba una concepción del racismo como un producto específico del capitalismo, siendo ambos indisolubles. En un discurso que pronunció un mes antes de su asesinato por parte del FBI y la policía de Chicago, Hampton afirmaba:

En primer lugar, decimos principalmente que la prioridad de esta lucha es la clase. Que Marx, Lenin y el Che Guevara, terminando con Mao Tse-Tung y cualquier otra persona que haya dicho, sabido o practicado algo sobre la revolución, siempre dijo que la revolución es una lucha de clases. Era una clase, los oprimidos, y esa otra clase, los opresores. Y tiene que ser un hecho universal. Aquellos que no admiten eso son aquellos que no quieren involucrarse en una revolución, porque saben que mientras estén lidiando con una cuestión racial, nunca estarán involucrados en una revolución. Pueden hablar sobre números; pueden colgarte de muchas, muchas maneras, pero tan pronto como comiences a hablar sobre la clase, entonces debes comenzar a hablar sobre algunas armas. Y eso es lo que tenía que hacer el Partido. Cuando el Partido comenzó a hablar sobre la lucha de clases, descubrimos que teníamos que comenzar a hablar sobre algunas armas. Si nunca negamos el hecho de que hubo racismo en Estados Unidos, pero dijimos que cuando usted, el subproducto, lo que resulta del racismo, ese capitalismo es lo primero y lo siguiente es el racismo. Que cuando trajeron esclavos por aquí, fue para tomar dinero. Así que primero surgió la idea de que queremos ganar dinero, luego vinieron los esclavos para ganar ese dinero. Eso significa que el capitalismo tenía que, a través de hechos históricos, el racismo

tenía que venir del capitalismo. Primero tenía que ser el capitalismo y el racismo era un subproducto de eso (Hampton, 1969).

Hampton se mostraba crítico con aquellos que, como Carmichael habían insinuado que al establecer vínculos con grupos de blancos organizados los BPP estaban siendo cooptados por “jóvenes blancos”. Esto indicaba una tensión entre estrategias que optaban por extender su vínculo en la lucha de clases con grupos no negros a través de la Rainbow Coalition, o un separatismo presente en el nacionalismo negro que reflejara la centralidad de la lucha política negra. Este último planteamiento podía conllevar ciertas contradicciones al no situar necesariamente la cuestión de clase en un primer plano si establecía vínculos con la burguesía negra o la llamada “burguesía del gueto”, sectores asimilacionistas o la parte reformista del movimiento de los derechos civiles.

Aunque para muchos militantes la reivindicación de la herencia africana era fundamental para mostrar el violento origen de la esclavización del hombre negro en América, estas perspectivas se alejaban de las estrategias políticas concretas, romantizando el vínculo con África por medio del vestuario o la adopción de nombres africanos (Onaci, 2015). Esto suponía diluir las prácticas revolucionarias y alejarse de las discusiones propias del marxismo para dar prioridad a visiones estetizadas y mercantilizables de dicha herencia compartida, que se anteponían a las luchas anti-imperialistas. De este modo, las tesis en torno a la cuestión nacional se traducían en una suerte de “esencialismo cultural”, desdibujando el horizonte revolucionario que exigía una posición no interclasista sino proletaria. Estas tendencias, que hoy podrían ser enmarcadas dentro de lo que se conoce de manera a menudo despectiva como “afrocentrismo”, encontraban un mayor eco en aquellos miembros del movimiento de liberación negra escasamente interesados por el marxismo y que orbitaron alrededor de Maulana Karenga y su filosofía comunitaria africana del “Kwanzaa”. También destacó Amiri Baraka (Leroi Jones), quien llegó a convertirse en uno de los principales representantes del Black Arts Movement y que fue líder de la organización Kawaida (Woodard, 1999). Sin embargo, la relación del nacionalismo negro con el marxismo fue compleja, y se articuló de diferentes maneras.

Amiri Baraka, además de artista, combinó en su militancia el marxismo, el panafricanismo y el nacionalismo negro de manera ambigua. Fundó el Congress of African People (CAP), formó parte del activismo local en Newark por medio de la organización Committee For Unified Newark (CFUN) y posteriormente ingresó en la Revolutionary Communist League, organización afroamericana que confluyó en 1980 con la League of Revolutionary Struggle, organización marxista-leninista-maoísta en que militaban otros movimientos chicanos y asiaticoamericanos, además de blancos progresistas.

También fue relevante su trabajo cultural en un nivel comunitario, pues formó parte de grupos como la Anti-Imperialist Cultural Union, desde donde defendió la revolución proletaria, la autodeterminación negra y criticó el capitalismo (Kelley y Esch, 1999: 38). Esto lo llevó a defender el nacionalismo cultural como una forma de consolidar la identidad negra y el proceso de construcción nacional en un contexto marcado por los conflictos raciales, lo que necesariamente se debía traducir en un fortalecimiento de un liderazgo negro, legitimado por medio de convenciones y asambleas, y no por el dictamen de los medios de comunicación (Woodard, 1999: 92).

En los mismos términos, Muhammad Ahmad (1974) defendía el proceso de construcción nacional como parte de la liberación panafricana, que resultaba indispensable para vincular las luchas negras de distintos continentes, asumiendo el carácter internacional de la presión. El énfasis en la autodeterminación nacional de los negros en Estados Unidos estuvo presente en otros grupos, como la League of Revolutionary Black Workers (LRBW) o el Dodge Revolutionary Union Movement (DRUM) en Detroit (Georgakas y Surkin, 1998). Éstos defendieron el papel de vanguardia del proletariado negro en la lucha de liberación, considerando que el lumpenproletariado debía ocupar un lugar secundario (Ahmad, 2008). Aunque entre los textos que influyeron al movimiento se encontraban obras que enfatizaban la importancia del proceso de construcción nacional, era finalmente el conflicto capital-trabajo el que determinaba las formas de incidencia y lucha de estas organizaciones.

La hipótesis nacional fue defendida también en el movimiento Republic of New Afrika, una organización nacionalista negra liderada primero por Robert F. Williams y posteriormente por Imari Obadele, y que reclamó la secesión de diferentes estados del sureste del país para conformar una nación negra independiente como parte de un programa de reparaciones históricas y que coincidía con el territorio de la Black Belt reivindicado por el CPUSA durante años. Esto los forzó a acudir a instancias internacionales dentro y fuera de las Naciones Unidas para ampliar dicha demanda (Obadele, 1972: 26). Esta nación africana en Estados Unidos incluiría Louisiana, Mississippi, Alabama, Georgia y Carolina del Sur, así como condados de mayoría negra de Arkansas, Texas, Carolina del Norte y Tennessee. Defendían la economía social por medio de la constitución de cooperativas, retomando el concepto de “Ujamaa” promovido por el político tanzano Julius Nyerere e impulsaron la formación de milicias negras que garantizaran la autodefensa. Su énfasis en la cuestión territorial fue concretado por medio del lema: “La lucha es por la tierra” (Obadele, 1972; 1974), que inspiró a una generación de activistas, influida por el maoísmo y el socialismo africano, que situaron el problema de la tierra como parte central de la lucha revolucionaria negra. Sus miembros mantuvieron en ocasiones doble filiación, pues eran miembros del BPP y de Republic of New Afrika, por lo que se consideraban ciudadanos de este nuevo

Estado, al mismo tiempo que participaron en los procesos organizativos en barrios y comunidades (Odinga, 2018). Al igual que los activistas del BPP, sufrieron una atroz persecución por parte de la operación Cointelpro.

Por su parte, Amiri Baraka (1971) consideró la importancia de un movimiento político que conciliara el nacionalismo y el panafricanismo, y asumió la necesidad de la canalización de las fuerzas y energías revolucionarias existentes en un ámbito institucional. Esto suponía la conformación de un partido, el World African Party, capaz de instituirse en la manifestación orgánica de la forma de vida de los pueblos de África. De ese modo, Baraka trazaba líneas de encuentro entre una política local que garantizara la provisión de servicios básicos (empleo, sanidad, educación, etc.) y una solidaridad entre los pueblos negros, que partiera de un poder unificado con base en la demanda de respeto por la dignidad negra y que se expresaría en la autodeterminación, la autodefensa, la autosuficiencia, y el autorrespeto. Para Baraka tanto la repatriación, como el separatismo y la revolución instantánea, formaban parte de una misma lucha de liberación, común a la de otros pueblos en contra de la dominación colonial y que requería necesariamente de la consideración de un sujeto colectivo: el pueblo. En ese sentido, la revolución no era contra “nuestra propia gente” (Baraka, 1971: 27), sino parte de una lucha de liberación contra los colonizadores y esclavistas de diferentes partes del mundo. Ahí es donde encontraba eco la lucha del pueblo negro, no como una materialización de las tesis maoístas, sino como parte de la transformación de la conciencia negra. En lugar de una repatriación a la Black Belt que incluyera reparaciones territoriales o un retorno al continente africano impulsado por el movimiento de regreso a África y las tesis garveyistas, reactualizadas por simpatizantes panafricanistas de los movimientos de liberación en África, Baraka insistía, influido por la Revolución cubana —que tuvo oportunidad de conocer como parte de una delegación en 1959 de la que formaron parte también Robert F. Williams, Julian Mayfield y John Henrik Clarke (Young, 2001: 13)—, en una revolución cultural negra que incluyera un proceso de construcción nacional con incidencia en el ámbito institucional, con objeto de reconocer la existencia de “una nación dentro de una nación”. Esto exigía situar el nacionalismo radical negro en la órbita de la esfera electoral, un giro que para muchos terminó marcando el final de una época de militancia radical.

Por otro lado, a lo largo de los años encontramos en el pensamiento de Carmichael un giro desde el poder negro hacia el panafricanismo, sin que por ello abandonara el marxismo-leninismo (Carmichael, 1969; 1970; 1973). Esta postura ya había sido esbozada en *Poder negro*, pero se intensificó tras su viaje a Ghana y posterior mudanza definitiva en 1969 a Guinea-Conakry. A pesar de que para sus críticos esto expresaba un paulatino desinterés por la situación del negro en Estados Unidos, para Carmichael era necesario “girar la mirada hacia los problemas en África” (Power, 1971), pues concebía

la división existente como resultado de la diáspora forzada. Además, consideraba que ante la dificultad de obtener tierras en Estados Unidos y la inviabilidad de una nación africana en dicho país, era necesario concretar la lucha negra desde el arraigo territorial africano, un continente lleno de recursos y que pertenecía a todos los pueblos africanos (Carmichael, 2007). Esto no implicaba necesariamente regresar a África, sino apoyar los Estados revolucionarios de dicho continente, que a su vez apoyarían la lucha de liberación negra en América.

La lucha anticolonial que promovía Carmichael pasaba por una unificación de la nación africana, lo que también lo vinculaba con las tesis del socialismo africano y el panafricanismo, sin por ello renunciar al marxismo-leninismo en términos de organización política. Esto exigía romper la brecha existente entre las estrategias de las organizaciones políticas africanas y las de las organizaciones afroamericanas. Sin embargo, esta tendencia difícilmente se pudo concretar en una mayor efervescencia y colaboración entre los pueblos negros que condujera a su “unificación” y, por tanto, a la constitución de un sujeto colectivo que por medio de un partido fuera capaz de articular una nación o colectividad. Éste fue precisamente el gran freno a las aspiraciones de aquellos nacionalistas culturales que buscaron estrechar lazos con el panafricanismo en el terreno de la práctica política.

LA VIGENCIA DEL MOVIMIENTO Y APUNTES CONCLUSIVOS

En este artículo he tratado de dar cuenta de los diversos posicionamientos que los movimientos revolucionarios negros adoptaron durante las décadas de los sesenta y setenta respecto a distintos aspectos como el internacionalismo antiimperialista y panafricanista, la cuestión “nacional”, la lucha de clases, el colonialismo, el racismo institucional y la autodefensa armada. El marxismo ocupó un lugar central en la conformación de una tradición radical negra, expresada tanto en aportes intelectuales de sus miembros, como en los programas de las organizaciones. Y es que los teóricos negros que surgieron en este periodo fueron al mismo tiempo militantes, en tanto que aspiraron a transformar de manera situada su propia realidad.

Pueden darse muchas lecturas respecto al fin de los movimientos radicales de este periodo; la represión policial o el impacto de la guerra contra las drogas en los guetos fueron las más recurrentes. El trabajo de Keeanga-Yamahtta Taylor (2017) es muy sugerente, en tanto que sitúa en el giro electoral de la política negra una de las claves para entender la desactivación del ciclo revolucionario en la década de los setenta. Quizás, detrás de un liderazgo carismático con una fuerte presencia mediática se escondía una realidad material atravesada por la supremacía blanca, la desigualdad

social y la brutalidad policial. También la coyuntura fue haciéndose desfavorable para aquellas tentativas guerrilleras y foquistas, que no sólo recibieron la oposición estadounidense, sino también la equidistancia de la Unión Soviética, que planteó como alternativa en países de América Latina la conformación de frentes populares. De este modo, las alianzas y vínculos entre distintos grupos armados y militantes se fue resquebrajando, tanto por la falta de apoyos como por la imposibilidad de consolidar redes de colaboración productivas, y que habilitaran estrategias políticas viables en los distintos escenarios de conflicto.

Con el paso de las décadas, el movimiento *Black Lives Matter* parece articular de nuevas formas esa conciencia negra a la que aspiraba Carmichael, respecto a que las vidas negras importan. Frente al racismo institucional, nuevas formas de organización política han emergido, en un contexto cambiante en el que los niveles de desigualdad económica y disparidad racial se han ido ensanchando. La lucha por la abolición de las prisiones y por desfinanciar la policía tras la muerte de George Floyd demuestran que los engranajes del sistema político y económico del mundo que vivieron los militantes de aquellas décadas, todavía están bien engrasados.

Sin embargo, como afirma Akinyele Umoja, “la represión engendra resistencia” (1999), y es el legado radical del movimiento revolucionario negro el que se halla nuevamente activado por esta nueva generación de jóvenes afroamericanos que aspiran a transformar su realidad más inmediata desde otras coordenadas. En este aspecto, cumplen un papel muy relevante en el liderazgo actual del movimiento *Black Lives Matter* las mujeres y disidencias sexogenéricas, lo que se ha reflejado en la producción teórica. A nivel historiográfico, es fundamental revisitar desde el feminismo negro la tradición radical negra, tal y como señala Charle Carruthers (2018). Esto abre nuevos campos de indagación, que suponen recuperar la memoria de aquellas militantes que muchas veces fueron opacadas por sus compañeros varones. Un ejemplo es el intento de Charisse Burden-Stelly y Jodi Dean (2022) por visibilizar el papel de mujeres negras comunistas como Grace Campbell, Willana Burroughs, Esther V. Cooper, Thelma Dale, Lorraine Hanserry, Claudia Jones o Vicki Garvin en la lucha por las condiciones laborales de las trabajadoras negras en las primeras décadas del siglo xx en Estados Unidos.

A éstos se suman esfuerzos como el de Robyn C. Spencer (2016), quien ha puesto énfasis en el papel de las mujeres y la cuestión de género en el capítulo del BPP de Oakland, pues ha revelado la compleja relación en el seno del movimiento con el patriarcado, el machismo y la masculinidad heterosexual. Trayectorias como la de la militante del BLA Assata Shakur, exiliada por más de treinta años en Cuba, nos muestran el importante y disruptivo papel que las mujeres tuvieron en el movimiento de liberación negra, pues han asumido desde su militancia y compromiso de vida la necesidad

de la revolución, al mismo tiempo que analizan su realidad desde una perspectiva de clase, género y raza.

Además, la negativa del gobierno cubano por extraditar a Shakur expresa la permanencia de algunos de aquellos vínculos y alianzas que se establecieron en las décadas de los sesenta y setenta entre la lucha anticolonial, antirracista, anticapitalista y antiimperialista en el norte y el sur global. El legado de la represión y de la militancia de generaciones de activistas negros es retomado por un nuevo ciclo de movilización que, lejos de olvidar el legado de sus antepasados, lo reformula por medio de nuevos cauces de acción política. En ese sentido, como para Assata Shakur décadas atrás, la lucha revolucionaria negra sigue siendo contra el racismo, el capitalismo, el imperialismo y el sexismo. Eso supone, todavía hoy, seguir una tradición fuerte, orgullosa, una tradición negra (Shakur, 2013: 362).

AGRADECIMIENTO

Este artículo se elaboró en el marco del proyecto “Laboratorios de historia indígena contemporánea” (PAPIIT IN404220), coordinado por María Isabel Martínez Ramírez.

FUENTES

ABU-JAMAL, MUMIA

- 2019 “Frantz Fanon and his Influence on the Black Panther Party and the Black Revolution”, en Dustin J. Byrd y Seyed Javad Miri, *Frantz Fanon and Emancipatory Social Theory*, Leiden, Brill, pp. 7-26.

AHMAD, MUHAMMAD

- 2008 *We Will Return in the Whirlwind. Black Radical Organizations 1960-1975*, Chicago, Charles H. Kerr.
- 1974 “Toward Pan African Liberation”, *The Black Scholar*, vol. 5, no. 7, pp. 24-31, DOI: 10.1080/00064246.1974.11431402

BALAGOON, KUWASI

- 2019 *A Soldier's Story: Revolutionary Writings by a New Afrikan Anarchist*, Oakland., Calif., PM Press.

BARAKA, IMANU AMIRI

- 1971 "The Pan-African Party and the Black Nation", *The Black Scholar*, vol. 2, no. 7, pp. 24-32, DOI: 10.1080/00064246.1971.11760847

BHAMBRA, GURMINDER K.

- 2014 "A Sociological Dilemma: Race, Segregation and U.S. Sociology", *Current Sociology*, vol. 62, no. 4, pp. 472-492, DOI: 10.1177/0011392114524506

BLOOM, JOSHUA y WALDO E. MARTIN JR.

- 2016 *Black against Empire. The History and Politics of the Black Panther Party*, Oakland, Calif., University of California Press.

BURDEN-STELLY, CHARISSE

- 2018 "W.E.B. Du Bois in the Tradition of Radical Blackness: Radicalism, Repression, and Mutual Comradeship, 1930-1960", *Socialism and Democracy*, vol. 32, no. 3, pp. 181-206, DOI: 10.1080/08854300.2018.1575070
- 2017 "Constructing Deportable Subjectivity: Antiforeignness, Antiradicalism, and Antiblackness during the McCarthyist Structure of Feeling", *Souls*, vol. 19, no. 3, pp. 342-358, DOI: 10.1080/10999949.2017.1389626

BURDEN-STELLY, CHARISSE y JODI DEAN

- 2022 *Organize, Fight, Win. Black Communist Women's Political Writing*, Londres, Verso.

CARBONE, VALERIA L.

- 2017 "Estados Unidos, el Black Power y el tercer mundo: un análisis de las implicaciones de la visita de Stokely Carmichael a Cuba, en agosto de 1967", *Universidad de La Habana*, no. 284, pp. 51-67.

CARMICHAEL, STOKELY

- 2007 *Stokely Speaks: From Black Power to Pan-Africanism*, Chicago, Chicago Review Press.
- 1973 "Marxism-Leninism and Nkrumahism", *The Black Scholar*, vol. 4, no. 5, pp. 41-43, DOI: 10.1080/00064246.1973.11431304
- 1970 "'We Are All Africans', A Speech by Stokely Carmichael to Malcolm X Liberation University", *The Black Scholar*, vol. 1, no. 7, pp. 15-19, DOI: 10.1080/00064246.1970.11644163
- 1969 "Pan-Africanism-Land and Power", *The Black Scholar*, vol. 1, no. 1, pp. 36-43, DOI: 10.1080/00064246.1969.11414450

CARMICHAEL, STOKELY y CHARLES HAMILTON

1967 *Poder negro*, México, Siglo XXI.

CARRUTHERS, CHARLENE A.

2018 *Unapologetic: A Black, Queer, and Feminist Mandate for Radical Movements*, Boston, Beacon Press.

CHURCHILL, WARD y JIM VANDER WALL

1990 *Agents of Repression: The FBI's Secret Wars against the Black Panther Party and the American Indian Movement*, Cambridge, Mass., South End Press.

CLARK, KENNETH BANCROFT

1968 *Gueto negro. Los dilemas del poder social*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

CRUSE, HAROLD y CEDRIC JOHNSON

2009 "Revolutionary Nationalism and the Afro-American" [1962], en *Rebellion or Revolution?*, new edition, Mineápolis, Minn., University of Minnesota Press, DOI: <https://doi.org/10.5749/j.cttsnv0.11>

ESTÉVEZ, ARIADNA

2021 "Chapter 2. The Management of Death in North America: From the Necropolitical Governmentalization of the State to the Rule of Law Necropower", en Ariadna Estévez, coord., *Necropower in North America: The Legal Spatialization of Disposability and Lucrative Death*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 9-33.

FANON, FRANTZ

1963 *Los condenados de la tierra*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

FEATHERSTONE, DAVID

2013 "Black Internationalism, Subaltern Cosmopolitanism, and the Spatial Politics of Antifascism", *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 103, no. 6, pp. 1406-1420, DOI: 10.1080/00045608.2013.779551

GEORGAKAS, DAN y MARVIN SURKIN

1998 *Detroit, I Do Mind Dying. A Study in Urban Revolution*, Cambridge, Mass., South End Press.

HAMPTON, FRED

1969 "It's a Class Struggle Goddammit", en <<https://libcom.org/library/fred-hampton-its-class-struggle-goddammit-november-1969>>, consultada el 3 de febrero de 2021.

HAYWOOD, HARRY

2012 *A Black Communist in the Freedom Struggle: The Life of Harry Haywood*, Mineápolis, Minn., University of Minnesota Press.

IBORRA-MALLET, JUAN VICENTE y DANIEL MONTAÑEZ-PICO

2020 "Los orígenes de la idea del 'colonialismo interno' en el pensamiento crítico del comunista afroamericano Harry Haywood: crónica de una conversación con Gwendolyn Midlo Hall", *Tabula Rasa*, vol. 35, pp. 89-114, DOI: 10.25058/20112742.n35.04

KELLEY, ROBIN D.G.

2022 *Freedom Dreams: The Black Radical Imagination*, Boston, Beacon Press.

KELLEY, ROBIN D.G. y BETSY ESCH

1999 "Black Like Mao: Red China and Black Revolution", *Souls: Critical Journal of Black Politics & Culture*, vol. 1, no. 4, pp. 6-41, DOI: 10.1080/10999949909362183

KHIARI, SADRI

2015 *Malcolm X: estrategia de la dignidad negra*, Barcelona, Artefakte.

MAKALANI, MINKAH

2011 *In the Cause of Freedom: Radical Black Internationalism from Harlem to London, 1917-1939*, Chapel Hill, C.N., University of North Carolina Press.

MALLOY, SEAN L.

2017 *Out of Oakland. Black Panther Party Internationalism During the Cold War*, Ítaca, Cornell University Press.

MYRDAL, GUNNAR

1944 *An American Dilemma; The Negro Problem and American Democracy*, 2 vols., Nueva York, Harper & Bros.

NEWTON, HUEY P.

- 2002a "Speech Delivered at Boston College", 5 de septiembre [1970], en David Hilliard y Donald Weise, eds., *The Huey P. Newton Reader*, Nueva York, Seven Stories Press, pp. 160-175.
- 2002b "Intercommunalism" [1971], en David Hilliard y Donald Weise, eds., *The Huey P. Newton Reader*, Nueva York, Seven Stories Press, pp. 181-199.

OBADELE, IMARI A.

- 1974 "The Struggle of the Republic of New Africa", *The Black Scholar*, vol. 5, no. 9, pp. 32-41, DOI: 10.1080/00064246.1974.11431428
- 1972 "The Struggle Is for Land", *The Black Scholar*, vol. 3, no. 6, pp. 24-36, DOI: 10.1080/00064246.1972.11431223

ODINGA, SEKOU

- 2018 Comunicación personal, septiembre.

ODINGA, SEKOU ET AL.

- 2017 *Look for Me in the Whirlwind: From the Panther 21 to 21st-Century Revolutions*, Oakland, Calif., PM Press.

ONACI, EDWARD

- 2015 "Revolutionary Identities: New Afrikans and Name Choices in the Black Power Movement", *Souls: Critical Journal of Black Politics & Culture*, vol. 17, no. 1-2, pp. 67-89, DOI: 10.1080/10999949.2015.998584

PACIFICA RADIO ARCHIVES

- 1968 "An Interview with Huey P. Newton", en <https://www.youtube.com/watch?v=yE39MFcyyUs&ab_channel=AfroMarxist>, consultada el 24 de febrero de 2021.

POWER, JONATHAN

- 1971 "Carmichael Urges U.S. Blacks to Look to Africa", en <<https://www.nytimes.com/1971/02/06/archives/carmichael-urges-us-blacks-to-look-to-africa.html>>, consultada el 3 de julio de 2021.

REVOLUTIONARY ACTION MOVEMENT (RAM)

- 1966 "The World Black Revolution", en <<https://antiimperialism.files.wordpress.com/2012/10/ahmad-s.pdf>>, consultada el 2 de agosto de 2022.

ROBINSON, CEDRIC

- 2020 *Black Marxism, Revised and Updated Third Edition: The Making of the Black Radical Tradition*, Chapel Hill, C.N., University of North Carolina Press.

RUCKER, WALTER

- 2006 "Crusader in Exile: Robert F. Williams and the International Struggle for Black Freedom in America", *The Black Scholar*, vol. 36, no. 2-3, pp. 19-34, DOI: 10.1080/00064246.2006.11413354

SALDAÑA, CAROLINA

- 2016 *Agosto Negro. Presas y presos políticos en pie de lucha*, México, Subversiones.

SHAKUR, ASSATA

- 2013 *Una autobiografía*, Madrid, Capitán Swing.

SPENCER, ROBYN C.

- 2016 *The Revolution Has Come: Black Power, Gender, and the Black Panther Party in Oakland*, Chapel Hill, Duke University Press.

STANFORD, MAX C.

- 1986 "Revolutionary Action Movement (RAM): A Case Study of an Urban Revolutionary Movement in Western Capitalist Society", tesis de maestría, Atlanta University.

TAYLOR, KEEANGA-YAMAHTTA

- 2017 *Un destello de libertad. De #BlackLivesMatter a la liberación negra*, Madrid, Traficantes de sueños.

TSE-TUNG, MAO

- 1969 "Statement in Support of the Afro-American Struggle against Violent Repression", *Chinese Law & Government*, vol. 2, no. 3, pp. 41-43, DOI: <https://doi.org/10.2753/CLG0009-4609020341>

TYSON, TIMOTHY B.

- 1999 *Radio Free Dixie: Robert F. Williams and the Roots of Black Power*, Chapel Hill, C.N., University of North Carolina Press.

UMOJA, AKINYELE

- 2013a "From One Generation to the Next: Armed Self-Defense, Revolutionary Nationalism, and the Southern Black Freedom Struggle", *Souls: Critical Journal of Black Politics & Culture*, vol. 15, no. 3, pp. 218-240, DOI: 10.1080/10999949.2013.838857
- 2013b *We Will Shoot Back: Armed Resistance in the Mississippi Freedom Movement*, Nueva York, NYU Press.
- 1999 "Repression Breeds Resistance: The Black Liberation Army and the Radical Legacy of the Black Panther Party", *New Political Science*, vol. 21, no. 2, pp. 131-155, DOI: 10.1080/07393149908429859

VASQUEZ, DELIO

- 2018 "Intercommunalism: The Late Theorizations of Huey P. Newton, 'Chief Theoretician' of the Black Panther Party", en <<https://viewpointmag.com/2018/06/11/intercommunalism-the-late-theorizations-of-huey-p-newton-chief-theoretician-of-the-black-panther-party/>>, consultada el 23 de junio de 2021.

YOUNG, CYNTHIA

- 2001 "Havana up in Harlem: LeRoi Jones, Harold Cruse and the Making of a Cultural Revolution", *Science & Society*, vol. 65, no. 1, pp. 12-38, DOI: 10.1521/isis.65.1.12.20896

WILLIAMS, ROBERT F.

- 1962 *Negroes with Guns*, Nueva York, Marzani & Munsell.

WOODARD, KOMOZI

- 1999 *A Nation within a Nation: Amiri Baraka (LeRoi Jones) and Black Power Politics*, Chapel Hill, C.N., University of North Carolina Press.



ANÁLISIS DE ACTUALIDAD / CONTEMPORARY ISSUES

*El sector automotriz mexicano y la región
de América del Norte. Resultados y perspectivas de
la política de mayor integración negociada en el T-MEC*
Rafael García Moreno, Alejandro Rogelio Álvarez Béjar

*Los marcos del discurso en los spots
de los candidatos presidenciales en Estados Unidos, 2020*
Aquiles Chihu Amparán, Alicia González Lira

*Mexico: Remittances, Organized Crime
and U.S. Drug Overdose Crisis in Borderlands (2015-2021)*
**Gerardo Reyes Guzmán, Marco Antonio Escobar Acevedo,
Perla Esperanza Rostro Hernández**

*Factores determinantes del nivel salarial
en la industria automotriz terminal en México*
Karen Estefanía Sánchez González

*La idea de la soberanía nacional y la construcción
de instituciones regionales en América del Norte:
un análisis constructivista de la renegociación del TLCAN*
**Rafael Velázquez Flores, Francisco Cárdenas Ruiz
José de Jesús Alejandro Monjaraz Sandoval**

*Impacto del COVID-19 en el turismo médico
de Estados Unidos a México.
El caso de Tijuana, Baja California (2020-2021)*
María Isabel Melchor Sánchez

El sector automotriz mexicano y la región de América del Norte. Resultados y perspectivas de la política de mayor integración negociada en el T-MEC

Mexico's Automobile Sector and the North American Region. Results and Perspectives of the Greater Integration Negotiated in the USMCA

RAFAEL GARCÍA MORENO*
ALEJANDRO ROGELIO ÁLVAREZ BÉJAR**

RESUMEN

A casi dos años de la entrada en vigencia del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), se presenta un análisis del sector automotriz mexicano, así como de las condiciones que caracterizan su integración con la región de América del Norte. En principio, se realizó un estudio de los elementos básicos que explican la evolución del sector automotriz instalado en México, cuyos antecedentes se remontan a casi un siglo de historia; de manera posterior, se evalúan las condiciones que dieron origen a la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), proceso que culminó con la firma del T-MEC. Se incorporó una explicación sobre las disposiciones relativas a la determinación del origen regional de los vehículos fabricados en América del Norte, para concluir con la enunciaación de resultados y perspectivas para el sector.

Palabras clave: T-MEC, sector automotriz, valor de contenido regional, valor de contenido laboral.

Clasificación JEL: F13, F14, F16, L62.

ABSTRACT

Almost two years after the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) came into effect, the authors present an analysis of Mexico's auto industry as well as the conditions of its integration into the North American region. First, they study the basic elements that explain the evolution of the industry, whose origins can be found in almost a century of history. Then, they evaluate the conditions that gave rise to the renegotiation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), a process that culminated in the signing of the USMCA. They continue, explaining the stipulations about the determination of the regional origin of vehicles manufactured in North America, and conclude with their perspectives for the sector.

Key words: USMCA, automobile sector, value of regional content, value of labor content.

JEL classification: F13, F14, F16, L62.

* Programa de Becas Posdoctorales, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); <rafaelgamo@yahoo.com.mx>.

** Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); <abejar48@hotmail.com>. Los autores manifiestan un profundo agradecimiento a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) y a su programa de becas posdoctorales, sin el cual no hubiese sido posible realizar la investigación que se materializó en este artículo.

INTRODUCCIÓN

Después de más de veintiséis años de vigencia, el 1 de julio de 2020 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue remplazado por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

La aplicación del TLCAN promovió la integración de un sector automotriz de la región; en este contexto, vale la pena señalar que el dinamismo de la industria automotriz instalada en México se aceleró a partir de la crisis económica de 2009, pues la producción creció de 1 500 000 unidades en 2009, a 4 100 000 en 2018, año que presenta el mayor volumen de producción de que se tenga registro.

Las empresas armadoras de origen estadounidense fueron afectadas seriamente por la crisis, que inició en Estados Unidos en 2008, lo que propició la relocalización de un número importante de líneas productivas, así como el establecimiento de fabricantes de autopartes en México, aprovechando las ventajas estructurales que ofrece nuestro país, en particular, los costos menores asociados con la mano de obra, lo que a su vez generó un crecimiento sostenido del personal empleado en el sector automotriz, fabricante de automóviles y autopartes.

En 2017, con el arribo de Donald Trump a la presidencia, se inició el proceso de renegociación del TLCAN, que concluyó con la firma del T-MEC. Entre los argumentos que presentó el presidente Trump, que venían desde su campaña electoral, estaban la protección y promoción del sector automotriz estadounidense, pues la producción en su país había disminuido, entre otros factores, por la relocalización de actividades establecida en México, en detrimento del empleo en Estados Unidos.

En este sentido, es importante plantear que la negociación del T-MEC recogió, en buena medida, los reclamos expresados por Estados Unidos para fortalecer la producción automotriz en su territorio, buscando regresar las líneas productivas, así como la fabricación de autopartes que se habían instalado en México y, sobre todo, incrementar el valor agregado aportado por los países de la región de América del Norte, en especial, de Estados Unidos.

En virtud de lo anterior, el objetivo central de este artículo es presentar una evaluación acerca de los resultados que se están registrando al inicio de la vigencia del T-MEC, caracterizado por la crisis económica ocasionada por el confinamiento sanitario relacionado con la pandemia de COVID-19, así como de las perspectivas que puede esperar el desempeño del sector automotriz mexicano en su conjunto, en particular, de su volumen de producción, así como del impacto que ejerce sobre variables que fueron incorporadas en la determinación del valor de contenido regional (VCR), como son el acero, el aluminio y el aspecto salarial.

ELEMENTOS BÁSICOS DE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR AUTOMOTRIZ INSTALADO EN MÉXICO

Los orígenes de la industria automotriz en México se remontan al año 1925, con la instalación de las líneas de ensamble de Ford; en 1935 llegó General Motors, en tanto que en 1938 inició operaciones la empresa Automex, que posteriormente se convirtió en Chrysler (Vicencio, 2007: 214).

Después de casi un siglo de historia en México, la industria automotriz ha experimentado diversos procesos de transformación. De acuerdo con Jorge Carrillo,¹ en México, la industria ha transitado de una producción *completely know down*, para grandes mercados urbanos (décadas de 1930 a 1950), hacia un modelo de desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones, con cero exportaciones y alto nivel de proteccionismo (décadas de 1960 a 1980), para concluir con la implementación de un modelo exportador (décadas de 1990 a 2010) (Sandoval y Covarrubias, 2017: 61-62).

En este sentido, José Jiménez² coincide en señalar que a partir de los primeros años de la década de 1960 se aplicó una política que tuvo por objetivo estimular la producción y mantener la balanza comercial equilibrada. En el contexto de una economía cerrada, a través de políticas de corte proteccionista, los decretos de la industria automotriz exigieron que un determinado porcentaje del valor del automóvil fuese de contenido nacional, lo que promovió el surgimiento de industrias productoras de equipos, componentes y accesorios (Jiménez, 2006: 43-44).

De manera posterior, y en sintonía con la política de apertura comercial, desde 1989 comenzó un proceso que hizo más flexible el marco jurídico-administrativo, pues permitió la importación de autos nuevos; sin embargo, se mantuvo el fomento a la producción y las exportaciones.

Con la entrada en vigor del TLCAN en 1994, comenzó la eliminación gradual de las restricciones que regularon por décadas el ingreso de automóviles importados; de esta manera, la apertura prevista en el tratado impulsó la reconfiguración de las características estructurales del sector automotriz localizado en México. En consecuencia, la industria automotriz inició su proceso de transformación con la entrada en vigor del TLCAN, hace más de veinticinco años; ahora está plenamente integrada con el exterior, dispone de una especialización más productiva, es más competitiva internacionalmente, modificó su modelo productivo (tecnológico, organizacional, laboral y espacial) y reforzó su carácter multinacional.

¹ Investigador de El Colegio de la Frontera Norte.

² Investigador del Instituto Mexicano del Transporte.

Como resultado de este proceso de transformación se generaron los elementos estructurales que caracterizan a la industria automotriz de México en el siglo XXI: la regionalización de las redes de producción dirigidas por empresas multinacionales, la transición productiva hacia la modulación en la manufactura del automóvil y la creciente subcontratación de segmentos productivos, generando una participación mayor de empresas proveedoras (productoras de autopartes).

Las condiciones geográficas, de competitividad laboral y de acceso a mercados que ofrece la economía mexicana permiten la operación en territorio nacional de dieciséis multinacionales de la industria automotriz mundial: Ford, Nissan, Infiniti, Mercedes-Benz, General Motors (GM), Chrysler (FCA), KIA, Hyundai, Honda, Toyota, Mazda, Volkswagen (VW), Audi, BMW, JAC y BAIC. Además de las multinacionales que fabrican autos ligeros, en México también se encuentran instaladas diez empresas que producen camiones de carga o autobuses: Dina, Scania, Hino, Isuzu, VW Man, Volvo, International, Freightliner, Mercedes-Benz y Kenworth.

Es oportuno señalar que, además de la instalación de plantas armadoras de autos nuevos, las empresas multinacionales han ubicado en México una industria creciente productora de autopartes, y que ambas industrias comparten la vocación exportadora, destacando el mercado de Estados Unidos; éste es el caso de las empresas de origen europeo y asiático que aprovecharon las condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos que establecía el TLCAN; en consecuencia, el mercado interno ocupa un lugar secundario, lo que ha dado lugar a un alto grado de dependencia del mercado de Estados Unidos.

El acceso a proveeduría de alta calidad contribuye a reducir los costos de las empresas armadoras, por ejemplo, menores costos de inventarios, riesgos, costos de transporte, entre otros. A lo largo del país se han localizado clústers automotrices estratégicos; entre los más importantes sobresale el ubicado en la región noroeste del país, pues cuenta con ciento noventa y ocho plantas productoras de autopartes, entre las que destaca la fabricación de climas, sistemas automotrices, partes de plástico, partes para el sistema eléctrico y partes para motor.

Por ejemplo, en Sonora la producción de automóviles y camiones representa el 46.8 por ciento de la producción manufacturera y la fabricación de autopartes aporta el 9.7 por ciento; asimismo, la elaboración de otros insumos de la industria automotriz, como productos de plástico, representa alrededor del 3.6 por ciento de la industria manufacturera; así, las actividades económicas relacionadas con el sector automotriz generan aproximadamente el 60 por ciento de la producción manufacturera de la entidad (INEGI, 2018: 24).

El dinamismo que ha registrado la industria automotriz instalada en México, sobre todo en los años posteriores a la crisis de 2009, queda de manifiesto cuando

observamos que en 1999 ocupaba el puesto número once, en 2012 escaló al puesto número ocho, en 2015 se ubicó en el lugar número siete, en 2018 llegó al número seis y en 2021 ocupó la séptima posición entre los principales fabricantes de autos a nivel mundial, después de China, Estados Unidos, Japón, India, Corea del Sur y Alemania.

Un indicador que refleja el periodo de crecimiento que registró el sector automotriz, sobre todo entre 2010 y 2018, año este último en que la producción alcanzó su nivel máximo con 4.1 millones unidades, es el relativo a la inversión extranjera directa (IED), que pasó de niveles cercanos a los dos mil millones de dólares en 2011, a casi ocho mil millones de dólares en 2017. Este periodo de auge de la IED está relacionado con el ingreso de inversión destinada a la instalación de plantas productivas; por ejemplo, Audi en Puebla en 2016, KIA en Nuevo León en 2016, Mercedes Benz en Aguascalientes en 2017 y BMW en San Luis Potosí en 2019; sin embargo, es importante señalar que la inversión en nuevas plantas está detenida desde 2020.

Como se puede observar, el sector automotriz instalado en México creció y se transformó estructuralmente gracias al TLCAN y su integración con la industria productora de automóviles de América del Norte; asimismo, es importante hacer notar que la tendencia de crecimiento de la producción de autos ligeros se aceleró debido al proceso de relocalización de líneas productivas que la industria de Estados Unidos envió a México por la crisis de 2009; en particular, la producción automotriz en México pasó de 1 500 000 unidades en 2009 a 4 100 000 en 2018. Éste es el escenario que sirvió de base a la administración del presidente Trump para exigir la renegociación del TLCAN que, a la postre, concluyó con la firma del T-MEC.

CONDICIONES QUE PROPICIARON LA NEGOCIACIÓN DEL T-MEC Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR AUTOMOTRIZ

En primer término, es relevante señalar que la industria automotriz es intensiva en capital y que las empresas multinacionales (armadoras), que dirigen las cadenas globales de valor que se extienden a lo largo del sector, concurren en mercados con condiciones de competencia imperfecta, en particular, en mercados oligopólicos.

En los mercados oligopólicos compite un número limitado de oferentes, por lo que existe un cierto grado de competencia y las empresas cuentan con la capacidad de influir sobre el precio, capacidad que mantiene una relación directa con su cuota de participación de mercado. Un ejemplo es la industria del automóvil, en la que compite un número limitado de productores. La característica que define a los oligopolios es que el número reducido de empresas obliga a cada una a preocuparse por la reacción que suscitará en sus competidores (Stiglitz, 2009: 271).

En este sentido, es oportuno poner en contexto que la producción automotriz en Estados Unidos registró una recuperación relativa después de la crisis de 2009; dicho indicador se duplicó entre 2009 y 2018, pues aumentó de 5 700 000 unidades en 2009 a 11 300 000 millones en 2018, por cierto, sin recuperar los 12 000 000 de unidades que promedió su producción entre 2002 y 2005. En relación con lo anterior, cabe señalar que, en la medida que se consolidó el proceso de recuperación de la economía estadounidense, Fiat Chrysler Automóviles de Estados Unidos (FCAUS), Ford y GM aumentaron notablemente su producción en Estados Unidos; asimismo, las empresas mencionadas disminuyeron sus costos de producción a través de una mayor concentración de nuevas plataformas de modelos globales (AAPC, 2017: 21).

Es decir, las armadoras estadounidenses aprovecharon las ventajas competitivas que generaron, a través de mayores inversiones, por ejemplo, en investigación y desarrollo (I+D). De esta manera, disminuyeron sus niveles de costo interno, lo que permitió el inicio de un proceso de relocalización de sus actividades; sólo que, en esta ocasión, de regreso a Estados Unidos. Por mencionar algunos casos, Ford cambió la fabricación de su sedán Fusion de México a Michigan y algunas de sus Vans de Turquía a Missouri; GM también redirigió una parte de su producción de pick ups a Estados Unidos (AAPC, 2015: 11).

Conforme creció la concentración de nuevas plataformas de modelos globales, los mercados más eficientes e innovadores, como Estados Unidos, se beneficiaron por el regreso de las líneas productivas, de autos y autopartes, hacia las plantas localizadas en su territorio, con los respectivos beneficios sobre las cadenas integradas, en particular, sobre el empleo que genera el sector automotriz (AAPC, 2017: 21)

La industria automotriz es intensiva en capital y el nivel de competitividad de las empresas productoras está en función de su escala de producción; por ello, los términos de los acuerdos comerciales, en cuanto a acceso a mercado y reglas de origen, la política tributaria y las regulaciones ambientales influyen de manera significativa sobre el estado competitivo de cada empresa.

Consciente de la importancia estratégica del sector automotriz, sobre todo, por el número de empleos que genera en las industrias fabricantes de insumos, durante su administración, el presidente Trump señaló que las empresas automotrices debían incrementar la producción de automóviles en Estados Unidos a través de la instalación de nuevas plantas armadoras; al respecto, no sólo promovió la negociación del T-MEC, exigiendo el establecimiento de condiciones que permitieran la consolidación del crecimiento de las industrias productoras de autos y autopartes, con la consecuente generación de empleos, sino que además ofreció a las empresas disminuir impuestos y regulaciones, en particular, las de índole ambiental, pues la obtención de este tipo de permisos requiere de plazos muy amplios.

Una de las variables que influyen sobre la competitividad del sector automotriz de Estados Unidos corresponde a los términos de acceso a mercado y reglas de origen negociados en los acuerdos comerciales; en este sentido, el 23 de mayo de 2018, el Departamento de Comercio de Estados Unidos (U.S. Department of Commerce, USDOC) anunció el inicio de una investigación con objeto de determinar los efectos de las importaciones de vehículos, camiones y autopartes en la seguridad nacional.

En virtud de lo anterior, podemos señalar que la negociación del T-MEC constituyó la oportunidad institucional para fortalecer a la industria, entendida como una industria de América del Norte; en particular, se establecieron condiciones con objeto de promover una mayor actividad económica al interior de la región, lo que originó, en principio, la necesidad de incrementar el porcentaje relativo a la regla de origen prevista para autos, misma que exigía un contenido del 62.5 por ciento para conferir origen regional, bajo el amparo del TLCAN.

Sobre la integración de la industria, Karla Nava coincide en señalar que desde la firma del TLCAN y hasta 2019, la dinámica de producción y de las exportaciones de la industria automotriz no es la misma, y la región de Norteamérica está completamente integrada en su cadena de suministro, principalmente entre México y Estados Unidos (Nava-Aguirre, 2021: 113).

De manera adicional, entre los factores que permiten dimensionar la necesidad real de fortalecer la integración de las cadenas productivas al interior de la región y, en consecuencia, incrementar el nivel de producción, está la pérdida de liderazgo que ha sufrido Estados Unidos en el mercado mundial. De acuerdo con la Organización Internacional de Fabricantes de Vehículos de Motor (International Organization of Motor Vehicle Manufacturers, OICA), desde 2009, China se posicionó como el principal productor de vehículos ligeros a nivel mundial, con 13 700 000 unidades; en 2021, su producción alcanzó 26 000 000 de unidades, contra 9 100 000 autos fabricados en Estados Unidos (OICA, 2021).

Sin embargo, el sector automotriz guarda una relevancia estratégica sobre la economía de Estados Unidos, ya que genera un número importante de empleos directos e indirectos a través de proveedores y fabricantes de insumos; incluso, durante la crisis de 2009, se estimó que uno de cada diez empleos de ese país estaba relacionado con este sector. Las fuentes de empleo que genera la fabricación de vehículos automotores y de componentes tiende a concentrarse principalmente en los estados de Michigan, Ohio e Indiana, que representan alrededor del 50 por ciento del total de puestos de trabajo registrados en el sector (Arenas, 2010: 97). En adición a lo anterior, de acuerdo con American Automakers, los 360 000 empleos que registraron las plantas armadoras en Estados Unidos en 2020 generan 7 250 000 empleos en industrias como minería,

química, petroquímica, plásticos, electrónicos, computación, aceros, aluminio, entre otras (AAPC, 2021: 3).

Karla Nava ha señalado que el T-MEC busca disminuir la importación de insumos no originarios de la región, pues al incrementar la participación de la proveeduría regional dentro de la cadena de suministro promueve que las autopartes y componentes sean producidos dentro de Norteamérica, lo que puede ocasionar que las empresas proveedoras de origen extranjero, desplacen sus actividades hacia México, aprovechando las ventajas que ofrece la economía nacional como menores costos de producción, en particular los relacionados con tasas salariales más competitivas (Nava-Aguirre *et al.*, 2019: 91).

En virtud de lo anterior, podemos señalar que la negociación del T-MEC tomó como punto de partida los requerimientos internos del sector automotriz de Estados Unidos, así como el beneficio de las industrias proveedoras de insumos.

EXPLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA DETERMINACIÓN DEL ORIGEN REGIONAL DE LOS VEHÍCULOS FABRICADOS EN AMÉRICA DEL NORTE

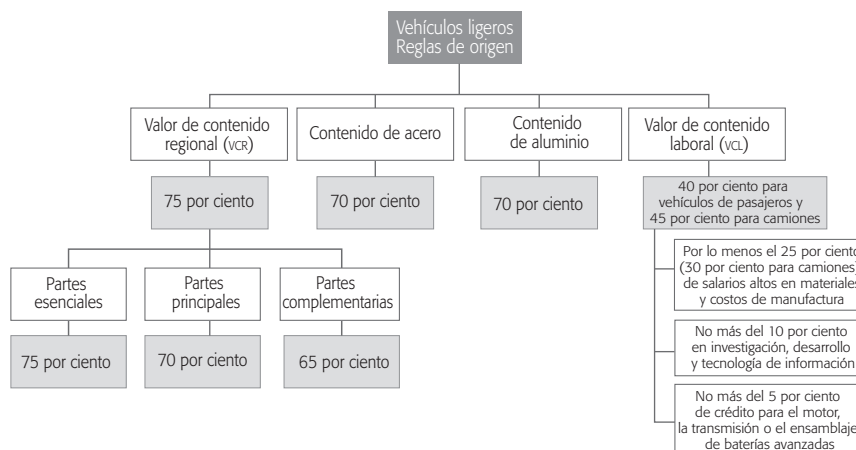
El 29 de junio de 2020, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto Promulgatorio del Protocolo por el que se Sustituye el TLCAN por el T-MEC”; en dicha publicación se incluye el texto íntegro que conforma al T-MEC (DOF, 2020).

Por su parte, el contenido del capítulo 4, “Reglas de origen”, resulta fundamental para la integración del sector automotriz en México, pues incluye disposiciones precisas sobre las variables que determinan la configuración del origen y, en consecuencia, el acceso al mercado de Estados Unidos, principal destino de las exportaciones mexicanas de automóviles; este capítulo incluye el apéndice denominado “Disposiciones relacionadas con las Reglas de origen específicas por producto para mercancías automotrices”. Cabe señalar que las disposiciones en materia automotriz del T-MEC contemplan siete componentes principales, como se presenta en la figura 1.

Los primeros cuatro componentes son requisitos de VCR para 1) vehículos, 2) autopartes esenciales, 3) autopartes principales y 4) autopartes complementarias. Los otros tres componentes son: 5) requisitos de valor de contenido laboral (VCL), 6) requisitos de compra de acero y 7) requisitos de compra de aluminio. Para que un vehículo de pasajeros o un camión ligero califique como originario de la región de América del Norte, debe cumplir con los requisitos de VCR, VCL y de acero y aluminio. En este caso, el requisito de VCR se estableció en un 75 por ciento, un aumento de 12.5 puntos porcentuales sobre el porcentaje que requería el TLCAN. Además, las autopartes

esenciales deben cumplir con el VCR del 75 por ciento o bien, el VCR de dichas autopartes se puede promediar en conjunto para cumplir con el 75 por ciento. Las disposiciones del T-MEC son más complicadas y requieren más contenido regional que las del TLCAN. También requieren más participación del fabricante de piezas en el vehículo cálculos de VCR y VCL de los fabricantes (USITC, 2019).

Figura 1
T-MEC. COMPONENTES DE LAS REGLAS DE ORIGEN EN MATERIA AUTOMOTRIZ



Fuente: USITC (2019).

Con independencia del panorama general que se ha presentado sobre los porcentajes de contenido regional establecidos en el T-MEC para autos y autopartes, en el artículo 3.1 del apéndice “Disposiciones relacionadas con las Reglas de origen específicas por producto para mercancías automotrices”, se indica el VCR para vehículos de pasajeros o camiones ligeros, para partes esenciales, partes principales y partes complementarias.

Los porcentajes relativos al VCR se presentan en el cuadro 1, valor de contenido regional; en dicho cuadro se presenta la fecha que se negoció para aplicar los incrementos en la regla de origen, así como los métodos de estimación establecidos, el método de costo neto (MCN) y método de valor de transacción (MVT).

En la Tabla A.1 del propio T-MEC se identifican las autopartes consideradas como *esenciales*; entre ellas destacan motores, chasis, carrocerías, cajas de cambio, ejes con diferencial, sistemas de suspensión, volantes y cajas de dirección.

El T-MEC considera a las partes denominadas como *principales* en la Tabla B, donde sobresalen bombas de carburante, de aire o gas, ventiladores, sistemas electrónicos de frenado, rodamientos, árboles de transmisión, engranes, embragues, defensas, cinturones de seguridad, ruedas, radiadores, silenciadores, bolsas inflables de seguridad y asientos.

Cuadro 1 VALOR DE CONTENIDO REGIONAL				
Fecha de aplicación	Vehículos de pasajeros y camiones ligeros (% MCN)	Partes esenciales (%)	Partes principales (%)	Partes complementarias (%)
1 de julio de 2020	66	66 MCN o 76 MVT	62.5 MCN o 72.5 MVT	62 MCN o 72 MVT
1 de julio de 2021	69	69 MCN o 79 MVT	65 MCN o 75 MVT	63 MCN o 73 MVT
1 de julio de 2022	72	72 MCN u 82MVT	67.5 MCN o 77.5 MVT	64 MCN o 74 MVT
1 de julio de 2023	75	75 MCN u 85 MVT	70 MCN u 80 MVT	65 MCN o 75 MVT

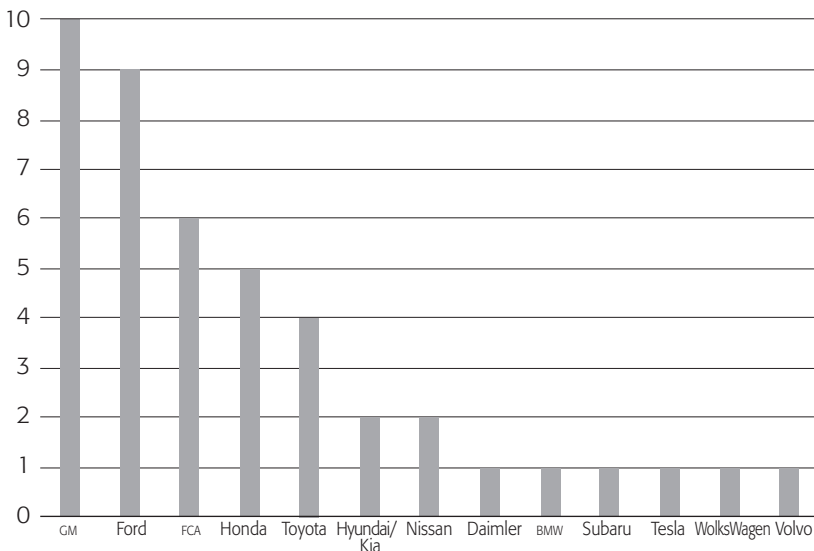
Las partes *complementarias* están comprendidas en la Tabla C, también del T-MEC; por ejemplo, tuberías y mangueras de caucho, cerraduras de metal, convertidores catalíticos, válvulas, motores eléctricos, acumuladores, distribuidores, bobinas, limpiaparabrisas, faros, lámparas de halógeno y juegos de cables para bujías.

De manera adicional, es oportuno señalar que el T-MEC prevé que un vehículo de pasajeros o camión ligero es originario sólo si las partes en la Columna 1 de la Tabla A.2, utilizadas en la producción de un vehículo de pasajeros o camión ligero, son originarias.

Tabla A.2 (T-MEC) PARTES Y COMPONENTES PARA DETERMINAR EL ORIGEN DE VEHÍCULOS DE PASAJEROS Y CAMIONES LIGEROS	
Columna 1	Columna 2
Partes	Componentes
Motor	Cabezas, bloques, cigüeñales, cárteres, pistones, bielas, subensamble de cabezas
Transmisión	Caja de transmisión, convertidor de par, caja del convertidor de par, engranajes, embragues, ensamble de cuerpo de válvulas
Carrocería y chasis	Paneles mayores de carrocería, paneles secundarios, paneles estructurales, bastidores
Eje	Ejes portadores, fundas para ejes, fundiciones (esbozos) de mazas para ejes, soportes, diferenciales
Sistema de suspensión	Amortiguadores, cartuchos para amortiguadores, brazos de control, barras de torsión, bujes para suspensión, muelles de acero, muelles de ballesta
Sistema de dirección	Columnas, engranajes/cremalleras de dirección, unidades de control
Batería avanzada	Celdas, módulos/conjuntos, módulos ensamblados

Es relevante señalar que el incremento del porcentaje relativo a la determinación del VCR afectará en mayor medida a las empresas armadoras que no son originarias de la región de América del Norte; en particular, a las alemanas, pues empresas como BMW y VW cuentan con sólo una planta armadora en Estados Unidos (AAPC, 2020), como se puede apreciar en la gráfica 1.

Gráfica 1
NÚMERO DE PLANTAS ENSAMBLADORAS DE AUTOS LOCALIZADAS
EN ESTADOS UNIDOS



Fuente: AAPC (2020).

En este caso, María de Lourdes Álvarez (2021) identificó que las empresas alemanas registran los porcentajes más bajos de VCR, en particular, el modelo Golf de VW contenía sólo un 36 por ciento y su motor procedía de Brasil, Alemania o México. Después de treinta y ocho años, la compañía detendrá la producción del Golf para el mercado estadounidense y lo reemplazará con la SUV Taos. Caso contrario sucede con el Sedán Jetta y la SUV Tiguan, pues continuará con la producción en México y sus exportaciones a Estados Unidos. De ahí que VW anunció cambios en el origen de las principales autopartes para 2022 y los motores se fabricarán en Guanajuato.

Por su parte, Mercedes Benz dejará de producir el Sedán A220 en América del Norte, pues registra sólo un 53 por ciento de VCR. Aun así, la compañía mantendrá la producción de la SUB GLB 250, que cuenta con un 45 por ciento de VCR. En el caso del BMW Serie 3, construido en la planta de San Luis Potosí, sólo tiene un 35 por ciento de

VCR; en 2020, se fabricaron 24 000 coches de este modelo en México y, ante las circunstancias, se inició la exportación a Japón, Rusia, Australia y Alemania, comenzando una incipiente estrategia de diversificación de ventas (Álvarez, 2021: 414-415).

En virtud de lo anterior, podemos afirmar que las disposiciones que establece el T-MEC constituyen dificultades mayores para determinar el origen de los automóviles ensamblados en la región de América del Norte, toda vez que incluyen variables que no estaban contempladas en el TLCAN, como es el caso del contenido relativo a acero y aluminio, así como las previsiones de corte laboral, en particular, sobre los montos salariales mínimos que fueron fijados ex profeso.

Los resultados que dichas disposiciones generaron durante el primer año de vigencia del T-MEC sobre el desempeño de la industria automotriz dan lugar a la consideración de perspectivas de corto plazo; para ello, se va a considerar la información más reciente. Al respecto, es relevante señalar que el inicio de la vigencia del T-MEC coincidió con la crisis económica relacionada con el confinamiento sanitario que ocasionó la pandemia de COVID-19.

SOBRE EL ACERO Y EL ALUMINIO

Antes de iniciar con la explicación de las disposiciones establecidas en el T-MEC, se presentan referencias que nos ayudan a entender la importancia que reviste la industria automotriz sobre la producción de acero y aluminio.

De acuerdo con el Consejo de Políticas Automotrices de Estados Unidos (American Automotive Policy Council, AAPC), los componentes de un automóvil o camión contienen más de tres mil libras (1.36 toneladas) de hierro, acero, caucho y vidrio; en consecuencia, los fabricantes de automóviles se encuentran entre los mayores compradores de esas materias primas estadounidenses (AAPC, 2020: 9). Asimismo, es oportuno señalar que, en su estudio “U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors”, la Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos (U.S. International Trade Commerce, USITC) estableció que el acero representó la mayor parte (el 54 por ciento) del “peso en vacío” del vehículo ligero promedio de América del Norte en 2018, mientras que el aluminio representó el 12 por ciento. Aunque el mercado automotriz no consume tanto aluminio como el acero, el uso de aluminio en los vehículos de motor ha crecido en los últimos años. Comparado con el acero, el aluminio ahorra hasta un 50 por ciento del peso en las estructuras de la carrocería de los automóviles, pero tiende a no ser tan fuerte (USITC, 2019: 71).

Ahora bien, para estimar el cálculo relativo al origen regional de un vehículo de pasajeros, camión ligero o camión pesado, se determinará que cumple con el contenido de origen regional cuando, al menos, el 70 por ciento del valor de las compras de acero y aluminio las adquiera el productor dentro del territorio de las partes. Es importante señalar que este requisito aplicará a las compras corporativas del productor de un vehículo en el territorio de las partes, incluyendo si el productor tiene más de una ubicación en una parte donde se compra el acero y el aluminio. Dichas compras de acero y aluminio incluyen las compras directas, las que se realizan a través de un centro de servicio y las compras adquiridas a través de un proveedor.

SOBRE EL VALOR DE CONTENIDO LABORAL (VCL)

En primer término, es oportuno señalar que entre las ventajas estructurales que ofrece México a la instalación de empresas del sector automotriz están los salarios bajos que se pagan en nuestro país en relación con Estados Unidos y Canadá. En particular, podemos señalar que los costos laborales en México se ubican entre los más bajos del mundo y la brecha salarial con Estados Unidos y Canadá se ha ampliado; asimismo, estas diferencias salariales provocaron debates intensos sobre las condiciones de competencia y los costos reales de producción (Rodríguez, 2017: 3).

En virtud de lo anterior, el tema salarial fue incluido de manera expresa por Estados Unidos en la negociación del T-MEC, con el propósito no sólo de regresar el mayor número de actividades productivas a su país y con ello recuperar los empleos perdidos desde la crisis de 2009, sino de mantener los procesos productivos que generan los mayores niveles de valor agregado. A continuación, se presenta una explicación sobre la determinación del VCL.

El VCL es una nueva formulación no utilizada en ningún acuerdo anterior. Para estimar el VCL se consideran dos variables: 1) los costos de materiales o fabricación de altos salarios y 2) los costos de tecnología, I+D o ensamblaje de altos salarios. Para cumplir con los requisitos previstos por las reglas de origen del T-MEC, estos costos deben representar el 40 por ciento del costo total de fabricación de los vehículos para pasajeros y el 45 por ciento de los camiones ligeros.

En particular, son tres los componentes para calcular el VCL: primero, los gastos en tecnología de salarios altos; como una parte de los gastos anuales de un productor de vehículos en salarios de producción, se pueden utilizar para representar hasta el 10 por ciento del VCL.

En segundo lugar, un productor de vehículos puede recibir un crédito del 5 por ciento si puede demostrar que tiene una planta de ensamblaje de motores, ensamblaje

de transmisión o ensamblaje de baterías avanzadas que cumpla con la capacidad mínima requerida en una o más de las partes del TLCAN y que paga un salario medio de producción de al menos dieciséis dólares por hora.

El porcentaje restante proviene de materiales o costos de fabricación de alto salario. Estos costos se calculan como la suma total del valor anual de las piezas o materiales comprados en plantas que están ubicadas en una o más de las partes y que tienen una tasa de salario de producción de al menos dieciséis dólares por hora, dividido entre el costo neto del vehículo.

El VCL se puede calcular para cada línea de modelo, clase o planta de producción para vehículos de pasajeros o camiones ligeros dentro de una parte (pero no entre partes). Los productores de vehículos deben certificar que cumplen con los requisitos de VCL anualmente (USITC, 2019: 79).

Por lo que se refiere a las disposiciones del T-MEC, en el artículo 7 del apéndice “Disposiciones relacionadas con las reglas de origen específicas por producto para mercancías automotrices”, se establecen los lineamientos particulares para estimar el VCL. En principio, un vehículo de pasajeros será originario de la región de América del Norte sólo cuando el productor certifica que cumple con el requisito de VCL:

- un 30 por ciento, consistente en al menos 15 puntos porcentuales de salario alto en gastos de materiales y manufactura, no más de 10 puntos porcentuales de salario alto en gastos de tecnología, y no más de 5 puntos porcentuales de salario alto en gastos de ensamble, a partir del 1 de julio de 2020;
- un 33 por ciento, consistente en al menos 18 puntos porcentuales de salario alto en gastos de materiales y manufactura, no más de 10 puntos porcentuales en gastos de tecnología, y no más de 5 puntos porcentuales de salario alto en gastos de ensamble, a partir del 1 de julio de 2021;
- un 36 por ciento, consistente en al menos 21 puntos porcentuales de salario alto en gastos de materiales y manufactura, no más de 10 puntos porcentuales en gastos de tecnología, y no más de 5 puntos porcentuales de salario alto en gastos de ensamble, a partir del 1 de julio de 2022;
- un 40 por ciento, consistente en al menos 25 puntos porcentuales de salario alto en gastos de materiales y manufactura, no más de 10 puntos porcentuales en gastos de tecnología, y no más de 5 puntos porcentuales de salario alto en gastos de ensamble, a partir del 1 de julio de 2023.

En el caso de los camiones ligeros, se podrá acreditar el origen cuando el productor certifique que cumple con un requisito de VCL del 45 por ciento, consistente en al menos 30 puntos porcentuales de salario alto en gastos de materiales y manufactura,

no más de 10 puntos porcentuales de salario alto en gastos de tecnología, y no más de 5 puntos porcentuales de salario alto en gastos de ensamble.

Para el cálculo de los *salarios altos*, se deben adoptar las previsiones siguientes:

- Para salario alto en gastos de materiales y manufactura, el valor de las compras anuales (VCA) de partes o materiales comprados, producidos en una planta o instalación y, a elección del productor, cualquier costo de mano de obra en la planta de ensamble o instalación localizada en América del Norte con un salario de producción de al menos dieciséis dólares estadounidenses por hora como porcentaje del costo neto del vehículo, o el VCA total de la planta de ensamble del vehículo, incluyendo, a elección del productor, cualquier costo de mano de obra en la planta o instalación de ensamble.
- Para salario alto en gastos de tecnología, los gastos anuales en América del Norte del productor del vehículo sobre salarios para I+D o tecnologías de la información (TI) como porcentaje de los gastos anuales totales del productor en salarios de producción en América del Norte.
- Y para salario alto en gastos de ensamble, un solo crédito de no más de 5 puntos porcentuales cuando el productor del vehículo demuestre que tiene una planta de ensamble de motores, transmisiones, o baterías avanzadas, o tenga contratos a largo plazo con una planta de ese tipo ubicada en América del Norte con un salario promedio de producción de al menos dieciséis dólares estadounidenses por hora.

RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

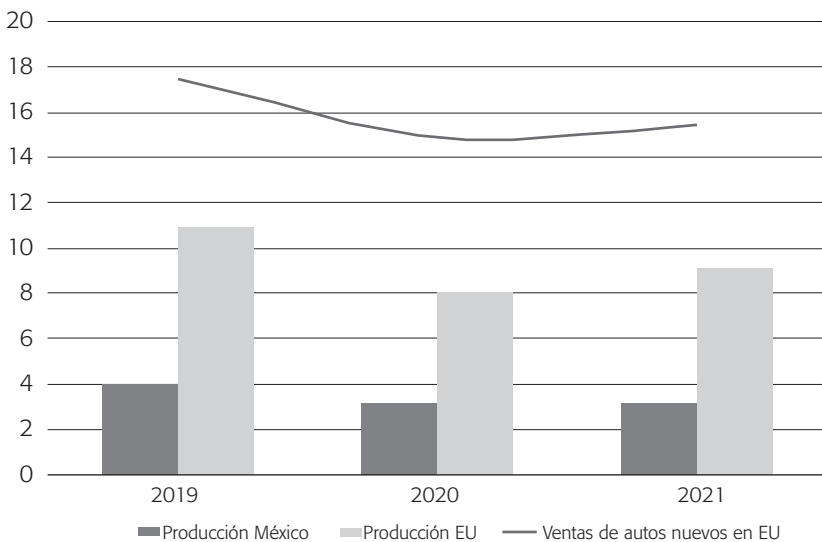
De acuerdo con la OICA, en 2021, en México la producción de automóviles alcanzó 3 100 000 unidades, de las cuales, según el INEGI, se exportaron 2 700 000, es decir, el 87 por ciento de la producción se destinó al mercado externo; cabe señalar que el 67 por ciento de la producción nacional se envió al mercado de Estados Unidos. En este sentido, la producción destinada al mercado interno ascendió a 321 500 unidades, cifra que representó sólo el 31 por ciento de las ventas de autos nuevos que se registraron en México en 2021 (OICA, 2021).

En este contexto, es importante señalar que, según cifras de la OICA, en 2021 la venta de autos nuevos en Estados Unidos alcanzó 15 400 000 unidades, por lo que las exportaciones mexicanas representan aproximadamente el 13 por ciento del mercado estadounidense.

La producción de vehículos ligeros que registró México en 2021 está lejos de alcanzar el nivel observado en 2018, un millón de unidades menos; una situación similar se registra en Estados Unidos, pues en el mismo periodo su producción también disminuyó en 1 800 000 unidades; sin embargo, tomando como referencia 2020, año de mayor impacto de la pandemia de COVID-19, la industria estadounidense ha exhibido una mayor capacidad de recuperación.

La producción en México se mantuvo prácticamente sin cambio entre 2020 y 2021, mientras que en Estados Unidos se registró un aumento de 1 100 000 unidades; al respecto, es oportuno señalar que las ventas de autos nuevos en aquel país crecieron sólo 500 000 unidades, por lo que podemos deducir que la producción interna en Estados Unidos incrementó el porcentaje de participación en su mercado doméstico, tal como se presenta en la gráfica 2.

Gráfica 2
PRODUCCIÓN EN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS.
RELACIÓN CON EL MERCADO ESTADOUNIDENSE
(millones de unidades)



Fuente: OICA (2021).

Más allá de que los resultados del primer año de la entrada en vigor del T-MEC coincidieron con las afectaciones económicas del confinamiento sanitario que provocó el COVID-19, en términos generales podemos concluir que la recuperación que registró el mercado estadounidense en 2021 apoyó, en mayor medida, el crecimiento de

su producción automotriz; por el contrario, el mencionado incremento de la venta de autos nuevos en Estados Unidos durante 2021 tuvo un impacto prácticamente nulo sobre la actividad automotriz en México.

Por lo que respecta a las perspectivas, de acuerdo con los datos más recientes obtenidos del INEGI, se observó que la producción en el periodo enero-abril 2022 aumentó sólo en diez mil unidades con respecto al mismo periodo comparable de 2021, por lo que, al menos en el corto plazo, no encontramos elementos para estimar que la producción en México aumentará de manera significativa.

En este sentido, se podría aducir que la producción en México también está influida por la carencia, a nivel mundial, que está registrando la oferta de chips semiconductores, situación que puede ser correcta hasta cierto punto, pues la producción a nivel mundial aumentó un 3 por ciento en 2021, porcentaje que equivale a más de dos millones de autos, y destacan los incrementos que se observaron en países como India, Brasil, Tailandia y Rusia, con aumentos que van de un 9 por ciento hasta el 30 por ciento en 2021, con respecto a 2020.

Con objeto de completar el análisis efectuado, procedemos a estudiar, de manera particular, los resultados y perspectivas sobre las variables que se incorporaron en la determinación del VCR establecida en el T-MEC.

Acero y aluminio

De acuerdo con la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero (Canacero), la industria siderúrgica mexicana ocupa el lugar número quince entre los principales países productores de acero. Esta industria registra una situación similar a la que presenta el sector automotriz, pues en 2020 sufrió una contracción del 18 por ciento en relación con 2018, cuando su producción alcanzó su nivel más alto (Canacero, 2021).

Como ya se explicó, el acero constituye un insumo fundamental en la fabricación de automóviles. En este sentido, es oportuno señalar que se están registrando esfuerzos por parte de las empresas mexicanas productoras de aceros destinados a la industria automotriz; por ejemplo, podemos mencionar la inversión que realizó la empresa Ternium, líder del sector acerero en México y a nivel global, por 1 400 000 000 de dólares en su nuevo laminador en caliente, con una capacidad de 4 400 000 toneladas al año de aceros especializados para industrias como la automotriz y línea blanca (Ternium, 2021).

Según la Canacero, la estrategia de sustituir importaciones y fortalecer a la cadena productiva del acero en la región de Norteamérica originó buenos resultados a la industria siderúrgica mexicana en 2021, pues se espera un incremento del 13 por

ciento en su producción, con respecto a 2020; dicho aumento se explica por la elaboración de aceros de mayor valor agregado que atienden a sectores como el automotriz, con lo que se alcanzará un nivel de producción similar al registrado en 2019. Es decir, existen condiciones reales que dan sustento a un potencial importante de crecimiento para la producción de aceros destinados a la industria automotriz; sin duda, este tema constituye un área de oportunidad para el diseño y aplicación de políticas públicas que contribuyan al fortalecimiento de la cadena productiva en nuestro país.

Por lo que se refiere al aluminio, es importante señalar que en México la escasez de bauxita, roca compuesta de minerales y elemento principal del aluminio, restringe de manera importante la producción, por lo que el reciclaje se ha consolidado como un factor clave para el crecimiento de esta industria; a pesar de las limitaciones que enfrenta, la producción de aluminio en México está adquiriendo una mayor importancia estratégica; prueba de ello es la fundación de la Cámara Nacional de la Industria del Aluminio en 2017 (Canalum, 2021).

La relevancia del crecimiento potencial que pueda alcanzar la producción nacional de aluminio está enfocada en dos aspectos principales: por un lado, la oportunidad de proveer de mayores cantidades de dicho mineral a la industria automotriz, tomando en cuenta las disposiciones del T-MEC y, por otro, la tendencia general que está registrando esta industria a aumentar el contenido de aluminio en los vehículos, pues se trata de un insumo más ligero, sobre todo en comparación con el acero.

Valor de Contenido Laboral (vcl)

Como es de dominio público, las tasas salariales que se pagan en México están muy distantes de los dieciséis dólares por hora que se establecen en el T-MEC; por ello, consideramos que el aspecto laboral constituye el riesgo mayor para la industria automotriz en México.

Al respecto, es importante señalar que al interior del sector automotriz existe una brecha salarial relevante. En particular, podemos señalar que la industria armadora paga salarios que equivalen al doble, en promedio, de los que perciben los trabajadores que laboran en la industria productora de autopartes; asimismo, podemos mencionar que los sueldos que se pagan en México representan, aproximadamente, el 11 por ciento de lo que gana un trabajador automotriz en Estados Unidos y un 12 por ciento de lo que cobran en Canadá.

Es evidente que las bajas tasas salariales constituyen una de las ventajas estructurales que promueve la instalación de unidades productivas en México; sin embargo, las disposiciones del T-MEC estarán generando condiciones para que la industria

en México profundice su especialización en los eslabones de la cadena global de valor que registran la creación de los menores niveles de valor agregado.

Sobre el particular, es oportuno señalar que la industria automotriz es intensiva en capital y que la participación del sector instalado en México se ha limitado, de manera importante, a la realización de actividades que no se caracterizan por generar altos niveles de valor agregado.

Aunque de manera incipiente, la industria automotriz instalada en México ha transitado hacia el desarrollo de actividades relacionadas con la I+D. En particular, sobresalen los centros de diseño que han establecido empresas como Nissan, Ford, Chrysler, VW y General Motors; sólo por abundar sobre uno los centros mencionados, podemos decir que el Centro Regional de Ingeniería de GM, localizado en Toluca, Estado de México, es uno de los trece centros globales de la empresa referida y cuenta con ochocientos ingenieros especializados en interiores, calefacción y aire acondicionado.

En este contexto, vale la pena señalar que, según la Industria Nacional de Auto partes (INA), contrario al comportamiento que registró la producción de automóviles, el valor de la producción de autopartes aumentó un 21 por ciento en 2021, con respecto a 2020 (INA, 2021); en virtud de lo anterior, podemos concluir que los resultados que se obtuvieron en el primer año de vigencia del T-MEC permiten confirmar que las nuevas disposiciones afectan en menor medida a las líneas productivas que generan menores niveles relativos de valor agregado, con lo que las perspectivas, por lo menos de corto plazo, estarían más orientadas a que las actividades de mayor valor agregado, como la I+D en la industria productora de automóviles y otras que pagan los salarios más altos, se conserven en Estados Unidos.

En consecuencia, las perspectivas acerca de la participación de la industria mexicana en procesos de mayor valor agregado son limitadas, y se caracterizan por el riesgo de que las disposiciones sobre VCL inhiban el desarrollo y crecimiento de la I+D, por lo que se profundizaría la especialización en actividades intensivas en mano de obra, que generan menores niveles de valor agregado.

CONCLUSIONES

Con base en el análisis efectuado sobre las disposiciones relativas al sector automotriz del T-MEC, podemos afirmar que se trata de un acuerdo comercial que prioriza la creación de condiciones que promuevan el crecimiento de la industria a nivel de América del Norte.

La política económica en Estados Unidos tiene muy clara la importancia estratégica del sector automotriz, tanto en el plano relativo a su potencial integrador de insumos

provenientes de una amplia gama de industrias como la siderúrgica, de aluminio, hule, caucho, vidrio, plástico, entre otras, como por el número importante de empleos que genera, de manera directa e indirecta.

Por su parte, la industria automotriz establecida en México padeció una doble coyuntura, caracterizada por el inicio de la vigencia del T-MEC, mismo que coincidió con la crisis económica relacionada con el confinamiento sanitario que causó la pandemia de COVID-19.

Durante 2021, la producción de vehículos ligeros en México exhibió una nula capacidad de recuperación en relación con 2020; asimismo, no se observó la presencia de factores que permitan estimar una pronta recuperación de este indicador. Por el contrario, la industria de autopartes registró un comportamiento sobresaliente en 2021 con respecto a 2020, en particular, por el crecimiento que observó el valor de su producción; en virtud de lo anterior, podemos concluir que esta industria capitalizó los beneficios que originó el T-MEC, y que están relacionados con la promoción de una mayor integración de la industria en América del Norte, con la respectiva sustitución de insumos originarios de países ajenos a la región.

Sobre la incorporación del aspecto salarial, las perspectivas son inciertas porque las actividades que pagan los mayores salarios están relacionadas con los procesos que generan los mayores niveles de valor agregado, por lo que se impone el diseño de una política industrial que enfatice la promoción de actividades de investigación, desarrollo y diseño, así como la recuperación paulatina de los salarios.

La coyuntura actual constituye un momento oportuno para llenar el vacío que la política industrial ha mantenido durante las últimas décadas; en este sentido, las acciones que pudieran aplicarse deberían enfocarse en la promoción de mayores porcentajes de valor agregado, fortalecer las cadenas productivas ya existentes y, sobre todo, identificar plenamente a aquellas partes automotrices que son importadas de países ajenos a la región de América del Norte y que por efecto del T-MEC serán sustituidas.

FUENTES

ÁLVAREZ, MARÍA DE LOURDES

- 2021 “Impact of the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) Rules of Origin on the Automotive Sector in Mexico”, *Norteamérica*, año 16, no. 2, julio-diciembre.

AMERICAN AUTOMOTIVE POLICY COUNCIL (AAPC)

- 2021 *AAPC’s 2021 Scoreboard. Auto Employment*, en <<https://www.americanautomakers.org/sites/default/files/2021%20AAPC%20Scoreboard%20on%20Auto%20Employment.pdf>>.
- 2020 *State of the U.S. Automotive Industry*, en <<https://www.americanautomakers.org/sites/default/files/AAPC%20ECR%20Q3%202020.pdf>>.
- 2017 *State of the U.S. Automotive Industry*, Washington, D.C., AAPC.
- 2015 *State of the U.S. Automotive Industry*, Washington, D.C., AAPC.

ARENAS, RENÉ

- 2010 “La caída del imperio automotriz estadounidense”, *Espacios Públicos*, vol. 13, no. 27.

CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL HIERRO Y DEL ACERO (CANACERO)

- 2021 *Radiografía de la industria del acero en México*, en <https://www.canacero.org.mx/aceroenmexico/descargas/Radiografia_de_la_Industria_del_Acero_en_Mexico_2021.pdf>.

CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL ALUMINIO (CANALUM)

- 2021 <https://canalum.org.mx/?page_id=61>, <www.canalum.org>, consultada el 15 de julio de 2021.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF)

- 2020 “Decreto promulgatorio del protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá”, 29 de junio, en <<https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2020&month=06&day=29&edicion=MAT>>.

INDUSTRIA NACIONAL DE AUTOPARTES (INA)

- 2021 <www.ina.com.mx>, consultada el 23 de agosto de 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

- 2021 Registro administrativo de la industria automotriz de vehículos ligeros, en <<https://www.inegi.org.mx/datosprimarios/iavl/>, www.inegi.org.mx>.
- 2018 *Conociendo la industria automotriz*, en <<https://mobilitas.lat/wp-content/uploads/2018/12/ConociendoindautINEGIAMIA-1.pdf>>, consultadas el 30 de mayo de 2021.

JIMÉNEZ, J.

- 2006 *Un análisis del sector automotriz y su modelo de gestión en el suministro de las autopartes*, México, Instituto Mexicano del Transporte.

NAVA-AGUIRRE, K. M.

- 2021 “La colaboración del sector privado en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis de la industria automotriz mexicana”, *Revista Ciencia UAT*, vol. 15, no. 2, en <<https://revistaciencia.uat.edu.mx/index.php/CienciaUAT/article/view/1427/799>>.

NAVA-AGUIRRE, K. M. ET AL.

- 2019 “Renegociación del TLCAN y su efecto en la industria de autopartes en México”, *Academia & Negocios*, vol. 5, no. 1, en <<https://revistas.udel.cl/index.php/ran/article/view/2590/2838>>.

ORGANISATION INTERNATIONALE DES CONSTRUCTEURS D’AUTOMOBILES

(OICA; INTERNATIONAL ORGANIZATION OF MOTOR VEHICLE MANUFACTURERS)

- 2021 <<https://www.oica.net/category/production-statistics/2018-statistics/>>, <www.oica.net>, consultada el 12 de febrero de 2021.

RODRÍGUEZ, M.

- 2017 “El futuro del trabajo automotriz en México. Apuntes para la equidad”, en <https://trades.colmex.mx/assets/apuntes/1/original/Apuntes_para_la_equidad_1.pdf?1559631536>.

SANDOVAL, S. Y A. COVARRUBIAS, coords.

- 2017 *Rumbo al auto del futuro. Innovación, sistemas de calidad y trabajo en la industria automotriz de México*, Hermosillo, El Colegio de Sonora.

STIGLITZ, J.

- 2009 *Microeconomía*, Barcelona, Ariel.

TERNIUM

- 2021 “El nuevo laminador en caliente hace eco a nivel internacional”, en <<https://mx.ternium.com/es/novedades/noticias/el-nuevo-laminador-en-caliente-hace-eco-a-nivel-in-23090903521>>.

U.S. INTERNATIONAL TRADE COMMERCE (USITC)

- 2019 “U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors”, en <<https://www.usitc.gov/publications/332/pub4889.pdf>>.

VICENCIO, A.

- 2007 “La industria en México. Antecedentes, situación actual y perspectivas”, *Contaduría y Administración*, no. 221, enero-abril.

Los marcos del discurso en los *spots* de los candidatos presidenciales en Estados Unidos, 2020

Frameworks for the Discourse in the 2020 U.S. Presidential Candidates' Spots

AQUILES CHIHU AMPARÁN*
ALICIA GONZÁLEZ LIRA**

RESUMEN

Los especialistas se han enfocado, en su mayoría, en analizar los *spots* políticos televisados desde perspectivas cuantitativas. Por lo tanto, se ha dejado un vacío en el análisis de la dimensión cualitativa de la imagen y la identidad de los actores políticos. El objetivo de este artículo es contribuir a la construcción de ese modelo teórico-metodológico ausente y realizar un análisis de la imagen política en general y del *spot* político en particular. La televisión, los nuevos medios electrónicos, las redes sociales, deben ser analizados por medio de otras categorías con las cuales se han estudiado los medios impresos. Con esta finalidad, se propone la tipología del *framing* audiovisual y como instrumento de codificación una tabla en donde en cada *spot* el candidato es la unidad de análisis, y el *framing* audiovisual se describe mediante tres marcos: visual, verbal y sonoro.

Palabras clave: campañas presidenciales, marco visual, marco sonoro, marco verbal, identidad.

ABSTRACT

Most experts have focused on televised political spots using a quantitative analysis. This has left a vacuum in the understanding of the qualitative dimension of the image and the identity of the political actors. This article aims to contribute to constructing that missing theoretical-methodological model and looking more closely at the general political image as well as the political spot specifically. Television, the new electronic media, and social networks must be analyzed using categories different from those used to study the print media. To do this, the authors propose a typology of audiovisual framing; their codification instrument is a table in which in each spot the candidate is the unit of analysis, and the audiovisual framing is described on three levels: visual, verbal, and sound.

Key words: presidential campaigns, visual framework, sound framework, verbal framework, identity.

* Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa (UAM-I), Ciudad de México; <chaa@xanum.uam.mx>, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4321-5314>

** El Colegio de Morelos; <alicia@elcolegiodemorelos.edu.mx>.

INTRODUCCIÓN

En la literatura clásica estadounidense, Richard Joslyn (1980) fue el primero en aplicar un modelo de análisis del *spot* político televisado de acuerdo con cuatro categorías: asunto político (*issue*), cualidades del candidato (*image*), pertenencia partidista (*partisanship*) y grupo de referencia (*group reference*). A partir del estudio de Joslyn (1980) surgieron investigaciones basadas en tipologías: unas en la dicotomía asunto/imagen, es decir, sobre si el contenido del anuncio era sobre un asunto político (*issue*) o sobre la imagen del candidato (*image*); otras basadas en la dicotomía positivo/negativo, es decir, anuncios positivos (que enfatizan la presentación del candidato) y anuncios negativos (que destacan las críticas al oponente).

Un ejemplo de los estudios basados en este modelo se encuentra en dos análisis de Leonard Shyles; el primero (Shyles, 1983), sobre las elecciones primarias presidenciales de 1980 en Estados Unidos, en el que considera al anuncio de asunto político como el que menciona una particular política o temas políticos relacionados con los intereses cívicos de los ciudadanos; las propuestas realizadas por los candidatos al respecto se refieren a los tópicos y preocupaciones cívicas comunes vinculadas a los intereses de la nación. En el segundo, otro estudio sobre las mismas elecciones, Shyles (1984) definía los anuncios de imagen como una publicidad que hace referencia al *ethos* o fuente de credibilidad, aquellos que destacan los atributos, rol, personalidad o carácter de los candidatos a través de evaluaciones positivas que se encuentran en frases o palabras en el texto de cada anuncio. En ese estudio, Shyles analizaba la imagen en los anuncios políticos en ocho rasgos, caracteres o atributos: altruismo, competencia, experiencia, honestidad, liderazgo, cualidades personales, fuerza y otras cualidades especiales.

Un segundo modelo de análisis del *spot* político televisado fue propuesto por Kaid y Johnston (1991). Según estas investigadoras, un mensaje puede ser considerado positivo cuando se resaltan las cualidades positivas, ya sea de los atributos personales, de currículum o de estilo del candidato, o cuando se resaltan las cualidades positivas de los asuntos políticos que resalta en su programa electoral. Por el contrario, un mensaje puede ser considerado negativo cuando apunta a resaltar los defectos del adversario; es decir, puede ir dirigido a atacar la reputación de un candidato en términos de sus atributos personales, aspectos de su currículum político o de su estilo; o bien, a revelar los errores del adversario en sus posiciones políticas.

Posteriormente, William Benoit (1999) propone un tercer modelo de análisis que considera que los mensajes de campaña se orientan a persuadir a los electores cumpliendo tres funciones básicas: aclamar (situar al candidato desde un punto de vista favorable), atacar (ubicar al opositor desde un punto de vista desfavorable), y defenderse

(responder a los ataques de los opositores intentando reparar la propia reputación). Cada una de estas funciones está orientada a la construcción del discurso público sobre los tópicos que tratan los anuncios, ya sea sobre la política o el carácter del candidato: mientras que la política puede tratar sobre el pasado, los planes futuros o su proyecto general, el carácter representa las cualidades personales, el liderazgo, ideales y estilo de los candidatos. Según Benoit, los anuncios políticos televisados cumplen tres funciones básicas; cada una contribuye al objetivo de acumular los suficientes votos para ganar la elección. Las elecciones constituyen un acto comparativo, un elector escoge, y el candidato elegido recibirá el voto. Estas funciones son: 1) presentar las credenciales propias como las de un funcionario capaz (elogios o palabras positivas: *acclaiming*); 2) degradar las credenciales del oponente, presentándolo como un funcionario no deseado (ataques o palabras negativas: *attacking*) y, si el oponente ataca, 3) responder a esos ataques (defender o refutar: *defending*). Cada una de esas funciones, o las tres (elogio, ataque, defensa) pueden ocurrir en un asunto de política (*issue*), rasgos de carácter (*image*) o en ambos. Los asuntos de política se dividen en tres variantes: logros pasados, planes futuros y objetivos generales. Las apelaciones de carácter se dividen en tres variantes: cualidades personales, habilidad de liderazgo e ideales.

De manera que en la literatura estadounidense de comunicación política encontramos tres tipologías para el análisis de los mensajes de los *spots* políticos televisados: 1) *spots* de tema y *spots* de imagen (Shyles, 1983; 1984); 2) *spots* positivos y *spots* negativos (Kaid y Johnston, 1991); 3) *spots* de elogio, *spots* de ataque y *spots* de defensa (Benoit, 1999).

La primera tipología se funda en la dicotomía asunto / imagen, es decir, sobre si el contenido del anuncio es sobre un asunto político (*issue*) o sobre la imagen del candidato (*image*). La segunda tipología se basa en la dicotomía positivo / negativo, es decir, establece la distinción entre anuncios positivos (que comunican una identidad positiva del candidato protagonista) y anuncios negativos (que comunican una identidad positiva del antagonista). La tercera tipología considera que los mensajes de campaña se orientan a persuadir a los electores cumpliendo las tres funciones básicas del modelo propuesto por Benoit (1999) que citábamos antes: aclamar, atacar y defenderse.

En la literatura iberoamericana sobre el *spot* político televisado ha tenido gran impacto la obra de Benoit. En su gran mayoría, los investigadores replican su tipología, y dan prioridad a una metodología cuantitativa basada en la cuantificación e interpretación numérica. En México, América Latina y España, la investigación sobre el *spot* político es reciente y podemos localizarla en el trabajo de un grupo reducido de investigadores: García Beaudoux *et al.* (2005), Juárez (2009), Jara y Garnica (2013);

además de estos libros, otros resultados importantes se encuentran publicados en revistas académicas (Ojeda, 2017; Cruz y Benoit, 2021).

La televisión, los nuevos medios electrónicos, las redes sociales, no pueden ser analizados a través de las categorías con las cuales se han estudiado los medios impresos. El análisis de los *spots* políticos televisados desde perspectivas cuantitativas ha dejado un vacío en relación con el estudio de la imagen. Pocos han sido los esfuerzos para entender la comunicación como una compleja interacción de mensajes visuales, verbales y sonoros. En este sentido, la presente investigación dio respuesta a la siguiente interrogante: ¿qué tipología del *spot* político se puede proponer que signifique un aporte a las tipologías existentes?

Como las caras de una moneda, todo mensaje tiene un contenido y una forma. Las tres tipologías citadas anteriormente tratan sobre el contenido del mensaje. En este estudio, se propone una tipología que interpreta el contenido de los mensajes de las tipologías citadas y describe la forma de comunicación (visual, verbal y sonora) mediante la cual el mensaje es transportado. La tipología del *framing* audiovisual constituye un análisis semiótico del mensaje tanto en su forma como en su contenido. ¿En qué consiste el *framing* audiovisual? Antes de responder esa interrogante debemos responder: ¿qué es el *framing*?

LA TEORÍA DEL *FRAMING*

Una década después de que Erving Goffman publicara en 1974 su libro *Frame Analysis*, surgió en Estados Unidos el análisis de los marcos en los movimientos sociales. En el resto del mundo, varios investigadores continuaron ese trabajo. Desde entonces, aumenta el número de artículos publicados en revistas especializadas de investigación que aplican el análisis de los marcos en los movimientos sociales; más aún, ha traspasado las fronteras y se encuentra en otras disciplinas y campos de estudio en donde ha recibido el nombre de teoría del *framing*. En las últimas dos décadas, la teoría del *framing* ha ocupado un lugar preminente en las ciencias sociales y en las humanidades, en el estudio de las campañas electorales y en la investigación de los medios de comunicación. En España y América Latina aparece con el nombre de teoría del encuadre (Sádaba, 2001; 2008).

En los estudios de comunicación política, el concepto *framing* se utiliza para designar el proceso mediante el cual una fuente de comunicación construye y define un problema social o político para la audiencia (Nelson *et al.*, 1997). La teoría del *framing* parte de la premisa de que la manera en que la información es presentada tiene influencia en las respuestas que darán los individuos sobre el tema en cuestión. Un

frame es la perspectiva infundida a un mensaje que promueve el énfasis y la elección de ciertas piezas de información sobre otras. Una vez adoptados por la audiencia, los *frames* influyen en los puntos de vista que los individuos tienen sobre los problemas y las soluciones planteadas para resolver esos problemas. El *framing* constituye uno de los más importantes conceptos en el estudio de la opinión pública. La evidencia de las investigaciones sobre las campañas presidenciales sugiere que la opinión pública depende de los *frames* elegidos por las elites. El efecto *framing* ocurre cuando dos planteamientos de un problema lógicamente equivalentes (pero no transparentemente equivalentes) llevan a la elección de diferentes opciones; ocurre cuando, en el curso de la descripción de un evento o un problema, el narrador enfatiza una serie de consideraciones, lo cual origina que la audiencia se enfoque en esas consideraciones al construir sus opiniones.

El discurso público abarca el conjunto de discursos políticos, mediáticos y de protesta. Se trata de un proceso comunicativo en el que los políticos, medios de comunicación y los movimientos sociales se enfrentan en el espacio público con la finalidad de legitimar sus discursos y persuadir al público de la legitimidad de sus concepciones del mundo. En la política, los *frames* son dispositivos incrustados en el discurso político, empleados por las elites políticas, con la intención de que hacer prevalecer sus intereses e ideologías. Al promover un *frame* particular, las elites políticas definen cómo se entiende un problema. En los medios de comunicación, los *frames* forman parte de un proceso de reportaje de noticias sobre tres diferentes clases de objetos: acontecimientos políticos, asuntos políticos y actores que pueden ser líderes individuales, grupos o países.

En el contexto de la protesta, la construcción de un *frame* se refiere al trabajo de construcción de significado realizado por los seguidores de un movimiento (líderes, activistas y simpatizantes) y otros actores (adversarios, elites) en relación con los intereses del movimiento. Los actores políticos y sociales construyen *frames* para comunicar sus mensajes de manera más efectiva a la audiencia. La comunicación de *frames* constituye un proceso de carácter simbólico, emotivo, que se construye en el contexto de un escenario político y social, por un conjunto de actores (elites, medios, movimientos sociales) que tienen la finalidad de persuadir a una audiencia de sus concepciones de la realidad.

Mientras que los *frames* de la política forman parte del discurso que utilizan los políticos para debatir en la esfera pública sobre diferentes asuntos políticos, los *frames* de la noticia son parte de un proceso de reportaje que los medios realizan sobre diferentes acontecimientos políticos y sociales. Los *frames* de protesta son parte de la acción colectiva realizada por los líderes, activistas y simpatizantes que un movimiento social lleva a cabo para comunicar sus demandas. Los *frames* de los ciudadanos

son estructuras cognitivas que permiten al público dar un significado a los asuntos y a los actores políticos.

METODOLOGÍA

Este trabajo sienta sus bases en la tipología del *framing* audiovisual desarrollada por Aquiles Chihu (2021b). Este modelo parte de la premisa de que el *spot* político televisado es un mensaje audiovisual que contiene fragmentos de comunicación visual, verbal y sonora, a través del cual un actor (usualmente un candidato político, o un partido) compra un tiempo en los medios de comunicación con el objetivo de influir en las creencias, o en el comportamiento electoral de la audiencia. El *framing* audiovisual es un proceso dialéctico que involucra el lenguaje y el pensamiento. Este *framing* presenta una estructura formada por tres mensajes. Los dos primeros –óptico y acústico– contienen un tercero –escrito y oral–. Todos ellos forman parte de un conjunto tridimensional: un marco visual, un marco verbal y un marco sonoro. El marco visual está formado por los mensajes que se perciben con el sentido de la vista; es la comunicación a través de imágenes visuales. El marco verbal son los mensajes que se perciben a través del sentido del oído; es la comunicación a través de palabras, del texto escrito o la voz del actor y del narrador. El marco sonoro incluye mensajes que también se perciben con el sentido del oído; es la comunicación a través de música y sonido. La música de fondo y los efectos de sonido se utilizan para provocar sentimientos opuestos: agradables o desagradables, de alegría o depresión, de exuberancia y energía o depresión y estrés.

El marco visual

La imagen es tanto una representación visual como mental. El mundo de las imágenes abarca dos dimensiones: la primera es el dominio de las imágenes como representaciones visuales: diseños, pinturas, grabados; las imágenes, en ese sentido, son objetos materiales, signos que representan el mundo visual. La segunda es el dominio inmaterial de las imágenes en nuestra mente; en este dominio, las imágenes aparecen como visiones, fantasías, imaginaciones, esquemas o como representaciones mentales. Ambos dominios de la imagen no existen separados porque están estrechamente ligados en su origen. No hay imágenes en cuanto representaciones visuales que no hayan surgido de imágenes en la mente de aquellos que las produjeron, del mismo modo que no hay imágenes mentales que no tengan algún origen en el mundo de las representaciones y objetos visuales (Santaella y Nöth, 2003).

¿Cuáles son los efectos de las imágenes visuales?

Las imágenes visuales tienen la capacidad de producir varios efectos: 1) poder mnemónico, es decir, pueden recordarse fácilmente en sus detalles generales; 2) capacidad de convertirse en iconos que sirven como metonimias o ejemplos de eventos o problemas particulares; 3) gran impacto estético, como yuxtaposiciones, sucesos impactantes como el sufrimiento humano; 4) poder afectivo o emocional, la capacidad de movernos hacia una reacción emocional como la ira, simpatía o lástima; y finalmente, 5) poder político, la capacidad de crear, alterar o reforzar las creencias populares o de la elite sobre las causas y/o problemas del momento y afectar la política gubernamental (Perlmutter, 1998; 1999). Los iconos son condensaciones simbólicas (Freud, 1940) que permiten la objetivación de significados sociales de forma material, provocando que las abstracciones cognitivas y morales sean visibles. La conciencia icónica se produce cuando un objeto adquiere el significado de valor social (Alexander, 2008). Los iconos seculares son imágenes de gran poder simbólico y portadores de emociones y sentimientos colectivos.

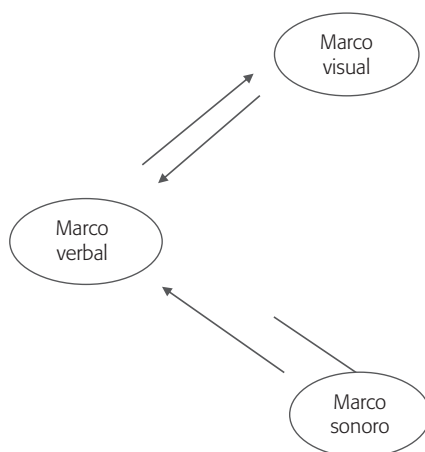
EL MARCO SONORO

El marco sonoro está formado por dos mensajes: la voz del actor o del narrador, la música y los efectos de sonido. Estos dos elementos son interpretados por las emociones que evocan y pueden ser codificados por su estilo y por su timbre: la voz del actor o del narrador. ¿Quién está hablando en el *spot*?, ¿el candidato o el narrador? En el caso de la voz del actor protagonista, el candidato en primera persona se presenta a sí mismo rodeado del halo de una imagen heroica y su nombre encarnando valores supremos. El candidato se presenta como un político capaz de resolver los problemas políticos y sociales más agobiantes del país. El mensaje en primera persona sirve como vehículo de mensajes emocionales que establecen un vínculo personal entre el candidato y la audiencia, humanizando la compañía y envolviéndola con voz cálida de autenticidad. La voz en primera persona comunica valores como la honestidad, la responsabilidad y el humanismo. La fuerza de la narración en primera persona tiende a crear confianza en la audiencia.

La voz del narrador es una voz omnipresente que ha sido definida como la voz de Dios (Nichols, 1981). Esta voz anónima funciona como la palabra de la autoridad que se dirige a la audiencia desde una posición fuera de cámara, lejana de la filmación, que le confiere al *spot* un carácter verdadero ante la audiencia. La música de fondo y los efectos de sonido se han utilizado para provocar sentimientos opuestos:

agradables o desagradables, de alegría o depresión, de exuberancia y energía o depresión y estrés. En los *spots* de la imagen del candidato protagonista se utiliza la música ligera, las melodías en tonos ascendentes que evocan sentimientos positivos, bienestar, libertad. En los *spots* de ataques hacia el candidato antagonista predominan la música y sonidos que evocan sentimientos de ansiedad, inquietud, desesperación y preocupación (por el futuro), música o sonidos que provocan malestar y sacan de quicio a la audiencia que escucha. La música oscura, pesada, en tonos descendentes, las líneas musicales sombrías representan el peligro, la maldad, el demonio. La música marcial, el ritmo de percusión representa el poder en general o el poder militar. Los golpes de piano, sonidos sincopados significan la llegada de algo inesperado, o la llegada de un evento o persona peligrosa. Un recurso recurrente en el marco sonoro empleado por los publicistas de campaña es el *jingle*. Un *jingle* es un mensaje compuesto por un eslogan acompañado de una melodía. El *jingle* es un efecto sonoro que tiene como rasgos ser claro, breve, de fácil aprendizaje y por ende contagioso y pegajoso para la audiencia. El uso de *jingles* permite que el público conserve una palabra o una frase en su mente; cuantas más veces la audiencia escuche un nombre, una palabra o una frase, más fácilmente la recordará. El uso de técnicas sonoras acompañadas de imágenes visuales da énfasis al mensaje del *spot* político. Un ejemplo del empleo de la música en la campaña del candidato presidencial es el de la canción que acompaña el lema de campaña (Chihu, 2021a). La figura 1 muestra la tipología del *framing* audiovisual.

Figura 1
TIPOLOGÍA DEL *FRAMING* AUDIOVISUAL



Fuente: Elaboración propia.

LA IDENTIDAD

La identidad es un proceso simbólico de identificación-diferenciación que los seres humanos construyen en torno a un *framing* de referencia: territorio, grupo, clase social, etnia, cultura, género, religión, edad, política (Chihu, 2002: 246). En este sentido, el Yo (*self*) de un actor se compone de múltiples identidades: de grupo, de clase, étnica, cultural, de género, religiosa, generacional, política. La identidad es el conjunto de representaciones que los individuos tienen de sí mismos y de los otros en relación con el lugar que se ocupa en el espacio social.

En el discurso de las campañas presidenciales se da un proceso de construcción de la identidad del candidato protagonista y del partido que lo postula; paralelamente a este proceso se da la construcción de una identidad negativa de los candidatos antagonistas.

La identidad del candidato protagonista se comunica a través del discurso en el cual el candidato realiza una definición de sí mismo. En este discurso, el actor protagonista se presenta como una personalidad confiable y un líder político capaz de asumir las tareas correspondientes al gobierno, es decir, capaz de tomar las decisiones que ha propuesto como solución a los problemas del país. La identidad del candidato protagonista se comunica con el discurso sobre el currículum de su carrera como funcionario.

La identidad del antagonista se comunica mediante el discurso del candidato protagonista sobre sus adversarios. Este discurso atribuye al candidato antagonista una serie de rasgos de personalidad que en términos de valores se oponen a lo que los electores esperan de un buen funcionario público. De la misma manera, se critica el programa y las propuestas del antagonista; el discurso de ataque se realiza con la finalidad de ofrecer una imagen favorable y positiva del candidato protagonista y negativa del antagonista.

Los ataques se enfocan hacia los temas de política, la personalidad o el carácter del candidato. Al atacar al antagonista y presentarlo de manera poco agradable, los candidatos ganan una mejor perspectiva de sí mismos. El discurso de ataque está dirigido a obtener el voto en contra del antagonista. Algunas estrategias discursivas empleadas en el ataque son el uso de adjetivos peyorativos y el empleo de símbolos para inducir al miedo.

En las campañas presidenciales, la identidad de los candidatos se comunica mediante dos tipos de *spots*: de presentación y de ataque.

Los *spots* de presentación cumplen la función de presentar al candidato. En ellos encontramos referencias al currículum y a la información necesaria sobre su carrera como líder público, su experiencia, sus posiciones políticas. En este caso, se le muestra como un líder político capaz de asumir las tareas correspondientes al gobierno,

es decir, capaz de tomar las decisiones necesarias para la solución de los problemas expuestos por él. El proceso de construcción de la imagen del protagonista también se apoya sobre otros pilares: el partido, la ideología, el currículum y la familia. Por lo que respecta a la relación entre la imagen del candidato y la imagen del partido político al que pertenece, los mensajes pueden variar en la medida en que la imagen del candidato se apoye en la del partido o, por el contrario, se mantenga al margen de él. En cuanto a la postura ideológica, los protagonistas se definen como de izquierda o de centro, ninguno de derecha.

En lo tocante al currículum, éste no se define tanto por las calificaciones o experiencias, sino por el haber desempeñado cargos públicos como funcionario que, en el caso de haberlo hecho en un gobierno o una administración ineficiente o corrupta, representa graves daños a la imagen y la deslegitimación del candidato. Las referencias a la familia son utilizadas por candidatos cuyo currículum no es muy conocido o no puede competir con el de otros, o por aquellos candidatos que desean humanizar su imagen y se presentan como hombres de familia. A través de este anuncio, el candidato construye una imagen e identidad positivas. La imagen constituye el *ethos*, el carácter, las cualidades personales y la credibilidad. La identidad es la personificación de valores, carrera y cargos políticos, currículum, estilo y cualidades humanas, honestidad, integridad, sinceridad (Chihu, 2021a: 415).

Los *spots* de ataque presentan una imagen negativa del antagonista y lo asocian con valores repudiados por la audiencia. En su mensaje presentan al candidato opositor como un político que no posee la capacidad y habilidades para desempeñarse como un buen funcionario público. La campaña negativa, resultado de estos *spots*, más que ocuparse de destacar las virtudes de un candidato apunta a resaltar los defectos del adversario; este tipo de campaña no destaca las cualidades y rasgos propios positivos, sino lo negativo que representa el oponente. A diferencia de los *spots* políticos positivos, cuyos mensajes dan al electorado razones por las cuales votar a favor del candidato protagonista, los anuncios negativos aportan información sobre por qué los votantes deben votar en contra del antagonista. Los *spots* de ataque son publicidad política negativa cuyo mensaje consiste en el llamado a votar en contra de un candidato en particular (Chihu, 2021a: 419).

A continuación, se eligieron cuatro *spots* representativos de las estrategias discursivas que utilizaron los candidatos en la construcción de su identidad. Como instrumento de codificación se utilizó una tabla en donde se describe el *framing* audiovisual de dos tipos de *spots*: de presentación y de ataque.

Donald Trump

En estas elecciones, Trump buscaba su reelección para el periodo 2021-2024, al lado de su actual vicepresidente Mike Pence, exgobernador de Indiana. Su campaña se enfocó en señalar como responsable de los problemas del país la gestión del presidente Obama e invocar la ley y el orden en contra de las protestas por la igualdad racial. Trump construyó su imagen mediante los símbolos nacionales de la presidencia y la bandera. Se presentó como un patriota retomando su promesa de campaña en 2016: hacer del ejército estadounidense el más poderoso, el mejor preparado y equipado. Declaró que invirtiendo en las fuerzas armadas, Estados Unidos recuperaría su reputación como potencia en el mundo.

Al inicio de la campaña, el *spot* “Rompiendo récord” señalaba que el presidente había retribuido la grandeza del país mediante la recuperación económica. También se mostraban resultados como el aumento del empleo y la producción interna, el empleo para las mujeres y las minorías. En consecuencia, el presidente se definía como líder mediante sus decisiones y prometía continuar con el compromiso de la recuperación del país.

Framing visual: en la primera escena, con la bandera estadounidense al fondo, aparece la silueta de Trump caminando de frente hacia la cámara. A continuación, se presentan una serie de imágenes en presentaciones públicas y mítines en donde aparece promoviendo la industrialización del país. En la pantalla se observa la bandera estadounidense ondeando fuertemente por el viento y el eslogan: “El gran regreso de Estados Unidos”. Las siguientes tomas muestran una yuxtaposición de imágenes de trabajadores y el presidente. Al final, aclamado por sus seguidores, Trump camina hacia el podio, mirando al público y levantando el pulgar. Al fondo, se muestra el eslogan: “Lo mejor está por venir”.

Framing sonoro: el anuncio se desarrolla con un fondo de los sonidos de las ovaciones de los seguidores del presidente. Continúa la voz del narrador acompañado de música instrumental en ascenso, que acentúa las propuestas del presidente sobre el aumento del empleo y la activación de la economía mediante la inversión en la industria. El audio de cierre del *spot* es una combinación de música instrumental en ascenso y el sonido natural de aplausos y ovaciones. La voz del narrador enfatiza la frase: “Lo mejor está por venir” (véase el cuadro 1).

Al inicio de la campaña, el *spot* “Progresista”. Latinos por Trump” asocia la imagen de Biden con líderes latinoamericanos definidos como progresistas: Hugo Chávez, Fidel Castro, Gustavo Petro y Nicolás Maduro.

Cuadro 1
SPOT DE PRESENTACIÓN (“ROMPIENDO RÉCORD”),
13 DE AGOSTO DE 2020

Marco visual	Marco verbal		Marco sonoro
Escenarios/Actores	Texto escrito	Texto oral	Música/Sonido
	Narrador: El presidente Trump construyó una gran economía y, en medio de una pandemia mundial, lo está haciendo de nuevo. El gran regreso de América. Tres meses de crecimiento laboral. 9.3 millones de nuevos trabajos. Las industrias devastadas están abriendo cientos de miles de empleos. Las mujeres y las minorías vuelven a trabajar en números récord. Disminuye nuevamente el desempleo. El presidente Trump está renovando, reconstruyendo, restaurando nuestra economía, y lo mejor está por venir.		Música emotiva en ascenso.
Fuente: Chihu (2021b), con base en material audiovisual de MMI (2020: record-smashing).			

Framing visual: el anuncio comienza con la imagen de Biden declarando en una entrevista: “Uno de los presidentes más progresistas de la historia estadounidense”. La imagen es acompañada con el nombre “Joe Biden” y la transcripción de la frase de texto en color rojo: “¿Progresista?”. Posteriormente, aparece una secuencia de imágenes de presidentes latinoamericanos: Hugo Chávez, expresidente de Venezuela; Fidel Castro, expresidente de Cuba; Gustavo Petro, presidente de Colombia y Nicolás Maduro, presidente de Venezuela. La secuencia continúa con la imagen de Joe Biden señalando: “seré el más progresista”. A continuación Fidel Castro declara: “una revolución socialista en las propias narices de los Estados Unidos”. El *spot* termina con una imagen de Biden y Maduro, saludándose entre una multitud. El texto en amarillo, es resaltado en una franja roja: “progresista=socialista”.

Framing sonoro: el fondo musical se compone de un lento retumbar de tambores que evoca una música de suspenso. Se escuchan una serie de audios de diferentes presidentes latinoamericanos, acompañados de la declaración de Joe Biden: “Seré uno de los presidentes más progresistas”. El audio de Biden en inglés, es intercalado con las declaraciones de los presidentes latinoamericanos en español. Destacando de esta manera, la identidad latinoamericana de estos mensajes. Adicionalmente, los audios conforman una mezcla que construye el mensaje del *spot*: “progresista es igual a socialista” (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
SPOT DE ATAQUE ("PROGRESISTA", LATINOS POR TRUMP),
3 DE AGOSTO DE 2020

Marco visual	Marco verbal		Marco sonoro
Escenarios/Actores	Texto escrito	Texto oral	Música/Sonido
 	Joe Biden: "Seré recordado como uno de los presidentes más progresistas en la historia de Estados Unidos". Hugo Chávez: "Nuestros gobiernos progresistas..." Fidel Castro: "Las ideas progresistas, a las ideas del socialismo". Gustavo Pietro: "Este nuevo eje progresista tendría aliados poderosísimos". Joe Biden: "Uno de los presidentes más progresistas de la historia estadounidense". Nicolás Maduro: "Progresistas de izquierda revolucionaria". Fidel Castro: "Una revolución socialista en las propias narices de Estados Unidos".		Música de suspenso
Fuente: Chihu (2021b), con base en material audiovisual de MMI (2020: progresista).			

JOE BIDEN

Biden fue vicepresidente de Estados Unidos durante la presidencia de Barack Obama entre 2009 y 2017. Anteriormente, durante treinta y seis años, fue senador en representación de Delaware. En esta campaña nombró a Kamala Harris como su candidata a la vicepresidencia. Harris, abogada y actual senadora júnior por California, es la primera mujer de color en tener una nominación a la vicepresidencia como candidata de un partido importante.

La estrategia de campaña enfatizó el carácter y los años de servicio público especialmente durante la administración de Obama, argumentando que Biden sería una figura transformadora después de la era de confrontación de Trump. Una serie de tiroteos policiales contra personas de color desarmadas, en marzo y en mayo, motivó a millones de estadounidenses a unirse a las manifestaciones de *Black Lives Matter* en todo el país para exigir el fin de la brutalidad policiaca y la desigualdad racial en atención médica, educación y vivienda. El Partido Demócrata hizo de la justicia racial y la reforma de la justicia penal un tema central, y apoyó a los manifestantes pacíficos en todo el país. En contraste, Donald Trump los señaló como una amenaza para

la ley y el orden y advirtió a los votantes sobre los peligros de una posible toma de poder demócrata de izquierda bajo la administración de Biden.

Al inicio de la campaña, el *spot* “Un Estados Unidos mejor” muestra la idea de un país fundado en los principios de igualdad y libertad plasmados en el Acta de Independencia de Estados Unidos. En el *spot* se suceden imágenes de los movimientos por los derechos civiles de las décadas de 1950, de 1960 y del movimiento *Black Lives Matter* de 2017.

Framing visual: el *spot* se compone de varias imágenes del movimiento por los derechos civiles durante 1950 y 1960 y el movimiento *Black Lives Matter* iniciado en 2017. En algunas escenas se divide la pantalla verticalmente para proyectar dos videos al mismo tiempo. Esta mezcla conforma dos tipos de videos: en blanco y negro (los correspondientes a protestas de las décadas de 1950 y 1960) y en color (los de *Black Lives Matter*). En las imágenes del movimiento por los derechos civiles se encuentran pancartas con leyendas como “Registro para votar”, “Demandamos el derecho al voto en todas partes”, entre otras. También, en estas imágenes se presentan ciudadanos arrestados por policías y militares. En cuanto a las imágenes del movimiento de 2017, contienen mensajes en pancartas y textos sobrepuestos al video: “No puedo respirar”, “Las vidas de los afroamericanos importan”, “Un mejor Estados Unidos”, “El coronavirus está devastando las comunidades afroamericanas”. A continuación, el formato del *spot* cambia a pantalla completa e intercala imágenes, en color, de ciudadanos afroamericanos en diferentes escenarios: paseando por las calles, yendo a la iglesia, en parques, negocios y bibliotecas.

Framing sonoro: el audio se compone de la voz de la narradora y una canción de góspel en la que se aprecian coros y voces de afroamericanos. El mensaje de la narradora es de unidad para los afroamericanos, recordando los movimientos de las décadas de los cincuenta y sesenta, así como el de 2017. La narradora invita a los afroamericanos a oponerse a Trump y, en su lugar, escoger a Joe Biden, quien representa los valores estadounidenses de justicia, respeto y dignidad (véase el cuadro 3).

A principios de marzo, la pandemia de coronavirus golpeó a Estados Unidos. El 13 de marzo, el presidente Trump declaró una emergencia nacional, pero dejó las decisiones sobre el cierre de las operaciones comerciales y las órdenes de quedarse en casa en manos de los estados. El 26 de marzo, Estados Unidos tenía la mayor cantidad de casos confirmados en el mundo y, el 1 de septiembre, lideraba el mundo con más de seis millones de casos y más de ciento ochenta mil muertes por el COVID-19. Pronto siguió una gran crisis económica y, en abril, cerca de diez millones de estadounidenses estaban desempleados, además de que las tasas de mortalidad aumentaban. La campaña de Biden de ataque a Trump señalaba la falta de un sistema coordinado de salud pública.

Cuadro 3
SPOT DE PRESENTACIÓN (“UN ESTADOS UNIDOS MEJOR”),
6 DE AGOSTO DE 2020

Marco visual	Marco verbal		Marco sonoro
Escenarios/Actores	Texto escrito	Texto oral	Música/Sonido
 	Narradora: La historia de Estados Unidos afroamericano es la historia de Estados Unidos. Es la historia de un pueblo que ha empujado a este país a vivir de acuerdo con sus ideales. Pero los afroamericanos siempre han creído en la promesa de un Estados Unidos mejor. Por esta razón, en el momento en que nos encontramos ahora, debemos elegir luchar por un Estados Unidos mejor. Y al igual que nuestros antepasados, que se enfrentaron a los racistas violentos de hace una generación, nos enfrentaremos a este presidente y diremos “¡No más!”. Porque Estados Unidos es mejor que él, elegimos ser más grandes. Elegimos ser más audaces. Elegimos devolver la justicia, el respeto y la dignidad al país. Elegimos a Joe Biden para que nos lleve a todos juntos a esa promesa estadounidense.		Música de góspel
Fuente: Chihu (2021b), con base en material audiovisual de MMI (2020: better-america).			

Al inicio de la campaña, el *spot* “Donald Trump no logró protegernos del COVID-19” muestra que la gestión de Barack Obama había heredado un manual de estrategias que regulaba el control de pandemias. En este anuncio, se recuerda el trabajo de Biden como vicepresidente al lado del presidente Obama en la creación de ese manual. En contraste, se expone al presidente Trump como un líder negligente que ignoró el manual y, además, eliminó el órgano creado por Obama y Biden para ese tipo de control sanitario.

Framing visual: el *spot* inicia con un segmento de una declaración oficial del presidente Trump en donde justifica que “Nadie podría haber sabido que habría una pandemia o epidemia de esta magnitud”. La toma siguiente muestra una imagen en blanco y negro con el texto: “La administración de Obama-Biden lo sabía”, seguida de una imagen en tonos azules del presidente Obama y a su derecha Joe Biden. Enseguida, se muestra una foto del presidente Trump de espaldas, en tonos rojos, con un

signo de cruz con el texto: “Ignorado”. Posteriormente se repite la imagen de Obama y Biden, pero con la leyenda: “Lanzaron el programa de investigación para la predicción de pandemias”. Enseguida, se repite la imagen de Trump con el signo de cruz y acompañada del texto: “Fondos recortados”. A continuación, se repite por tercera vez la imagen de Obama y Biden, con el texto: “Crearon en la Casa Blanca la oficina de pandemias”. La secuencia continúa con la exposición de la imagen de Trump, con la cruz en medio y el texto: “Eliminada”. Nuevamente se expone la imagen de Obama y Biden, esta vez en color, acompañada del texto: “Ellos nos prepararon”. La imagen final es nuevamente la del presidente Trump de espaldas, a color y con movimiento de cámara en acercamiento, sobre esta imagen de Trump se muestra la leyenda: “Él lo hizo a un lado”.

Framing sonoro: el audio de este anuncio se compone de música de suspenso en ascenso y declaraciones del presidente Trump. Al inicio del *spot*, el presidente declara, con voz nerviosa: “Nadie podría haber sabido que habría una pandemia o una epidemia de esta magnitud”. A continuación, la música en ascenso aumenta hasta el final del *spot* (véase el cuadro 4).

Cuadro 4			
SPOT DE ATAQUE (“DONALD TRUMP FAIL TO PROTECT US FROM COVID-19”), 8 DE AGOSTO DE 2020			
Marco visual	Marco verbal		Marco sonoro
Escenarios/Actores	Texto escrito	Texto oral	Música/Sonido
	Donald Trump: “Nadie sabía que habría una pandemia o... una epidemia de esta proporción”.		Música de suspenso (instrumentos de cuerdas)
Fuente: Chihu (2021b), con base en material audiovisual de MMI (2020: donald-trump-failed-to-protect-us-from-covid-19).			

LA JORNADA ELECTORAL

Las votaciones comenzaron en la segunda semana de octubre. El registro de los votos podía realizarse de manera directa o vía postal hasta treinta días antes de las votaciones, dependiendo del estado. En el último día, el martes 3 de noviembre, el sistema electoral estadounidense mostraba los resultados del conteo previo a nivel nacional, en el cual se apreciaba la victoria de Joe Biden con trescientos seis votos electorales y al presidente Donald Trump con doscientos treinta y dos votos electorales. Después de un proceso de rectificación de votos a petición del presidente Trump, el Colegio Electoral nombró formalmente a Joe Biden como presidente electo el 23 de noviembre.

Un momento determinante al cierre de las votaciones lo constituyen los discursos de los candidatos; en éstos se espera que la competencia electoral finalice de manera amistosa. En este sentido, el discurso del candidato derrotado es importante, pues al reconocer los resultados fortalece la democracia. Sin embargo, en las elecciones del 2020, el presidente causó polémica al resistirse a reconocer los resultados. Por el contrario, lanzó un comunicado desde su página oficial [DonaldTrump.com](https://www.donaldtrump.com), en el cual señalaba que Biden se había apresurado a declarar su victoria en las elecciones y afirmaba que el 9 de noviembre iniciaría un proceso para esclarecer los resultados. El argumento de Trump se basaba en la supuesta suplantación o destrucción de boletas electorales. En el comunicado señalaba:

Todos sabemos por qué Joe Biden se apresura a hacerse pasar por el ganador, y por qué sus aliados de los medios de comunicación se esfuerzan tanto por ayudarlo: no quieren que se exponga la verdad [...] El pueblo estadounidense tiene derecho a una elección honesta: es no significa contar todos los votos legales y no contar los votos ilegales. [...] Sigue siendo impactante que la campaña de Biden se niegue a estar de acuerdo con este principio básico y quiera que las papeletas se cuenten incluso si son fraudulentas, fabricadas o emitidas por votantes no elegibles o fallecidos (Trump, 2020).

Por el contrario, la noche del 7 de noviembre, Biden enunció su discurso de victoria, haciendo un llamado a todos los estadounidenses a permanecer unidos. En este discurso recordaba a la audiencia el legado de los presidentes Abraham Lincoln, quien logró unificar al país; Franklin D. Roosevelt, creador de políticas económicas que propiciaron desarrollo; John F. Kennedy, quien estableció la nueva frontera; y Barack Obama, quien propició desarrollo económico. Biden continuaba señalando que la “batalla por el alma del país” recaía en el trabajo duro de los estadounidenses. Seguía su discurso señalando que los retos del país eran: restablecer la economía,

controlar la pandemia, asegurar la atención médica, erradicar el racismo, atender el problema del cambio climático y fomentar el empleo.

Y para aquellos que votaron por el presidente Trump, entiendo su decepción esta noche; yo mismo he perdido un par de elecciones. [...] No somos enemigos; somos estadounidenses. [...] Hacer que Estados Unidos vuelva a ser respetado en todo el mundo y unirnos aquí en casa, creo que es esto: los estadounidenses nos han pedido que organicemos las fuerzas de la decencia y las fuerzas de la justicia, para reunir las fuerzas de la ciencia y las fuerzas de la esperanza en las grandes batallas de nuestro tiempo” (Biden, 2020).

Con este discurso Biden prometía restablecer la grandeza de Estados Unidos, comenzando por resarcir la reputación del país ante el mundo. Al mismo tiempo, se posicionaba como sucesor del presidente Barack Obama, con su propio estilo de gobierno y enfatizando las aportaciones de Kennedy, Roosevelt, Lincoln y Obama.

CONCLUSIONES

Los mensajes verbales, principalmente los escritos (prensa, libros), constituyen sólo una mínima parte de la comunicación política. La televisión, el cine, el radio, la Internet, los celulares, han transformado radicalmente nuestra percepción del mundo y los procesos comunicativos. Estamos viviendo el cambio de una cultura verbal a una cultura sonora y visual. Se han modificado los escenarios de la comunicación, de la imprenta, a los medios electrónicos; de una gramática verbal, a una gramática visual y sonora. La Internet, ciberespacio o web, ha venido a crear un nuevo espacio virtual y modificaciones en el espacio público. La comunicación política está concluyendo una era y comenzando otra; estas fronteras aún no han sido exploradas completamente por profesionales e investigadores.

El estudio de los anuncios políticos televisados desde perspectivas cuantitativas ha dejado un vacío en el análisis de la imagen de los candidatos presidenciales. La televisión, los nuevos medios electrónicos, las redes sociales, deben ser analizados por medio de otras categorías, no con las cuales se han estudiado los medios impresos. Pocos han sido los esfuerzos para entender la comunicación como una compleja interacción de mensajes visuales, verbales y sonoros. En este sentido, en la presente investigación se aplicó el modelo del *framing* audiovisual del *spot* político televisado y como instrumento de codificación una tabla, en donde en cada *spot* el candidato es la unidad de análisis, y el *framing* audiovisual se describe mediante tres marcos: visual, verbal y sonoro.

Tradicionalmente, la investigación sobre el anuncio político televisado ha cubierto dos áreas: la primera, sobre el efecto que causa el mensaje en la audiencia y la segunda en relación con el análisis sobre el contenido del mensaje en el *spot*. La mayoría de los estudios se han dedicado al análisis del efecto del mensaje sobre la audiencia, pero el presente se enfocó en el análisis del mensaje y su contenido. Para cumplir con este propósito, se interpretó el anuncio político televisado como un mensaje audiovisual que contiene un mensaje visual y un mensaje sonoro los cuales, a su vez, integran un lenguaje escrito y un lenguaje oral que corresponden a la palabra escrita y a la voz del actor o del narrador en el *spot*.

FUENTES

ALEXANDER, JEFFREY

- 2008 "Iconic Consciousness: The Material Feeling of Meaning", *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 26, no. 5, pp. 782-794, DOI: <https://doi.org/10.1068/d5008>

BENOIT, WILLIAM

- 1999 *Seeing Spots: A Functional Analysis of Presidential Television Advertisements, 1952-1996*, Nueva York, Praeger.

BIDEN, JOE

- 2020 "Transcript of President-elect Joe Biden's Victory Speech", AP News, 2021, en <<https://apnews.com/article/election-2020-joe-biden-religion-technology-race-and-ethnicity-2b961c70bc72c2516046bffd378e95de>>, consultada el 20 de junio de 2022.

CHIHU, AQUILES

- 2021a "Teoría de los marcos del discurso en los *spots* de López Obrador en 2018", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nueva época vol. LXV, no. 241, enero-abril, pp. 405-427, DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.241.67901>
- 2021b *Frames de la comunicación política. Spots de las campañas presidenciales 2000-2018*, Comunicación, México, Gedisa.
- 2002 *Sociología de la identidad*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana plantel Iztapalapa (UAM-I).

CRUZ, ULISES y WILLIAM BENOIT

- 2021 "Presidential Television Advertisements: Testing Functional Theory in Mexico and the United States", *American Behavioral Scientist*, enero, pp. 1-17, DOI: <https://doi.org/10.1177/0002764220978469>

FREUD, SIGMUND

- 1940 *An Outline of Psychoanalysis*, Nueva York, Norton.

GARCÍA BEAUDOUX, VIRGINIA, ORLANDO D'ADAMO y GABRIEL SLAVINSKY

- 2005 *Comunicación política y campañas electorales*, Barcelona, Gedisa.

GOFFMAN, E.

- 1974 *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Londres, Harper & Row.

JARA, JOSÉ y ALEJANDRO GARNICA

- 2013 *Audiencias saturadas, comunicación fallida: el impacto de los spots y las noticias en la campaña presidencial 2012*, México, Delphos.

JOSLYN, RICHARD

- 1980 "The Content of Political Spot Ads", *Journalism Quarterly*, vol. 57, no. 1, pp. 92-98.

JUÁREZ, JULIO

- 2009 *La televisión encantada: publicidad política en México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

KAID, LINDA y ANNE JOHNSTON

- 1991 "Negative versus Positive Television Advertising in U.S. Presidential Campaigns, 1960-1988", *Journal of Communication*, vol. 41, no. 3, pp. 53-64, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1991.tb02323.x>

MUSEUM OF THE MOVING IMAGE (MMI)

- 2020 "The Living Room Candidate: Presidential Campaign Commercials 1952-2012", en <www.livingroomcandidate.org/commercials/2020/record-smashing>, <www.livingroomcandidate.org/commercials/2020/progresista>, <www.livingroomcandidate.org/commercials/2020/better-america>, <www.livingroomcandidate.org/commercials/2020/better-america>

groomcandidate.org/commercials/2020/donald-trump-failed-to-protect-us-from-covid-19>.

NELSON, THOMAS E., ROSALEE A. CLAWSON y ZOE M. OXLEY

- 1997 "Media Framing of a Civil Liberties Conflict and its Effect on Tolerance", *American Political Science Review*, vol. 91, no. 3, pp. 567-583, DOI: <https://doi.org/10.2307/2952075>

NICHOLS, BILL

- 1981 *Ideology and the Image*, Bloomington, Indiana University Press.

OJEDA, ARMANDO

- 2017 "Cartelera panorámica de propaganda política de elecciones federales 2015 en Ciudad Juárez, México, con fotografías analizadas desde el *visual framing*", *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas: RICSH*, vol. 6, no. 11, pp. 128-150.

PERLMUTTER, DAVID D.

- 1999 *Visions of War: Picturing Warfare from the Stone Age to the Cybage*, Nueva York, St. Martin's.
- 1998 *Photojournalism and Foreign Policy: Icons of Outrage in International Crises*, Westport, Conn., Greenwood.

SÁDABA, TERESA

- 2008 *Framing: el encuadre de las noticias. El binomio terrorismo-medios*, Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- 2001 "Origen, aplicación y límites de la 'teoría del encuadre' (*framing*) en comunicación", *Comunicación y Sociedad*, vol. XIV, no. 2, pp. 143-175.

SANTAELLA, LUCÍA y WINFRIED NÖTH

- 2003 *La imagen: comunicación, semiótica y medios*, Kassel, Reichenberger.

SHYLES, LEONARD

- 1984 "Defining Images of Presidential Candidates from Televised Political Spot Advertisements", *Political Behavior*, no. 6, pp. 171-181.
- 1983 "Defining the Issues of a Presidential Election from Televised Political Spot Advertisements", *Journal of Broadcasting*, no. 27, pp. 333-343, DOI: <https://doi.org/10.1080/08838158309386500>

TRUMP, DONALD

2020 “Statement from President Donald J. Trump (November 7, 2020)”, NBC Boston, *Read The Full Statement: Trump Responds to Biden Being Projected as Winner*, en <<https://www.nbcboston.com/news/local/read-the-full-statement-president-trump-responds-to-biden-being-projected-as-winner/2225599/>>, consultada el 28 de junio de 2022.

Mexico: Remittances, Organized Crime and U.S. Drug Overdose Crisis in Borderlands (2015-2021)

México: las remesas, el crimen organizado y la crisis de sobredosis de drogas en Estados Unidos en las zonas fronterizas (2015-2021)

GERARDO REYES GUZMÁN*

MARCO ANTONIO ESCOBAR ACEVEDO**

PERLA ESPERANZA ROSTRO HERNÁNDEZ***

ABSTRACT

The present article aims to shed light on the question of whether Mexico's boom in remittances between 2015 and 2021 was the result of low rates of unemployment in the United States or higher revenue from drug trafficking by Mexican criminal groups. We found that Mexican migration to the United States took off in 2019 and accelerated with the COVID-19 pandemic. Since higher rates of unemployment coincided with increased remittances and a spike in drug overdose deaths in the United States, a hypothesis arose that Mexican remittances could be related to drug trafficking revenue. An exploratory data analysis (EDA) found a normal negative correlation (not causation) between the U.S. unemployment rate and remittances from 2015 to 2019, but an abnormal negative correlation from 2020 to 2021. We therefore conclude that the record level in Mexican remittances between 2020 and 2021 could be the result of an increase in Mexican migration but also from a windfall in drug trafficking earnings mirrored by a spike in drug overdose deaths in the United States.

Key words: remittances, Mexican criminal organizations, borderlands, U.S. drug overdose deaths.

RESUMEN

El presente artículo pretende arrojar algo de luz a la cuestión de si el auge de las remesas de México entre 2015 y 2021 fue resultado de las bajas tasas de desempleo en Estados Unidos o de los mayores ingresos del narcotráfico realizados por los grupos criminales mexicanos. Encontramos que la migración mexicana a ese país aumentó hasta 2019 y se aceleró con la pandemia de COVID-19. Dado que las mayores tasas de desempleo coinciden con un mayor número de remesas y un aumento de las muertes por sobredosis de drogas en Estados Unidos, surgió la hipótesis de que las remesas mexicanas podrían estar relacionadas con los ingresos del narcotráfico. Un análisis exploratorio de datos (AED) encontró una correlación negativa normal (no

* Universidad La Salle Bajío, Salamanca campus, gerardo1960@yahoo.com.

** Universidad La Salle Bajío, Salamanca campus, marcoaesobar@gmail.com.

*** Universidad La Salle Bajío, Salamanca campus, prostro@delasalle.edu.mx.

causal) entre la tasa de desempleo en Estados Unidos y las remesas de 2015 a 2019, pero una correlación negativa anormal de 2020 a 2021. Concluimos que el nivel récord en las remesas mexicanas entre 2020 y 2021 podría ser resultado de un aumento en la migración mexicana pero también de una ganancia inesperada en los ingresos del narcotráfico reflejada en un pico de muertes por sobredosis de drogas en Estados Unidos.

Palabras clave: remesas, organizaciones criminales mexicanas, fronteras, muertes por sobredosis en Estados Unidos.

INTRODUCTION

At the beginning of 2021, the U.S. Congress approved a US\$1.2 billion infrastructure project as proposed by President Joe Biden. In Mexico, the announcement caused government officials to calculate that remittances were going to grow even more in the coming years, since the project was supposed to create jobs for Mexican immigrants. In 2021, remittances reached a record level of more than US\$52.7 billion, 25 percent more than the prior year, but 215 percent above the 2014 level. The doubling of remittances in seven years is a remarkable increase, especially since neither the U.S. economy nor its labor market were extraordinarily favorable for migrants between 2019 and 2021. On the contrary, the COVID-19 pandemic triggered unemployment rates to double digits. According to BBVA Research, employment of Mexican migrants fell by 20 percent in April 2020 vs. February 2020 (Li Ng, 2022). Li Ng points out that unemployment among Mexican migrants soared to 17 percent in April 2020 and slowly began to level out in 2021 to around 5 percent. Manuel Orozco and Matthew Martin noted that remittances in Latin America increased by 26 percent from 2020 to 2021 to US\$134.4 billion (Martin, 2022). They suggested that Mexico's boom in remittances can be explained by the increase in migration from Latin America to the United States, with Mexico among the main sources. They observed that many new migrants start sending money the same year of their arrival. They backed their hypothesis by pointing to an increase of Mexicans detained at border; this number went from 15,000 in April 2020 to 70,000 in April 2021, settling at a monthly average of 60,000. On the other hand, organized crime struck Mexico intensively from 2014 and 2021, driving historic levels of homicides. In the United States, the opioid crisis began to worry authorities due to the rapid increase in drug overdose deaths derived from the consumption substances typically manufactured in Mexico by transnational criminal organizations (TCOs). Literature on this topic is still scarce. However, Michael Ahn Paarlberg concludes that remittances from criminal activity occur at the individual and state level (Paarlberg, 2022). Steve Brito, Ana Corbacho and René Osorio found a correlation

between remittances and a contraction of homicides per 100,000 inhabitants at a municipal level (Brito et al., 2014).

In the face of this conundrum, we question whether there is enough evidence to correlate the boom in Mexico's remittances with Mexican TCOs and the outbreak of the drug overdose death crisis in the United States in 2015. We have posed three lines of inquiry: 1) Where do Mexican migrants choose to establish themselves in the United States and how has migration changed in the last four decades? 2) What kind of relationship exists between Mexican TCOs and their activities on the one side and Mexican migrants living in the United States on the other? And finally, 3) What conclusions can be drawn from an exploratory data analysis (EDA), using public data related to these variables? In the first section, we identify the main origins and destinations of Mexican immigrants in the United States to see how migration has changed over the past decades.

In second part, we address the drug overdose death crisis in the United States and focus on the most affected region establishing possible linkages among migration, remittances, and criminality in Mexico. In the third section we conducted an EDA using data between QI-2015 and QIII-2021. We then ran correlations between drug overdose deaths, remittances, and unemployment between California and Texas versus the State of Mexico, Jalisco, Michoacan, Mexico City and Guerrero; and between New Mexico versus the State of Mexico, Mexico City and Guerrero. We found evidence that COVID-19 changed conditions of the Mexican immigrant employment market, making it possible to trigger an outstanding number of remittances. However, the possibility that this boom in remittances is also linked to a windfall in drug revenue from Mexican TCOs cannot be ruled out.

MEXICAN MIGRATION: ORIGINS AND DESTINATIONS

According to Douglas S. Massey and colleagues in their paper entitled "The Geography of Undocumented Mexican Migration" (Massey et al., 2010), it is possible to conduct a census regarding the origin of Mexican migrants through the *Matricula Consular*, a document issued by Mexican authorities that is used by undocumented Mexicans living in the United States as an identification card that is recognized by U.S. authorities and other organizations. The origin of Mexican immigrants per region appears in table 1. As can be seen, two regions, Historical and Central account for 82.6 percent of total migrants; the largest group is the former, with 45.2 percent composed mainly of Guanajuato (8.8 percent), Jalisco (10.8 percent) and Michoacan (12.6 percent). The second group, with a share of 37.4 percent, comprises Mexico

City (6.6 percent), Guerrero (7.6 percent), State of Mexico (5.1 percent) and Oaxaca (5.5 percent), among others.

Table 1 REGIONAL AND STATE ORIGINS OF IMMIGRANTS REGISTERED IN MEXICO'S MATRICULA CONSULAR PROGRAM, 2006			
Region	Share (%)	Region	Share (%)
Historical	45.2	Central	37.4
Aguascalientes	0.9	Mexico City	6.6
Colima	0.7	Guerrero	7.6
Durango	2.9	Hidalgo	2.8
Guanajuato	8.8	State of Mexico	5.1
Jalisco	10.8	Morelos	2.2
Michoacan	12.6	Oaxaca	5.5
Nayarit	1.8	Puebla	6
San Luis Potosi	2.9	Queretaro	1.2
Zacatecas	4.2	Tlaxcala	0.6
Border	10.7	Southeast	6.4
Baja California	1.1	Campeche	0
Chihuahua	2.3	Chiapas	1.2
Coahuila	1.1	Quintana Roo	0.2
Nuevo Leon	1.5	Tabasco	0.2
Sinaloa	2.0	Veracruz	4.3
Sonora	0.9	Yucatan	0.5
Tamaulipas	1.8		
Source: Compiled by Gerardo Reyes based on Massey et al. (2010).			

From 1910 to 1960, 90 percent of Mexican immigrants were living in borderlands (California, Arizona, New Mexico, and Texas), as well as the industrial hub of Illinois. By 1960, 42 percent of all Mexican immigrants lived in California, 36 percent in Texas, 6 percent in Arizona and 2 percent in New Mexico. In 1980, 57 percent were living in California, 23 percent in Texas and 8 percent in Illinois. After 1986, immigration became more difficult due to stricter border controls as the result of immigration reforms. From 1993 onward, the U.S. Border Patrol began to militarize border crossings such as El Paso and San Diego. At the same time, the U.S. government began to build a wall along the border. These measures led illegal immigrants to explore new

routes, and the borderlands and Illinois were no longer the primary destinations of subsequent migration waves. After 2003, Mexican migrants went to the Northwest (Idaho, Nevada, Oregon, Utah and Washington); the Northeast (Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Pennsylvania, Rhode Island and Vermont); the Great Lakes region (Illinois, Indiana, Michigan, Ohio and Wisconsin); the Deep South (Alabama, Arkansas, Kentucky, Louisiana, Mississippi, and Tennessee), and the Great Plains (Colorado, Iowa, Kansas, Minnesota, Missouri, Montana, Nebraska, North Dakota, Oklahoma, South Dakota and Wyoming). In 2006, 60.9 percent of all documented Mexicans lived in the borderlands, 8.5 percent in the Northwest, 12 percent in the Great Lakes region, 2.9 percent in the Northeast, 9.6 percent in the Southeast, 1.5 percent in the Deep South and 4.7 percent in the Great Plains. In this context, the same document (Massey et al., 2010) traced the top five preferred cities by Mexican immigrants until 2006: Los Angeles (13 percent), Chicago (9.8 percent), Dallas (6 percent), Santa Ana (5.5 percent), and Houston (4.9 percent). After 2006, the new favorite cities were Atlanta (3.9 percent), Phoenix (3.1 percent), Raleigh-Durham (2.6 percent), and Portland (2.2 percent).

Massey et al. inform about the state-to-state flows involving 10,000 or more migrants. The most important flows connect California with Jalisco and Michoacan, involving 64,000 people; these flows are followed by Guerrero-California (30,000) and Mexico City-California (26,000); Guanajuato-California, Oaxaca-California and Puebla-California (23,000 migrants each). Secondly, Texas-Guanajuato (22,000) and Texas-San Luis Potosi (19,000). Thirdly, Arizona-Tamaulipas, Illinois-Tamaulipas, Arizona-Michoacan and Illinois-Michoacan (13,000 each). The same source concluded that 60 percent of the 45 flows registered involved traditional regions of origin and destination. In terms of state to city flows, the most outstanding were Los Angeles as the main destination for migrants coming from Jalisco, Michoacan, Puebla and Mexico City; Chicago with Jalisco, Michoacan, Mexico, Guerrero, Guanajuato; and Dallas with Guanajuato.

Net flows from Mexico to the United States have varied since 1990. Daniel Chiquiar and Alejandrina Salcedo (2013) estimated that from 1990 to 2000, 466,000 Mexicans emigrated to the United States annually. Net flows reached their lowest levels during the economic crisis of 2008. Apart from the subprime crisis and Obama's deportation program (Brotherton, 2018), three elements could have driven down Mexican migration: 1) a more stable economy in Mexico, 2) stricter controls on the Mexican-U.S. border and 3) aging of Mexican population as well as a constant reduction in fertility rates. During 1990-2000, most of migrants were low skilled and worked in the agriculture and construction industries located in borderlands, mainly in California. After that period, the number of migrants diminished, and their skills improved. Migrants

had better education, were fewer in numbers and went to other U.S. states and regions including the Northeast. Chiquiar and Salcedo (2013) also found that as digitalization started to replace jobs with computers and handheld devices, a qualitative change in jobs taken by Mexicans took place, going from simple repetitive activities to more complex ones. This was also accompanied by a slight reduction of wages for jobs typically taken by Mexicans. Furthermore, Ana Gonzalez-Barrera from the Pew Research Center (Gonzalez-Barrera, 2020) distinguished four overlapping periods that reflect net flows between Mexico and United States. In the first one (1990–2000) 670,000 Mexicans returned to Mexico from the United States and 2,940,000 went from Mexico to the United States, for a positive net outflow of 2,270,000; in the second one (2005–2010) 1,390,000 came back and 1,370,000 left for the United States, resulting in a negative net flow of 20,000; in the third one (2009–2014) 1,000,000 went back to Mexico and 870,000 emigrated to the United States, for a negative flow of 130,000 and in the fourth period (2013–2018) 710,000 came back and 870,000 went to the United States, which equals a positive outflow of 160,000. Gonzalez-Barrera noticed a drop of 1.4 million Mexican migrants going from 12.8 million in 2007 to 11.4 million in 2019. The same source noted that in 1970 almost 1 million Mexican immigrants lived in the United States; 9.4 million in 2000 and 12.8 million in 2007. Decreases were also registered in entry permits granted to Mexicans during the pandemic: tourist and business visas, as well as Green Cards and working visas like H-2A or H-1B. However, apprehensions of illegal Mexican immigrants at the border soared from 166,458 in 2019 to 253,118 in 2020, outnumbering the non-Mexican illegal migrants for the first time since 2013. Many later became legal citizens through family sponsored channels. Many others benefited from the Deferred Action for Childhood Arrivals Program or (DACA) by which they were allowed to work, study and remain in the United States. It is estimated that more than 500,000 people benefited from this program (Batalova, 2020).

DRUG OVERDOSE DEATHS, MEXICAN TCOs AND MIGRATION

According to the *Wall Street Journal*, 107,000 people in the United States died from overdoses of illicit forms of fentanyl in 2021. Since 2000, one million overdose deaths have taken place in the United States, with more than half occurring since 2015. Most of illegal fentanyl consumed in the United States is produced in clandestine labs in Mexico. Fentanyl is 50 times more potent than heroin, rather cheap, easy to get, and is classified as a synthetic drug because it is made of chemicals. Deaths are related to consumption of cocktails of fentanyl-methamphetamines and fentanyl-cocaine, as well as fake fentanyl-laced pills (Kamp, 2022). Table 2 shows the most affected states

from the drug overdose death crisis. Based on information published by State Health Facts, most of the states are in the northeast region of the United States, with West Virginia, Ohio, Pennsylvania, Kentucky and Massachusetts listed among the top ten from 2015 to 2019 (KFF, 2022).

Table 2 ALL DRUG OVERDOSE DEATH RATE PER 100,000 PEOPLE					
2015		2017		2019	
W. Virginia	41.5	W. Virginia	57.8	W. Virginia	52.8
New Hampshire	34.3	Ohio	46.3	Delaware	48
Kentucky	29.9	New Hampshire	44.3	D. of Columbia	43.2
Ohio	29.9	D. of Columbia	44	Ohio	38.3
Rhode Island	28.2	Pennsylvania	37.2	Maryland	38.2
Pennsylvania	26.3	Kentucky	37	Pennsylvania	35.6
Massachusetts	25.7	Maryland	37	Connecticut	34.7
New Mexico	25.3	Massachusetts	36.3	Kentucky	32.5
Utah	23.4	Delaware	34.4	Massachusetts	32.1
Tennessee	22.2	Rhode Island	31.8	New Hampshire	32
Connecticut	22.1	Maine	31	New Jersey	31.7
Delaware	22	Connecticut	30.9	Tennessee	31.2
Source: KFF (2022).					

According to information published by the Migration Policy Institute (2020) between 2015 and 2019, 1,800 Mexicans lived in West Virginia, a share of 0.0 percent of all immigrants from Mexico at that time (11,250,500); Delaware: 16,700 (1 percent); Pennsylvania: 56,500 (0.5 percent); Ohio: 45,000 (0.4 percent); Maryland 37,200 (2 percent); Connecticut 17,400 (0.2 percent); New Jersey 110,200 (1 percent); Massachusetts 14,900 (0.1 percent); New Hampshire, 2,100 (0.0 percent); Rhode Island 3,000 (0.0 percent); Kentucky 32,400 (0.3 percent) and Tennessee 91,100 (0.8 percent). Conversely, borderlands showed a larger proportion of Mexican migrants: California 4,076,100 (36 percent); Arizona 511,900 (4.5 percent); New Mexico 135,700 (1.2 percent) and Texas 2,516,700 (22.4 percent). This means that there is a limited share of Mexicans living in the states where the opioid crisis is most acute (Migration Policy Institute, 2020). Therefore, the registered drug overdose deaths are not correlated to the number of Mexicans living in that region.

However, the 2020 *National Drug Threat Assessment* (DEA, 2021) affirms that while cocaine production and supply have been left to Colombian cartels—which collect their product from Colombia, Peru and Bolivia—Mexican criminal organizations are in charge of trafficking cocaine. Mexican organizations also widely dominate the heroin and synthetic drugs market in the United States. Colombian and Dominican criminal groups use the Eastern Pacific routes by means of go-fast vessels to move cocaine from South America to Mexico, but once on U.S. soil, U.S. criminal groups, as well as street gangs, perform the mid and retail-level distribution. Customers are additionally contacted through the dark web. The same source points out that 74 percent of the cocaine transportation takes place through the Eastern Pacific vector, 16 percent Western Caribbean vector, and 8 percent use the Caribbean corridor. Crack cocaine is managed by U.S. criminal groups and street gangs. The intensity of cocaine trade has been calculated through the seizures registered in Florida, California, Pennsylvania, and Puerto Rico.

The same DEA report (2021) has identified large flows of drug trafficking coming from Mexico into the United States. They have identified the Sinaloa and Jalisco Nueva Generación (CJNG) cartels as the most important suppliers of heroin, fentanyl, and methamphetamines in all forms. Heroin is produced in white powder and black tar with 47 percent and 45 percent purity, respectively. According to the DEA, Mexican TCOs have established sophisticated clandestine laboratories in Mexico to also produce derivatives like oxycodone pills (known as “Mexican Oxy” or “M30s”) and a combination of heroin-fentanyl and methamphetamine-fentanyl, using precursors imported from China and India. In this regard, fentanyl-laced counterfeit pills have been introduced into the U.S. market from 2019 on. This is attributable to Mexican TCOs seeking to distribute and reach prescription opioid users.

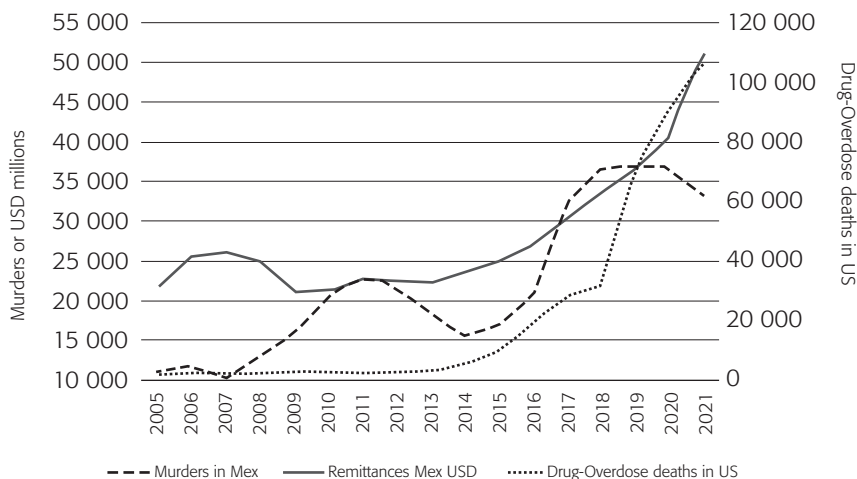
Poppy cultivation areas to produce heroin in Mexico fell from 41,800 hectares in 2018 to 30,400 hectares in 2019, but with no decline in the flows of heroin to the United States. Low poppy prices and higher demand for fentanyl are cited as reasons for the decrease in cultivation. It is believed that Mexican TCOs will dominate the fentanyl market in the future because they have proved to be highly adaptable and innovative. Regarding precursors to produce methamphetamines, for instance, they have changed from ephedrine and pseudoephedrine to phenyl-2-propanone (P2P), a reductive animation method, to produce highly pure and potent, but less expensive methamphetamines. Thus, they have displaced actual and potential internal U.S. competitors. Following the DEA report, the number of domestic methamphetamine laboratory incidents in the U.S. went from 23,703 in 2003 to 890 in 2019. This downtrend could be a consequence of Mexican imports substituting domestic production, since methamphetamine seizures on the south border increased from 10,960 kilograms in 2013 to 68,355 kilograms in 2019, a yearly annual increase of 29.8 percent.

Clandestine labs are ubiquitous since they can be set up anywhere, including hotels, apartments, mobile homes, apartments, campgrounds, and commercial establishments. Mexican TCOs control wholesale shipments, while the distribution is shared with domestic criminal groups throughout the United States.

Innovative techniques of Mexican TCOs have also been detected in tricks used to smuggle drugs. They dissolve methamphetamines in a variety of liquids, including vehicle fluids, fuels, water, and alcoholic beverages, which are harder to detect. TCOs are responsible for trafficking these drugs across the southwest border. They use airlines, buses, trains, and shuttle services, as well as tractor trailers and parcel deliver services. Heroin continues to have a strong presence in the Great Lakes region, the Midwest, and the Northeast, and is highly intertwined with fentanyl. Fentanyl reports to the National Forensic Laboratory Information System increased 18 times, from 5,541 in 2014 to 100,378, in 2019. The DEA seized 6,951 kilograms of heroin in 2019, 30 percent more than in 2018. The states with most DEA fentanyl reports also have the most heroin reports: New Jersey, New York, Ohio, and Pennsylvania. Heroin reports are also alarming in California, Texas, and Florida. Fentanyl seizures in 2019 took place mainly in California, Arizona, and Texas, but also in Illinois, Ohio, Pennsylvania, New Jersey, and New York. California, Texas, and Arizona are the main entry points from heroin coming from Mexico. New York is regarded as the most significant heroin market and distribution hub in the United States (DEA, 2021). The DEA report notes that the COVID-19 pandemic triggered price increases of both heroin and fentanyl due to the restrictions imposed on the Mexico-U.S. border. Furthermore, the drug market has been changing, with fentanyl and fentanyl mixtures replacing drugs that used to be sold in a single form like heroin, methamphetamines, and cocaine. Deaths resulting from overdoses implicate the consumption of these new mixtures that bring Mexican TCOs high profit margins at the cost of the lethality. Thirty-eight states reported deaths attributed to fentanyl-laced counterfeit pills through January 2020. For instance, overdose deaths involving synthetic opioids other than methadone increased at 24.8 percent per annum on average, from 1,742 in 2005 to 31,335 in 2018.

Figure 1 plots the trajectory of murders related to organized crime in Mexico, remittances, and drug overdose deaths in the United States. We can observe that the three variables seem to increase simultaneously, accelerating the increase after 2015. Drug overdose deaths seemed to be stable until 2013, and although synthetic drugs have been in the market since the nineties, the boom in fentanyl consumption began in 2015. Drug overdose deaths and remittances behave similarly, whereas violent murders in Mexico have also augmented but more irregularly and with an important backlash in 2021; they have stabilized at around 35,000 murders a year on average.

Figure 1
MURDERS, REMITTANCES AND DRUG-OVERDOSE DEATHS IN THE UNITED STATES



Source: Compiled by Gerardo Reyes based on INEGI (2022) and DEA (2021).

Table 3 displays the top seven states in violent murders and their share in remittances from 2003 to 2020. The high level of violence in terms of murders by the seven states is strongly correlated to a strong presence of CJNG and clandestine labs to produce synthetic drugs (Ravelo, 2016). The leader of the CJNG, Nemesio Ocegueda Cervantes, was arrested in Sacramento, California when he was 25 years old (Ravelo, 2016). Thus, there could be relevant linkages between these groups and migrants living in borderlands. CJNG, La Familia Michoacana, Guerreros Unidos, Los Caballeros Templarios and La Familia are managing organized crime in the State of Mexico (*Animal Político*, 2020); Guerrero is a well-known place for opium plantations controlled by criminal groups, like Los Rojos and Guerreros Unidos. Four criminal groups have established themselves in Oaxaca: *Cártel Pacífico-Sinaloa* (CDP), CJNG, *Cártel del Golfo* (CDG) and *Organización Criminal de los Beltrán Leyva* (OCBL) (Pineda, 2021); La Familia Michoacana, Los Viagras and Las Autodefensas are operating in Michoacan (Abi-Habib, 2022) and the CJNG and Cartel Santa Rosa de Lima, among others, are dominating criminal activities in Guanajuato. CJNG and Cartel de Sinaloa, as well as local groups like Unión de Tepito, operate in Mexico City. The fact that these states accounted for 41.46 percent of violent murders between 2003 and 2020 and at the same time they also received 48.28 percent of remittances in the same period, give cause to suspect that the money sent could be camouflaging revenue from drug trafficking.

Table 3
MURDERS & REMITTANCES: 2003-2020

Murders	Share (%)	Cumulative (%)	Remittances	Share (%)	Cumulative (%)
State of Mexico	11.04	11.04	Michoacan	9.69	9.69
Guerrero	7.60	18.64	Guanajuato	8.67	18.36
Oaxaca	4.82	23.47	Jalisco	8.18	26.54
Jalisco	4.74	28.21	State of Mexico	6.64	33.18
Michoacan	4.51	32.72	Oaxaca	5.16	38.35
Guanajuato	4.48	37.20	Guerrero	5.11	43.45
Mexico City	4.44	41.64	Mexico City	4.83	48.28

Source: Compiled by Gerardo Reyes based on INEGI (2022).

EXPLORATORY DATA ANALYSIS: DRUG OVERDOSE DEATHS, UNEMPLOYMENT AND REMITTANCES

For this analysis, we will consider New Jersey and New York, two states located in the northeast region of the United States, where the drug overdose death crisis has been most acute and where Mexican migrants are also living. However, as we saw from Massey et al., most of the Mexican immigration is concentrated in the borderlands.

We took quarterly data published by Data Center for Disease Control (Centers for Disease Control and Prevention, 2022) from QI-2015 to QIII-2021 and found significant correlations between drug overdose deaths vs. remittances.

As can be seen from table 4, the seven Mexican states receiving 40 percent of remittances show a positive significant correlation with drug overdose deaths in borderlands, as well with New Jersey and New York. Based on R^2 and β_2 (the coefficient's slope of simple linear regression model), not all correlations are significantly over 0.8 in terms of R^2 . For instance, we read the first correlation of table 4 as, for ever unit of remittances received in Mexico, there are on average 14.84 drug overdose deaths in California. Neither New Jersey (NJ) nor New York (NY) show R^2 over 80 percent, so we can put them aside and concentrate the analysis on those states where R^2 surpasses 80 percent (bold and italics in table 4).

Table 4 DRUG OVERDOSE DEATHS IN THE UNITES STATES VS. REMITTANCES TO MEXICO: QI2015-QIII2021 (β_2 AND R^2)							
		CA	AR	NM	TX	NJ	NY
State of Mexico	β_2	14.84	0.42	1.12	5.10	3.28	2.42
	R^2	0.88	0.71	0.86	0.87	0.46	0.62
Jalisco	β_2	7.77	0.21	0.56	2.68	2.08	1.35
	R^2	0.85	0.63	0.78	0.86	0.65	0.67
Guanajuato	β_2	9.87	0.26	0.72	3.41	2.94	1.71
	R^2	0.69	0.50	0.64	0.69	0.65	0.54
Michoacan	β_2	9.21	0.25	0.67	3.17	2.48	1.58
	R^2	0.82	0.60	0.75	0.82	0.63	0.62
Oaxaca	β_2	19.40	0.54	1.42	6.72	2.94	1.71
	R^2	0.71	0.54	0.66	0.72	0.60	0.55
Mexico City	β_2	13.56	0.36	1.01	4.64	2.83	2.22
	R^2	0.92	0.65	0.89	0.91	0.42	0.65
Guerrero	β_2	18.80	0.52	1.40	6.46	4.35	3.10
	R^2	0.87	0.67	0.84	0.87	0.50	0.62
Source: Centers for Disease Control and Prevention (2022) and Banxico (2022).							

In looking at figure 2, we observe remittances on the x-axis and drug overdose deaths on the y-axis. For example, if we read the first graph at the top left corner, we see that remittances in Mexico spiked from a US\$369.50 monthly average to a more than US\$846.70 monthly average, while drug overdose deaths in California increased from 4,608 to 10,635. Running a simple linear regression, we obtain the equation¹ CA= -1332.35+14.81 (Mexico); R^2 : 0.8899. Thus, California's drug overdose deaths showed a significant correlation with remittances sent to Mexico (0.8899), Jalisco (0.8574), Michoacan (0.8217), Mexico City (0.9254) and Guerrero (0.8798). Texas had also an important correlation with the same states; Mexico (0.8798), Jalisco (0.8632), Michoacan (0.8216), Mexico City (0.9132) and Guerrero (0.8759). New Mexico's drug overdose deaths presented a significant correlation with remittances in Mexico (0.8684), Mexico City (0.8936) and Guerrero (0.8467).

A typical source of remittances is the economic activity in the United States, reflected in rates of unemployment, so the higher the unemployment rate, the less the working opportunities for Mexicans and the less the number of remittances sent to Mexico. This was typically the case during the Great Recession of 2008, when remittances fell from US\$25.5 billion in 2008 to US\$21.9 billion in 2009.

¹ The model used is a simple regression of the form: $y=\beta_1+\beta_2x$

Figure 2
DRUG OVERDOSES VS. REMITTANCES WITH A R^2 OVER 0.80

California

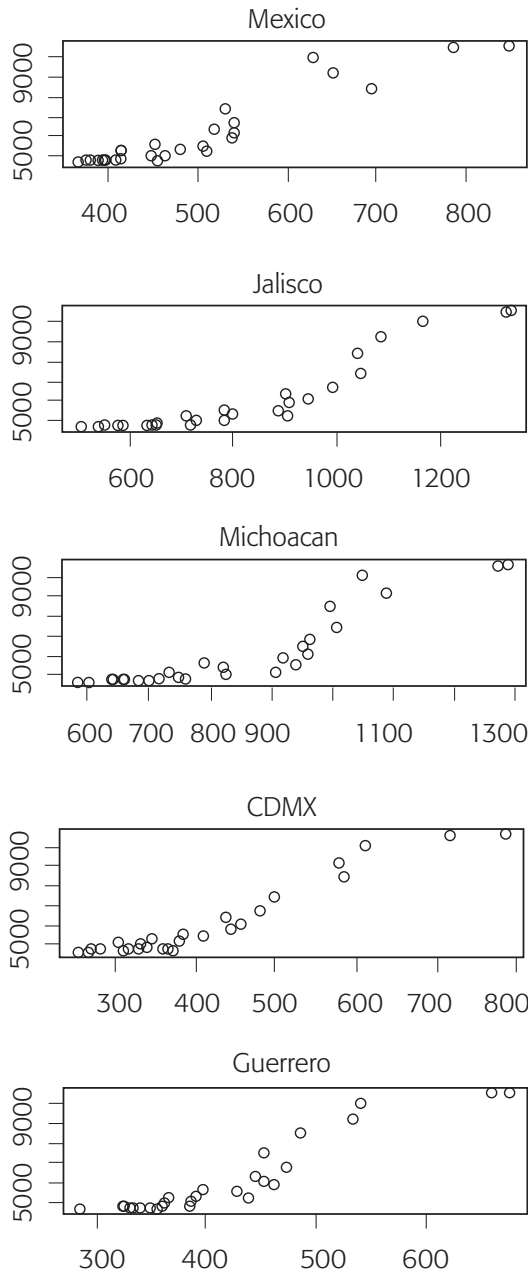


Figure 2
(continuation)

Texas

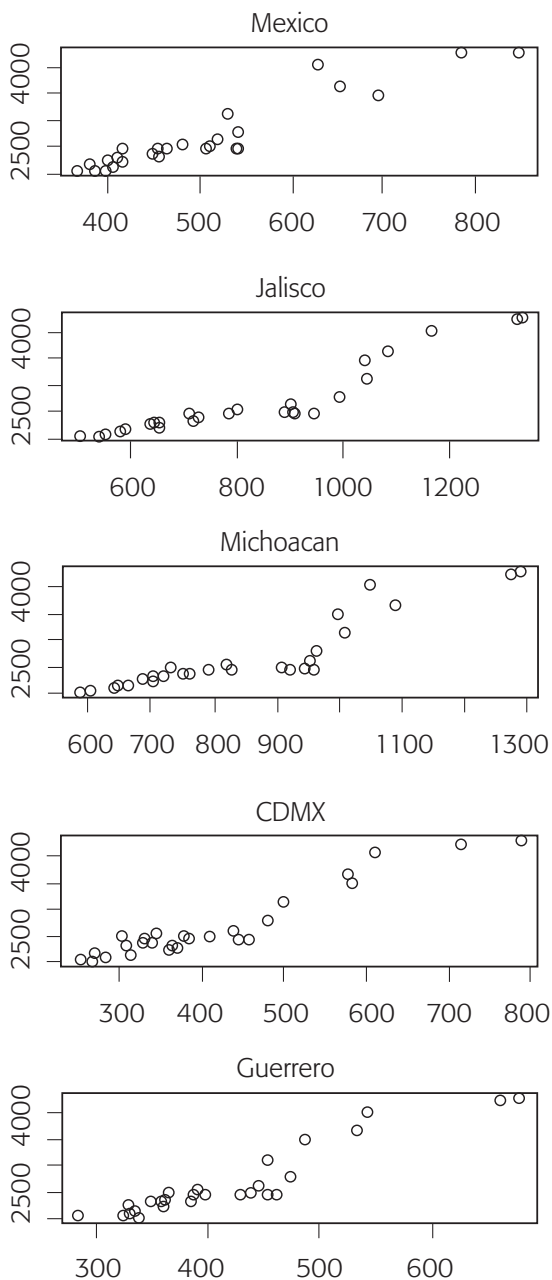
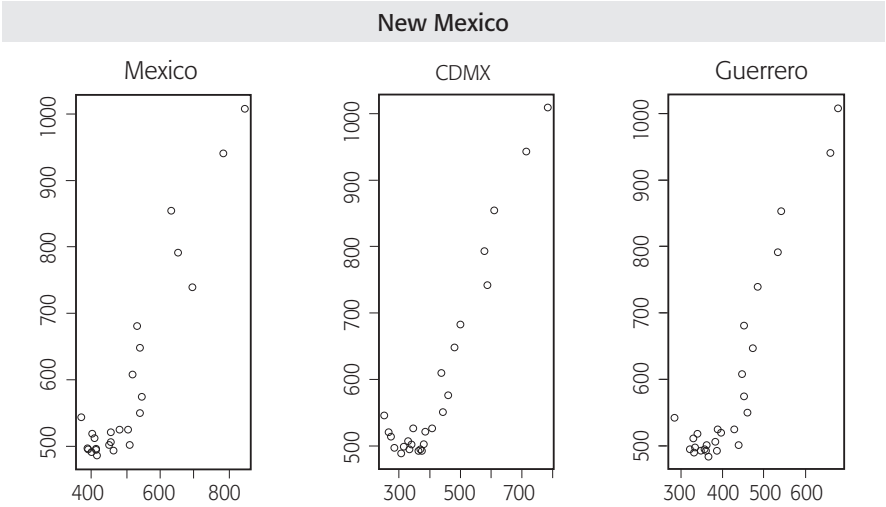
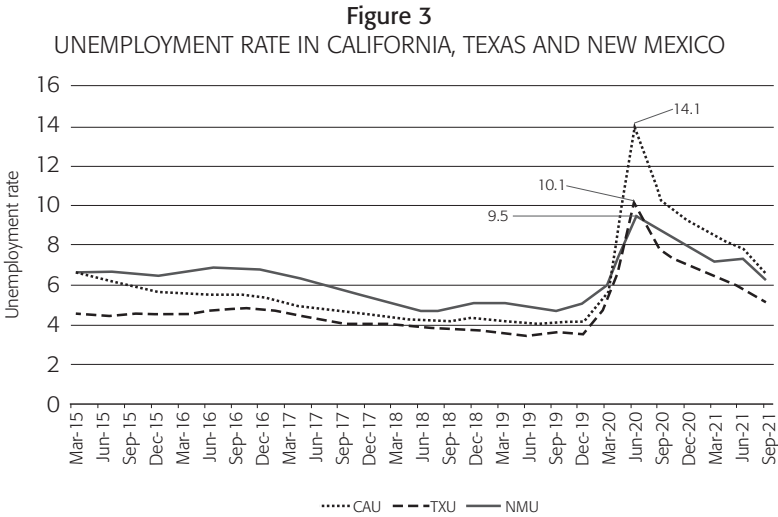


Figure 2
(continuation)



Source: Compiled by Gerardo Reyes based on INEGI (2022).



Source: Compiled by Gerardo Reyes based on USBLS (2022).

As we can see from figure 3, there was a spike in the unemployment rate during the COVID-19 pandemic in March 2020, reaching its highest point in June 2020 at 14.1 percent in California, 10.1 percent in Texas and 9.5 percent in New Mexico. If we

correlate unemployment rates with overdose deaths in those states, we find a mild significant but positive correlation in terms of p-value and R^2 in California (p-value: 0.00261; R^2 : 0.309), Texas (0.00253; R^2 : 0.3106) and New Mexico (0.0284; R^2 : 0.1779).

Figure 4
CALIFORNIA: UNEMPLOYMENT VS REMITTANCES
AND OVERDOSE DEATHS PER YEAR

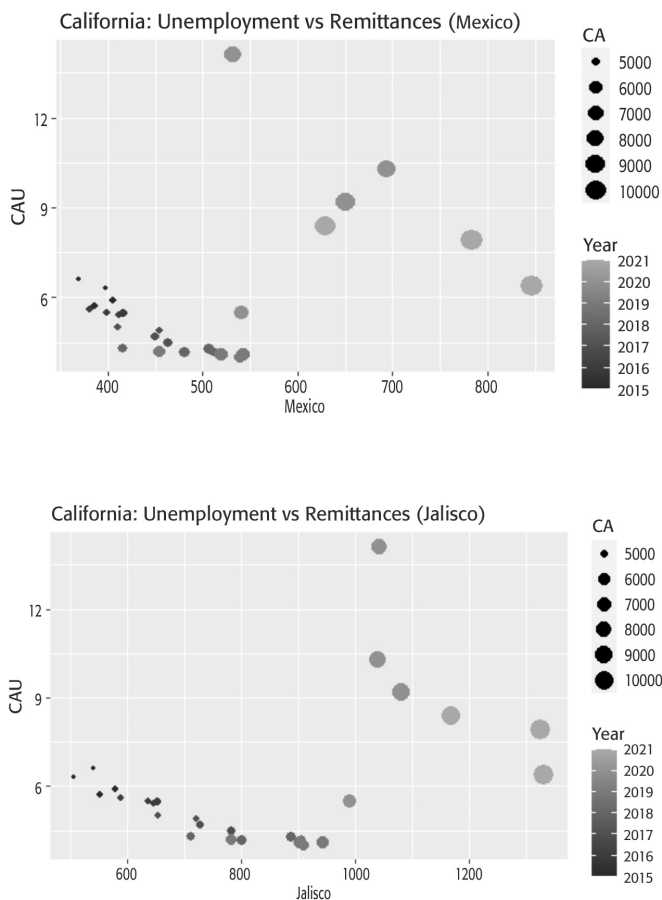
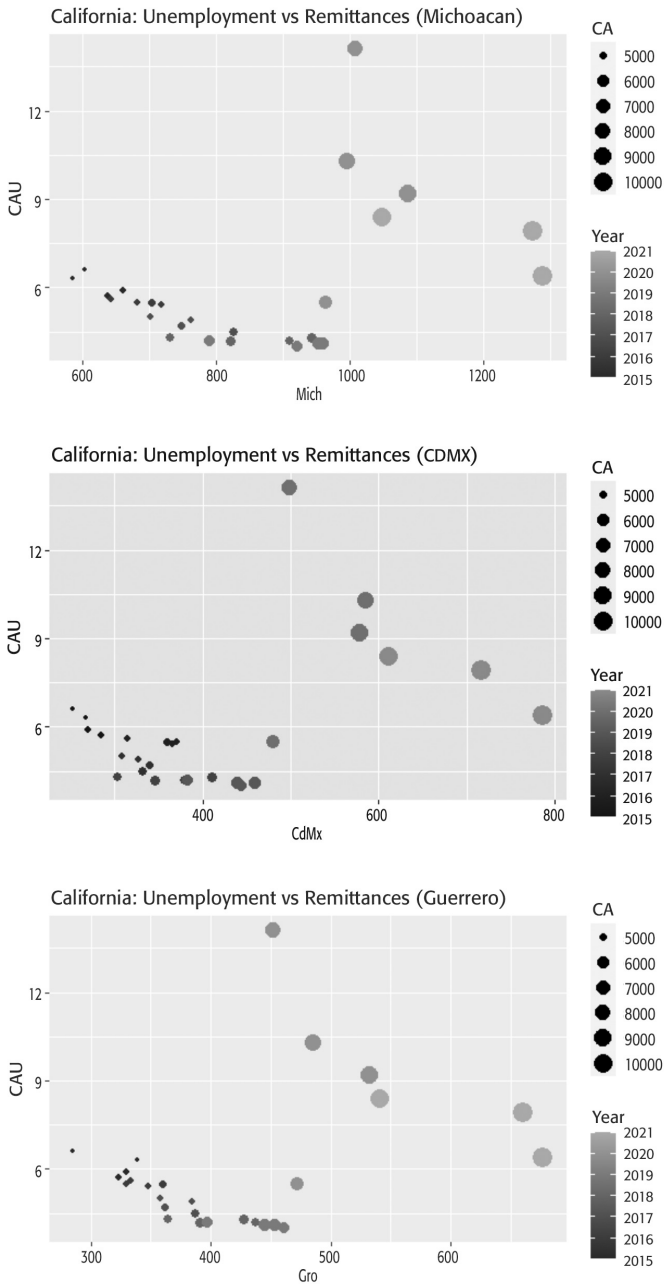


Figure 4
(continuation)

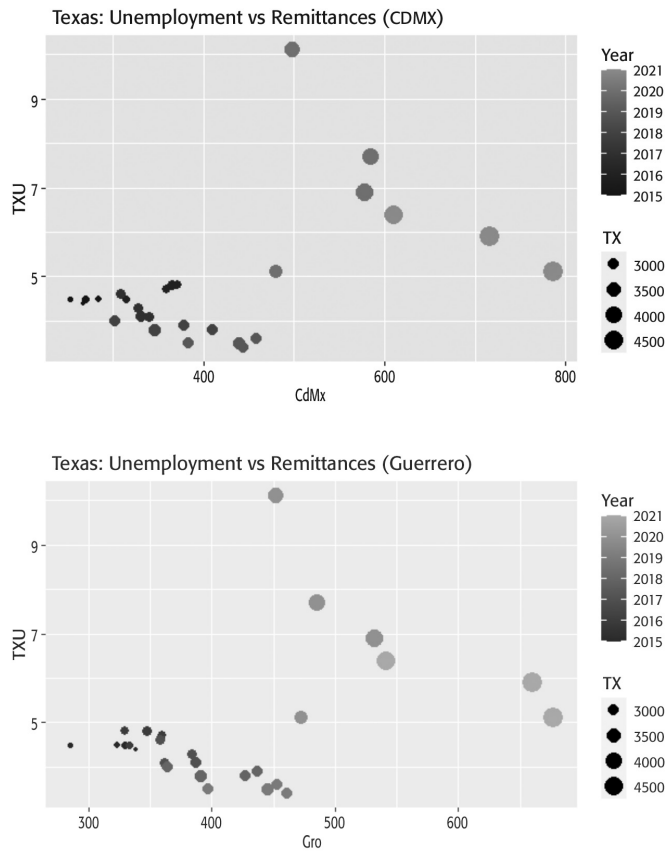


Source: Compiled by Gerardo Reyes based on INEGI (2022) and USBLs (2022).

Figure 5
TEXAS: UNEMPLOYMENT VS. REMITTANCES AND OVERDOSE DEATHS PER YEAR

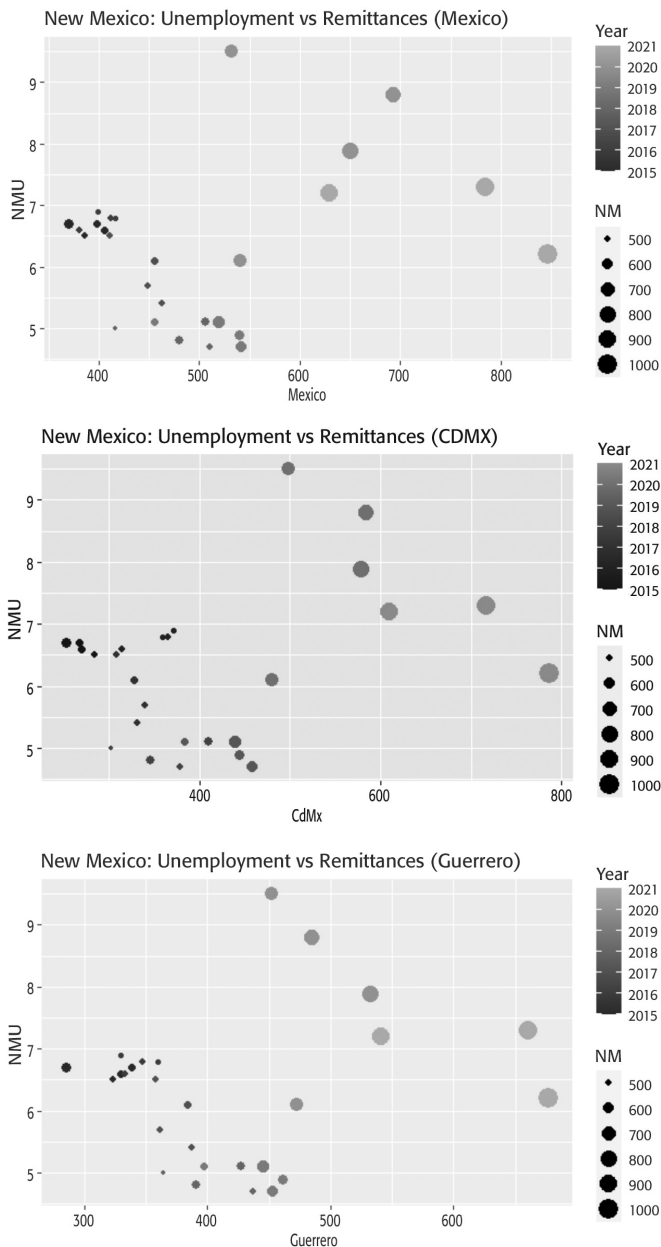


Figure 5
(continuation)



Source: Compiled by Gerardo Reyes based on INEGI (2022) and USBLS (2022).

Figure 6
NEW MEXICO: UNEMPLOYMENT VS. REMITTANCES
AND OVERDOSE DEATHS PER YEAR



Source: Compiled by Gerardo Reyes based on INEGI (2022) and USBLs (2022).

In figure 4 we can see first a correlation between unemployment in California and remittances in the States of Mexico; California vs. Jalisco; California vs. Michoacan; California vs. Mexico City and California vs. Guerrero. The size of the spheres represents California's number of drug overdose deaths in thousands and the gray color the year in which they occurred. Smaller spheres colored in dark gray represent numbers taking place between 2015 and 2019 and indicate a normal correlation between lower rates of unemployment and larger number of remittances by the five states. However, as spheres turn bigger and lighter gray (in all five cases occurring between 2020 and 2021), to a larger the number of drug overdose deaths, corresponds a larger number of remittances and a higher rate of unemployment. In fact, the COVID-19 pandemic was a game changer since bigger spheres appear in the upper right area of the graph. The correlation between unemployment and remittances is still negative but reflect higher levels of unemployment and larger numbers of overdose deaths; all taking place between 2020 and 2021 as the lighter gray color spheres indicates. The same pattern can be observed between unemployment in California and remittances in Jalisco, Michoacan, Mexico City and Guerrero. Therefore, the COVID-19 pandemic affected the correlation unemployment-remittances by creating two episodes: in the first one 2015–2019, the correlation is negative with smaller and deep gray spheres, portraying a falling unemployment rate with increasing number of the remittances; in the second, higher unemployment rates are correlated with much larger average of remittances per month. Thus, we can sustain the hypothesis that Mexico's spike in remittances is not correlated with historical low rates of unemployment and this boom in remittances coincides with higher prices of synthetic drugs and larger numbers of drug overdose deaths. The same pattern with slight differences can be observed in Texas (figure 5) and New Mexico (figure 6), respectively.

CONCLUSIONS

Based on the analysis made from publicly available data, we found answers to the questions posed at the beginning of this paper. First, there had been structural changes in Mexican migration since 1970. Mexicans continued to migrate to the borderlands but as the migration policy became stricter, they began to splinter into other regions of the United States. There was an important contraction in migration flow in the first decade of the 21st century, especially during the Great Recession in 2009 and the Obama administration, but in 2017 Mexican migration rebounded and then increased sharply during the COVID-19 pandemic. Secondly, the presence of Mexican immigrants in the northeast region of the United States, where the opioid crisis has been most acute,

proves to be meaningless. That means that the drug supply there must have been eased by U.S. domestic criminal networks. However, the share of Mexican immigrants living in borderlands turned to be highly significant while the opioid crisis there was also an issue. Mexican TCOs are responsible for the production and export of heroin, methamphetamines, and modern synthetic drugs (fentanyl). They seemed to be correlated to migrant routes and networks, since their presence in seven states that registered 41.44 percent of violent murders were also those that received 48.28 percent of remittances between 2003 and 2020. Thirdly, a first moment using EDA showed a significant positive correlation between drug overdose deaths and remittances in these seven states and borderlands as well as New Jersey and New York. However, the highest significant correlations were found between California and Texas versus Mexico, Jalisco, Michoacan, Mexico City and Guerrero, respectively, and between New Mexico versus the State of Mexico, Mexico City and Guerrero. In a second moment, a correlation was run between unemployment rates in the borderlands and remittances received in the seven Mexican states, indicating at the same time, the number of drug overdose deaths and the year in which they took place. In all three U.S. borderland states, the graphs show that COVID-19 made a dent in this matter. From 2015–2019 the correlation between unemployment and remittances was negative, so to a smaller extent, the unemployment rate corresponds a higher level of remittances. That result follows the fundamentals of economic theory. However, from 2020 to 2021, the correlation was also negative but at higher levels of unemployment and larger amounts of remittances, both matching with larger number of drug overdose deaths. This could either be the result of more migrants working in the United States or higher revenues obtained by Mexican TCOs due to higher drug prices during the lockdowns and freezing of economic activity during the COVID-19 pandemic. This conclusion represents a single approach to a complex and dynamic phenomenon, and it is based on public data.

BIBLIOGRAPHY

ABI-HABIB, MARIA

- 2022 “‘El conflicto de nunca acabar’: residentes de Michoacán están atrapados en la guerra de los cárteles,” *The New York Times*, May 4, <https://www.nytimes.com/es/2022/05/04/espanol/mexico-cartel-michoacan.html>

ANIMAL POLÍTICO

- 2020 “Estos son los 4 grupos delictivos que operan en el Estado de México. La Sedena tiene identificados a cuatro cárteles en el Edomex. Dos operan a través

de su alianzas para cerrar el paso a otro," June 25, <https://www.animalpolitico.com/2020/06/grupos-delictivos-operan-edomex-cdmx-carteles/>

BANXICO (BANCO DE MÉXICO)

2022 *Remesas por entidad federativa*, Sistema de Información Económica, January 30, <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA79>

BATALOVA, E. I.

2020 *Mexican Immigrants in the United States*, November 5, Migration Policy Institute, <https://www.migrationpolicy.org/>

BRITO, STEVE, ANA CORBACHO, and RENÉ OSORIO

2014 "Remittances and the Impact of Crime in Mexico," Inter-American Development Bank Working Paper Series No. IDB-WP-514, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/115477/1/IDB-WP-514.pdf>

BROTHERTON, P. K.

2018 *Immigration Policy in the Age of Punishment*, New York, Columbia University Press.

CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION

2022 *National Center for Health Statistics*, May 20, https://data.cdc.gov/browse?category=NCHS&sortBy=last_modified

CHIQUIAR, DANIEL, and ALEJANDRINA SALCEDO

2013 "Mexican Migration to the United States: Underlying Economic Factors and Possible Scenarios for Future Flows," November, Banco de México, Working Papers, <https://www.banxico.org.mx/publications-and-press/banco-de-mexico-working-papers/%7B277A15D7-3934-82D3-D760-AF02B8BF8037%7D.pdf>.

(DEA) DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION

2021 *National Drug Threat Assessment*, Washington, D.C., U.S. Department of Justice, https://www.dea.gov/sites/default/files/2021-02/DIR-008-21%202020%20National%20Drug%20Threat%20Assessment_WEB.pdf

GONZALEZ-BARRERA, ANA

- 2020 "Before COVID-19, More Mexicans Came to the U.S. than Left for Mexico for the First Time in Years," Pew Research Center, July, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/07/09/before-covid-19-more-mexicans-came-to-the-u-s-than-left-for-mexico-for-the-first-time-in-years/#:~:text=The%20main%20change%20in%20net,The%20number%20of%20Mexican%20immigrants>

INEGI (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA)

- 2022 "Defunciones por homicidios," *Mortalidad*, April 30, <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp>

KFF (KAISER FAMILY FOUNDATION)

- 2022 "Opioid Overdose Death Rates and All Drug Overdose Death Rates per 100,000 Population (Age-Adjusted)," *State Health Facts*, May 5, <https://www.kff.org/other/state-indicator/opioid-overdose-death-rates/?currentTimeframe=0&sortModel=%7B%22colId%22:%22Location%22,%22sort%22:%22asc%22%7D>

KAMP, J.

- 2022 "Drug-Overdose Deaths Reached a Record in 2021, Fueled by Fentanyl," *The Wall Street Journal*, May 11, <https://www.wsj.com/articles/drug-overdose-deaths-reached-a-record-in-2021-fueled-by-fentanyl-11652277600>

LI NG, JUAN JOSÉ

- 2022 *México | Empleo de migrantes mexicanos se contrajo 20% en la pandemia, pero ya están 3.2% arriba*, 1 de abril, BBVA Research, https://www.bbvarsearch.com/wp-content/uploads/2022/04/20220401_Remesas_Mexico.pdf, accessed April 1, 2022.

MARTIN, M. O.

- 2022 "Family Remittances in 2021: Is Double-Digit Growth the New Normal?," *The Dialog*, March 29, <https://www.thedialogue.org/analysis/family-remittances-in-2021-is-double-digit-growth-the-new-normal/>

MASSEY, DOUGLAS S., JACOB S. RUGH, and KAREN A. PREN

- 2010 "The Geography of Undocumented Mexican Migration," *Mexican Studies = Estudios mexicanos*, vol. 26, no. 1, pp. 129-152, DOI: <https://doi.org/10.1525/msem.2010.26.1.129>

MIGRATION POLICY INSTITUTE

- 2020 "Mexican Migrants in the United States," *Migration Information Source*, November 5, https://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states-2019?gclid=Cj0KCQjwspKUBhCvARIsAB2IYusujR8j9q65o3Ogb24WNIY4k5zbb_R4W9HRhzjWg83s-l9JesGaalEaAuRxEALw_wcB

PAARLBERG, MICHAEL AHN

- 2022 "Transnational Gangs and Criminal Remittances: A Conceptual Framework," *Comparative Migration Studies*, vol. 10, no. 24, DOI: <https://doi.org/10.1186/s40878-022-00297-x>

PINEDA, A. C.

- 2021 "Operan en Oaxaca al menos 4 cárteles de la droga," *El Imparcial*, August 11, <https://imparcialoaxaca.mx/oaxaca/557919/operan-en-oaxaca-al-menos-4-de-carteles-de-la-droga/>

RAVELO, R.

- 2016 *México en manos del narcotráfico*, Mexico City, Penguin.

USBLS (U.S. BUREAU OF LABOR STATISTICS)

- 2022 *Employment and Unemployment*, Regional and State Unemployment, February 25, <https://www.bls.gov/news.release/srgune.toc.htm>

Factores determinantes del nivel salarial en la industria automotriz terminal en México

Determining Factors for Wage Levels in Mexico's Terminal Automobile Industry

KAREN ESTEFANÍA SÁNCHEZ GONZÁLEZ*

RESUMEN

Se analizan los factores etapa de establecimiento, región de destino, país de origen y sindicato como determinantes del salario integrado anual de trabajadores sindicalizados, utilizando contratos colectivos de trabajo del año 2019 de veinte empresas armadoras automotrices. Empleamos análisis Kruskal Wallis y pruebas Dunn-Bonferroni para determinar si existieron diferencias salariales, y encontramos que a partir de la tercera etapa de establecimiento decrecieron los salarios; las regiones centro y norte mostraron salarios altos; occidente y centro-norte, bajos; en país de origen las empresas europeas obtuvieron salarios altos, y las de origen asiático, salarios bajos; en sindicatos afiliados a la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (Fesebs), mayores salarios; y a la Federación Nacional de Sindicatos Independientes (FNSI), salarios bajos.

Palabras clave: salarios, industria automotriz, México, sindicatos.

ABSTRACT

This article analyzes the establishment stage, the destination region, country of origin, and the specific union as factors that determine the comprehensive annual yearly wage of unionized workers. To do that, the authors look at the 2019 collective bargaining agreements for twenty auto assembly companies, using a Kruskal Wallis analysis and Dunn-Bonferroni tests to determine if wage differences existed. They found that, starting with the third stage of establishment, wages decreased; the central and northern regions had higher wages, while those in the western and central-northern regions were lower. Regarding country of origin, European firms offered high wages, and Asian-owned firms, lower ones. Workers who were members of the Federation of Unions of Goods and Services Companies (Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios, or FESEBS) earned higher wages, and the wages of those in the National Federation of Independent Unions (Federación Nacional de Sindicatos Independientes, or FNSI) were lower.

Key words: wages, auto industry, Mexico, unions.

* El Colegio de la Frontera Norte (El Colef); <karens1z9@gmail.com>.

INTRODUCCIÓN

La industria automotriz mexicana es considerada un propulsor económico: a nivel mundial, México ocupa el séptimo puesto como productor de vehículos ligeros y de motores, es el tercer mayor exportador de vehículos y el cuarto exportador de autopartes (Deloitte, 2020). Esta industria aporta al producto interno bruto (PIB) nacional el 3 por ciento y al PIB manufacturero el 16 por ciento; es la principal generadora de divisas, con una participación del 20 por ciento en la inversión extranjera directa (IED) total (Deloitte, 2020). En empleo participan 1 900 000 trabajadores (900 000 directos y 1 000 000 indirectos) a lo largo de la cadena de suministro (AMIA, 2018). En cuestión sindical se trata de una industria altamente sindicalizada en México (González Velasco, 2021). Todos estos indicadores demuestran un gran impacto económico del sector automotriz en México; no obstante, el desempeño salarial va por otro camino. Desde este planteamiento, este artículo busca estudiar los factores que se encuentran asociados al decrecimiento del nivel salarial en un sector que se vincula de forma tan estrecha tanto a la economía mundial, y particularmente a la economía estadounidense, como al empleo en México.

El deterioro de los salarios en la industria automotriz mexicana es un tema que ya ha sido ampliamente abordado. La literatura académica ha evidenciado, mediante diversos estudios de caso en empresas automotrices terminales de México, los bajos salarios que existen; estos estudios han utilizado diferentes fuentes de datos como encuestas (Hernández, 2016; 2018), entrevistas con trabajadores (Morales y López, 2018; Salinas *et al.*, 2018; Sánchez González, 2018; García-Jiménez *et al.*, 2021) y contratos colectivos de trabajo (Covarrubias, 2014; 2019; Covarrubias y Bouzas, 2016; Arciniega, 2018; Maza *et al.*, 2018; Reyes *et al.*, 2018). Pero a pesar de que hay una amplia variedad de estudios existe poca atención al análisis de las prestaciones, las cuales representan una parte considerable del salario. La literatura da pormenores de las condiciones salariales y sus prestaciones, pero no se establecen asociaciones macro entre qué factores son los que determinan el salario; sólo se limitan a describir el caso en algunas empresas y regiones. Estudios como el de Covarrubias (2019), por ejemplo, concluyen que no existe en la industria automotriz ningún patrón salarial a nivel regional, firma o antigüedad. Basándonos en otro estudio previo (García *et al.*, 2021), se encontró que la región sí estaba asociada con el salario; asimismo, el reciente depósito de los contratos colectivos para su acceso público permite subsanar algunos datos cuantitativos que estudios anteriores no consideraban, como el salario anual integrado.

Por esa razón el presente artículo busca evaluar otros factores importantes no analizados previamente, como el periodo en que se establecieron operaciones, el país

de origen de la empresa, la región donde se ubica la planta y el sindicato al cual se encuentra adherido su contrato colectivo.

Este análisis busca realizar una aproximación a los factores que determinan el salario integrado anual de trabajadores sindicalizados, con base en los contratos colectivos de trabajo del año 2019 para veinte empresas armadoras finales del sector automotriz mexicano. Se analizan como factores determinantes del salario: *a*) la ola (fecha de establecimiento de la planta); *b*) la región de destino; *c*) el país de origen y *d*) el sindicato. Como metodología se emplearon pruebas Kruskal Wallis para determinar si existieron diferencias estadísticamente significativas entre grupos y pruebas Dunn-Bonferroni entre pares de grupos para descubrir el origen de las diferencias.

ESTADO DEL ARTE

La evidencia empírica que explica la importancia de los periodos en los cuales se establecen las operaciones de manufactura de las empresas y su vínculo con las condiciones laborales y salarios se puede ejemplificar claramente con el caso de China y su sector automotriz. En ese país se encontró que hay una fuerte asociación entre los nuevos sitios de trabajo (empresas desarrolladas en la última década) y la alta intensidad en el empleo, la cual, además de haber aumentado significativamente en los últimos años, se basa en el empleo de trabajadores jóvenes (Lüthje *et al.*, 2013; Lüthje y Tian, 2015). Esto contrasta con plantas establecidas previamente (en las décadas de los años ochenta y noventa), cuando los trabajadores eran mayores y habían logrado acumular años de antigüedad (Lüthje, 2014). De hecho, los trabajadores empleados durante los años ochenta y noventa son considerados una especie de “aristocracia obrera” en China (Lüthje, 2014). Otra evidencia se encuentra en un estudio realizado en Hungría dentro de empresas del sector automotriz terminal, el cual encuentra que la planta de Audi en Győr, establecida en 1993, paga salarios altos, mientras que la planta de Mercedes-Benz en Kecskemét, que inicia operaciones en 2012, paga salarios bajos (Arendas, 2016).

Ahora bien, varios autores como Coughlin *et al.* (1991) o Friedman y Fung (1996) vinculan las regiones y los salarios por medio de los costos de producción, fundamentalmente costos salariales. Al respecto, autores como Sengenberger y Pyke (1992) destacan el “camino bajo” como una forma de competir globalmente a través de bajos costos laborales, y otros autores como Jürgens y Krzywdzinski (2009b) resaltan la importancia de los entornos de mercado laboral desregulados. Esto ha suscitado que las empresas busquen opciones de ubicación en regiones de bajo costo laboral y que sean atractivas para funciones intensivas en mano de obra (Bailey y De Propriis,

2014; Guzman, 2015). Bajo esta perspectiva, el sector automotriz es el que presenta una mayor tendencia hacia la deslocalización de su producción de países con salarios altos hacia países con salarios bajos (Kinkel y Maloca, 2009).

En cuanto al origen del capital, varios estudios sugieren que el país de origen de una empresa influye en sus actitudes hacia las normas y las relaciones laborales en el extranjero (Krzywdzinski, 2014). Evidencia empírica ha encontrado que, en Alemania, los representantes de los trabajadores, a través de los sindicatos o comités de empresa, han institucionalizado los derechos de codeterminación y existen desde hace mucho tiempo tradiciones de negociación colectiva a nivel industrial (Krzywdzinski, 2014). En ese país los comités de empresa poderosos pueden hacer cumplir la transferencia de “asociación social” en las relaciones laborales con emplazamientos en el extranjero (Bluhm, 2007; Krzywdzinski, 2011). También existe evidencia de que las grandes empresas alemanas ven las relaciones laborales como parte de la cultura de su empresa, y buscan transferir dichas prácticas al extranjero (Jürgens y Krzywdzinski, 2009a; Tholen *et al.*, 2006).

En cuanto a la relación entre sindicalismo y salarios, la literatura especializada sostiene que el desplazamiento de la producción hacia países con sindicatos débiles y barreras descentralizadas socavan las estructuras de negociación centralizadas y conducen a concesiones de negociación, como ilustra la erosión de la negociación a nivel de industria en Alemania (Hassel, 2002). También se han encontrado evidencias respecto a que los bajos salarios y la baja seguridad laboral han significado un alto nivel de conflicto potencial; para limitar esos conflictos, las empresas han buscado debilitar o evadir la representación de los empleados a través de los sindicatos (Jürgens y Krzywdzinski, 2009a; 2009b). También existe evidencia de que las empresas automotrices en Hungría, a partir de la última década, han logrado debilitar el papel de los sindicatos, lo cual ha provocado que el empleo sea más flexible, barato y con mano de obra local extremadamente vulnerable (Arendas, 2016).

Habiendo señalado la importancia de los cuatro factores seleccionados y asociados con la determinación del salario (antigüedad de la empresa, el país de origen, la región de localización y la organización de los trabajadores), pasamos a la metodología y los resultados del análisis.

DATOS Y CÁLCULOS

La fuente de datos que se utiliza es el Sistema Nacional de Contratos Colectivos de México de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Este organismo y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje recopilan y publican datos de los contratos

colectivos por entidad federativa y rama de actividad. Se seleccionaron los contratos de veinte empresas del sector automotriz terminal que estuvieran firmados entre empresas, trabajadores sindicalizados y sindicatos durante el año 2019. Fue seleccionado este año ya que era el más reciente y disponible en todas las empresas.

¿Por qué estudiar los contratos colectivos de trabajo? Son una fuente de datos óptima, ya que se trata de un convenio celebrado entre empresas, sindicatos y trabajadores, que tiene como objetivo establecer las condiciones laborales en un centro de trabajo. Además, interviene la autoridad laboral mexicana, en este caso, la Junta de Conciliación y Arbitraje, lo que brinda legitimidad al contrato y a la relación laboral; asimismo, contiene conocimiento novedoso y original con respecto a jornadas de trabajo, monto de salarios, días de descanso y vacaciones, entre otros datos.

La unidad de análisis en este estudio es el salario integrado anual, que fue sustraída después de un proceso de indagación en los contratos colectivos de veinte empresas del sector automotriz terminal (universo) del periodo de 2019. Se seleccionaron variables cuantitativas que ayudaran a calcular la unidad de análisis en cuestión. Se utilizaron los salarios diarios tabulados por categoría salarial y las prestaciones correspondientes que fueron diferentes para cada una de las empresas estudiadas.

Para calcular el salario integrado anual, primero se realizaron los cálculos para obtener el salario anual; se utilizó el dato de salario diario tabulado por categoría salarial en cada una de las veinte empresas. Este dato se multiplicó por el factor de 30.4, el cual es un promedio para calcular el salario mensual; posteriormente se multiplicó por doce meses del año, como a continuación se observa la fórmula:

$$\text{salario bruto anual} = \text{salario diario} * 30.4 * 12 \text{ meses del año}$$

Las prestaciones que fueron utilizadas en el cálculo, debido a su variación entre empresas y su disponibilidad para todos los contratos (empresas), fueron aguinaldo, vacaciones, prima vacacional y fondo de ahorro. Los cálculos no incluyeron en ningún caso la prima de antigüedad (dato no especificado con frecuencia en los contratos); utilidades (dato no especificado con frecuencia en los contratos, cifra discrecional y cambiante año con año de las empresas); y descansos-días festivos trabajados (se consideran homogéneos, según lo estipulado en la Ley Federal de Trabajo y no presentaron variaciones). Asimismo, la empresa china JAC (Jianghai Automobile Company) en su contrato colectivo no estableció fondo de ahorro, por lo que no se consideró en su cálculo.

Posteriormente, para cada nivel salarial correspondieron montos de prestaciones específicos para cada empresa. Su cálculo fue dependiente del nivel salarial y el año de antigüedad, ya que en los contratos los datos de prestaciones se relacionan

con la antigüedad. Se realizaron cálculos para uno, cinco y diez años de antigüedad, debido a que fueron los intervalos especificados en los contratos colectivos de todas las empresas.

La ecuación utilizada para el cálculo del salario integrado anual se compone del siguiente factor:

Categoría salarial:

salario integrado anual = (salario diario * 30.4 * 12) + aguinaldo (antigüedad 1, 5 y 10) + vacaciones (antigüedad 1, 5 y 10) + prima vacacional (antigüedad 1, 5 y 10) + fondo de ahorro (antigüedad 1, 5 y 10).

La ecuación que se empleó para el cálculo del salario integrado anual originó 567 datos, los cuales se utilizaron en los análisis histograma y Kruskal Wallis, como a continuación detallamos.

El histograma es una representación gráfica que mostró la distribución de los salarios integrados anuales; las frecuencias representaron el número de veces que se repitió un valor dentro del intervalo, en este caso, el valor del salario integrado anual. El histograma nos proporcionó una vista general de la distribución de los salarios integrados anuales. Empleamos la regla de Sturges: $\text{Log}(n) * 3.322 + 1$ para obtener las frecuencias, sus porcentajes y el porcentaje acumulado. El número de datos en este análisis fue de 567.

Finalmente, se realizaron gráficos de salarios anuales promedios para conocer el porcentaje del salario anual y las prestaciones anuales, durante las etapas que denominamos en este artículo olas de establecimiento de las empresas.

MÉTODO NO PARÁMETRICO KRUSKAL WALLIS Y PRUEBAS POST HOC DUNN-BONFERRONI

Para encontrar diferencias estadísticas entre factores se utilizaron pruebas Kruskal Wallis para distribuciones no paramétricas (ya que los datos no obedecían a una distribución normal paramétrica) y pruebas post hoc de Dunn con corrección Bonferroni para encontrar las diferencias entre pares de grupos. El número total de observaciones fue 567 datos en cada uno de los casos (ola, región, origen del capital y sindicato). Los 567 datos se generaron utilizando el cálculo descrito anteriormente (salario integrado anual).

Los factores en los cuales se agruparon el universo de datos fueron:

1. Número de ola. Se refiere al periodo de establecimiento de las empresas en México que comprenden la segunda ola (1962-1978); tercera ola (1979-1993) y cuarta ola (1994- 2021).
2. Región. Se refiere a la ubicación geográfica de las empresas en México, que comprenden cuatro regiones:
 - Centro (Estado de México, Puebla, Morelos e Hidalgo);
 - Norte (Chihuahua, Sonora, Coahuila, Baja California y Nuevo León);
 - Occidente (Aguascalientes y Jalisco) y
 - Centro-Norte (San Luis Potosí y Guanajuato).
3. País de origen: estadounidenses, europeas (Alemania) y asiáticas (japonesas, coreanas y chinas).
4. Sindicato. Se refiere a la central obrera a la que el sindicato de la empresa se encuentra afiliado:
 - CTM (Confederación de Trabajadores de México),
 - Fesebs (Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios),
 - Independientes,
 - FNSI (Federación Nacional de Sindicatos Independientes) y
 - Conasim (Confederación de Agrupaciones Sindicales Mexicanas).

CORRELACIONES LINEALES

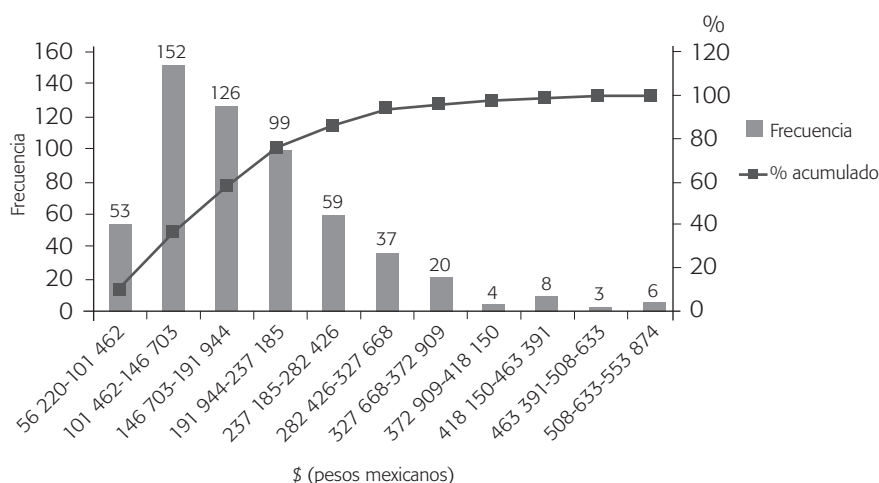
Se realizaron correlaciones lineales para conocer la relación que existía entre los salarios anuales y las prestaciones anuales de las veinte empresas; para ello, se utilizaron los datos de éstas y se hicieron correlaciones lineales para conocer el coeficiente de correlación.

Adicionalmente se realizaron correlaciones lineales para conocer el vínculo entre los salarios integrados anuales y datos de producción-exportación; los datos numéricos fueron extraídos del “Registro administrativo de la industria automotriz de vehículos ligeros” del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El resultado fue un coeficiente de correlación del $R^2 = 34$ por ciento (datos no mostrados), debido a su baja correlación lineal.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En la gráfica 1 se muestra el histograma con la distribución de los salarios integrados anuales. La gráfica 1 muestra que los datos con menores salarios integrados anuales (56 220-101 462 pesos) no fueron los que obtuvieron mayores frecuencias; este intervalo sólo presentó el 9 por ciento de los datos. Las frecuencias mayormente representadas en la distribución salarial (101 463-237 185 pesos), reunieron un total de 377 observaciones y representaron un 67 por ciento de los datos. Los intervalos 237 185-553 874 pesos mostraron un total de 137 observaciones y representaron un 24 por ciento. Esto indica que los salarios integrados anuales están concentrados en tres categorías salariales: 101 462-146 703 pesos, 146 703-191 944 pesos y 191 944-237 185 pesos.

Gráfica 1
DISTRIBUCIÓN DE SALARIOS INTEGRADOS ANUALES,
SEGÚN CATEGORÍAS SALARIALES EN CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO
DE ENSAMBLADORAS AUTOMOTRICES
(finales de 2019)



Fuente: Elaboración propia con base en STPS (s. f.: 20 contratos colectivos de trabajo).

Respecto a las diferencias estadísticas de niveles salariales agrupados en factores, el análisis Kruskal Wallis muestra diferencias estadísticamente significativas ($p < 0.001$) entre los salarios integrados de las diferentes olas (véase el cuadro 1). Los análisis de comparación entre pares de grupos de Dunn con corrección Bonferroni mostraron diferencias entre todas las combinaciones posibles (véase el cuadro 2).

Cuadro 1
MEDIAS Y ESTADÍSTICOS DE PRUEBAS KRUSKAL WALLIS

Factor	Valor p	Grupo	Media
Ola	< 0.001	Segunda ola	246 451
		Tercera ola	205 003
		Cuarta ola	141 827
		Centro	237 214
Región	< 0.001	Norte	197 106
		Occidente	153 814
		Centro Norte	136 730
		Estadounidenses	204 477
Origen del capital	< 0.001	Europeas	222 988
		Asiáticas	163 411
		CTM	190 491
		FESEBS	258 490
Sindicato	< 0.001	Independiente	190 097
		FNSI	151 407
		CONASIM	157 149
Total	567		
Fuente: Elaboración propia.			

Esto quiere decir que, cuando la empresa tenga menos años de operación en México, se asociará a salarios integrados más bajos. Esta disminución salarial corresponde a diferencias de medias entre las diferentes olas: la segunda ola (con salario promedio de 246 451 pesos) frente a la tercera ola (205 002 pesos) con una diferencia de 41 448 pesos y una diferencia de 63 175 pesos entre el salario promedio de la tercera ola (205 002 pesos) frente a la cuarta ola (141 827 pesos). La temporalidad y el contexto en el que se encuentran inmersas las empresas cuando inician operaciones son cruciales en la determinación de los salarios; pueden prolongar en el tiempo los salarios altos o perpetuar bajos salarios, como a continuación discutimos.

Los salarios altos durante la segunda ola (1962-1978) son analizados por Aguilar (1978) y Quiroz (2004); durante esa fase histórica la industria automotriz vivía una etapa de expansión y desarrollo real, lo cual permitió perfilarla como principal fuente generadora de ocupación, acompañada de condiciones laborales atractivas en salarios, prestaciones, sindicalización y estabilidad (Carrillo, 1993). Durante la tercera ola (1979-1993) la industria automotriz entra en una fase de reestructuración económica y apertura externa (Covarrubias y Bouzas, 2016); con ello, sus objetivos eran elevar la

productividad y entrar al modelo de exportaciones. Esto transformó de forma negativa las condiciones de trabajo, lo que llegó a contrastar con las plantas de los años sesenta (segunda ola) (Moreno Brid, 1996). Los cambios salariales durante la cuarta ola se propiciaron debido a nuevas políticas que incentivaron las exportaciones (Carrillo, 1991; Arteaga, 2003); esto provocó la reorganización global con el mercado de América del Norte (Álvarez, 2016). Esta reorganización formuló políticas con el objeto de evadir regulaciones sociales y así adquirir una ventaja competitiva en el mercado (Bernaciak, 2014), lo cual originó salarios más bajos en las inversiones que se instalaron a partir de 1994, por lo que las nuevas inversiones se ubicaron en regiones con bajos salarios (Stanford, 2010; Covarrubias, 2014) y poca o nula experiencia sindical.

Cuadro 2
ESTADÍSTICOS DE PRUEBAS POST HOC DE DUNN-BONFERRONI

Factor	Comparación de pares de grupos	p-valor
Ola	Cuarta – Tercera	.000
	Cuarta - Segunda	.000
	Tercera – Segunda	.000
Región	Centro-norte – Occidente	.240
	Centro-norte – Norte	.000
	Centro-norte – Centro	.000
	Occidente – Norte	.001
	Occidente – Centro	.000
	Norte – Centro	.000
Origen del capital	Asiáticas – Estadounidenses	.000
	Asiáticas – Europeas	.000
	Estadounidenses – Europeas	.254
Sindicato	FNSI – CONASIM	1.000
	FNSI – Independiente	.106
	FNSI – CTM	.004
	FNSI – FESEBS	.000
	CONASIM – Independiente	1.000
	CONASIM – CTM	1.000
	CONASIM – FESEBS	.000
	Independiente – CTM	1.000
	Independiente – FESEBS	.000
	CTM – FESEBS	.000
Total	567	
Fuente: Elaboración propia.		

Respecto a la región, se encontraron diferencias estadísticamente significativas ($p \leq 0.001$) entre salarios integrados. El análisis post hoc arroja diferencias entre las regiones geográficas, con la excepción en la comparación entre las parejas occidente y centro-norte.

Los salarios presentan variaciones entre las diferentes regiones geográficas de México. Los promedios salariales más altos se tienen en el centro (237 214 pesos) (Cuautitlán, Puebla, Cuernavaca, Toluca y Ciudad Sahagún); luego se posiciona la región norte (197 105 pesos) (Chihuahua, Hermosillo, Ramos Arizpe, Tijuana y Pesquería), seguida de occidente (153 813 pesos) (Aguascalientes y El Salto), y la peor pagada es la región centro-norte (136 729 pesos) (San Luis Potosí, Celaya, Irapuato y Salamanca). La diferencia salarial entre regiones se explica a través de la distinción entre *brownfields* o viejos sitios de trabajo con rigideces institucionales (en este caso la región centro) y *greenfields*, nuevos sitios de trabajo que ofrecen apertura y flexibilidad (regiones norte, occidente y centro-norte) (Carrillo, 1991; Covarrubias, 2014). Las empresas emigraron de *brownfields* y abrieron plantas en *greenfields* del norte de México, motivadas por los bajos salarios y las formas de organización sindical dúctiles que ahí se ofrecían (Carrillo, 1991; Arteaga, 2003; Covarrubias, 2000). En este sentido, Covarrubias (2014) afirma que sí se puede afirmar que todas las empresas que tienen los mejores salarios son *brownfields* —incluyendo en éstas a las de edad intermedia, que hace tiempo dejaron de ser *greenfields* (empresas que se ubican en el norte)—, tal y como señalan los resultados de esta investigación. De esta forma, el factor ola se relaciona claramente con el factor región.

Con respecto al origen del capital, se encontraron diferencias estadísticamente significativas ($p \leq 0.001$) entre los salarios integrados. El análisis post hoc arroja diferencias entre el país de origen, exceptuando la comparación entre estadounidenses y europeas.

Los resultados indican que las empresas de origen europeo (alemanas) son las que mejores salarios integrados pagan a sus trabajadores, seguidas por las de origen estadounidense, y finalmente las que tienen los salarios integrados más bajos son las de origen asiático; ahí entran las empresas japonesas, coreanas y chinas. Los promedios para las estadounidenses, europeas y asiáticas son 204 477, 222 988 y 163 411 pesos, respectivamente.

Aunque Covarrubias (2014: 26) ha indicado que no existe un patrón claro en salarios que diferencie a las empresas por su nacionalidad o el origen del capital, los resultados señalan que sí hay diferencias entre origen del capital, lo que evidencia alarma por las inversiones asiáticas (y sobre todo las chinas).

Finalmente, el factor sindicato también arrojó diferencias estadísticamente significativas ($p \leq 0.001$) entre los salarios integrados. El análisis post hoc arroja diferencias entre el sindicato de adscripción, exceptuando la comparación entre grupos como

FNSI y Conasim, FNSI e Independiente, Conasim e Independiente, Conasim y CTM, así como Independiente y CTM.

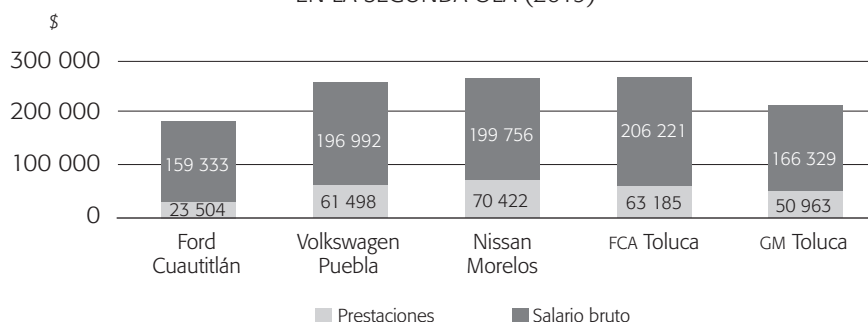
De forma particular, los resultados arrojan que la central sindical CTM tiene a la mayoría de las empresas estudiadas. Los salarios de las empresas que pertenecen a los sindicatos que pertenecen a la CTM son estadísticamente diferentes de Fesebs, adscripción sindical que cuenta con los salarios integrados más altos. Las pruebas post hoc indican también que los salarios de Fesebs (empresa con el mayor promedio salarial) son estadísticamente diferentes a los que ofrecen las empresas que tienen adscripción sindical con FNSI (con el menor promedio salarial). Los promedios para CTM, Fesebs, Independiente, FNSI y Conasim fueron de 190 491, 258 490, 190097, 151 407 y 157 149 pesos, respectivamente.

Se debe señalar, de forma general, que la tasa de sindicalización ha sufrido un decrecimiento a partir de 1980 (Bensusán y Gómez, 2017; Bensusán y Middlebrook, 2013). Ahora bien, los bajos salarios que prevalecen en la CTM se explican en la reestructuración productiva a finales de la década de 1980 (tercera ola), que incluyó, como ya vimos, la relocalización de nuevas plantas y la apertura de otras alejadas del centro; esto transformó a dicha central obrera, a través de la expansión de contratos de protección al empleador y en una barrera prácticamente infranqueable contra los intentos de democratizar o crear sindicatos independientes (Bensusán, 2021; Artega, 2011). De esta manera, se activó un instrumento eficaz de adaptación de las relaciones laborales a las exigencias del cambiante modelo económico, sacrificando, cuando y donde hizo falta, los derechos individuales y colectivos de los trabajadores (Bensusán, 2021). Con respecto a la Fesebs, es una central obrera independiente que, como sostienen Covarrubias y Bouzas (2016), ha tenido recursos de poder mucho más focalizados. La Fesebs representa el parteaguas organizativo más importante del sindicalismo mexicano después de la constitución de la CTM en 1936; esto es porque está basada en la organización sindical y la negociación colectiva (López, 2006). En cambio, la FNSI conforma un sector amplio de trabajadores pacificados mediante el ejercicio de estrategias legales o paternalismos empresariales (2004). Coincidimos con Covarrubias (2014) en que el factor que se mantiene intacto cuando las regiones y empresas cuentan con sindicatos fuertes es que los salarios mejoran o se mantienen en mejores posiciones.

En concordancia con el análisis Kruskal Wallis, traemos a la discusión salarios brutos *vs.* prestaciones promedio por empresa y ola de establecimiento (véase la gráfica 2). Durante la segunda ola (de mayor a menor) se encuentran: Nissan Morelos, con 199 756 pesos (salario bruto) y 70 422 pesos (prestaciones); FCA (Fiat Chrysler Automóviles) Toluca, con 206 221 pesos (salario bruto) y 63 185 pesos (prestaciones); Volkswagen Puebla, con 196 992 pesos (salario bruto) y 61 498 pesos (prestaciones); General

Motors (GM) Toluca, con 166 329 pesos (salario bruto) y 50 963 pesos (prestaciones); y Ford Cuautitlán, con 159 333 pesos (salario bruto) y 23 504 pesos (prestaciones).

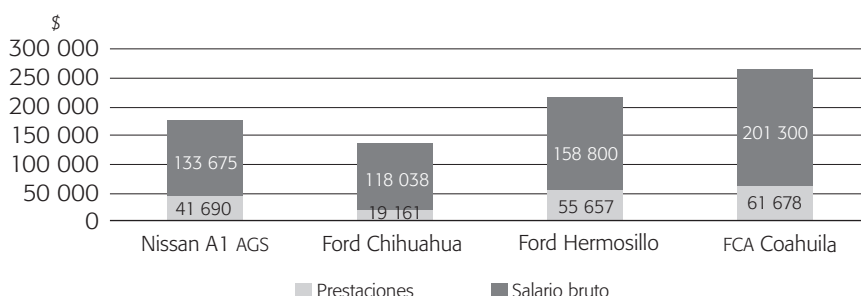
Gráfica 2
SALARIOS BRUTOS Y PRESTACIONES PROMEDIO DE EMPRESAS SURGIDAS
EN LA SEGUNDA OLA (2019)



Fuente: Elaboración propia con base en STPS (s.f.: 20 contratos colectivos de trabajo).

Luego, en la tercera ola (1979-1993), vemos decrementos en salarios integrados anuales (véase la gráfica 3). De mayor a menor: FCA Coahuila, con 201 300 pesos (salario bruto) y 61 678 pesos (prestaciones); Ford Hermosillo, con 158 800 pesos (salario bruto) y 55 657 pesos (prestaciones); Nissan Aguascalientes, con 133 675 pesos (salario bruto) y 41 690 pesos (prestaciones); y Ford Chihuahua, con 118 038 pesos (salario bruto) y 19 161 pesos (prestaciones). Observamos que existen excepciones: FCA Coahuila presenta salarios integrados anuales parecidos a los de la segunda ola; esta empresa se sale del patrón.

Gráfica 3
SALARIOS BRUTOS Y PRESTACIONES PROMEDIO DE EMPRESAS SURGIDAS
EN LA TERCERA OLA (2019)

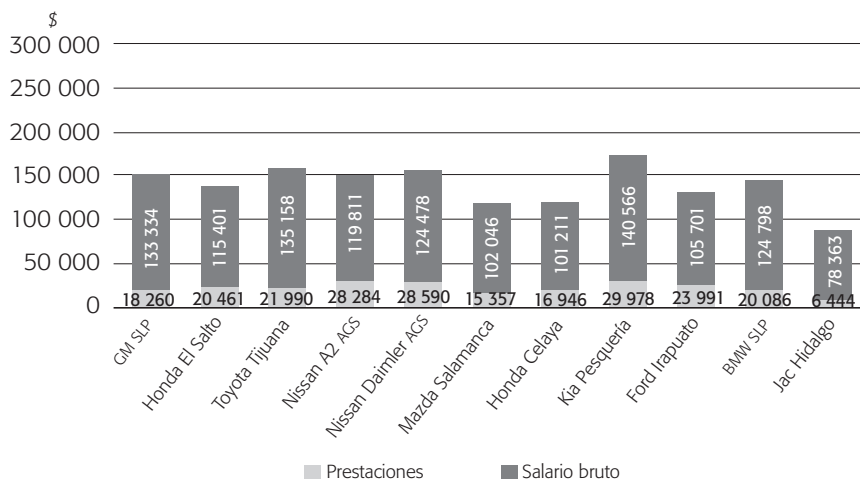


Fuente: Elaboración propia con base en STPS (s. f.: 20 contratos colectivos de trabajo).

Es durante la cuarta ola (1994-2021) que caen dramáticamente los salarios (véase la gráfica 4). De mayor a menor: Kia, Pesquería, con 140 566 pesos (salario bruto) y 29 978 pesos (prestaciones); Toyota Tijuana, con 135 158 pesos (salario bruto) y 21 990 pesos (prestaciones); Nissan-Daimler, Aguascalientes, con 124 478 pesos (salario bruto) y 28 590 pesos (prestaciones); GM San Luis Potosí, con 133 334 pesos (salario bruto) y 18 260 pesos (prestaciones); Nissan Aguascalientes, con 119 811 pesos (salario bruto) y 28 284 pesos (prestaciones); BMW (Bayerische Motoren Werke, Fábricas de Motores de Baviera), San Luis Potosí, con 124 798 pesos (salario bruto) y 20 086 pesos (prestaciones); Honda El Salto, con 115 401 pesos (salario bruto) y 20 461 pesos (prestaciones); Ford Irapuato, con 105 701 pesos (salario bruto) y 23 991 pesos (prestaciones); Honda Celaya, con 101 211 pesos (salario bruto) y 16 946 pesos (prestaciones); Mazda Salamanca, con 102 046 pesos (salario bruto) y 15 357 pesos (prestaciones); y JAC Hidalgo, con 78 363 pesos (salario bruto) y 6 444 pesos (prestaciones).

Aquí debemos aclarar que, a pesar de que en los resultados de Kruskal Wallis las empresas de origen alemán son las más altas, la única empresa que pertenece a ese resultado es Volkswagen Puebla (segunda ola): sus salarios fueron tan altos que BMW San Luis Potosí no pudo bajar el promedio; es decir, aunque BMW sea alemana, sus salarios son bajos.

Gráfica 4
SALARIOS BRUTOS Y PRESTACIONES PROMEDIO DE EMPRESAS SURGIDAS
EN LA CUARTA OLA (2019)



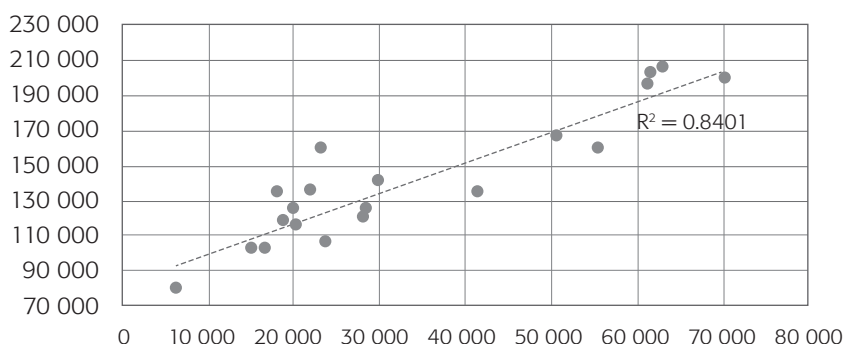
Fuente: Elaboración propia con base en STPS (s. f.: 20 contratos colectivos de trabajo).

De forma específica y complementaria, se describen estadísticos por empresa; se pueden observar los mínimos, máximos, el promedio de salario integrado, el porcentaje que representa del salario y el porcentaje que representan las prestaciones (véase el cuadro 3).

Cuadro 3 ESTADÍSTICOS POR EMPRESA ENSAMBLADORA AUTOMOTRIZ (2019)						
Empresa	Ubicación	Mín. \$	Máx. \$	Promedio salario integrado \$	% que representa el salario	% que representan las prestaciones
Ford Motor Co.	Cuautitlán	108 159	263 236	276 088	87	13
Volkswagen	Puebla	135 012	455 911	276 764	76	24
Nissan Mexicana	Cuernavaca	177 497	370 726	270 178	74	26
FCA México	Toluca	127 848	553 874	269 407	77	23
General Motors	Toluca	130 495	304 737	217 292	77	24
Nissan Mexicana	Aguascalientes	91 543	253 486	175 366	76	24
Ford Motor Co.	Chihuahua	108 175	170 326	137 199	86	14
Ford Motor Co.	Hermosillo	113 313	324 254	214 457	74	26
FCA México	Ramos Arizpe	121 116	544 251	262 977	77	23
General Motors de México	San Luis Potosí	75 164	265 589	151 594	88	12
Honda de México	El Salto	95 033	210 554	135 862	85	15
Toyota de México	Tijuana	111 252	205 258	157 149	86	14
Nissan Mexicana	Aguascalientes	73 247	224 977	148 095	81	19
Cooperation Manufacturing Plant	Aguascalientes	100 055	232 264	153 068	81	19
Mazda	Salamanca	76 047	163 305	117 403	87	13
Honda	Celaya	79 092	201 695	118 157	86	14
Kia	Pesquería	102 823	275 866	170 544	82	18
Ford	Irapuato	67 884	186 905	129 692	82	18
BMW SLP	San Luis Potosí	90 311	209 741	144 884	86	14
JAC	Hidalgo	56 220	104 804	84 807	92	8
Fuente: Elaboración propia con base en STPS (s. f.: 20 contratos colectivos de trabajo).						

Ya casi para finalizar, el resultado que arrojó la correlación lineal al someter los salarios anuales *vs.* las prestaciones anuales es que el 84 por ciento de las empresas que aumentan los salarios también aumentan las prestaciones (véase la gráfica 5).

Gráfica 5
CORRELACIÓN LINEAL DE SALARIO BRUTO Y PRESTACIONES ANUALES



Fuente: Elaboración propia con base en STPS (s. f.: 20 contratos colectivos de trabajo).

Se observa que existe una alta correlación entre el salario bruto percibido y las prestaciones. La interpretación de esto es que para las empresas estudiadas, un mayor salario bruto recibido se traduce en mayores prestaciones.

Se realizaron correlaciones lineales entre los salarios integrados anuales y datos de producción-exportación; el resultado fue un coeficiente de correlación del $R^2 = 34$ por ciento (datos no mostrados). Esto quiere decir que los salarios integrados anuales no se encuentran asociados o son determinados por la productividad que tenga la empresa, o por los niveles que se observen en sus exportaciones.

CONCLUSIONES

La información aquí presentada nos ha permitido entender cómo la industria automotriz se ha expandido y transformado profundamente, lo cual ha estado íntimamente vinculado a las ventajas comparativas de las regiones. La localización del sector automotriz inicia en el centro de México para moverse al norte, luego al occidente y finalmente al centro-norte.

Las olas muestran un claro deterioro en las condiciones laborales: de poseer altos salarios integrados anuales con sindicatos con capacidad de negociación, a bajos

salarios con contratos colectivos de protección. El periodo de establecimiento o inicio de operaciones de las empresas ha determinado que los salarios integrados anuales sean altos o bajos; en este sentido, la coyuntura experimentada, cuando entran en operaciones las empresas, ha sido crucial en la determinación de los salarios integrados anuales. Esto concuerda con el desplazamiento regional del centro hacia el norte, y posteriormente del occidente hacia el centro-norte, lo cual quiere decir que la coyuntura global y las propias decisiones de las empresas determinan en qué zonas de México se establecerán y el nivel salarial que predominará.

A su vez, esto se relaciona con los sindicatos y sus contratos colectivos. Las empresas automotrices, de acuerdo a los periodos y la región, negocian con estas organizaciones sociales desde largas luchas por los intereses de los trabajadores —como es el caso emblemático de la Fesebs—, hasta la imposición de contratos colectivos de protección por parte de las empresas.

En resumen, el análisis aquí presentado muestra que las empresas armadoras finales de la industria automotriz mexicana, que actualmente sobreviven, no dejan de transformarse tecnológicamente y de expandirse regionalmente, a la par que continúa el deterioro salarial.

Estudios futuros deberán abordar el periodo que podemos denominar la quinta ola, y que consideramos estará acompañada de inversiones asiáticas, en su mayoría chinas. Si las empresas siguen el patrón aquí mostrado, lo más seguro es que habrá un deterioro mayor de los salarios. Asimismo, habría que investigar los salarios de los trabajadores no sindicalizados, entre quienes probablemente encontraremos trayectorias salariales contrastantes, particularmente en los trabajadores calificados, como los ingenieros vinculados con las tecnologías de la Industria 4.0. En ese sentido, será necesario que la política industrial laboral sea más estricta y se oriente a mejorar los salarios y las condiciones laborales de las inversiones extranjeras que están por llegar a México. Además, la política industrial sindical debe ser dirigida hacia la democracia, para que los trabajadores puedan participar y acceder a recursos que mejoren su calidad de vida y trabajo.

FUENTES

AGUILAR, FRANCISCO

1978 “El sindicalismo del sector automotriz 1960-1976”, Cuadernos Políticos, vol. 16, no. 16, abril-junio, pp. 44-64.

ÁLVAREZ, PABLO

- 2016 “Pensando más allá de la coyuntura”, noviembre, en <https://issuu.com/mundoeje/docs/las1000_web>, consultada el 22 de julio de 2021.

ARCINIEGA, ROSA

- 2018 “Modelos de producción en la industria automotriz del Estado de México, 2005-2015”, en Enrique de la Garza y Marcela Hernández, coords., *Configuraciones productivas y laborales en la tercera generación de la industria automotriz terminal en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)/Miguel Ángel Porrúa, pp. 185-224.

ARENDAS, ZSUZSA

- 2016 “Industrial Relations in Car-manufacturing Industry: A Comparative Case Study of Audi Hungaria, Gyor and Mercedes Benz, Kecskemet”, julio, en <<http://oas.ceu.edu/sites/default/files/publications/cps-working-papers-industrial-relations-audimercedes-hungary-2016.pdf>>, consultada el 10 de octubre de 2021.

ARTEAGA, ARNULFO

- 2011 “Cambios en la organización del trabajo y su impacto en la fuerza laboral: de mano de obra a gestor de la producción. Estudio de caso en la industria automotriz en México”, tesis de doctorado, Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana plantel Iztapalapa (UAM-I), México.
- 2003 *Reestructuración productiva y relaciones laborales en la industria automotriz en México*, México, Plaza y Valdés.

ASOCIACIÓN MEXICANA DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ (AMIA)

- 2018 “Diálogo con la industria automotriz”, septiembre, en <https://www.amda.mx/wp-content/uploads/asociaciones_2018-2024_180724.pdf>, consultada el 7 abril de 2021.

BAILEY, DAVID y LISA DE PROPRIIS

- 2014 “Manufacturing Reshoring and Its Limits: The UK Automotive Case”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 7, no. 3, noviembre, pp. 379-395.

BENSUSÁN, GRACIELA

- 2021 “Determinantes institucionales y organizacionales del salario en la industria automotriz de México”, en Humberto García-Jiménez, Jorge Carrillo y

Graciela Bensusán, coords., *Salarios en tiempos de libre comercio*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), pp. 37-66.

BENSUSÁN, GRACIELA y WILLEBALDO GÓMEZ

- 2017 “Volkswagen de México: un caso de articulación positiva y fuerte pero inestable entre innovación productiva y social”, en Jorge Carrillo, Graciela Bensusán y Jordy Micheli, coords., *¿Es posible innovar y mejorar laboralmente? Estudio de trayectorias de empresas multinacionales en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

BENSUSÁN, GRACIELA y KEVIN MIDDLEBROOK

- 2013 *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)/Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)/ Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

BERNACIAK, MAGDALENA

- 2014 “Social Dumping and the EU Integration Process. European Trade Union”, junio, en <<https://www.etui.org/sites/default/files/14%20WP%202014%2006%20Social%20dumping%20and%20the%20EU%20integration%20process%20Bernaciak%20Web%20version%20EN.pdf>>, consultada el 2 de julio de 2021.

BLUHM, KATHARINA

- 2007 *Experimentierfeld Ostmitteleuropa? Deutsche Unternehmen in Polen und der Tschechischen Republik*, Verlag für Sozialwissenschaften, Netherlands, GWV Fachverlage GmbH.

CARRILLO, JORGE

- 1993 *La Ford en México: restructuración industrial y cambio en las relaciones sociales*. México, El Colegio de México (ColMex).
- 1991 “Restructuración en la industria automotriz en México”, *Estudios Sociológicos*, vol. 9, no. 27, septiembre-diciembre, pp. 483-525.

COUGHLIN, CLETUS, JOSEPH TERZA y VACHIRA ARROMDEE

- 1991 “State Characteristics and the Location of Foreign Direct Investment in the United States”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 73, no. 4, noviembre, pp. 675-678.

COVARRUBIAS, ALEJANDRO

- 2019 “La ventaja competitiva de México en el TLCAN: un caso de *dumping* social visto desde la industria automotriz”, *Norteamérica*, vol. 14, no. 1, enero-junio, pp. 89-118.
- 2014 “Explosión de la industria automotriz en México: de sus encadenamientos actuales a su potencial transformador”, marzo, en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10645.pdf>>, consultada el 1 de marzo de 2021.
- 2000 *Mercados de trabajo y subsistemas de empleo en México y Brasil*, Hermosillo, El Colegio de Sonora.

COVARRUBIAS, ALEJANDRO y ALFONSO BOUZAS

- 2016 “Empleo y políticas sindicales en la industria automotriz de México”, septiembre, en <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13017.pdf>>, consultada el 6 de marzo de 2021.

DELOITTE TOUCHE TOHMATSU LTD.

- 2020 “Perspectiva industrial de la industria automotriz”, junio, en <<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/finance/2020/Perspectiva-Industria-Automotriz-DEconosignal.pdf>>, consultada el 8 de julio de 2021.

FRIEDMAN, JOSEPH y HUNG-GAY FUNG

- 1996 “A Note on State Characteristics and the Location Choice of Foreign Direct Investment within the United States”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 78, no. 2, pp. 367-368.

GARCÍA-JIMÉNEZ, HUMBERTO, JORGE CARRILLO y GRACIELA BENSUSÁN, coords.

- 2021 *Salarios en tiempos de libre comercio*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef).

GONZÁLEZ VELASCO, ALDA

- 2021 “La reforma a la Ley Federal de Trabajo 2019 y los sindicatos de la industria automotriz en México. Puntos de partida y procesos de adaptación”, febrero, en <https://flasco.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1026/285/1/Gonzalez_VA.pdf>, consultada el 31 de agosto de 2022.

GUZMAN, LEO

- 2015 "Localization Factors from Japanese Firms in Automotive-related Industries in Mexico", *Procedia Economics and Finance*, vol. 30, pp. 265-270.

HASSEL, ANKE

- 2002 "The Erosion of the German System of Industrial Relations", *British Journal of Industrial Relations*, vol. 37, no. 3, septiembre, pp. 483-505.

HERNÁNDEZ, JUAN

- 2018 "El mercado de trabajo en la industria automotriz mexicana, 1998-2014", en Enrique de la Garza y Marcela Hernández, coords., *Configuraciones productivas y laborales en la tercera generación de la industria automotriz terminal en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)/Miguel Ángel Porrúa, pp. 57-106.
- 2016 "Fuentes oficiales y remuneración salarial en la industria automotriz mexicana", *Ciencia Económica*, vol. 6, no. 10, enero-junio, pp. 28-44.

JÜRGENS, ULRICH y MARTIN KRZYWDZINSKI

- 2009a "Changing East-West Division of Labour in the European Automotive Industry", *European Urban and Regional Studies*, vol. 16, no. 1, pp. 27-42.
- 2009b "Work Models in the Central Eastern European Car Industry: Towards the High Road?", *Industrial Relations Journal*, vol. 40, no. 6, pp. 493-512.

KINKEL, STEFFEN y SPOMENKA MALOCA

- 2009 "Produktionsverlagerung und Rückverlagerung in Zeiten der Krise", diciembre, en <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/29649/1/616612575.pdf>>, consultada el 3 de octubre de 2021.

KRZYWDZINSKI, MARTIN

- 2014 "Do Investors Avoid Strong Trade Unions and Labour Regulation? Social Dumping in the European Automotive and Chemical Industries", *Work, Employment and Society*, vol. 28, no. 6, pp. 926-945.
- 2011 "Exporting the German Work Model to Central and Eastern Europe", en Sylvie Contrepois, Violaine Delteil, Patrick Dieuaide y Steve Jefferys, eds., *Globalizing Employment Relations*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 99-116.

LÓPEZ, MARÍA

- 2006 "El sindicalismo mexicano contemporáneo", en Inés González, coord., *Los sindicatos en la encrucijada del siglo XXI*, México, Friedrich Ebert Stiftung, pp. 13-38.

LÜTHJE, BOY

- 2014 "Labour Relations, Production Regimes and Labour Conflicts in the Chinese Automotive Industry", *International Labour Review*, vol. 153, no. 4, pp. 535-560.

LÜTHJE, BOY y MIAO TIAN

- 2015 "China's Automotive Industry: Structural Impediments to Socio Economic Rebalancing", *International Journal of Automotive Technology and Management*, vol. 15, no. 3, pp. 244-267.

LÜTHJE, BOY, LUO SIQI y ZHANG HAO

- 2013 *Beyond the Iron Rice Bowl: Regimes of Production and Industrial Relations in China*, Nueva York, Campus Verlag.

MAZA, OCTAVIO, MOISÉS CHÁVEZ y PEDRO GARCÍA

- 2018 "Nissan en Aguascalientes, la joya de una corona", en Enrique de la Garza y Marcela Hernández, coords., *Configuraciones productivas y laborales en la tercera generación de la industria automotriz terminal en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)/Miguel Ángel Porrúa, pp. 225-259.

MORALES, JUAN y MARÍA LÓPEZ

- 2018 "Honda y su mercado de trabajo en la planta de El Salto, Jalisco", en Enrique de la Garza y Marcela Hernández, coords., *Configuraciones productivas y laborales en la tercera generación de la industria automotriz terminal en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)/Miguel Ángel Porrúa, pp. 131-157.

MORENO BRID, JUAN

- 1996 "Mexico's Auto Industry after NAFTA: A Successful Experience in Restructuring?", agosto, en <<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.113.9265&rep=rep1&type=pdf>>, consultada el 7 de mayo de 2021.

QUIROZ, OTHÓN

- 2004 "Clase, formación histórica y desarticulación empresarial: los obreros de la industria automotriz, 1969-1982", *Sociológica*, vol. 19, no. 55, mayo-agosto, pp. 79-111.

REYES, JUAN, GERMÁN SÁNCHEZ y MARÍA MARTÍNEZ

- 2018 "La instalación de Audi en México: la precariedad laboral como fundamento", en Enrique de la Garza y Marcela Hernández, coords., *Configuraciones*

productivas y laborales en la tercera generación de la industria automotriz terminal en México, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)/Miguel Ángel Porrúa, pp. 107-130.

SALINAS, ROLANDO, MARCO CARRILLO y CANDIL URIBE

- 2018 “Reestructuración productiva de Mazda Salamanca, Guanajuato, México”, en Enrique de la Garza y Marcela Hernández, coords., *Configuraciones productivas y laborales en la tercera generación de la industria automotriz terminal en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)/Miguel Ángel Porrúa, pp. 159-183.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, KAREN

- 2018 “La precarización laboral en la industria automotriz en 2017: los casos de General Motors en San Luis Potosí y las maquilas en Tijuana”, julio, en <<https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1013/639/1/La%20precarizaci%C3%B3n%20del%20trabajo%20en%20la%20industria%20maquiladora%20automotriz%20en%20San%20Luis%20Potos%C3%AD%20y%20Tijuana.pdf>>, consultada el 1 de marzo de 2021.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (STPS)

- s. f. “Registro de asociaciones. Secretaría del Trabajo y Previsión Social”, en <<https://registrodeasociaciones.stps.gob.mx/>>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: Ford”, en <<http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC12252009XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/bYse3FVqQpivrj6wpqRFTg&actuacion=CC-1225-2009-XII--2019-8885.pdf>>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: Volkswagen”, en <http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC4711992XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/4QuHtjBQie_oY2_vPTIlg&actuacion=CC-471-1992-XII--2020-322.pdf>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: Nissan Morelos”, en <<http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-218-1986-XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/2qPMFjwUQDKoLKkyLvnrA&actuacion=CC-218-1986-XII--2019-6179.pdf>>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: FCA Toluca”, en <<http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-7-1981XII&url=http://al>

- fresco.stps.gob.mx:8080/share/s/GHhFqiYRy2tZQL54xayNQ&actuacion=CC-7-1981-XII--2016-6229.pdf>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: GM Toluca”, en <<http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-133-1986-XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/RMv9fzWHSE2NszUImfVO8g&actuacion=CC-133-1986-XII--2019-12835.pdf>>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: Nissan A1 Aguascalientes”, en <http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-1021-2006-XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/IT5uRlNyTAeB3jbN8_kC-g&actuacion=CC-1021-2006-XII--2018-11276.pdf>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: Ford Chihuahua”, en <http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-1204-2009XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/Lze1obALQCuw_GzD8zOdW&actuacion=CC-1204-2009-XII--2019-8676.pdf>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: Ford Hermosillo”, en <<http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-123-1986-XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/8ys0ZeqBQNSgR23BT83uRA&actuacion=CC-123-1986-XII--2019-3390.pdf>>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: FCA Coahuila”, en <<http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-8-1980-XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/mJjWYn9cT5WoeKOPKcJByw&actuacion=CC-8-1980-XII--2019-12836.pdf>>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: GM San Luis Potosí”, en <http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-1004-2006-XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/CcFconwPRnukygc_ABvmug&actuacion=CC-1004-2006-XII--2019-3544.pdf>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: Honda El Salto”, en <<http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-1380-2011XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/ne5xDej0R7.yPIwxDfp7ag&actuacion=CC-1380-2011-XII--2019-4662.pdf>>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: Toyota Tijuana”, en <<http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-884-2003-XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/1SRBFfe1VRSue>>

- BWz7zFg-ZQ&actuacion=CC-884-2003-XII--2019-6578.pdf>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: Nissan A2 Aguascalientes”, en <<http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-1407-2012XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/QQC4wRXTIWxvezIGMwCiw&actuacion=CC-1407-2012-XII--2019-1207.pdf>>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: Nissan-Daimler Aguascalientes”, en <http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-1869-2015-XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/myauwRtpRA-meZWmfEdL-_w&actuacion=CC-1869-2015-XII--2019-7862.pdf>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: Mazda, Salamanca”, en <http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-1352-2011-XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/pMQK_idS7aLw_RliEjJ5w&actuacion=CC-1352-2011-XII--2019-7602.pdf>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: Honda, Celaya”, en <<http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-1384-2011XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/ydEMugkZTNiDfOpgsG5Q&actuacion=CC-1384-2011-XII--2019-3376.pdf>>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: Kia, Pesquería”, en <http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-1713-2014-XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/LvFLHljQ_29n0p0V0ed3A&actuacion=CC-1713-2014-XII--2019-5509.pdf>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: Ford, Irapuato”, en <http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-1910-2015-XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/P19AIqobSeAN_aJBLO2tg&actuacion=CC-1910-2015-XII--2019-7285.pdf>, consultada el 23 de agosto de 2021.
- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: BMW, San Luis Potosí”, en <<http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-1693-2014-XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/ypovv2TLRhaoVzOctontfg&actuacion=CC-1693-2014-XII--2019-4132.pdf>>, consultada el 23 de agosto de 2021.

- s. f. “Contrato Colectivo de Trabajo: JAC, Hidalgo”, en <<http://visorcontratos.stps.gob.mx/visoralfresco/resultados.php?exp=CC-2251-2018-XII&url=http://alfresco.stps.gob.mx:8080/share/s/k6fu89G5T4qMLnsfD6myfQ&actuacion=CC-2251-2018-XII--2019-8986.pdf>>, consultada el 23 de agosto de 2021.

SENGENBERGER, WERNER y FRANK PYKE

- 1992 “Industrial Districts and Local Economic Regeneration: Research and Policy Issues”, en Frank Pyke y Werner Sengenberger, eds., *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, Ginebra, International Labour Organization (ILO), pp. 3-30.

STANFORD, JIM

- 2010 “The Geography of Auto Globalization and the Politics of Auto Bailouts”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 3, no. 3, agosto, pp. 383-405.

THOLEN, JOCHEN, LUDOVÍT CZÍRIA, EIKE HEMMER, WIESLAWA KOZEK
y ZDENKA MANSFELDOVÁ

- 2006 *Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in Mittel-und Osteuropa: Fallstudien zu den Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen in Polen, Tschechien und der Slowakei*, Praga, Rainer Hampp Verlag.

La idea de la soberanía nacional y la construcción de instituciones regionales en América del Norte: un análisis constructivista de la renegociación del TLCAN

The Idea of National Sovereignty and the Construction of Regional Institutions in North America: A Constructivist Analysis of the NAFTA Renegotiation

RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES*

FRANCISCO CÁRDENAS RUIZ**

JOSÉ DE JESÚS ALEJANDRO MONJARAZ SANDOVAL***

RESUMEN

El objetivo de este artículo es examinar la influencia de la concepción de la soberanía nacional de México, Estados Unidos y Canadá en la construcción de instituciones regionales en América del Norte, desde la perspectiva del constructivismo. El texto sostiene que la concepción de la soberanía nacional en cada uno de los Estados de América del Norte ha influido en cuanto a que las principales instituciones regionales se hayan producido sin una identidad colectiva regional que las sostenga. Este argumento sugiere que el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) carece de fundamentos políticos en aras de la cooperación regional, lo cual ha determinado que la cooperación institucional trilateral en Norteamérica esté subordinada al ámbito económico. Por ello, la cooperación regional no ha derivado en soluciones a problemas comunes, más allá del pragmatismo impulsado por el interés nacional de cada una de las naciones que conforman este espacio geográfico de interacción. Este argumento está sustentado a partir del análisis discursivo de la idea de la soberanía nacional de Estados Unidos, México y Canadá en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 2017.

Palabras clave: América del Norte, constructivismo, soberanía nacional, instituciones regionales.

ABSTRACT

This article's aim is to examine the influence of the conception of national sovereignty in Mexico, the United States, and Canada on the construction of regional institutions in North America from a constructivist viewpoint. The authors maintain that each North American country's conception of national sovereignty has aided in producing the main regional institutions without a collective regional identity. This argument suggests that the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) lacks political foundations for regional cooperation and that this has led

* Universidad Autónoma de Baja California (UABC); <rafael.velazquez@uabc.edu.mx>.

** Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Baja California (UABC); <cardenasf24@uabc.edu.mx>.

*** Cuerpo Académico Relaciones Internacionales y Cooperación Transfronteriza, Universidad Autónoma de Baja California (UABC); <jmonjaraz@uabc.edu.mx>.

North American trilateral institutional cooperation to be subordinated to the economy. For that reason, regional cooperation has not solved common problems beyond the pragmatism impelled by each nation's national interest. The argument is based on an analysis of the discourse of the idea of U.S., Mexican, and Canadian national sovereignty in the renegotiation of the North American Free Trade Agreement in 2017.

Key words: North America, constructivism, national sovereignty, regional institutions.

INTRODUCCIÓN

El acercamiento trilateral de México, Estados Unidos y Canadá como región es relativamente nuevo. Tradicionalmente, la zona de América del Norte incluía solamente a Estados Unidos y Canadá. La adhesión formal de México es a partir de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su entrada en vigor en la década de los noventa. A partir de este tratado se han desprendido otras instituciones regionales tales como el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA); sin embargo, estas instituciones, aunque atienden cuestiones del cuidado del medio ambiente, estuvieron subordinadas al comercio. Entre otros esfuerzos regionales destaca la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) y, como producto de ella, la Cumbre de Líderes de América del Norte. La ASPAN dejó de operar en 2009, y la Cumbre tuvo un receso durante el mandato de Trump, de 2016 a 2020. De esta forma, la cooperación política de los países del subcontinente como región ha sido débil y principalmente en términos económicos. Además, el acercamiento de los Estados que conforman este espacio geográfico ha sido más bilateral que trilateral. En América del Norte existen dos relaciones bilaterales en detrimento de una relación trilateral: por un lado, la relación de México con Estados Unidos y, por otro lado, la relación entre Canadá y Estados Unidos.

En este orden de ideas, el objetivo del presente artículo es examinar la influencia de la concepción de la soberanía nacional de México, Estados Unidos y Canadá en la construcción de instituciones regionales formales en la región desde una perspectiva constructivista. Más específicamente, busca explicar, en primera instancia, la influencia de la idea de la soberanía nacional del gobierno de Justin Trudeau, Donald Trump, Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador (AMLO), respectivamente, en la renegociación del TLCAN y, con base en ello, el impacto en la cooperación regional en América del Norte hasta 2022. El enfoque teórico de esta investigación sostiene que los conceptos clave como el significado de soberanía nacional no pueden definirse de forma estricta, pues dependen de la identidad del Estado y de las narrativas que

impulsan los actores en virtud de promover sus intereses políticos (Weber, 1992). Asimismo, los actores buscan, en la medida de lo posible, crear congruencia entre las normas o ideas extranjeras con las nacionales, en virtud de adaptar las primeras para conseguir objetivos estratégicos (Acharya, 2004).

En este sentido, la idea de la soberanía nacional tanto de México, Estados Unidos y Canadá, desde una perspectiva constructivista, está fundamentada en valores y significados divergentes, relativamente estables, relacionados con la identidad nacional de cada país. Mientras México ha fundamentado su idea de la soberanía nacional en valores “posrevolucionarios”, tales como la libre autodeterminación y la no intervención (Herrera y Santa Cruz, 2011), Estados Unidos ha hallado su fundamento en “el consentimiento de los gobernados” (U.S. DOS, 1776), en la democracia y la seguridad nacional. Por su parte, la concepción de la soberanía nacional de Canadá se ha constituido con base en la disputa entre dos pueblos fundadores: por un lado, los francófonos quebequenses tienen una apreciación propia de la soberanía basada en su propia herencia histórica, mientras los canadienses de lengua inglesa afirman otra concepción de la soberanía inscrita dentro de esta disputa, por medio de la institucionalización de una política multiculturalista que sirve, por un lado, para segar las disputas soberanistas entre francoparlantes y angloparlantes y, por otro, en virtud de diferenciarse de Estados Unidos (Bourque y Duchastel, 1995). Pese a lo anterior, este trabajo fija su atención en la concepción de la soberanía del gobierno posicionado en Ottawa.

Con base en lo anterior, la hipótesis central de este artículo sostiene que la concepción de la soberanía nacional de cada uno de los Estados de América del Norte ha influido en que las principales instituciones regionales se hayan producido sin una identidad colectiva regional que las sostenga. Este argumento sugiere que el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) carece de fundamentos políticos en aras de la integración regional, lo cual ha determinado que la cooperación institucional trilateral en la región esté subordinada al ámbito económico, más específicamente, a la interdependencia económica de los tres países. Por ello, la cooperación regional no ha derivado en soluciones a problemas comunes más allá del pragmatismo impulsado por el interés nacional de cada una de las naciones que conforman este espacio geográfico de interacción.

Para sus objetivos, el presente artículo utiliza una metodología cualitativa. De esta forma, la investigación explora la concepción de la soberanía nacional de Estados Unidos, México y Canadá con base en la revisión documental y discursiva de los programas políticos, documentos oficiales, discursos y posicionamientos de los mandatarios políticos de América del Norte. Por último, con la finalidad de sustentar la hipótesis de esta investigación, este artículo está dividido en cuatro grandes apartados: el primero delinea el marco teórico que sustenta la investigación, y está dividido

en dos secciones, la primera de las cuales discute el concepto de identidad nacional en relación con el de soberanía nacional; la segunda sección ilustra el impacto de la idea de la soberanía nacional en la construcción de instituciones regionales. Por otra parte, el segundo apartado ilustra la identidad nacional de los tres países y su concepción de la soberanía nacional, fijando su atención en las administraciones de Donald J. Trump (Estados Unidos), de Enrique Peña Nieto y de Andrés Manuel López Obrador (México) y de Justin Trudeau (Canadá). La tercera parte del texto explica, de forma breve, el impacto de la idea de la soberanía nacional en la construcción de instituciones regionales en América del Norte. Finalmente, el último apartado analiza las implicaciones del concepto de la soberanía nacional de los tres países en la renegociación del TLCAN.

CONSTRUCTIVISMO, IDENTIDAD Y LA IDEA DE SOBERANÍA NACIONAL

El constructivismo destaca la importancia de las ideas, las narrativas dominantes, las estructuras normativas y las prácticas sociales de los actores como articuladoras de significantes colectivos, mismos que definen la identidad nacional y, por lo tanto, el interés nacional de los actores y la manera de perseguirlo en el sistema internacional (Adler, 1997; Santa Cruz, 2014; López, 2018). Este trabajo entiende el concepto de identidad nacional como el conjunto de ideas, normas, instituciones y narrativas que constituyen entendimientos específicos del rol y expectativas acerca del uno mismo, relativamente estables de las naciones frente a otras (Wendt, 2009). Por ello, “las identidades sociales brindan la base sobre la cual puede ser racionalizada la acción, proporcionando a los actores una razón de ser y de actuar” (Reus-Smit, 2009: 188).

En adición a lo anterior, Zehfuss describe que “las identidades dependen de articulaciones concretas [...], son continuamente articuladas, rearticuladas e impugnadas” (Zehfuss, 2014: 502) a través de la interacción política. Por lo tanto, la identidad nacional de los Estados es dinámica, pues se construye y reconstruye socialmente. Por un lado, los actores, ya sea partidos políticos, grupos de interés, empresas o la sociedad misma, moldean la identidad nacional en la medida que interactúan socialmente a nivel estatal. Por otro lado, la identidad nacional también es moldeada a través de la interacción entre estructura y agente (Wendt, 2009). En otras palabras, la forma en que un Estado interactúa con otros a nivel sistémico para crear instituciones u organizaciones internacionales deriva en entendimientos colectivos específicos. Lo anterior implica que las estructuras normativas que dotan de significado a la idea de la soberanía nacional han sido construidas tanto a nivel sistémico como a nivel estatal.

Según Arturo Santa Cruz, “en el fondo, la soberanía trata sobre legitimidad, entendida esta última como la creencia normativa, por parte de un actor, de que una regla o una institución tiene que ser obedecida” (Santa Cruz, 2011: 21). En esa misma sintonía, el autor critica la noción de soberanía westfaliana de Krasner, entendida como “un acuerdo institucional para organizar la vida política basado en dos principios: la territorialidad y la exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad internas” (Santa Cruz, 2011: 29). En esta concepción de soberanía, Santa Cruz (2011) sostiene que prevalece “la lógica de las consecuencias”, lo cual significa que impera un marco individualista basado en la idea materialista del poder. Esto supone que el significado de soberanía permanece inmóvil.

En contraposición a la noción de Krasner, Santa Cruz (2011) argumenta que la soberanía es un componente estructural del sistema internacional que ha sido construido y reconstruido por la interacción social de los agentes estatales y no estatales. Cuando Santa Cruz afirma que “la soberanía es lo que la estructura normativa que sostiene la existencia de los Estados hace de ella” (Santa Cruz, 2011: 21), el autor hace referencia a que la concepción de la soberanía es producida y reproducida a nivel sistémico. Sin embargo, el presente trabajo sostiene que el significado de soberanía es moldeado, de la misma forma, a nivel estatal. Es decir, la concepción de la soberanía depende de la identidad del Estado y de las narrativas que impulsan a los actores a promover sus intereses políticos (Weber, 1992).

Por otro lado, Según Reus-Smit, “los valores que cimientan la soberanía han variado de una sociedad de Estados a otra, generando racionalidades opuestas para la acción del Estado y diferentes prácticas institucionales básicas” (Reus-Smit, 2009: 189). Algunos ejemplos de prácticas institucionales básicas son el bilateralismo, el multilateralismo, el derecho internacional y la diplomacia. Por ello, “las instituciones fundamentales son producidas y reproducidas por prácticas institucionales básicas, cuyo significado se define por las reglas institucionales fundamentales que encarnan” (Reus-Smit, 2009: 179). De esta manera, las instituciones fundamentales dominantes y las prácticas institucionales básicas son inherentes. Por ejemplo, el multilateralismo es una práctica, pero se estructura como una institución fundamental. En este sentido, un cambio en los valores dado por una narrativa contrahegemónica puede traer consigo una transformación en las prácticas institucionales básicas y, por lo tanto, en las instituciones fundamentales dominantes que dan forma a las estructuras normativas en el sistema internacional.

En sintonía a lo anterior, Jesús López argumenta que las estructuras son normativas; “regulan la práctica social y la vuelven estable, de ahí que el proceso constitutivo o creador de identidad se materialice en los hechos” (López, 2018: 37). En adición a esto, el autor hace una distinción precisa para este estudio con base en un nivel de

análisis estatal, puesto que concibe que el proceso constitutivo de identidad puede ser ejemplificado con la construcción de una narrativa grupal,

sea nacional o estatal, en la cual se le otorga un papel central a la memoria colectiva como mecanismo de creación y mantenimiento de identidad [...] las narrativas contribuyen a consolidar el carácter normativo de las estructuras, ya que estimulan el posicionamiento de las ideas compartidas y el proceso mediante el cual se vuelven dominantes en aras de crear identidad entre actores que a la postre depositarán sus prácticas y capacidades materiales al servicio de éstas (López, 2018: 37).

Si bien la idea de soberanía, entendida como un estatus social que permite a los Estados ser miembros de una comunidad de reconocimiento mutuo, se ha construido a través de un proceso sistémico de interacción, también es cierto que cada sociedad dota de sentido y adapta la idea de soberanía con base en sus propios valores nacionales, puesto que los actores buscan, en la medida de lo posible, crear congruencia entre las normas e ideas extranjeras con las nacionales en virtud de adaptar las primeras para conseguir objetivos estratégicos (Acharya, 2004). Lo anterior quiere decir que las normas que sustentan la idea de la soberanía no pasan por un filtro que paraliza su proceso de reconstrucción, sino que su significado permanece en constante cambio. Por ello, la concepción de la soberanía va a depender de los valores y narrativas que sostienen la identidad nacional del Estado en cuestión, pero también de las estructuras normativas que regulan globalmente la interacción de los Estados. Sin embargo, al ser dichas estructuras normativas hegemónicas, existe la posibilidad de cambiarlas. De esta manera, el proceso por el cual se vuelven hegemónicas tiene lugar debido a la pugna entre diferentes discursos político-ideológicos que articulan y rearticulan los significados colectivos que le dan forma a las normas (Zehfuss, 2014). Por lo tanto, la construcción de la idea de soberanía de los actores es un proceso discursivo y esencialmente político que influye en los límites, alcances y, asimismo, en la manera en que los Estados se relacionan entre sí, ya sea para crear instituciones globales o regionales.

Acorde a la lógica que muestra a la soberanía como una idea en constante cambio, Keohane sostiene, en el estudio titulado “Sovereignty on the International Society” (2003), que la institución del Estado soberano, basado en el sistema de Westfalia, “está siendo modificada, aunque no reemplazada, en respuesta a los intereses de los participantes en una economía política que se ha internacionalizado rápidamente” (Keohane, 2003: 156) a partir de las reformas neoliberales que tuvieron auge en la década de 1980. Según Keohane, la soberanía ya no permite a los Estados ejercer una supremacía efectiva sobre lo que ocurre dentro de sus territorios: las

decisiones las toman las empresas a nivel mundial, y las políticas de otros Estados tienen importantes repercusiones dentro de las propias fronteras de los Estados. Desde una perspectiva racionalista-institucional, Keohane sostiene que la soberanía, bajo condiciones de interdependencia compleja, no representa una barrera que define territorialmente los límites de los Estados dotándolos de autonomía, sino que es, en realidad, “un recurso de negociación para una política caracterizada por complejas redes transnacionales” (Keohane, 2003: 155).

La noción de soberanía esbozada por Keohane (2003) puede englobarse dentro del institucionalismo liberal y sirve a este trabajo en la medida que dibuja una aproximación a la idea de “soberanía extendida”. Este concepto muestra la manera en que los Estados adoptan normas internacionales al hacerse miembros de organizaciones internacionales para obtener mayor seguridad, más beneficios, o tener capacidad de influencia sobre las políticas de otros Estados (Keohane, 2003). El argumento esbozado por Keohane sirve a este estudio si se entiende la adopción de normas no sólo como un proceso racional basado en el costo-beneficio, sino como un proceso que tiene en cuenta las prácticas discursivas de los actores para la formación de comunidades interpretativas, ya sea para construir congruencia entre las normas e ideas extranjeras con las nacionales o para promover intereses políticos específicos (Weber, 1992; Acharya, 2004).

En sintonía con lo anterior, como se mostrará más adelante en este trabajo, la identidad nacional de cada Estado de América del Norte ha posibilitado entendimientos diferenciados, relativamente estables, de lo que significa la soberanía nacional. Dichos entendimientos han influido en el establecimiento de límites y alcances en la construcción de instituciones regionales en la región. Aun así, el proceso de construcción de la identidad nacional de México, Estados Unidos y Canadá no puede entenderse de forma aislada. La construcción de la identidad nacional, tanto de México como de Canadá, ha estado ampliamente ligada a la posición geográfica que comparten con Estados Unidos y al proceso histórico en común. Lo anterior ha determinado que la idea de la soberanía nacional de México y Canadá esté fundamentada en gran medida en contener la influencia directa e indirecta de Estados Unidos en sus procesos políticos y económicos. Por su parte, la política exterior estadounidense hacia América del Norte, desde su independencia hasta mediados del siglo xx, descansó en valores que fundamentaron el expansionismo hacia el sur y el norte de su territorio; dichos valores también constituían entendimientos de la soberanía nacional para Washington y, en mayor medida, para todo el continente. Esto significa que la idea del hemisferio occidental (IHO) contiene entendimientos específicos acerca de la soberanía, el gobierno representativo y los derechos humanos y, además, la demarcación del territorio del cual los europeos debían ser excluidos (Santa Cruz, 2011).

En suma, para este trabajo, el concepto de soberanía nacional es moldeado a través de un doble nivel: por un lado, por la interacción social a nivel nacional y, por otro, por la interacción de los actores estatales y no estatales a nivel sistémico. Es decir, la interpretación de la soberanía en cada caso está determinada en la medida que los actores interactúan para promover narrativas, ya sea para construir congruencia entre las normas e ideas extranjeras con las nacionales o para justificar y promover intereses políticos específicos tanto a nivel nacional como internacional. De esta manera, el concepto de soberanía no puede definirse de forma estricta puesto que depende de articulaciones concretas que están ligadas con narrativas hegemónicas, la identidad de los Estados o la membresía a una organización internacional de la cual derivan entendimientos soberanos específicos. Con base en lo anterior, la siguiente sección expone el impacto de la idea de la soberanía nacional en la construcción de instituciones regionales y en mayor medida en el proceso de consolidación regional en América del Norte. Asimismo, discute conceptos básicos tales como regionalismo, regionalización y, en menor medida, el de integración regional, con el fin de exponer la importancia de dichas categorías de análisis para entender el impacto de la soberanía en la construcción de instituciones regionales.

LA IDEA DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIONES REGIONALES

En sintonía con la hipótesis de esta investigación, la concepción de la soberanía nacional tiene un papel importante en el diseño de instituciones regionales y, en general, en la propia construcción y mantenimiento de una región. Lo que refiere el constructivismo con respecto a los procesos de construcción de instituciones regionales es que una región no sólo comprende un grupo de entidades o países que comparten un espacio geográfico, sino que existe todo un proceso de designación y construcción política, con un marco normativo representacional, narrativas, instituciones y prácticas en común que las hace posible (Archarya, 2007; Christiansen *et al.*, 1999; Risse, 2000). Parafraseando a Hemmer y Katzenstein (2002), una región no es un hecho geográfico que tiene consecuencias sociológicas, sino un hecho sociológico que adopta una forma geográfica. Lo anterior significa que las regiones son producto de construcciones políticas concretas.

De acuerdo con lo citado por Archer, “las regiones son ‘comunidades imaginadas’, cuya existencia está precedida por constructores de regiones, ‘actores políticos que... imaginan una cierta identidad espacial y cronológica para una región, y difunden esta identidad imaginada a los demás’” (Archer, 2001: 47). En adición a lo anterior,

Ghica (2013) distingue dos conceptos que ayudan a entender el proceso de construcción de instituciones regionales. Por un lado, el concepto de regionalización y, por otro, el concepto de regionalismo. Para Ghica, la regionalización es el acto de representar un área como distinta del resto del mundo. Asimismo, es también un acto de proyección política. Por otra parte, el regionalismo es “1) la creencia de que distinguir políticamente una región del resto del mundo es un medio deseable para lograr ciertos propósitos; 2) cualquier acción que haga tales distinciones; o 3) los resultados políticos de tales acciones o creencias” (Ghica, 2013: 742). Para esta autora,

La primera acepción del término expresa la idea de que el regionalismo puede ser una ideología. En el segundo sentido, el regionalismo es un proyecto o un proceso, mientras que el tercer significado se refiere al regionalismo como un producto. Por lo tanto, para evitar confusiones terminológicas, la regionalización debería referirse únicamente a la difusión del regionalismo como producto. En este sentido, la diferencia entre los dos conceptos es que el regionalismo siempre expresa un elemento intencional, mientras que la regionalización es el resultado del regionalismo. En consecuencia, la regionalización es un fenómeno, mientras que el regionalismo no lo es” (Ghica, 2013: 742).

Por su parte, Börzel y Risse (2019) entienden el regionalismo como un proceso que, principalmente, el Estado dirige en virtud de construir y mantener instituciones y organizaciones regionales formales entre al menos tres Estados. Similar a lo anterior, según Bow y Santa Cruz (2011), el regionalismo es la creación de instituciones para resolver problemas colectivos. Sin embargo, esta acepción debe ser entendida en relación al concepto de regionalización, el cual designa la promoción y proyección del regionalismo, es decir, la construcción y mantenimiento de instituciones regionales. Börzel y Risse (2019) sostienen que, para traducir las demandas funcionales de regionalismo en la oferta de instituciones regionales, se requiere de la construcción y promoción de una identidad regional por parte de las elites. Estos autores distinguen tres tipos de demandas funcionales que ayudan a promover la cooperación regional: en primer lugar están las relacionadas con la interdependencia económica: acceso a mercados, inversiones, liberalización del comercio, estabilidad política y estado de derecho a fin de atraer inversión y comercio; en segundo, las demandas por mayor seguridad regional; y en tercer lugar, están las que se promueven en virtud de asegurar la estabilidad y promoción de un régimen político estatal.

Lo que argumentan Börzel y Risse, a grandes rasgos, es que las demandas funcionales no explican por sí solas el éxito de la cooperación e integración regional. Por cooperación regional, se refieren, principalmente, a las relaciones intergubernamentales para resolver problemas de acción colectiva que no impliquen una transferencia

significativa de autoridad al nivel regional. Mientras que por integración regional se refieren a la transferencia de al menos parte de la autoridad, si no de los poderes centrales del Estado, a las instituciones regionales (Börzel y Risse, 2019). En este sentido, los autores sostienen que la promoción de una identidad regional es fundamental para materializar las demandas funcionales en instituciones regionales: “los esfuerzos de las elites por movilizar las identidades regionales no son en vano, sino que parecen resonar en la opinión pública masiva y generar apoyo para la integración regional. Al mismo tiempo, las identidades nacionalistas excluyentes también pueden movilizarse contra la integración regional, como muestra la experiencia europea más reciente” (Börzel y Risse, 2019: 14).

Debido a lo anterior, el desarrollo de instituciones regionales no puede ser entendido sin contemplar la regionalización como un proceso discursivo y de creación de jerarquías normativas, instituciones y proyectos políticos que apuntan hacia una unidad representativa en común frente al otro, lo externo, aquello que es repelido con el fin de constituir la unidad regional (Barnett, 1995; Hoffman, 1991; Christiansen *et al.*, 1999). En este proceso, la idea misma de soberanía nacional de cada Estado que conforma una región está en juego; por ello, resulta fundamental que los estudios regionales contemplen los factores ideacionales que pueden contribuir u obstaculizar el desarrollo de instituciones regionales.

De esta manera, este trabajo fija su atención en la idea de la soberanía nacional de los Estados que conforman América del Norte como principal variable para entender el desarrollo de instituciones regionales.

En suma, el constructivismo como marco analítico ayuda a entender el impacto de la idea de la soberanía nacional en la construcción de instituciones regionales; en primer lugar, lo hace a través del análisis político-discursivo de las narrativas que reflejan la identidad de los actores; en segundo, es a través del análisis discursivo de las estructuras normativas regionales. De la misma forma, los cambios en las nociones de soberanía que favorezcan un proceso de regionalización no sólo pueden ser entendidos por medio de la interacción entre estructura y agente, sino que la idea de la soberanía es articulada y rearticulada por la pugna entre narrativas nacionales. Lo anterior explica por qué los discursos regionalistas encuentran resistencia interna puesto que, al ser la soberanía inherentemente maleable, siempre existe la posibilidad de que los valores y significados en los que está cimentada cambien en detrimento o a favor de la construcción de instituciones regionales formales.

LA CONCEPCIÓN DE LA SOBERANÍA NACIONAL EN ESTADOS UNIDOS, MÉXICO Y CANADÁ

Este apartado expone la identidad nacional de Estados Unidos, México y Canadá y su concepción de la soberanía nacional, específicamente la representada por las administraciones de Donald J. Trump, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, así como de Justin Trudeau. Lo anterior es con la finalidad de examinar el impacto de la idea de la soberanía nacional de estos tres gobiernos en la renegociación y consolidación del T-MEC como institución regional formal.

La concepción de la soberanía nacional de Estados Unidos a través de sus doctrinas y valores

Estados Unidos constituyó su identidad nacional a partir de la declaración de independencia de las Trece Colonias del Reino de Gran Bretaña en 1776. Desde entonces, la concepción de la soberanía en esa nación se construyó en contraposición a las aspiraciones de Europa en América. La Doctrina Monroe sintetizó dicha concepción contra las ambiciones europeas en el continente, a su vez que le dio fundamentos para la acción:

En las discusiones a que ha dado lugar este interés y en los acuerdos con que pueden terminar, se ha juzgado la ocasión propicia para afirmar, como un principio que afecta a los derechos e intereses de Estados Unidos, que los continentes americanos, por la condición de libres e independientes que han adquirido y mantienen, no deben en lo adelante ser considerados como objetos de una colonización futura por ninguna potencia europea [... continúa]: Sólo cuando se invaden nuestros derechos o sean amenazados seriamente responderemos a las injurias o prepararemos nuestra defensa (U.S. DOS, 1823).

La Doctrina Monroe fundamentó el imperialismo estadounidense que culminó en la anexión de más de la mitad del territorio mexicano en el siglo XIX. Asimismo, esta doctrina, según Santa Cruz (2011), contribuyó a formar un bloque de Estados republicanos separados de Europa en América. A nivel nacional, la Doctrina Monroe respondió directamente a los valores de la Declaración de la Independencia, la cual afirmaba que el poder de los gobiernos deriva “del consentimiento de los gobernados”. Más concretamente, la declaración reza que:

todos los hombres son iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que garantizar

estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho a reformarla o abolirla e instituir un nuevo gobierno... (U.S. DOS, 1776).

A partir de los valores fundacionales plasmados en la Declaración de la Independencia, Estados Unidos ha sustentado su identidad nacional y su propia concepción de la soberanía nacional. De la misma forma, Walter Russel Mead (2009) esboza cuatro tradiciones que han definido la identidad nacional y la idea de la soberanía nacional de Estados Unidos a lo largo de su historia. Dichas tradiciones definen, cada una de ellas y en conjunto, valores que fundamentan la política exterior de Estados Unidos: 1) la tradición hamiltoniana, 2) jeffersoniana, 3) wilsoniana y 4) jacksoniana. Este trabajo presta especial atención a la tradición jacksoniana, pues ésta ayuda a explicar la idea de la soberanía nacional de Estados Unidos durante la administración de Donald J. Trump.

En primer lugar, la tradición hamiltoniana considera que la primera tarea del gobierno estadounidense es promover la salud de las empresas estadounidenses en el país y en el extranjero. Históricamente, los hamiltonianos han intentado asegurar que el gobierno de Estados Unidos respalde los derechos de los comerciantes e inversores estadounidenses (Mead, 2009). Según Gil, la tradición hamiltoniana promueve “la creación de un sistema internacional de libre mercado. [...] En consecuencia, los hamiltonianos defienden un gobierno federal fuerte e implicado en el mantenimiento de un orden mundial” (Gil, 2017).

En segundo lugar, la tradición wilsoniana, según Mead (2009), incluye a quienes creen que Estados Unidos tiene el deber tanto moral como práctico de difundir los valores estadounidenses en el mundo, ya sea por medio de la diplomacia o por la fuerza. Los wilsonianos, de acuerdo con Mead, están más interesados en los aspectos legales y morales del orden mundial que en la agenda económica apoyada por los hamiltonianos. Asimismo, los wilsonianos suelen creer que los intereses estadounidenses requieren que otros países acepten los valores estadounidenses básicos y conduzcan sus asuntos internos y externos en consecuencia (Mead, 2009). Según Gil, “los wilsonianos son los arquitectos de un sistema de gobierno mundial que promueva el imperio de la ley y los derechos del individuo” (Gil, 2017).

En tercer lugar, Mead afirma que la tradición jeffersoniana a menudo se ha opuesto a la política hamiltoniana y ha buscado la preservación de la democracia estadounidense y el aislacionismo. Según Mead, los jeffersonianos han “buscado sistemáticamente el método menos costoso y peligroso de defender la independencia de Estados Unidos al mismo tiempo que aconsejan en contra de los intentos de imponer

los valores estadounidenses a otros países” (Mead, 2009: 87). Según Gil, “al igual que el wilsonianismo, este arquetipo considera que los valores de Estados Unidos son especiales. La diferencia estriba en que los jeffersonianos consideran que para proteger esos valores es mejor no propagarlos por la fuerza sino mediante el ejemplo” (Gil, 2017).

En cuarto lugar, la tradición jacksoniana, según Mead, representa una cultura populista profundamente arraigada y ampliamente relacionada con el honor, la independencia, el coraje y el orgullo militar en el pueblo estadounidense. Mead sostiene que los valores jacksonianos se basan en la admiración de los principios fundacionales de Estados Unidos: en el “reconocimiento histórico de que bajo su guía la república estadounidense ha disfrutado de una existencia política y material mucho más feliz que cualquier otra comunidad de tamaño comparable en la historia del mundo” (Mead, 2009: 96). De esta forma, los jacksonianos creen que el gobierno debe hacer todo lo que esté a su alcance para promover el bienestar político, moral y económico de la comunidad popular.

De acuerdo con Gil, “los jacksonianos creen que el gobierno debe trabajar en el exterior de una forma limitada y que esté subyugada a dos principios fundamentales: la seguridad física y el bienestar económico [...]. Tampoco defienden una política exterior excesivamente aislacionista: cuando los intereses vitales de Estados Unidos están en juego una rotunda respuesta militar es vista como algo necesario” (Gil, 2017). En este sentido, de acuerdo con Mead (2009), “los jacksonianos brindan la base en la vida estadounidense para lo que muchos académicos y profesionales considerarían el enfoque más sofisticado de los asuntos exteriores: el realismo” (Mead, 2009: 244). Por lo tanto, los jacksonianos son profundamente desconfiados de los elementos de “mejoramiento global”. Según Mead, a menudo Estados Unidos se unirá en oposición a las intervenciones humanitarias o intervenciones en apoyo de las iniciativas de orden mundial wilsonianas o hamiltonianas (Mead, 2009). Lo anterior se debe a que los jacksonianos ven con malos ojos una política exterior de Estados Unidos que tome dinero de los impuestos de la clase media para financiar una “dictadura corrupta e incompetente en el extranjero” (Mead, 2009: 245).

Por otro lado, según Mead, una política comercial basada en valores jacksonianos “busca privilegios comerciales para los productos estadounidenses en el extranjero y espera negar esos privilegios a las exportaciones extranjeras” (Mead, 2009: 259). De acuerdo con Mead, los jacksonianos

ven la preservación de los empleos estadounidenses, incluso a costa de algún grado no especificado de “eficiencia económica”, como la tarea natural y obvia de la política comercial del gobierno federal. Se puede persuadir a los jacksonianos de que un acuerdo comercial particular opera en beneficio de los trabajadores estadounidenses, pero es necesario

persuadirlos una y otra vez. Los jacksonianos también se muestran escépticos, tanto por motivos culturales como económicos, sobre los beneficios de la inmigración. Se considera que la inmigración pone en peligro la cohesión de la comunidad popular e introduce una nueva competencia por puestos de trabajo con bajos salarios (Mead, 2009: 259).

Según lo anterior, la tradición jacksoniana es esencialmente proteccionista. Dicha tradición está subordinada a la idea de protección del “ciudadano común” en detrimento de la participación de Estados Unidos en la construcción y mantenimiento de instituciones globales que promuevan la solución de problemas más allá de las fronteras de la nación estadounidense. Tal como anunció Donald J. Trump, en referencia a la salida de Estados Unidos del Tratado de París: “Fui elegido para representar a los ciudadanos de Pittsburgh, no de París” (cit. en *El País*, 2017).

En suma, las cuatro tradiciones que definen la política exterior de Estados Unidos explican los valores que fundamentan la idea de la soberanía nacional de esta nación. Las cuatro escuelas descansan en los valores fundacionales pactados en la Declaración de Independencia y en su proceso histórico revolucionario (Mead, 2009). Según Clarke y Ricketts (2017), mientras la tradición jeffersoniana y jacksoniana buscan perfeccionar y proteger las virtudes de la república, la hamiltoniana y la wilsoniana buscan rehacer el mundo a su imagen.

Esta distinción fundamental entre las cuatro tradiciones, según Clarke y Ricketts, hace referencia “al debate histórico sobre si Estados Unidos es una ‘tierra prometida’ o un Estado cruzado” (Clarke y Ricketts, 2017: 366). De esta forma, “las tradiciones, en el sentido empleado por McDougal y Mead, se refieren al desarrollo a lo largo del tiempo de narraciones coherentes sobre cómo Estados Unidos puede y debe comprometerse con el mundo” (Clarke y Ricketts, 2017: 367). Por lo tanto, “El ‘motor’ de las cuatro tradiciones, y el factor que explica su característica distintiva, es cómo cada tradición ha definido el interés nacional y los valores nacionales y ha relacionado los dos conceptos en una estrategia coherente de política exterior” (Clarke y Ricketts, 2017: 368).

Por otra parte, para el cumplimiento del objetivo de este trabajo la tradición jacksoniana es relevante, ya que el propósito de este apartado es mostrar la concepción de la soberanía nacional de la administración de Donald J. Trump. El presente estudio identifica dos elementos en la administración Trump propios de la tradición jacksoniana: el aislacionismo y el proteccionismo económico. Los valores jacksonianos que fundamentan la idea de la soberanía nacional de Donald Trump, y su administración en general, son rastreables desde su toma de posesión del 20 de enero de 2017. En su discurso, Trump profirió las siguientes palabras: “Debemos proteger nuestras fronteras de la devastación de otros países que fabrican nuestros productos, se roban

nuestras industrias y acaban con nuestros empleos. La protección nos brindará una gran fuerza y prosperidad” (McMaster y Cohn, 2017).

De la misma forma, en la Estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy*, *NSS*) de Trump, publicada el 18 de diciembre del 2017, puede observarse la concepción jacksoniana de la soberanía. La *NSS* esboza “cuatro pilares” que definen los intereses nacionales de Estados Unidos bajo la administración de Trump: “1) Proteger a nuestra patria, al pueblo estadounidense y al estilo de vida estadounidense; 2) promover la prosperidad estadounidense; 3) preservar la paz mediante la fortaleza; 4) impulsar la influencia estadounidense”. De esta manera, el entonces presidente estadounidense sostenía que su *NSS* “restablecerá la posición de ventaja de Estados Unidos en el mundo y afianzará las extraordinarias fortalezas de nuestro país”; esto último era bajo “el concepto de realismo basado en principios”.

Según Trump, “es una estrategia realista, pues reconoce el rol central del poder en la política internacional [...] y se basa en principios porque se fundamenta en promover los principios estadounidenses que favorecen la paz y la prosperidad en el mundo”. Asimismo, en la *NSS*, Trump argumentó que conduciría una política exterior donde pondría a “Estados Unidos primero”, pues sostenía que “fortalecer la soberanía —el primer deber de un gobierno es servir a los intereses de su propio pueblo— es una condición necesaria” (White House, 2017) para proteger los “cuatro pilares” de su *NSS*.

Por otro lado, en septiembre de 2018, Trump dijo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas que “las naciones soberanas e independientes son el único vehículo donde la libertad ha sobrevivido, la democracia ha perdurado o la paz ha prosperado”. Además, aseguró que “debemos proteger nuestra soberanía y nuestra preciada independencia por encima de todo” (U.S. Embassy, 2018a). En el mismo discurso, Trump afirmó lo siguiente:

Estados Unidos no proporcionará ningún apoyo en reconocimiento de la Corte Penal Internacional (CPI). En lo que respecta a Estados Unidos, la CPI no tiene jurisdicción, ni legitimidad ni autoridad. La CPI afirma tener una jurisdicción casi universal sobre los ciudadanos de todos los países, violando todos los principios de justicia, equidad y debido proceso. Nunca cederemos la soberanía de Estados Unidos a una burocracia global no elegida democráticamente e irresponsable (U.S. Embassy, 2018a).

Por su parte, el 4 de diciembre del 2018, en el Fondo Marshall, el entonces secretario de Estado, Mike Pompeo, pronunció las siguientes declaraciones que definieron la concepción de la soberanía de la administración de Trump: “Nuestra misión es reafirmar nuestra soberanía y reformar el orden internacional liberal. Queremos

que nuestros amigos nos ayuden y que ellos mismos ejerzan también su propia soberanía. Aspiramos a que el orden internacional sirva a nuestros ciudadanos, no que los controle. Estados Unidos tiene el propósito de liderar, ahora y siempre” (U.S. Embassy, 2018b).

La tendencia aislacionista de la administración de Trump halló su fundamento en la tradición jacksoniana. Apenas asumió la presidencia, Donald Trump mandó colgar un retrato del expresidente Andrew Jackson en el despacho oval. Esta acción altamente simbólica lo acompañó durante el resto de su mandato. Según Frenkel (2016), la tradición jacksoniana está basada en una retórica más nacionalista que busca que Estados Unidos no dependa del sistema internacional. Clarke y Ricketts (2017: 369) sostienen que, según los jacksonianos, “el gobierno debería hacer todo lo que esté a su alcance para promover el bienestar —político, económico y moral— de la comunidad popular”.

En relación con lo anterior, para Donald Trump, el cumplimiento de los objetivos de política interna de su mandato dependió del éxito de su política comercial. La lógica de esta estrategia comercial, tan controversial para el país que promovió en su momento la cooperación y liberalización de las barreras al comercio, es simple y puede resumirse en palabras del mismo Trump: “Por mucho tiempo, los estadounidenses han sido forzados a aceptar acuerdos comerciales que ponen los intereses de operadores internos y de la elite de Washington por sobre los hombres y mujeres trabajadores de este país”, y añadió: “Como resultado de eso, ciudades y poblados de la clase trabajadora han visto el cierre de sus fábricas y el desplazamiento de empleos bien pagados al extranjero, mientras que los estadounidenses enfrentan un creciente déficit comercial y una base manufacturera arrasada” (cit. en *El Economista*, 2017).

En conclusión, tanto la NSS de Trump, como su política exterior, priorizaron la económica nacional. La narrativa suscrita bajo el lema “Estados Unidos primero” ofreció un entendimiento de la identidad nacional y, concretamente, de la idea de la soberanía nacional, basada en principios jacksonianos. Es importante destacar que dichos valores también hallan su fundamento en la identidad nacional formada mediante la Declaración de la Independencia; éstos son la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Asimismo, estos principios se fundamentan en la idea constitutiva que sostiene que el poder del gobierno deriva del consentimiento de los gobernados. En la práctica, la concepción de la soberanía nacional con base en valores jacksonianos trajo como consecuencias que Estados Unidos optara por una política comercial proteccionista y por una política exterior aislacionista. Las siguientes acciones son ejemplos que responden al aislacionismo y proteccionismo propios de la política exterior jacksoniana en la administración de Trump y a su alegato de protección de la soberanía nacional: la salida del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica

(Trans-Pacific Partnership, TPP), el abandono formal de Estados Unidos del Acuerdo de París, y la promoción de la renegociación del TLCAN.

La concepción de la soberanía nacional de Canadá a lo largo de la historia

La identidad nacional de Canadá y su idea de la soberanía nacional se ha constituido con base en la disputa entre sus dos pueblos fundadores. Por un lado, los francófonos quebequenses tienen una apreciación propia de la soberanía basada en su herencia histórica, mientras los canadienses de lengua inglesa han afirmado otra concepción de la soberanía con base en la institucionalización de una política multiculturalista que sirve, por un lado, para sesgar las disputas soberanistas de los quebequenses y, por otro lado, en virtud de diferenciarse de Estados Unidos (Bourque y Duchastel, 1995). En este contexto, Estados Unidos ha desempeñado un papel relevante en la construcción de la identidad de Canadá representada por el gobierno posicionado en Ottawa. La serie de invasiones que Estados Unidos llevó a cabo contra territorio canadiense obedecieron a la pretensión de Washington de anexar el territorio donde estaba asentada la población francoparlante.

La invasión de 1775 tuvo como objetivo estratégico anexar la provincia británica de Quebec y, además, unir a las filas revolucionarias de las Trece Colonias a la población francoparlante. Por otro lado, la guerra entre Estados Unidos y Canadá, de 1812, influyó en la consolidación de la identidad canadiense moderna (Dale, 2001). Asimismo, el motivo por el cual la reina Victoria de Inglaterra consideró designar a Ottawa como la capital de Canadá obedecía al temor de otra invasión estadounidense. Según John Manley, “Ottawa era una ciudad de madera, tan oscura que la reina Victoria consideró que las tropas estadounidenses invasoras no podrían encontrarla...” (Alba *et al.*, 2007: 38).

En este sentido, la formación de Canadá como nación no podría entenderse sin analizar el proceso de constitución mutuo entre esa nación y Estados Unidos. Como afirman Langlois y Valenzuela (1998: 101), “A menudo se oponen los principios que han guiado a los redactores del Acta de la América del Norte Británica de 1867 —paz, orden y buen gobierno— a los que inspiraron a quienes idearon la Revolución estadounidense: vida, libertad y búsqueda de la felicidad”. Sin embargo, la disputa soberana entre los dos pueblos fundadores de Canadá es lo que ha hecho difícil la identificación de una identidad nacional unificada. Según estos dos autores, “desde el punto de vista canadiense francés, el Canadá que se instauró durante la Confederación, desde 1867 hasta 1967, fue binacional. Durante este periodo, el Acta

de la América del Norte Británica se definió como un pacto entre dos naciones, entre dos pueblos fundadores” (Langlois y Valenzuela, 1998: 94).

Según María Teresa Gutiérrez Haces (2013: 27), “la construcción del imaginario identitario en Canadá ha enfrentado a través de su historia dos grandes desafíos: la diversidad cultural y el antagonismo provocado por una pluralidad lingüística políticamente compleja”. No obstante, las siguientes fechas ilustran la construcción del imaginario identitario canadiense. En 1938, Canadá llevó a cabo una reforma al Acta del Servicio Civil que pedía a los funcionarios gubernamentales que “hablaran el idioma de la mayoría de la gente a la que servían”. En 1947, la promulgación del Acta de la Ciudadanía Canadiense reconoció legalmente a la gente que vivía en Canadá como canadienses.

En 1947, el primer ministro W.L. Mackenzie King nombró una comisión *ad hoc* para investigar la ausencia del bilingüismo en los servicios públicos al descubrir que ni los reportes policiales respetaban esta situación. En 1958 se estableció la Capital Nacional. En 1965, Ottawa adoptó la bandera canadiense y, por consiguiente, fue abandonado el uso del Union Jack, símbolo del Reino Unido. Por último, en 1969, Canadá estableció que el bilingüismo debía ser usado por el gobierno federal (Gutiérrez Haces, 2013: 27-28).

En adición a lo anterior, en 1971, el gobierno de Pierre Trudeau adoptó el multiculturalismo como política de Estado para otorgarle a la identidad nacional otro fundamento. En 1973, Canadá creó el Ministerio de Multiculturalismo. Para 1988, Ottawa creó la Ley de Multiculturalismo, la cual instaba a interpretar la constitución a través de ese principio básico de Estado y promoverlo activamente (Esparza, 2017). Esta decisión fue percibida en Quebec “como un intento de dar una imagen trivial, en cierto modo, de la afirmación de su identidad al hacer de los quebequenses un grupo étnico entre otros. Esta interpretación no es compartida por el resto de Canadá, que considera que el multiculturalismo constituye una manera original de integrar a los nuevos inmigrantes, al mismo tiempo que le permite diferenciarse de los Estados Unidos” (Langlois y Valenzuela, 1998: 103). De esta forma, en el ámbito político, la identidad nacional de Canadá representada por el gobierno de Ottawa está fundamentada, desde 1971, por el multiculturalismo como valor constitutivo.

Por otra parte, según Dávalos, en el ámbito económico Canadá ha tenido tres momentos de política nacional relevantes: el primero, de 1879, englobaba las siguientes propuestas: “medidas proteccionistas entre las provincias, mediante aranceles al comercio exterior, se incentiva el desarrollo de las comunicaciones y el transporte, y se estimulan las migraciones hacia las regiones del oeste. Esta fase finalizó con la crisis de los años treinta del siglo xx” (Dávalos, 1999: 238). En la época de los años cuarenta, la segunda política nacional se caracterizó por el Estado benefactor y la aplicación

de políticas económicas keynesianas. En el marco de la mundialización de los años ochenta, la tercera política nacional constituyó el proceso de adopción del neoliberalismo en Canadá por la administración de Brian Mulroney a partir de 1984; esta política de neoliberalización de la economía continuó con el primer ministro Chrétien en los años noventa. Sin embargo, concretamente, el proceso de liberalización de la economía canadiense tiene dos momentos importantes: en 1988 con el Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá y luego, en la década de 1990, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El proceso de adopción del neoliberalismo en Canadá marcó un cambio importante en la identidad nacional canadiense y, asimismo, en su concepción de la soberanía nacional. Los canadienses equiparaban la apertura económica en América del Norte con el continentalismo, el cual era considerado, entre 1960 y 1970, como la negación de la identidad canadiense (Langlois y Valenzuela, 1998). “Maude Barlow, presidenta del Consejo de Canadienses, un grupo que se opone al libre comercio desde 1988, dijo que el tratado comercial erosiona la soberanía canadiense” (IPS, 1999).

Pese a lo anterior, Canadá se vio menos reacio que México a adoptar reglas pactadas por medio del TLCAN, aunque esto significara aumentar la influencia económica de Estados Unidos en su economía. Por ejemplo, el capítulo 11, relativo a la inversión, tenía como objetivo establecer un régimen abierto de inversión y un entorno predecible para el capital y la planeación de negocios (Cánovas, 2003). Según Cánovas, a “diferencia de México, para Canadá el capítulo 11 del TLCAN marcó un cambio evolutivo, no revolucionario, en la postura nacional frente a la inversión extranjera” (Cánovas, 2003: 212). “Como señalan Hart y Dymond, el capítulo 11 da cuenta plenamente de los cincuenta años de compromiso de Canadá con la elaboración de reglas internacionales y es congruente con la lógica de una economía que se globaliza y en la que prevalecen las empresas transnacionales” (cit. por Cánovas, 2003: 217). Dicho compromiso se ve reflejado en los anexos relativos a las “reservas en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización” (Anexo I del TLCAN). Este anexo contiene las listas de las medidas que cada país ha elegido para proteger sus industrias sensibles; las listas de México son mucho más largas que las de Canadá y Estados Unidos. Por otro lado, en cuanto la adquisición de empresas nacionales, para México el tope era de veinticinco millones de dólares en bienes totales, con la promesa de elevar esa cantidad a ciento cincuenta millones en diez años, mientras que para Canadá el tope, en un principio, era de ciento cincuenta millones de dólares (Cánovas, 2003). En este sentido, Canadá tenía, ya para ese momento, un entendimiento de la soberanía basado en una idea de “soberanía extendida”. Es decir, la idea era que, para cumplir su propio interés nacional en un mundo globalizado, era necesaria la construcción y su adhesión a instituciones internacionales.

Como afirmaría John Manley, poco tiempo después de la primera Cumbre de Líderes de América del Norte, en 2005:

He tratado de inculcar en mis conciudadanos el concepto de lo que llamo “soberanía madura” [... continúa]: Independientemente de que George W. Bush nos caiga bien o mal, o estemos de acuerdo con él o no, me parece evidente que los canadienses y los mexicanos necesitamos, como se dice comúnmente, “aceptarlo como es” y reconocer la necesidad de atender nuestros intereses y objetivos nacionales con un espíritu de egoísmo exaltado. Por lo tanto, los problemas relacionados con nuestra economía y seguridad nacional requieren que colaboremos con Estados Unidos sin ambages y de una manera seria y profesional. Así es como ejerceremos una soberanía madura (citado en Alba *et al.*, 2007: 44-45).

La concepción de “soberanía madura” es equiparable a la noción de “soberanía extendida”. Sin embargo, la primera apela más al pragmatismo que a la construcción de una comunidad internacional o regional como lo requiere la segunda concepción. Lo cierto es que para Canadá su relación con Estados Unidos es una prioridad, mientras que la relación con México, a lo largo del tiempo, ha estado subordinada a los intereses que tiene con respecto a Washington. Según Jean Daudelin, “para Canadá la opción trilateral no deberá ir más allá de los acuerdos existentes, esencialmente en torno al TLC, excepto en situaciones *ad hoc* y evitando cualquier desarrollo significativo de instituciones; la relación bilateral de Canadá con Estados Unidos es vital y su administración no debe complicarse con la enorme complejidad de las relaciones entre México y Estados Unidos” (citado en Alba *et al.*, 2007: 137). En la práctica, la apreciación anterior ha llevado a que Canadá priorice su relación bilateral con Estados Unidos en detrimento de la relación trilateral en América del Norte.

Una vez expuestos los fundamentos de la identidad nacional de Canadá y su concepción de la soberanía nacional, en particular, el propósito de este apartado es delinear de forma general la identidad representada por el gobierno de Justin Trudeau. La política exterior de Trudeau ofrece un entendimiento de la soberanía nacional basada en la idea de “soberanía extendida”.

Trudeau delinea su política exterior con base en el multilateralismo, el feminismo y la asistencia humanitaria de refugiados. Las prioridades de su gobierno están enmarcadas en una tradición liberal internacionalista canadiense: 1) reforzar la relación con sus aliados, especialmente con Estados Unidos; 2) ayudar en la prestación de asistencia a los más pobres y vulnerables del mundo; 3) negociar acuerdos comerciales beneficiosos y perseguir otras oportunidades con mercados emergentes; 4) renovar el compromiso con las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, así como continuar la lucha contra el terrorismo; y 5) revisar las

capacidades existentes de defensa e invertir en la construcción de un ejército más ágil y mejor equipado.

En suma, el gobierno de Justin Trudeau y su política exterior están basados en una identidad liberal que prioriza la participación de ese país en el mundo. Su idea de la soberanía nacional apunta a la concepción de “soberanía extendida”, es decir, en el compromiso de Canadá con las instituciones internacionales. Sin embargo, es relevante la apreciación de “soberanía madura” de John Manley, quien fue ministro de Innovación, Ciencia e Industria de Canadá de 1995 al 2000 y, en 2022, se desempeñaba como presidente del Consejo de Administración de Banco Imperial de Comercio de Canadá, para observar el fundamento pragmático en la construcción de la identidad y la soberanía nacional de aquel país.

La concepción de la soberanía nacional de México a través de su experiencia histórica y sus principios de política exterior

La influencia de Estados Unidos en la construcción de la identidad nacional mexicana es amplia. Los valores nacionalistas de México después de su Revolución de 1910 se cimentaron sobre un importante sentimiento antiestadounidense. Según Herrera y Santa Cruz, los principios de autodeterminación e igualdad jurídica de los Estados son, en buena medida, una reacción a la Doctrina Monroe (Herrera y Santa Cruz, 2011: 17). La pérdida del territorio frente a Estados Unidos en el siglo XIX marcó la política exterior de México y su nacionalismo. Según Lorenzo Meyer, desde 1836 el eje de las relaciones internacionales del país es el “factor norteamericano” [...; además, Washington]: “ha sido una influencia constante, aunque a veces indirecta, en el proceso político interno” (Meyer, 2010: 203). Asimismo,

la concepción posrevolucionaria de la soberanía estaba formada tanto por la relación con ese país como por el nacionalismo revolucionario. Así pues, el aspecto interno y el externo estaban íntimamente relacionados; el énfasis en la soberanía permitiría garantizar que lo que se consideraba como asunto interno permaneciera de esa manera, y además obtener el reconocimiento de otros Estados; lo cual, a su vez, habría de contribuir a incrementar la dignidad nacional y el sentido de nacionalidad. Es por eso que Bernardo Sepúlveda afirmó que la soberanía y el nacionalismo son las “anclas de la identidad” (Herrera y Santa Cruz, 2011: 229).

La identidad nacional de México está reflejada en siete principios constitucionales que han guiado la política exterior de México después de la Revolución mexicana: la no intervención, autodeterminación de los pueblos, cooperación internacional para el desarrollo, solución pacífica de controversias, igualdad jurídica de los Estados, proscripción del uso o de la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Dichos principios, según Covarrubias, forman parte del derecho internacional, que también ha sido una de las principales guías del quehacer internacional de México (Covarrubias, 2006). Estos principios, aunque fueron añadidos a la constitución por medio de la reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional el 12 de mayo de 1988, han fundamentado la idea de la soberanía nacional que guio y guía la política exterior de México.

En su estudio sobre América del Norte, Santa Cruz argumenta que “la soberanía como un todo indiferenciado no existe, sino que ha sido negociada conforme a los múltiples significados que la palabra ha adquirido de acuerdo con el tema y el momento histórico” (Herrera y Santa Cruz, 2011: 236). Bajo la lógica de esta hipótesis, el autor analiza cuatro momentos críticos en la relación de México con Estados Unidos que son útiles para entender la concepción de la soberanía nacional de México; éstos son: los acuerdos de Bucareli, en 1923; la expropiación de la industria petrolera, en 1938; la crisis de la deuda, en 1982; y el rescate financiero de 1995 (Herrera y Santa Cruz, 2011). Este trabajo destaca los tres primeros en virtud de ilustrar el cambio en la concepción de la soberanía nacional de México.

Por un lado, los acuerdos de Bucareli, según Velázquez y Schiavon, “representaron el arreglo entre México y Estados Unidos para la no aplicación retroactiva del artículo 27 constitucional. Así, Estados Unidos otorgó el reconocimiento a Obregón” (Velázquez y Schiavon, 2021: 158). Según Santa Cruz, “además de la faceta interna de la soberanía, estaba también la externa, entendida ésta como un derecho constituido por el reconocimiento mutuo. Era precisamente en la intersección de estas dos concepciones de la soberanía —como máxima autoridad dentro de un territorio definido y como atributo conferido por el sistema internacional— donde se pondría en juego el nuevo carácter del Estado mexicano” (Herrera y Santa Cruz, 2011: 244).

En segundo lugar, la expropiación petrolera, según Santa Cruz, “se trataba pues de una apuesta calculada. Aún más, el discurso del presidente Cárdenas —centrado, como es natural, en la soberanía— tuvo no sólo un efecto legitimador, sino también el de reforzar la posición negociadora del gobierno mexicano en el exterior (Herrera y Santa Cruz, 2011: 292). Como apunta Meyer (2010), la expropiación petrolera logró “capturar la esencia de la soberanía”.

En tercer lugar, la crisis de 1980 tuvo un impacto importante en la identidad nacional de México. Como apunta Santa Cruz, “la crítica situación enfrentada a comienzos

de los años ochenta contribuyó a que el país redefiniera no sólo su paradigma de desarrollo y la relación de fuerzas entre los grupos que, al interior del régimen, debatían respecto al rumbo que debía seguir el país, sino también su concepción de la soberanía” (Herrera y Santa Cruz, 2011: 293-294). A partir de este momento, México transitó hacia el neoliberalismo en un proceso que Santa Cruz (2013) denomina como “integración silenciosa”, pues la crisis económica de 1982 llevó a que México sustituyera su modelo de desarrollo “hacia adentro” a uno que tenía la tendencia a la mundialización. Este proceso de apertura posibilitó un entendimiento de la soberanía nacional de México mucho más abierta al exterior.

El proceso de apertura que vivió México en la década de las ochenta y que culminó en la firma del TLCAN, en 1992, y su entrada en vigor en 1994, no sucedió sin resistencia: grupos nacionalistas abogaron por el rescate de los principios fundamentales de política exterior de México; incluso, la construcción del TLCAN tuvo consigo una alta carga de proteccionismo por parte de México. Lo anterior se refleja en que nuestro país optó por no negociar la apertura de sectores estratégicos para la soberanía nacional como el relacionado con el petróleo. Asimismo, las listas “negativas” para la protección de industrias específicas en los anexos del capítulo 11, relativo a las inversiones, tuvieron consigo una alta carga proteccionista —que apela a la soberanía nacional— por parte de México y abundan mucho más que las añadidas por Canadá y Estados Unidos (Cánovas, 2003: 205).

De la misma manera, según Covarrubias, “la apertura comercial al exterior no significó un cambio radical en todos los ámbitos de la política exterior de México” (Covarrubias, 2006: 411). Con respecto al principio de la libre autodeterminación de los pueblos, Covarrubias apunta que el secretario de relaciones exteriores de la administración de Salinas de Gortari, Fernando Solana, “subrayó que cada nación contaba con el derecho soberano de elegir su propio sistema político de acuerdo con su idiosincrasia y experiencia histórica, y que la democracia ni se conquistaba ni se fortalecía con acciones externas, unilaterales o multilaterales” (Covarrubias, 2006: 412). Sin embargo, a finales de los noventa, la posición de México con respecto a la soberanía, según Covarrubias, “se distanciaba de su posición tradicional: para el presidente mexicano, la democracia era necesaria para ‘preservar y fortalecer la soberanía nacional que tanto valoramos los pueblos iberoamericanos’” (Covarrubias, 2006: 412). Lo anterior muestra el proceso de cambio de la identidad nacional de México y el impacto en la concepción de la soberanía nacional dado por la apertura de México al exterior.

Existen tres momentos clave que ilustran el cambio en la identidad nacional: el primero tuvo lugar cuando México aceptó la participación de observadores internacionales en las elecciones de 1994, lo que permitía que actores extranjeros “intervinieran” en procesos políticos internos. El segundo momento tuvo ocasión durante el

esquema de cooperación establecido entre México y Estados Unidos por medio de la Iniciativa Mérida a partir de 2007; esta iniciativa permitió que agencias de seguridad estadounidenses interviniera en la seguridad pública mexicana. El tercer momento tuvo lugar con las reformas neoliberales a la Constitución llevadas a cabo por Enrique Peña Nieto en 2012, específicamente, la reforma energética que privatizaba ese sector que había sido históricamente protegido y relacionado al entendimiento de la soberanía nacional (Santa Cruz, 2013).

En este contexto, Enrique Peña Nieto delineó su política exterior con base en la idea de “México con responsabilidad global”, política que tenía las siguientes prioridades: “contribuir a la prosperidad nacional, lo que implicaba promover a México como un destino atractivo para las inversiones, el turismo y como socio comercial confiable; promover el desarrollo incluyente y sostenible, buscando que la cooperación, la educación y la movilidad de personas contribuyan a elevar el nivel de vida de la sociedad; fortalecer el Estado de derecho, la paz y la seguridad” (Velázquez y Schiavon, 2021: 297). Estas prioridades definieron a la administración de Peña Nieto por su carácter neoliberal basado en una idea de la “soberanía extendida”, acorde con la inserción de México al proceso de mundialización.

Por otra parte, es importante para este trabajo exponer los valores en los que descansó la idea de la soberanía nacional de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Como presidente electo en 2018, una representación de AMLO formó parte en la renegociación del TLCAN. Por otra parte, la concepción de la soberanía nacional de AMLO puede leerse a través de su Plan Nacional de Desarrollo (PND 2019-2024) que, a grandes rasgos, tiene como fundamento el respeto de los principios de política exterior de México. Asimismo, AMLO argumenta, en referencia al periodo neoliberal, que “el mayor desastre de este periodo de 36 años fue sin duda la destrucción del contrato social construido por los gobiernos posrevolucionarios y la incapacidad de remplazarlo por un nuevo pacto. [...] Sin faltar al principio de no intervención y en pleno respeto a la autodeterminación y la soberanía de las naciones, lo que edifiquemos será inspiración para otros pueblos” (Gobierno de México, 2019). De la misma forma, el PND criticaba a la elite neoliberal:

Su idea de que las instituciones públicas debían renunciar a su papel como rectoras e impulsoras del desarrollo, la justicia y el bienestar, y que bastaba “la mano invisible del mercado” para corregir distorsiones, desequilibrios, injusticias y aberraciones, fue una costosa insensatez. El Estado recuperará su fortaleza como garante de la soberanía, la estabilidad y el estado de derecho, como árbitro de los conflictos, como generador de políticas públicas coherentes y como articulador de los propósitos nacionales (Gobierno de México, 2019).

Sobre Estados Unidos y la soberanía nacional, el PND de la administración de AMLO planteaba que,

para paliar los sufrimientos, atropellos y dificultades que han padecido los mexicanos en Estados Unidos, las presidencias neoliberales mexicanas trataron de impulsar en el país vecino una reforma migratoria y en ese afán recurrieron al cabildeo legislativo y a la formulación de propuestas de negociación. Pero, en rigor, la política migratoria es un asunto soberano de cada país, y en ese sentido los representantes del viejo régimen incurrieron en prácticas intervencionistas injustificables y perniciosas, por cuanto debilitaban la defensa de la soberanía propia (Gobierno de México, 2019).

La concepción de la soberanía nacional de AMLO está fundamentada en valores los posrevolucionarios de México. El PND sugiere que la identidad nacional de nuestro país había sido corrompida por los gobiernos neoliberales que rigieron el destino de México de 1982 a 2018. Por lo tanto, la concepción de la soberanía de AMLO está basada en el rescate de los valores que constituyeron la identidad nacional de México a partir de la Revolución mexicana. En este sentido, el gobierno de AMLO se ha caracterizado por tener una concepción de la soberanía nacional proteccionista y nacionalista que apela a dos principios constitucionales básicos: la autodeterminación de los pueblos y la no intervención.

En conclusión, la identidad nacional de México y, en concreto, su concepción de la soberanía nacional ha variado a lo largo del tiempo. Los principios de política exterior de México ayudan a leer la concepción de la soberanía nacional y cómo esta se ha materializado en la política exterior de esta nación. De esta forma, este estudio señala, por un lado, el carácter globalista de la concepción de la soberanía de Peña Nieto; mientras que, por otro lado, el carácter proteccionista de la idea de la soberanía nacional de AMLO. El punto de conciliación entre ambas administraciones, como se observará más adelante, definió el destino de la renegociación del TLCAN.

EL IMPACTO DE LA IDEA DE LA SOBERANÍA NACIONAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIONES REGIONALES EN AMÉRICA DEL NORTE

Hemos visto que el acercamiento trilateral como región de los países que estudiamos es nuevo. América del Norte sólo incluía a Estados Unidos y Canadá. La integración informal de México se dio con las negociaciones del TLCAN y su entrada en vigor durante los noventa; desde entonces, han surgido otras instituciones regionales como

el ACAAN y la CCA que, si bien se ocupan del cuidado del medio ambiente, estuvieron subordinadas a los asuntos comerciales y financieros. También destaca la ASPAN y la Cumbre de Líderes de América del Norte, pero aquélla dejó de operar en 2009 y la Cumbre durante el mandato de Trump, por lo que la cooperación de los países de América del Norte como región ha estado orientada al ámbito económico. El acercamiento de los Estados de esta región geográfica ha sido más bilateral que trilateral, pues en ella se dan dos relaciones bilaterales en detrimento de una relación trilateral: la de México con Estados Unidos y la de Canadá y Estados Unidos (Velázquez, 2013). Lo anterior es así debido a la incapacidad de los Estados de América del Norte de construir una identidad colectiva regional por medio de instituciones regionales en este espacio geográfico de interacción.

El caso de América del Norte es complejo. Es difícil hablar de una integración regional amplia; la interacción de los países que conforman este espacio geográfico es desigual. La asimetría económica de México con respecto a Estados Unidos y Canadá crea los problemas necesarios que minan la relación trilateral; un ejemplo es la migración que sucede de México a Estados Unidos: los posicionamientos políticos en este país en contra de la migración están influidos y respaldados con base en su concepción de la soberanía nacional; asimismo, para México la cooperación en materia de seguridad es difícil por la concepción nacionalista de la soberanía nacional. A grandes rasgos, en Norteamérica, no existe una agenda regional sólida fuera de lo económico.

Desde 1994, el TLCAN trajo un aumento en el comercio regional en América del Norte. Las exportaciones mexicanas a Canadá crecieron un 114 por ciento entre 1993 y 2000, mientras que las exportaciones de Canadá a México lo hicieron un 241 por ciento en el mismo periodo. Asimismo, las exportaciones de México a Estados Unidos crecieron un 244 por ciento en esos mismos años, mientras las de Estados Unidos a México fueron un 182 por ciento en el mismo periodo. Desde una perspectiva regional, el comercio intrarregional en Norteamérica creció del 33 por ciento en 1980 al 56 por ciento para el año 2000. El comercio intrarregional en Europa en el año 2000 era del 61 por ciento. Según Robert Pastor, “quienes han estudiado el proceso de integración, argumentan que América del Norte está incluso más integrada que Europa” (Pastor, 2012: 38). Lo anterior no se ve reflejado en la construcción de instituciones regionales para atender temas más allá del TLCAN.

Las pretensiones de Vicente Fox de consolidar una ambiciosa agenda regional en Norteamérica no prosperaron por el cambio en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, producto del atentado del 11 de septiembre del 2001. A partir de ese momento, la agenda regional, al igual que la agenda internacional, se centró en la seguridad en contra del terrorismo. Los acuerdos bilaterales de fronteras inteligentes, la ASPAN, la Iniciativa Mérida, entre otras instituciones, funcionaron bajo esa

lógica. Otro factor que impidió el desarrollo de respuestas regionales fue el miedo de Canadá de que los problemas mexicanos contaminaran la relación especial con Estados Unidos; en ese sentido, Canadá optó por priorizar sus relaciones bilaterales con Washington en detrimento de la relación trilateral (Santa Cruz, 2021: 355).

La pregunta fundamental es: ¿existe una identidad colectiva regional en Norteamérica? Robert Pastor ofreció, en su momento, una aproximación a dicha pregunta: “la idea de América del Norte”, la cual “significa que cada país tome en cuenta los intereses de los demás en su política interna y externa; significa que los tres países asuman la tarea de construir un futuro continental y una asociación que vaya más allá de la retórica para llevar una clara definición de comunidad en América del Norte” (Pastor, 2012: 9). Esta idea, para Pastor, implica que exista un sentido de pertenencia norteamericano, que los ciudadanos de Estados Unidos, México y Canadá se conciben a sí mismos como tal. Para Pastor el TLCAN significó un avance en la difusión de la “idea de América del Norte”; sin embargo, la institución carece de identidad colectiva regional. Según Pastor, esto se debe principalmente a la resistencia nacional que ha tenido el proceso de integración respaldada con base en argumentos soberanistas.

En conclusión, en América del Norte, hasta la renegociación del TLCAN en 2017, no existía una identidad colectiva regional plasmada en instituciones regionales. La cooperación entre México, Estados Unidos y Canadá, hasta ese momento, estuvo subordinada a la interdependencia económica. En el ámbito de la seguridad, las reuniones de ministros de Defensa de la región no han traído consigo una institución de seguridad regional; los esfuerzos son más bilaterales que trilaterales. En realidad, la defensa regional se ha caracterizado por un sistema de seguridad fragmentado (Velázquez, 2013). Por otro lado, la llegada al poder de Donald J. Trump marcó una pausa en los esfuerzos de integración regional; este presidente propuso, en primer lugar, la cancelación del TLCAN para después acceder a su renegociación. En este sentido, el siguiente apartado analiza la renegociación del TLCAN.

LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN: ENTRE PRAGMATISMO Y SOBERANÍA

La llegada al poder de Donald Trump en 2017 supuso un reto para la cooperación regional. Desde sus discursos de campaña, Trump argumentaba que el TLCAN era “el peor tratado jamás firmado”. Acorde con su eslogan de política exterior “America first”, el expresidente Trump propuso la cancelación del TLCAN; su argumento era que tratados de la naturaleza del TLCAN dañaban la seguridad nacional de Estados Unidos, en términos de soberanía nacional. Pese a la amenaza de cancelar el tratado, Trump estuvo de acuerdo con renegociar un nuevo acuerdo de libre comercio con

México y Canadá. El 22 de enero de 2017, Donald Trump anunció una ronda de contactos para renegociar el TLCAN. Asimismo, el mandatario estadounidense afirmó que en las negociaciones hablaría de la inmigración y de la seguridad en la frontera, claramente refiriéndose a cuestiones relativas a una de sus principales promesas de campaña: la construcción de un muro en la frontera que comparte con México. Asimismo, Trump afirmó que México pagaría el muro.

La primera ronda de negociaciones fue llevada a cabo en agosto del 2017. Estas primeras pláticas concluyeron sin acuerdos. Los temas más controvertidos fueron “el alto déficit comercial que Estados Unidos mantiene con México; las reglas de origen para que la cadena productiva esté fundamentalmente en Norteamérica, particularmente del sector automotriz; controversias comerciales y el capítulo 19 del acuerdo; así como el planteamiento de mejorar sustancialmente los salarios en México” (Figueroa, 2017); asimismo, los mandatarios confirmaron la segunda ronda con sede en México el 10 de septiembre del mismo año. Por otra parte, de acuerdo con la declaración trilateral sobre la conclusión de la segunda ronda de negociaciones del TLCAN, que se celebró del 1 al 5 de septiembre, hubo un importante progreso en varias de las disciplinas, por lo que los mandatarios reafirmaron su “compromiso por tener una negociación acelerada e integral, con el objetivo compartido de concluir el proceso hacia el final de este año” (Gobierno de México, 2017). La declaración no contuvo ninguna afirmación que mostrara el avance de la negociación.

No fue sino hasta la tercera ronda de negociaciones llevadas a cabo en Ottawa del 23 al 27 de septiembre del 2017, que hubo un avance en diversas áreas. De acuerdo con la declaración trilateral (Gobierno de México, 2017), las negociaciones avanzaron significativamente, lograron consolidar propuestas de texto, “cerrando brechas y acordando elementos del texto de negociación”. Las áreas que tuvieron un amplio avance fueron la de telecomunicaciones, política de competencia, comercio digital, buenas prácticas regulatorias, aduanas y facilitación comercial. Además, una de las áreas que logró consolidarse de manera importante fue la de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), pues se concluyó el capítulo. No obstante, los temas donde existieron diferencias más importantes fueron aplazados; entre éstos estaban “la revisión y solución de controversias, el tema laboral y el déficit comercial, siendo este último el principal argumento de Donald Trump para cancelar el tratado. Ejemplo de ello fue cuando, en 2016, el déficit comercial de Estados Unidos con México ascendió a sesenta mil millones de dólares y con Canadá, alrededor de los doce mil millones de dólares” (Etcheverry, 2017). Sobre estos datos se basó en su momento el discurso de Trump, quien argumentaba que la seguridad nacional de Estados Unidos era vulnerada por el tratado de libre comercio. En este sentido, Estados Unidos, en la misma ronda, propuso facilitar los juicios por *dumping* en la importación de productos

mexicanos perecederos, además del endurecimiento en las compras de gobierno y medidas para la compra de textiles, puntos que aumentaron la dificultad de la negociación para México.

Por otro lado, en la cuarta ronda, celebrada del 11 al 17 de octubre del 2017, en Arlington, Virginia, Estados Unidos realizó propuestas que contaminaron la negociación, haciéndola aún más complicada. Una de sus propuestas era elevar el contenido en las reglas de origen del sector automotriz del 62.5 al 85 por ciento, y de las cuales el 50 por ciento debía ser estadounidense; otra idea de Trump era debilitar el sistema de solución de controversias dentro del tratado; además, Washington buscaba incluir una cláusula de extinción, que haría que el tratado dejara de existir cada cinco años, a menos que los tres países decidan renovarlo. Todos estos puntos hicieron más complicada la conclusión de las negociaciones, tanto para México como para Canadá (*El Financiero*, 2017; *El País*, 2017). Lo anterior fue debido a que las propuestas de la Casa Blanca, ampliamente criticadas por expertos, “aumentarían la incertidumbre en la región”, ya que afectarían la inversión privada y, asimismo, atentarían contra la esencia del tratado.

Las propuestas efectuadas durante la cuarta ronda que ilustran el impacto de la concepción jacksoniana de la soberanía nacional de Estados Unidos, bajo el eslogan de poner a “Estados Unidos primero”, y que contaminaron la confianza entre las partes, se resumen en los siguientes puntos: “1) la obsesión por reducir el déficit comercial de Estados Unidos con medidas restrictivas, 2) la eliminación de los mecanismos de solución de controversias, 3) el endurecimiento de las reglas de origen, específicamente en el sector automotriz, 4) la reducción al acceso de compras de gobierno, 5) las restricciones en materia de autotransporte fronterizo, 6) la estacionalidad agrícola, y 7) la cláusula de revisión con muerte súbita” (Behar, 2019: 18).

Por otro lado, la quinta ronda se celebró del 17 al 21 de noviembre del 2017, sin ministros, sólo entre grupos técnicos de los tres países. En enero del 2018, Donald Trump comunicó que, de no haber un buen acuerdo, Estados Unidos se retiraría del tratado, comunicado que ocasionó la depreciación del peso. Aunque estas afirmaciones puedan interpretarse como una estrategia de negociación, también tuvieron un alto impacto político, puesto que Trump utilizó ese discurso para legitimarse frente a sus seguidores. Es importante entender la estrategia de negociación de Trump con base en un análisis jacksoniano de la soberanía nacional, pues su postura fue firme en cuanto a poner a “Estados Unidos primero”, más allá de si los resultados esperados se hubieran alcanzado.

Otro suceso que complicó las negociaciones fue cuando Donald Trump, en enero del 2018, declaró que no firmaría el acuerdo si no se incluía que el muro en la frontera

con México se pagase con el tratado. De acuerdo con Behar, “fue una iniciativa sin precedentes, ya que, por medio de la coerción política, Trump intentó vincular el problema migratorio con la cuestión comercial, que pertenecen a esferas completamente distintas” (Behar, 2019: 18). Las propuestas anteriormente mencionadas, por parte de Trump, obedecen a su idea de equiparar la seguridad nacional con la economía en términos de soberanía nacional.

La sexta ronda de negociación tuvo lugar del 23 al 29 de enero del 2018 en Montreal. En esta ronda participaron treinta grupos técnicos y más de un centenar de funcionarios de los tres países, según la página oficial del gobierno de México, y se registraron avances significativos en los capítulos de medidas sanitarias y fitosanitarias, telecomunicaciones y obstáculos técnicos al comercio, así como los anexos sectoriales de farmacéuticos, químicos y cosméticos (Gobierno de México, 2018). Por otra parte, en la séptima ronda de negociaciones efectuada del 25 de febrero al 5 de marzo, Estados Unidos, México y Canadá lograron resultados significativos: las partes lograron cerrar tres capítulos y, asimismo, afirmaron su compromiso de llevar a buenos términos el acuerdo. No obstante, el 8 de marzo, Estados Unidos aplicó un arancel del 25 por ciento a sus importaciones de acero y del 10 por ciento al aluminio. Washington eximió a Canadá y México con la condición de concretar el tratado de libre comercio a finales de mayo.

De acuerdo con Daudelin y Lilly, fue inútil el intento de Canadá de empapar al acuerdo de un toque progresista, pues “el gobierno de Trump veía al TLCAN como otro expediente comercial: un juego de suma cero en el que la victoria dependía de tácticas estratégicas” (Daudelin y Lilly, 2019: 23). En este sentido, el 7 de mayo se llevaron a cabo reuniones de alto nivel en Washington, debido a las rondas anteriores fallidas. En virtud de cumplir lo anunciado en relación con los aranceles al acero y al aluminio, Trump aplicó la medida a dichos minerales provenientes de México y Canadá, pues las partes no alcanzaron a concretar el acuerdo en la fecha límite impuesta por Estados Unidos. El argumento de Trump fue la fuerte dependencia del país de esas importaciones, pues “amenazaba la seguridad nacional”.

Como respuesta a la imposición de esos aranceles, el 5 de junio México suspendió el tratamiento arancelario preferencial a diversos productos provenientes de Estados Unidos (*El Sol de México*, 2018); asimismo, el 7 de junio nuestro país denunció a Estados Unidos ante la Organización Mundial de Comercio (OMC). Por su parte, el gobierno de Canadá percibió la medida como un insulto, “dado que el 95 por ciento y el 88 por ciento de sus exportaciones de acero y aluminio se venden a Estados Unidos y porque, además, implicaba que Canadá podía representar una amenaza de seguridad para su vecino” (Daudelin y Lilly, 2019: 23). Esto llevó a que las negociaciones se complicaran mucho más para Canadá que para México.

En este punto, México negoció “discretamente” el acuerdo con Estados Unidos de forma bilateral. En este contexto, las elecciones en México en julio del 2018 trajeron incertidumbre a la negociación. No obstante, al resultar victorioso, AMLO reafirmó su compromiso de llevar a adelante el tratado. De la misma forma, Peña Nieto permitió que una representación de AMLO se uniera a la renegociación del tratado. AMLO asignó, de esta forma, a Jesús Seade Kuri como su representante en la mesa de negociación del acuerdo.

Según Behar, “Una vez que hubo certidumbre de que el resultado del nuevo acuerdo tendría el aval del nuevo gobierno, las conversaciones recobraron su ímpetu inicial. Seade aprovechó la oportunidad para colocar la agenda de López Obrador por medio del capítulo de energía. En este contexto, es posible afirmar que este capítulo fue uno de los pocos que se tuvieron que volver a negociar, y se redujo hasta ser una reafirmación de la soberanía de México sobre sus fuentes energéticas” (Behar, 2019: 19). El proyecto nacional de AMLO, basado en una concepción de la soberanía nacional proteccionista, logró coincidir con el enfoque del mandatario estadounidense.

El 6 de agosto del 2018, México aseguró que había nueve capítulos cerrados. Por consiguiente, el 27 de agosto, las naciones norteamericanas anunciaron el termino de negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y México, por lo que presentaron a Canadá un ultimátum: firmar el pacto negociado entre Estados Unidos y México o quedarse fuera. Fue hasta el 30 de septiembre que Canadá regresó a la mesa de negociación, a nada de cumplirse el plazo legal en el que Estados Unidos debía presentar los textos finales al Congreso. De esta manera, el acuerdo alcanzado en la negociación se tituló, según Trump “United States Mexico Canada Agreement” (USMCA). A su vez, por medio de una encuesta en Twitter, el presidente electo, López Obrador, lo llamó Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Por su parte, el gobierno de Ottawa lo nombró Canada-United States-Mexico Agreement (CUSMA).

En suma, según Behar, “el principal motivo de los desacuerdos ha sido la ideología proteccionista de los líderes estadounidenses, que llevan a la mesa de negociación propuestas asimétricas y desequilibradas, las cuales en varios momentos han desembocado en caminos sin salida” (Behar, 2019: 15). Estas palabras ilustran el desafío que supuso llevar a cabo negociaciones con el gobierno del entonces presidente Trump. Por su parte, Trump fue coherente, en sus posicionamientos, con su idea jacksoniana de la soberanía nacional titulada “America first”, que se basaba en valores nacionales de proteccionismo para el fortalecimiento del bienestar económico y la protección de la “comunidad popular”.

Por otro lado, para Canadá fue inútil darle un toque progresista al acuerdo. Según Daudelin y Lilly, uno de los seis objetivos principales de Canadá en la negociación era “volver más progresista al TLCAN, mediante el aumento de sus componentes

laborales y ambientales, la adición de capítulos sobre género y pueblos indígenas, y ‘reformando’ el mecanismo de resolución de conflictos entre los inversionistas y el Estado (capítulo 11)”. Como apuntan Daudelin y Lilly,

El T-MEC es un retroceso en la integración económica de Norteamérica, un desafío directo a la visión económica liberal compartida que lo sostiene. Es una parte importante de la agresiva renegociación unilateral de los compromisos de seguridad y comercio de Estados Unidos con el mundo y sus aliados por parte del gobierno de Trump. Los requisitos de contenido más estrictos del T-MEC están pensados para reorientar la inversión manufacturera hacia Estados Unidos y forman parte de la misma política de aranceles que impone a la importación de acero y aluminio. Envuelta en una retórica beligerante y justificada en motivos insostenibles de seguridad y economía (Daudelin y Lilly, 2019: 28).

Por otro lado, la renegociación del tratado de libre comercio, pese a todo lo previsto en relación con las amplias amenazas de Trump en contra de México, tanto en los temas de migración como con el déficit comercial, fue mucho más sencilla para México que para Canadá. Esto se explica debido al triunfo de López Obrador, ya que, según “especialistas los mensajes y señales que envió el presidente electo fueron básicos para destrabar las negociaciones” (Nájar, 2018). Además, AMLO decidió mantener una postura más flexible en cuanto a temas que la administración de Peña Nieto consideró no aceptables. Entre ellas se encuentran tres de suma importancia y que se relacionan con la visión proteccionista de la soberanía de AMLO:

El primer tema fue la revisión periódica del tratado: el acuerdo tendrá una duración de dieciséis años con posibilidad de ser sometido a revisión cada seis años, sin significar necesariamente que el tratado vaya a expirar automáticamente, como había previsto el gobierno de Trump. El segundo punto era relativo a la industria automotriz. Esta parte se centra en que, para eximir de aranceles a los automóviles, estos deben de, al menos, ser producidos en un 75 por ciento con partes fabricadas en los países que formen parte del tratado. Anteriormente esta condición era de un 62.5 por ciento. Asimismo, el automóvil debe ser fabricado, de un 40 por ciento a un 45 por ciento, por trabajadores que ganen al menos dieciséis dólares por hora. Con esta medida, Estados Unidos buscaba evitar la deslocalización de fábricas a zonas donde hubiera bajos salarios en México (Nájar, 2018). El tercer tema era relativo a los derechos laborales. El tratado incluyó un anexo en el cual los tres países se comprometieron a adoptar nuevas normas y prácticas laborales, hacerlas cumplir y no derogarlas de su legislación, conforme a lo establecido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Nájar, 2018).

Por otro lado, la posición de Estados Unidos de llevar a cabo medidas más proteccionistas, dejando de lado los esfuerzos de antiguas administraciones de promover

el neoliberalismo, tuvo como resultado un tratado acorde con el gobierno de López Obrador. Esto fue debido a que, según el PND de AMLO, su objetivo era mejorar la calidad de vida de las personas en México y así impedir la migración hacia Estados Unidos, lo cual tuvo una amplia afinidad con el enfoque de política exterior del mandatario estadounidense. De la misma forma, el capítulo 8 del tratado titulado “Reconocimiento del dominio directo y la propiedad inalienable e imprescriptible de los Estados Unidos Mexicanos de los hidrocarburos” ilustra cómo México refleja su idea de la soberanía mediante un producto institucional formal. Cabe resaltar que el TLCAN no contenía, en ninguno de sus artículos o anexos, la palabra “soberanía”. Finalmente, el producto final institucional derivado de las negociaciones dio como fruto un tratado mucho más proteccionista y carente de una narrativa que impulse una identidad regional en América del Norte.

CONSIDERACIONES FINALES

La concepción de la soberanía nacional de México, Estados Unidos y Canadá es una de las variables que explican por qué el proceso de integración regional en América del Norte ha estado formado con base en intereses nacionales pragmáticos y no en una idea de comunidad de intereses compartidos. Como se analizó en este artículo, la idea de la soberanía nacional de Trump estuvo fundamentada en valores jacksonianos que obstaculizaron los intentos de Canadá de dotar de un carácter progresista y liberal el tratado de libre comercio de Norteamérica. Por su parte, la idea de la soberanía nacional de AMLO impactó en que el T-MEC tuviera un toque más proteccionista, específicamente en lo referente al capítulo 8 del documento. Asimismo, el entendimiento compartido entre Trump y AMLO de que el destino de la nación era más importante que la cooperación regional explica la ausencia de un entendimiento representacional en América del Norte derivado del T-MEC.

Acorde con la hipótesis de esta investigación, el T-MEC refleja el pragmatismo impulsado por la idea de la soberanía nacional de cada Estado parte. De esta forma, es fundamental entender la importancia de las narrativas, ideas y representaciones normativas que moldean entendimientos específicos acerca de la soberanía tanto a nivel estatal como a nivel sistémico. Este proceso de construcción de identidad no sólo se hace en aras de construir y reconstruir los significados que definen la identidad nacional de los Estados, sino que también puede hacerse en virtud de la promoción de instituciones regionales.

El proceso de regionalización debe ser entendido, entonces, como un proceso de proyección política regional. Es decir, debe apuntar tanto a la construcción de

instituciones regionales, como a la creación de una identidad colectiva regional. Este proceso es casi inexistente en Norteamérica. La evidencia presentada en este artículo demuestra la inexistencia de lo que Robert Pastor denominó como “la idea de América del Norte”. En detrimento de esta idea, México, Estados Unidos y Canadá han promovido sus propios intereses en la región con base en ideas divergentes de lo que significa la soberanía nacional. Esto crea un camino sinuoso para el futuro de América del Norte como región.

FUENTES

ACHARYA, A.

- 2007 “The Emerging Regional Architecture of World Politics”, *World Politics*, no. 59, pp. 629-652.
- 2004 “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”, *International Organization*, vol. 58, no. 2, pp. 239-275.

ADLER, E.

- 1997 “Seizing the Middle Ground. Constructivism in World Politics”, *European Journal of International Relations*, vol. 3, no. 3, pp. 319-63.

ALBA, F., J. PRUD’HOMME y G. VEGA

- 2007 *Integración en América del Norte: diálogo, cooperación política e instituciones*, México, El Colegio de México (ColMex).

ARCHER, C.

- 2001 *International Organizations*, Londres, Routledge.

BARNETT, M.N.

- 1995 “Sovereignty, Nationalism and Regional Order in the Arab States System”, *International Organization*, vol. 49, no. 3, pp. 479-510.

BEHAR, S.

- 2019 “Del TLCAN al T-MEC: reflexiones de un negociador”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 19, no. 1, pp. 12-20.

BÖRZEL, T.A. y T. RISSE

- 2019 "Grand Theories of Integration and the Challenges of Comparative Regionalism", *Journal of European Public Policy*, DOI: 10.1080/13501763.2019.1622589

BOURQUE, G. y J. DUCHASTEL

- 1995 "Pour une identité canadienne post-nationale, la souveraineté partagée et la pluralité des cultures politiques", *Cahiers de recherche sociologique*, no. 25, pp. 17-58.

BOW, B. y A. SANTA CRUZ

- 2011 "Mexican Anti-Americanism and Regional Integration in North America", *Norteamérica*, vol. 2, no. 2, pp. 21-61.

CÁNOVAS, G.V.

- 2003 "¿Inversión contra soberanía?: México y Canadá y el capítulo 11 del TLCAN", en B. Mabire, ed., *México-Estados Unidos-Canadá: 1999-2000*, México, El Colegio de México (ColMex), pp. 197-242, DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv3f8q1d.8>

CHRISTIANSEN, T., K.E. JØRGENSEN y A. WIENER

- 1999 "The Social Construction of Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 4, pp. 528-544.

CLARKE, M. y A. RICKETTS

- 2017 "Donald Trump and American Foreign Policy: The Return of the Jacksonian Tradition", *Comparative Strategy*, vol. 36, no. 4, pp. 366-379, DOI: 10.1080/01495933.2017.1361210

COVARRUBIAS, A.

- 2006 "Los principios y la política exterior de México", en J.A. Schiavon, D. Spencer y M. Vázquez O., eds., *En busca de una nación soberana*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), pp. 387-422.

DALE, R.J.

- 2001 *The Invasion of Canada: Battles of the War of 1812*, Toronto, James Lorimer.

DAUDELIN, J. y M. LILLY

- 2019 "Alivio inmediato, fiasco de largo plazo; Canadá y el tratado comercial con Estados Unidos y México", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 19, no. 1, pp. 21-28.

DÁVALOS, E.

- 1999 “Neoliberalismo y tercera política nacional en Canadá: algunos efectos sobre las economías provinciales”, en M. Verey y S. Núñez, eds., *Estados Unidos y Canadá: ¿signos conservadores hacia el siglo XXI?*, México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN)-UNAM.

ECONOMISTA, EL

- 2017 “Estrategia comercial de Trump empieza con salida del TPP”, en <<https://www.economista.com.mx/internacionales/Estrategia-comercial-de-Trump-empieza-con-salida-del-TPP-Casa-Blanca-20170120-0049.html>>.

ESPARZA, P.

- 2017 “Las lecciones de Canadá, el primer país del mundo que adoptó el multiculturalismo como política nacional”, *BBC Mundo*, 9 de enero, en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38511754>>.

ETCHEVERRY A., A.

- 2017 “Lo que nos dejó la tercera ronda de negociaciones del TLCAN”, *Excelsior*, 7 de octubre, en <<http://www.excelsior.com.mx/opinion/opinion-del-experto-nacional/2017/10/07/1193166>>.

FIGUEROA A., H.

- 2017 “Sin acuerdos concluye primera ronda del TLCAN en Washington”, *Excelsior*, 20 de agosto, en <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/08/20/1182876>>.

FINANCIERO, EL

- 2017 “Así cierra la ‘difícil’ cuarta ronda del TLCAN 2.0”, 17 de octubre, *El Financiero*, en <<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/asi-cierra-la-dificil-cuarta-ronda-del-tlcan.html>>.

FRENKEL, A.

- 2016 “¿Qué hay de nuevo, Donald?”, *Nueva Sociedad*, noviembre, en <<https://nuso.org/articulo/que-hay-de-nuevo-donald/>>.

GHICA, L.

- 2013 “Beyond Regional Integration? Social Constructivism, Regional Cohesiveness and the Regionalism Puzzle”, *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, vol. 13, no. 4, pp. 733-752.

GIL, J.

- 2017 "Trump, un presidente jacksoniano", *Grupo de Estudios Estratégicos*, en <<http://www.gees.org/articulos/trump-un-presidente-jacksoniano>>.

GOBIERNO DE MÉXICO

- 2019 *Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024)*, México, Gobierno de la República, en <<https://www.gob.mx/cenace/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-195029>>.
- 2018 "Concluye la Sexta Ronda de Negociaciones para la Modernización del TLCAN", en <<https://www.gob.mx/se/prensa/concluye-la-sexta-ronda-de-negociaciones-para-la-modernizacion-del-tlcan>>.
- 2017 *Declaración trilateral sobre la conclusión de la segunda ronda de negociaciones del TLCAN*, en <<https://www.gob.mx/se/prensa/declaracion-trilateral-sobre-la-conclusion-de-la-segunda-ronda-de-negociaciones-del-tlcan-125398>>.

GUTIÉRREZ HACES, M. T.

- 2013 "La contribución de la política exterior de Canadá a la construcción de una identidad pan-canadiense", *Estudios Políticos*, no. 32, pp. 13-52, DOI: <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2002.32.37568>

HEMMER, C. y P.J. KATZENSTEIN

- 2002 "Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism", *International Organization*, vol. 56, no. 3, pp. 575-607.

HERRERA, O. y A. SANTA CRUZ

- 2011 "América del Norte", en M. de Vega, coord., *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

HOFFMAN, M.

- 1991 "Reconstruction, Reinscription, Rearticulation: Four Voices in Critical International Theory", *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 20, no. 1, pp. 169-185.

INTER PRESS SERVICE (IPS)

- 1999 "Canadá: TLC erosiona soberanía nacional", Inter Press Service, 22 de marzo, en <<http://ipsnoticias.net/1999/03/canada-tlc-erosiona-soberania-nacional/>>.

KEOHANE, R.O.

- 2003 "Sovereignty on the International Society", en D. Held y A. McGrew, eds., *The Global Transformations Reader*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 147-161.

LANGLOIS, S., y B.M. VALENZUELA

- 1998 "Mutación de la identidad canadiense", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, no. 1, pp. 91-112, DOI: <https://doi.org/10.2307/3541258>

LÓPEZ, J.

- 2018 *El conflicto palestino-israelí a la luz de la teoría constructivista: de la narrativa sionista a la política de hechos consumados*, México, UABC/UANL.

MEAD, W.R.

- 2009 *Special Providence. American Foreign Policy and How It Changed the World*, Nueva York, Routledge.

MEYER, L.

- 2010 "Relaciones México-Estados Unidos: arquitectura y montaje de las pautas de la guerra fría, 1945-1964", *Foro Internacional*, vol. L, no. 2, pp. 202-242.

McMASTER, H.R. y G.D. COHN

- 2017 "America First Doesn't Mean America Alone", *New York Times*, 30 de mayo, en <<https://www.wsj.com/articles/america-first-doesnt-mean-america-alone-1496187426>>.

NÁJAR, A.

- 2018 "Cómo el 'efecto AMLO' destrabó la difícil renegociación del TLCAN entre México y el gobierno de Trump", *BBC Mundo*, 28 de agosto, en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45326897>>.

PAÍS, EL

- 2017 "'Fui elegido para representar a los ciudadanos de Pittsburgh no de París' y otras frases de Trump sobre el pacto climático", *El País*, 1 de junio, en <https://elpais.com/internacional/2017/06/02/estados_unidos/1496357342_834456.html>.

PASTOR, R.

- 2012 *La idea de América del Norte. Una visión de un futuro como continente*, México, Porrúa.

REUS-SMIT, C.

- 2009 “La estructura constitucional de la sociedad internacional y la naturaleza de las instituciones fundamentales” [1997], en A. Santa Cruz, ed., *El constructivismo y las relaciones internacionales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

RISSE, T.

- 2000 “‘Let’s Argue!’: Communicative Action in World Politics”, *International Organization*, vol. 54, no. 1, pp. 1-39.

SANTA CRUZ, A.

- 2021 “América del Norte”, en R. Velázquez et al., eds., *Introducción al estudio de las relaciones internacionales. 100 años de disciplina*, México, CIDE.
- 2014 *Mexico-United States Relations: The Semantics of Sovereignty*, Nueva York, Routledge.
- 2013 “La política exterior de Felipe Calderón hacia América del Norte: crisis interna y redefinición de fronteras”, *Foro Internacional*, vol. LIII, nos. 3-4, pp. 537-571.
- 2011 *Observación internacional de elecciones, soberanía y la idea del hemisferio occidental: el surgimiento de una norma internacional*, Guadalajara, México, UdeG.

SOL DE MÉXICO, EL

- 2018 [Cronología], “A un año del inicio de las negociaciones del TLCAN”, 16 de agosto, en <<https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/tlcan-a-un-ano-del-inicio-de-las-negociaciones-mexico-eu-canada-1920788.html>>.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (U.S. DOS)

- 1823 “The Monroe Doctrine”, *Basic Readings in U.S.*, en <<https://usa.usembassy.de/etexts/democrac/demo.htm>>.
- 1776 “The Declaration of Independence”, *Basic Readings in U.S.*, en <<https://usa.usembassy.de/etexts/democrac/demo.htm>>.

UNITED STATES EMBASSY

- 2018a “Remarks by President Trump To the 73rd Session of the United Nations General Assembly”, 25 de septiembre, en <<https://gt.usembassy.gov/remarks->

by-president-trump-to-the-73rd-session-of-the-united-nations-general-assembly/>.

- 2018b “Secretary Pompeo: Restoring the Role of the Nation-State in the Liberal International Order”, 4 de diciembre, en <<https://cz.usembassy.gov/remarks-secretary-of-state-michael-r-pompeo-german-marshall-fund/>>.

VELÁZQUEZ, R.

- 2013 “Mexico and North America: Regional Limits and Priorities”, *Voices of Mexico*, no. 97, otoño-invierno, pp. 127-130, en <<https://ru.micisan.unam.mx/handle/123456789/19439>>.

VELÁZQUEZ, R. y J. SCHIAVON

- 2021 *Introducción al estudio de la política exterior de México (1821-2021)*, México, Centro de Enseñanza y Análisis de la Política Exterior de México (CESPEM) / CIDE / Facultad de Estudios Superiores Acatlán-UNAM.

WEBER, C.

- 1992 “Writing Sovereign Identities: Wilson Administration Intervention in the Mexican Revolution”, *Alternatives*, no. 17, pp. 313-337.

WENDT, A.

- 2009 “La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder” [1992], en A. Santa Cruz, ed., *El constructivismo y las relaciones internacionales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

WHITE HOUSE, THE

- 2017 *National Security Strategy (NSS) of the United States of America*, 18 de diciembre, en <<https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2017/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>>.

ZEHFUSS, M.

- 2014 “Constructivismo e identidad: una relación peligrosa” [2001], en A. Santa Cruz, ed., *El constructivismo y las relaciones internacionales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Impacto del COVID-19 en el turismo médico de Estados Unidos a México. El caso de Tijuana, Baja California (2020-2021) The Impact of COVID-19 on U.S. Medical Tourism to Mexico. The Case of Tijuana, Baja California (2020-2021)

MARÍA ISABEL MELCHOR SÁNCHEZ*

RESUMEN

El objetivo de este artículo es revisar la evolución del turismo médico en la etapa de crisis de COVID-19, que paralizó a la mayoría de destinos, así como el impacto de la pandemia en los traslados de turistas que viajan por motivos médicos. Se enfatiza la recuperación de un destino altamente competitivo y bien posicionado entre la población de Estados Unidos, la ciudad de Tijuana en la frontera con San Diego, California, comparándolo con otros destinos, uno nacional (Cancún, Quintana Roo –México–) y el otro internacional (Tailandia). Con base en datos de INEGI-Banxico sobre viajeros internacionales en 2019, 2020 y 2021, cifras de la Organización Mundial del Turismo (OMT) y entrevistas a proveedores y dirigentes de *clústers* médicos, se encontró que, ante el cierre en otras regiones, residentes de varias ciudades estadounidenses alejadas de la frontera con México e incluso de países distantes, de Asia, Medio Oriente y Europa, optaron por México para realizarse tratamientos médicos.

Palabras clave: turismo médico, COVID-19, frontera Tijuana-San Diego, Tailandia.

ABSTRACT

This article reviews the evolution of medical tourism during the COVID-19 crisis, which paralyzed most of the destination cities, as well as the pandemic's impact on tourists who travelled for medical reasons. The author emphasizes the recovery of a highly competitive destination, well-positioned among U.S. Americans, Tijuana, on the border with San Diego, California, compared to other destinations, one national (Cancún), and the other international (Thailand). Using data from the INEGI-Banxico about international travelers in 2019, 2020, and 2021, statistics from the World Tourism Organization, and interviews with suppliers and leaders of medical clusters, she found that, as other regions closed down, residents from different U.S. cities far from the Mexican border, and even some from distant countries in Asia, the Middle East, and Europe, opted to come to Mexico for medical treatments.

Key words: medical tourism, COVID-19, Tijuana-San Diego border, Thailand.

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPys), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); <maimelchor@gmail.com>.

INTRODUCCIÓN

La pandemia generada por el virus SARS-Cov2 paralizó el turismo médico en todo el mundo, lo que incluyó a los principales destinos mexicanos que ofrecen ese servicio; sin embargo, en algunos complejos hospitalarios de la frontera con Estados Unidos, específicamente en Tijuana, se observó una tendencia a la recuperación de ese tipo de turismo desde mediados del año 2020, en tanto que en los destinos del centro de la República mexicana y El Caribe la reanudación de operaciones ha sido más lenta.

Por otro lado, cabe hacer mención que esta misma pandemia incentivó a determinadas personas con ciertas posibilidades económicas a trasladarse, en el caso de los mexicanos, a Estados Unidos para obtener la vacuna de manera más expedita; en este sentido podemos hablar de que se buscaron los medios para propiciar este tipo de turismo, como bien lo ejemplifica la nota del diario *El País*: “Del ‘shopping’ a la vacuna: Laredo llama a los mexicanos a retomar el turismo. La ciudad fronteriza ofrece vacunas contra la COVID-19 para los niños que viajen con un adulto con el esquema completo” (Castañeda, 2021), movilidades interesantes de investigar en otro momento.

La recuperación de los flujos de turismo médico no sucedió en otros destinos líderes en este tipo de actividad, como Tailandia, primer lugar mundial por volumen de visitantes hasta antes de la pandemia de COVID-19, debido a que en el sudeste asiático se mantuvo la restricción total a viajes internacionales a lo largo de 2020, 2021 e incluso 2022, por lo que, de acuerdo con las estadísticas de la Organización Mundial del Turismo (OMT), los destinos de esa región han sufrido las caídas más pronunciadas en el arribo de turistas, incluidos los que viajan por motivos médicos.

En este artículo se analiza el impacto de la pandemia de COVID-19 en el flujo de los viajes de residentes de Estados Unidos que optan por trasladarse a México para someterse a procedimientos médicos o quirúrgicos, para lo cual se analiza el caso de Tijuana, Baja California. Dicho destino es el más relevante en ese sector para México por ser el punto fronterizo más transitado entre ambos países, donde desde hace dos décadas se ha ido acelerando la creación de una infraestructura turística especializada en servicios médicos para dar respuesta a la demanda de los turistas que planean viajes para atender problemas de salud específicos. De igual manera, se contrasta con otro destino nacional reconocido mundialmente por su alta demanda turística, Cancún, ubicado en el estado de Quintana Roo, en la frontera sur de México, y con Tailandia, un destino internacional líder mundial del mercado de turismo médico hasta la crisis provocada por el virus SARS-Cov2.

Para cumplir con lo previamente propuesto se analizó la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía-Banco de México (INEGI-Banxico) sobre viajeros internacionales que arriban a México correspondiente a los años 2019, 2020 y la

información disponible hasta 2021, estableciendo una correlación con las cifras de la OMT sobre la tendencia observada en la movilidad de viajeros internacionales en las diferentes regiones en los años señalados, durante los cuales la mayoría de gobiernos cerró las fronteras a visitantes de otros países. Asimismo, se consideró relevante aplicar entrevistas a proveedores de servicios médicos y de salud que forman parte de *clústers* médicos de Baja California y Quintana Roo; además, fueron entrevistados otros actores relacionados con esa actividad con el fin de identificar los cambios en la demanda de servicios por parte de los pacientes que deciden viajar fuera de su lugar de residencia para recibir una consulta o un procedimiento médico-quirúrgico.

En este sentido, se presentan testimonios seleccionados obtenidos mediante entrevistas semiestructuradas realizadas a actores clave en la actividad de servicios de turismo médico en Tijuana y Cancún,¹ con el objeto de conocer los principales problemas derivados de la pandemia de COVID-19 que enfrentaron los proveedores de servicios en turismo médico. Asimismo, se buscó indagar en qué medida fueron afectados los destinos señalados por la restricción de viajes y el cierre de fronteras de Estados Unidos a causa de la pandemia.

Cabe enfatizar que a pesar de las restricciones a la movilidad internacional por causa de la pandemia de COVID-19, en el marco de la contingencia el gobierno mexicano no impuso restricciones de ingreso a su territorio a residentes de Estados Unidos ni de otros países.²

ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE DESARROLLO DEL TURISMO MÉDICO

En el proceso globalizador observado en las relaciones de interdependencia entre actores internacionales, en las últimas cuatro décadas ha prevalecido una orientación neoliberal; en el ámbito de la salud ello ha dado pie a una serie de reformas orientadas hacia la privatización de servicios médicos (Navarro, 2020; Paik, 2020). Estas tendencias han generado una gran competencia de proveedores privados de servicios

¹ Por motivos de confidencialidad, al citar textualmente los testimonios se identificará por el rol del entrevistado en la actividad estudiada. Se definen como director de hospital privado, A; médico especialista, B; dirigente de *clúster* médico, C; dirigente de colegio de especialistas médicos, D; director de grupo hotelero, E; consultor privado, F, y la fecha en la que la entrevista fue realizada.

² Si bien tras la declaratoria de emergencia mundial por la pandemia de covid-19 realizada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) se anunció la restricción a la movilidad en la frontera México-Estados Unidos reduciéndola a actividades esenciales, en realidad el gobierno mexicano no restringió la entrada de visitantes extranjeros; véase micrositio para atención por contingencia sanitaria de covid-19, Embajada y Consulados de Estados Unidos en México (2022).

de salud, de donde surgió el turismo médico (Lunt y Mannion, 2014; Cohen, 2015; Connell, 2015; Virani *et al.*, 2019; Gupta, 2020).

Millones de personas quedaron excluidas de los servicios que antaño brindaba el Estado de bienestar, muchos migraron en búsqueda de mejores condiciones de vida; sin embargo, se enfrentan a la exclusión en sus lugares de destino. De esta manera, la globalización ha sido el telón de fondo de un creciente aumento de la movilidad internacional, es decir, del movimiento de las personas de un espacio geográfico a otro (Sargent y Larchanché, 2011).

Si bien la movilidad ha sido una característica de la historia humana, se ha expandido en forma acelerada en las décadas recientes y ha dado paso a movimientos sin precedentes de flujos de personas en múltiples regiones, proceso que se acompaña de la demanda de mano de obra flexible de los migrantes, para satisfacer la demanda de las cadenas de producción globales (Spitzer, 2011; Sargent y Larchanché, 2011). El turismo médico es una de las manifestaciones de estas movilidades, mismo que surgió debido a que el desmantelamiento y privatización de los sistemas de salud ha disminuido sensiblemente la capacidad de los gobiernos para brindar a su población los servicios que necesita para su bienestar (Virani *et al.*, 2019; Lunt y Mannion, 2014; Cohen, 2015; Connell, 2015). Este fenómeno es relevante para el sector de la salud, porque aunado a la privatización de servicios médicos, permite explicar los movimientos de diferentes flujos de personas en regiones localizadas, tanto por migración como por viajes transnacionales de quienes requieren tratamiento médico de primer nivel o de alguna especialidad (Lunt *et al.*, 2014;

Cohen, 2015; Connell, 2015; Ormond y Lunt, 2019). A lo largo del siglo xx, en los países de economías emergentes y en desarrollo se hizo cada vez más común entre las personas de clases sociales altas la práctica de viajar a países más desarrollados con el fin de atenderse con mejores médicos y hospitales con tecnología más avanzada que las de sus lugares de residencia (Cohen, 2015; Lunt y Mannion, 2014). Con el paso del tiempo, la tendencia de ese tipo de desplazamientos, que empezó a denominarse como turismo médico, se ha tornado cuantitativa y cualitativamente diferente de esas prácticas. El contraste fundamental es que se ha pasado a flujos en diferentes direcciones y en diferentes regiones, y al surgimiento de un mercado internacional de turismo médico (Connell, 2015, 2013; Cohen, 2015; Lunt *et al.*, 2015).

El flujo norte-sur es el que más ha captado la atención de la academia y es precisamente el objeto de estudio de esta investigación, debido a que se trata de pacientes de países de rentas altas que viajan a países de ingresos medios para atenderse. El mejor ejemplo es Estados Unidos, donde la población carece de seguro universal y entre los que cuentan con seguro médico, frecuentemente es con cobertura limitada y enfrentan altos costos para atender sus problemas de salud, por lo que buscan opciones más accesibles a

su bolsillo, en ocasiones en México (Guzmán Flores, 2018; Vargas, 2020; Cohen, 2015). Este tipo de prácticas transnacionales en materia de salud en ocasiones son propiciadas institucionalmente por parte de los propios actores del mercado, por ejemplo, empresas de seguros que ofrecen opciones de servicios y financiamiento para obtener atención médica en el exterior; esto se ha desarrollado ampliamente en Europa y en forma limitada en Estados Unidos (Cohen, 2015; Laugesen y Vargas Bustamante, 2010).

En Estados Unidos la política de desmantelamiento de la reforma de salud de 2010 llevada a cabo en la administración de Donald Trump generó una oleada de personas que se quedaron sin seguro de salud o bien, pese a estar aseguradas, no pueden utilizar su cobertura debido a los altos montos de copago y coaseguro que deben cubrir, por lo que optan por salir a buscar atención médica en otros países, cada vez más frecuentemente en México. Los grupos empresariales mexicanos han aprovechado esa oportunidad y han realizado grandes inversiones en infraestructura hospitalaria privada para captar ese mercado (Cohen, 2015).

Hasta antes del brote de la pandemia de COVID-19 en la región norteamericana, México se había posicionado como el segundo mercado de turismo médico más grande del mundo, después de Tailandia (Vargas, 2020; Virani *et al.*, 2019; Torruco, 2020); se estimaba que cerca de tres millones de turistas de Estados Unidos y Canadá, sus principales socios comerciales del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), viajaban a México para realizarse procedimientos médicos, en su mayoría migrantes de la diáspora mexicana (Vargas, 2020; Wallace *et al.*, 2013). El sector de turismo médico generó ingresos para nuestro país por veintitrés mil millones de dólares en 2018 (Virani *et al.*, 2019: 61).

En esta coyuntura ha sacado ventaja el sector privado mexicano de la salud, el que atiende ese mercado, y está conformado por grandes grupos empresariales como Médica Sur; el Grupo Ángeles, propiedad de Olegario Vázquez Raña, el cual forma parte del Grupo Empresarial Ángeles de capital 100 por ciento mexicano, fundado en 1989 como corporativo y operaciones en diversos sectores. Sus principales empresas son de medios de comunicación (Televisora Grupo Imagen Cadena 3 y el periódico *Excelsior*); la operadora de la cadena de hoteles Camino Real, Hoteles Quinta Real; el Grupo Financiero Multiva y en salud, el Grupo Ángeles Servicios de Salud, ramo en el que cuenta con veinticinco hospitales en todo el territorio mexicano.

Otro actor sobresaliente es el Grupo Star Médica, propiedad de Carlos Slim, el empresario más rico de México³ e incluso de América Latina, quien junto con su

³ Carlos Slim, accionista mayoritario de la cadena de hospitales privados Star Médica, ocupó el décimo tercer lugar entre los empresarios más ricos del mundo en la lista de *Forbes*, con una fortuna estimada en 81 200 000 000 de dólares (Chang, 2022).

familia controla América Móvil, la mayor empresa latinoamericana de telecomunicaciones, además de otros establecimientos industriales aglutinados en Grupo Carso, así como de servicios financieros. Las inversiones de la familia Slim en el sector salud corresponden al Grupo Star Médica a través de la empresa Inmuebles Carso, S.A.B. de C.V., que cotiza en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) con la clave Incarso. La empresa es presidida por Carlos Slim Domit, hijo de Slim Helú y nació al ser escindida de Grupo Carso el 4 de noviembre de 2010. Cuenta con quince hospitales en todo el territorio nacional.

Además, participan en el turismo médico otros grupos regionales en la zona norte y en la frontera con Estados Unidos como Christus Muguerza (Cohen, 2015: 15); en El Bajío y centro-occidente hay presencia de hospitales privados de Grupo Ángeles y Star Médica. En el sur, principalmente en El Caribe, la oferta de turismo médico se concentra en diez hospitales en Cancún, Mérida y la Riviera Maya; destaca el Grupo Galenia, ubicado en Cancún, el cual cuenta con certificación internacional.

En este proceso, los estados de la Unión Americana han evolucionado de manera diferenciada a la amplia oferta de servicios de salud de los grupos mexicanos, pues Texas, por ejemplo, ha restringido los planes de seguros que consideran al turismo médico mediante una provisión que establece que los beneficios de las pólizas de seguros no pueden ofrecer planes que requieran servicios de salud particulares en un país extranjero (Vargas, 2020; Guzmán, 2018; Cohen, 2015). California, en contraste, ha autorizado en forma limitada a las aseguradoras celebrar convenios para proveer servicios de salud en México. Gracias a ello firmas como HealthNet, Blue Shield y Simnsa, empresa mexicana, ofrecen seguros médicos con deducibles hasta del 50 por ciento por debajo de los planes que utilicen exclusivamente servicios de salud en Estados Unidos (Cohen, 2015).

La oferta de turismo médico en México complementa y en algunos casos sustituye el servicio médico de quienes viajan desde Estados Unidos, debido a que se trata de servicios no cubiertos por seguros, o bien a precios menores o de mejor calidad que la que tienen disponible en su lugar de residencia (Vargas, 2020).

Los inmigrantes hispanos de Estados Unidos constituyen el mayor segmento de los turistas médicos que llegan a México, alrededor del 70 por ciento (Horton y Cole, 2011; Vargas, 2020), debido a la percepción de cuidados y preferencias personales, pero también por las dificultades para obtener atención para la salud en Estados Unidos (Vargas Hernández, 2005; González *et al.*, 2013; Wallace *et al.*, 2013).

IMPACTOS A LA ECONOMÍA GLOBAL Y AL TURISMO MÉDICO POR EL COVID-19

La pandemia desató una crisis sin precedentes en la economía y el sector salud globales. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), en dos años de pandemia, 2020 y 2021, se contabilizaban 281 800 000 contagios, mientras que habían fallecido 5 400 000 personas. Al principio de la pandemia, en los primeros meses de 2020, el mundo experimentó el más rápido descenso de movilidad humana en los tiempos modernos. Se decretaron restricciones a los viajes en la mayoría de los países, distanciamiento social, trabajo en casa y el autoaislamiento voluntario, medidas que generaron una severa contracción de la economía y pérdida de empleo a niveles sin precedente en la historia reciente (Verma, 2020: 53-64).

En las *Perspectivas* del Banco Mundial (2021), se reportó una contracción del 4.3 por ciento para la economía global en 2020, que fue catalogada como la cuarta recesión mundial más profunda en los últimos ciento cincuenta años, provocada por el distanciamiento social y el paro de empresas no esenciales en todo el planeta, a causa de la pandemia de COVID-19; entre las más afectadas figuraron las del ramo turístico.

Esta crisis sólo ha sido superada por aquellas relacionadas con las dos guerras mundiales y la Gran Depresión de la década de los treinta el siglo pasado. El organismo multilateral proyectaba una recuperación del 4 por ciento para la economía global en 2021, si bien la recuperación será más lenta en algunas regiones. Para las economías de mercados emergentes y en desarrollo se pronosticó un ritmo más moderado de crecimiento del 3.4 por ciento en 2021, dado que muchos países seguían enfrentando brotes de coronavirus, así como por la enorme deuda acumulada en esas economías en desarrollo.

Otro aspecto a destacar es la fragilidad de los sistemas de salud para enfrentar la pandemia debido a las políticas de austeridad, recortes presupuestales y privatización de servicios, factores que han contribuido a la debilidad de los sistemas para hacer frente a eventos graves, como se ha observado en las epidemias desde la década de los ochenta; en ese lapso han surgido cuatro brotes: ébola, SARS, MERS (*Middle East respiratory syndrome*) y recientemente COVID-19 (Navarro, 2020).

El impacto ha sido muy importante para los gobiernos, que se vieron obligados a elevar el gasto en salud en 2020 con respecto al año previo, y con alzas muy por arriba de las que venían registrando. De acuerdo con reportes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD), Reino Unido incrementó su gasto en salud un 2.6 por ciento del producto interno bruto (PIB) entre 2019 y 2020 (OECD, 2021), un incremento sin precedente en la historia reciente.

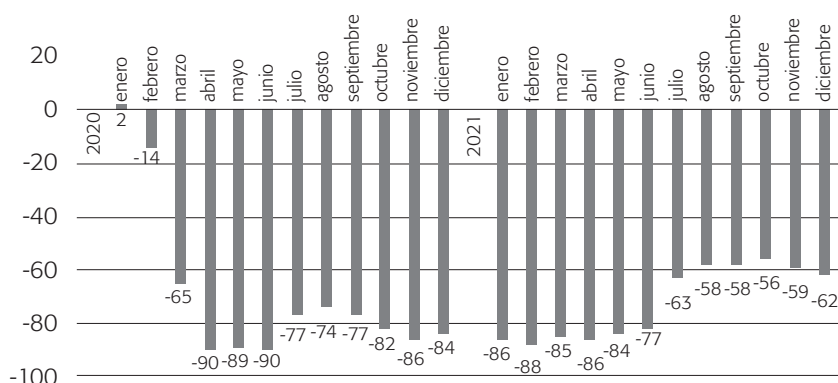
Por su parte, Italia y Países Bajos aumentaron un punto porcentual del PIB su gasto en salud, que significó la variación más alta en los últimos diez años; Alemania, un 0.8 por ciento más; aún no se dan a conocer los datos de Japón y Estados Unidos. En México, el incremento fue del 0.4 por ciento del PIB, la mayor alza desde 2010 (OECD, 2021).

DESPLOME MUNDIAL EN EL SECTOR TURÍSTICO

El impacto de la pandemia de COVID-19 para el sector turístico fue severo (OMT, 2020). El turismo mundial registró su peor año en 2020, con una caída del 74 por ciento en las llegadas internacionales, según la OMT. Los destinos de todo el mundo recibieron en 2020 mil millones de llegadas internacionales menos que el año anterior, debido a un desplome sin precedentes de la demanda y a las restricciones generalizadas de los viajes.

La crisis más grave había sido en 2008-2009, por los riesgos del sector financiero global, pero en 2009 la caída fue del 4 por ciento. Con la pandemia de COVID, la parálisis del turismo ha puesto en riesgo entre cien millones y ciento veinte millones de empleos turísticos directos, la mayoría, de pequeñas y medianas empresas. La magnitud de la caída del sector puede observarse en la tendencia mensual de los flujos de visitantes internacionales, en la gráfica 1.

Gráfica 1
EFECTOS EN EL TURISMO INTERNACIONAL POR LA PANDEMIA

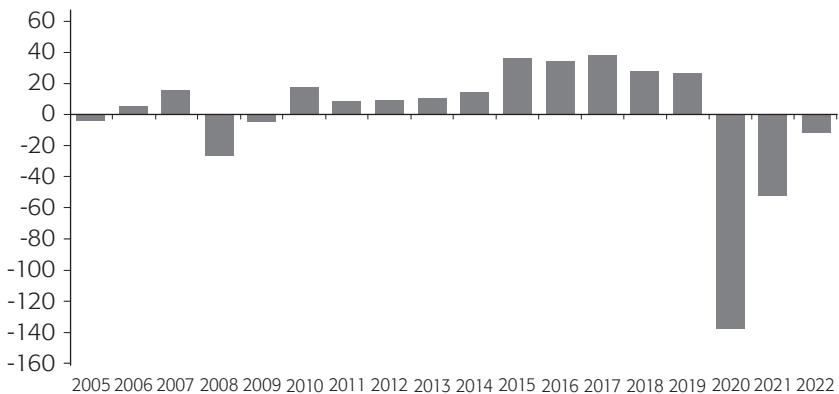


Fuente: OMT (2021a).

Esa drástica caída en la movilidad de los turistas internacionales se reflejó en una disminución del 50 por ciento en los ingresos en la industria del alojamiento y en cierres masivos de restaurantes (Verma, 2020). En 2020 fueron cancelados eventos masivos como los Juegos Olímpicos de Tokio, el Campeonato de la Unión Europea, la Champions League y torneos de tenis como el de Wimbledon. La temporada de deportes masivos en Estados Unidos como el fútbol americano de la NFL, beisbol y basquetbol de la NBA se realizaron sin público.

La Asociación de Transporte Aéreo Internacional (International Air Traffic Association –IATA–, 2020) reportó que el 90 por ciento de los países en todo el mundo impusieron restricciones a viajes internacionales, lo que generó una fuerte afectación a las aerolíneas, que mantuvieron operaciones con cupo limitado, factor que derivó en desplome de sus ingresos y utilidades en todas las regiones. La misma asociación dio cuenta de la bancarrota de trece líneas aéreas a causa de la pandemia, entre éstas Fleybwch (Reino Unido), Alitalia, Interjet, Aeroméxico,⁴ LATAM, Avianca y TAME, entre otras. Se pronosticó que las pérdidas se extenderían hasta 2022, como se observa en la gráfica 2.

Gráfica 2
UTILIDADES DE AEROLÍNEAS POR IMPACTO DEL COVID-19
INGRESOS NETOS*



*(miles de millones de dólares)

Fuente: IATA (2020).

⁴ Aeroméxico se acogió al Capítulo 11 de la Ley de Bancarrotas en Estados Unidos, en junio de 2020. Presentó un plan de reestructura con inyección de capital por mil trescientos millones de dólares (BMV, 2020).

IMPACTOS DE COVID-19 EN EL TURISMO MÉDICO MEXICANO: EL CASO DE TIJUANA

En México también se observó una afectación muy importante para el sector turismo. Tras la declaración de emergencia por la pandemia por parte de la OMS en marzo de 2020, fue decretada la suspensión de actividades no esenciales, incluido el turismo. Sin embargo, en México no se detuvo totalmente el flujo de turistas debido a que el gobierno no restringió la entrada de visitantes extranjeros. De cualquier manera, tras la declaratoria de la OMS, los turistas cancelaron sus visitas médicas, lo que paralizó al sector médico privado especializado en turistas extranjeros en la región fronteriza con Estados Unidos:

COVID nos pegó fuertísimo, prácticamente todo el 2020 se vino a pique, hasta mayo estuvimos en cero, no había pacientes, estamos hablando exclusivamente de turismo médico; había hospitalizados por COVID-19 y otros padecimientos. Por ahí de julio de ese año inicia una pequeña apertura y empezaron a venir pacientes de Estados Unidos, curiosamente para cirugía plástica. Y hubo un factor que facilitó ese proceso: el gobierno de Estados Unidos dio dinero a sus ciudadanos; algunos utilizaron parte de esos recursos para hacerse cirugía plástica.⁵

En contraste con ese proceso de retorno gradual de turistas a México, los gobiernos de Estados Unidos y Canadá mantuvieron el cierre de sus fronteras a viajes no esenciales hasta noviembre de 2021, razón por la que los turistas mexicanos enfrentaban restricciones para viajar a ambos países.

En México, en los primeros meses de 2020 el 95 por ciento de los hoteles en algunas zonas turísticas se mantuvieron cerrados al público; algunos se destinaron como apoyo a la infraestructura médica para albergar al personal de salud. De abril de 2019 a octubre del mismo año algunos destinos como Cancún mantuvieron cerradas las operaciones aéreas; en tanto, los cruceros se mantuvieron suspendidos durante quince meses, hasta junio de 2021.

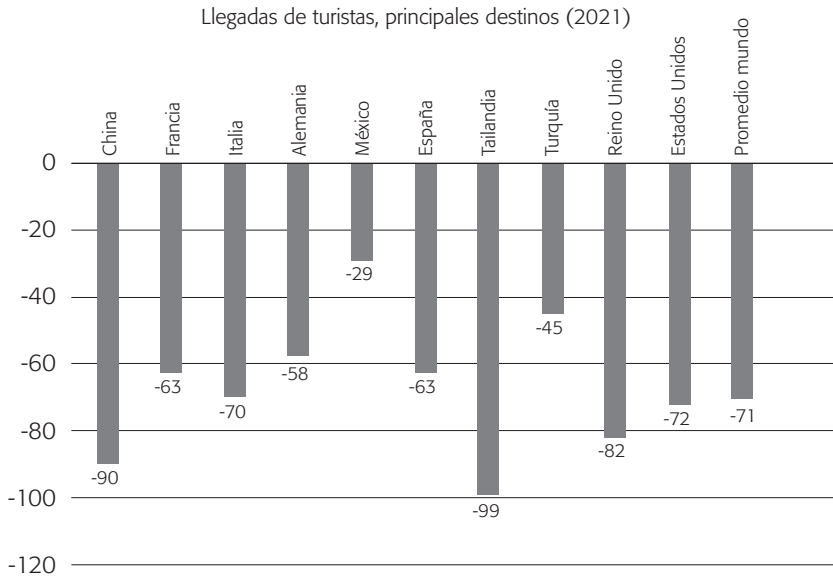
A mediados 2020 empezaron a reabrirse operaciones en destinos turísticos de México; sin embargo, la temporada turística se mantuvo afectada en la temporada alta del verano; los hoteles y restaurantes operaron al 30 por ciento de su capacidad, de acuerdo con información proporcionada por dirigentes del sector turismo. “A partir de mayo y junio se reabrieron las operaciones hoteleras, básicamente *spa's*, pero fundamentalmente se abrió para dar mantenimiento a las propiedades, sin generar negocio; las actividades se mantuvieron limitadas hasta el último trimestre del año”.⁶

⁵ Entrevista a director de hospital privado A-1, marzo de 2022.

⁶ Entrevista a director general de grupo hotelero E, abril de 2022.

Hacia mediados de 2020 y todo el 2021 el gobierno mexicano mantuvo la decisión de no restringir los viajes internacionales, lo que sin duda es una razón importante para explicar que la actividad turística cayó menos que en otras regiones y países, como lo revelan la cifras de la OMT en la gráfica 3.

Gráfica 3
TENDENCIA DEL TURISMO INTERNACIONAL EN CONTINGENCIA POR COVID-19



Fuente: OMT (2021a).

De acuerdo con esas cifras, el descenso en las llegadas de los viajeros internacionales a México empezó a aminorar entre agosto y septiembre de 2020. Esa información es consistente con la reportada por proveedores de servicios de salud de Tijuana, Baja California, quienes coincidieron en que la actividad del turismo médico se frenó en los primeros meses de ese año; prácticamente permanecieron vacías las clínicas y hospitales a los que usualmente asisten los visitantes de Estados Unidos. Pero ese primer freno comenzó a amortiguarse a mediados de ese mismo año: los directivos de hospitales privados señalaron que los servicios dentales y las intervenciones de cirugía plástica fueron el primer segmento en mostrar signos de recuperación.

Un hallazgo interesante en esta investigación es un cambio en la dinámica del turismo médico en Tijuana, en comparación con lo encontrado en la literatura, en el sentido de que los pacientes que arriban a Tijuana proceden principalmente de California

y Arizona y que manejan entre dos y seis horas para llegar. La mayoría de los especialistas entrevistados refirieron que sus pacientes proceden de lugares más lejanos, hacen viajes de hasta diez horas; es decir, están dispuestos a recorrer distancias más lejanas y viajar más horas para atenderse en México. “Los pacientes vienen de todas partes de Estados Unidos, obviamente de estados como California, Florida, Texas, Arizona, pero la masa de la población con sobrepeso está en los estados del sur, Alabama, Oklahoma, y para la parte cosmética provienen de Chicago, Seattle, Washington... Se podría decir que como un 20 por ciento llegan de Canadá”.⁷

Los flujos de turismo médico cambiaron por efecto de la pandemia; se redirigieron hacia México, debido a que la mayoría de los destinos permanecieron cerrados. Los entrevistados reportaron haber atendido pacientes que en plena pandemia vinieron de Europa, Medio Oriente y Asia.

En Tijuana existen ocho hospitales de alto nivel, entre éstos Ángeles, Excel y Simnsa; éste último es parte de una empresa que ofrece seguro médico internacional y tiene licencia para comercializar sus productos y servicios en California. Los hospitales de esa ciudad reciben un flujo constante y muy importante de pacientes, desde medicina general hasta alta especialidad. Empleados de empresas estadounidenses que tienen seguro médico en su país optan por Tijuana, como lo explica el presidente de una compañía binacional que ofrece el servicio médico en México a través de seguro médico: “En la actualidad, el 70 por ciento de la gente que atendemos en Tijuana vive en California; el 30 por ciento son personas de origen hispano, pero ahora también vienen los anglosajones, es un 10 por ciento, tal vez un poco más”.⁸

Los directores de hospitales privados de Baja California coinciden en que desde junio de 2020 se ha mantenido el flujo de viajeros, y ya para mediados de 2021 prácticamente la demanda de algunas especialidades estaba a niveles similares a la fase prepandemia: “La cirugía bariátrica es la número uno; la cirugía plástica, la odontología... es grandísima su demanda en Tijuana; los implantes... es algo muy grande. Yo creo que aquí se hacen fácilmente diez mil cirugías bariátricas al mes. Tijuana es la capital del mundo en turismo médico, no hay otra ciudad en todo el mundo que acapare más turismo médico que Tijuana”.⁹

Esas cifras son consistentes también con lo reportado por el INEGI y Banxico en la Encuesta a Turistas Fronterizos, donde se aprecia una caída del 38 por ciento en 2020

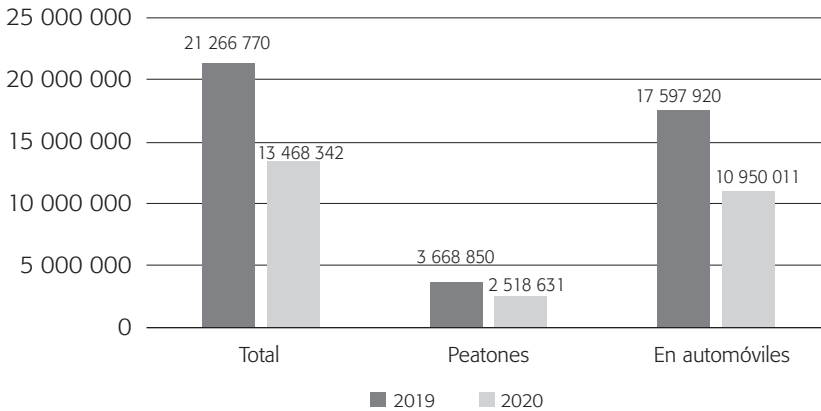
⁷ Entrevista a director de división internacional de hospital privado A-3, marzo de 2022.

⁸ Entrevista a director general de hospital privado A-2, realizada en marzo de 2022.

⁹ Entrevista a dirigente de clúster de turismo médico C-1, realizada en marzo de 2022.

de los flujos de visitantes que ingresan por vehículo en comparación con los datos de 2019, y del 31 por ciento en el caso del acceso peatonal, como se aprecia en la gráfica 4.

Gráfica 4
FLUJO DE VIAJEROS INTERNACIONALES EN LA FRONTERA
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS



Fuente: INEGI (2021).

Cuadro 1
FLUJO DE TURISTAS INTERNACIONALES A MÉXICO

Concepto	Ingresos			Egresos		
	2020	2021	Variación % anual	2020	2021	Variación % anual
Número de visitantes*	51 128 042	55 316 984	8.2	36 055 831	32 788 446	-9.1
Turistas internacionales	24 283 536	31 875 955	31.3	7 345 347	11 495 957	56.5
Turistas de internación	10 814 894	18 059 884	67.0	3 824 621	8 735 117	128.4
Vía aérea	8 337 627	14 613 212	75.3	1 958 606	4 324 603	120.8
Vía terrestre	2 477 267	3 446 672	39.1	1 866 015	4 410 514	136.4
Turistas fronterizos	13 468 642	13 816 071	2.6	3 520 726	2 760 840	-21.6
Excursionistas internacionales	26 844 506	23 441 029	-12.7	28 710 484	21 292 489	-25.8
Excursionistas fronterizos	24 264 133	21 687 267	-10.6	28 710 484	21 292 489	-25.8
Excursionistas en cruceros	2 580 373	1 753 762	-32.0	N/A	N/A	N/A

Fuente: INEGI (2021).

Sin embargo, a lo largo de 2021 la recuperación del sector turístico estaba cada vez más cerca de alcanzar los niveles previos al COVID, ya que de acuerdo con los datos del INEGI, el ingreso de los turistas internacionales creció un 8.2 por ciento con respecto del 2020 hasta alcanzar los 55 300 000 visitantes, en tanto que en la zona fronteriza arribaron 13 800 000 turistas, lo que representó un incremento del 2.6 por ciento en comparación con el nivel registrado en 2020, como se aprecia en el cuadro 1.

A pesar de que el flujo de turistas aún no recupera los niveles previos a la pandemia, la situación es menos grave que la que se vive en los mercados de turismo médico de Asia que, como se aprecia en el cuadro 2, continuaban con caída del 95 por ciento en promedio en su actividad turística, debido a que en la mayoría de los destinos turísticos de esa región persistía la restricción a la llegada de turistas internacionales.

Cuadro 2 TENDENCIA MENSUAL DEL ARRIBO DE TURISTAS INTERNACIONALES (2021)								
Región	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	YTD (%)
Américas	-76	-78	-72	-69	-62	-60	-60	-68
Caribe	-71	-70	-58	-52	-41	-37	-32	-52
Centroamérica	-81	-80	-69	-69	-56	-48	-48	-65
Norteamérica	-70	-75	-71	-69	-63	-62	-61	-67
Canadá	-93	-95	-95	-96	-97	-97	-95	-96
México	-45	-53	-46	-36	-23	-20	-19	-34
Estados Unidos	-82	-86	-83	-81	-74	-73		-79
Sudamérica	-93	-92	-91	-87	-75	-77	-82	-86
Asia y el Pacífico	-96	-97	-95	-95	-95	-96	-95	-95
Europa	-85	-87	-88	-87	-82	-75	-58	-77
Mundo	-86	-88	-87	-86	-82	-77	-67	-81
Fuente: OMT (2021a).								

A pesar de que en México la recuperación del turismo médico se ha ido consolidando, esta tendencia ha sido desigual en las diferentes regiones. En contraste con la frontera norte, en otros destinos turísticos de México se observó una situación similar a la del sudeste asiático, específicamente en Cancún, donde los viajes internacionales estuvieron restringidos de abril a octubre de 2020; el aeropuerto internacional de esa ciudad permaneció cerrado por lo que no hubo vuelos disponibles para ese

destino y, por tanto, el turismo estuvo paralizado a lo largo de ese año. Para el sector de turismo médico esta decisión del gobierno estatal fue catastrófica, debido a que ocho de cada diez pacientes extranjeros que se atienden en ese destino provienen de Canadá y Estados Unidos. “El turismo bajó en función de que el aeropuerto de Cancún estuvo cerrado, desde abril-mayo de 2020 no hubo vuelos disponibles para Cancún, los turistas americanos y canadienses, que son el 80 por ciento de turistas médicos, dejaron de venir”.¹⁰

CONCLUSIONES

A escala global, la pandemia de COVID-19 generó un efecto catastrófico en el sector turístico, pues paralizó los principales destinos de turismo médico. La OMT considera que 2021 continuó siendo un año muy difícil para el turismo mundial, con un descenso de las llegadas internacionales del 80 por ciento de enero a julio, en comparación con 2019.

La región del sudeste asiático, una de las principales receptoras de turismo antes de la pandemia, tenía la expectativa al inicio de 2020 de un crecimiento del 30 por ciento de visitantes de turismo médico principalmente en Tailandia y Malasia, con clientes provenientes de Indonesia, Medio Oriente y Europa. La realidad fue diferente, pues en lugar de la expansión esperada, se ha observado una crisis severa porque es la región que más prolongadamente ha mantenido la restricción a los visitantes internacionales; hasta el cierre de 2021, la OMT reportaba que la mayoría de los destinos asiáticos permanecían cerrados a los viajes no esenciales.

En contraste, México se vio favorecido porque no hubo restricción a la llegada de viajeros internacionales; así lo reconoce la propia OMT, al destacar que es uno de los pocos destinos turísticos que logró superar los ingresos de 2019, cuando se declaró la pandemia. Destaca que entre los destinos más importantes, México obtuvo aproximadamente los mismos ingresos por turismo en junio de 2021 que en el mismo mes de 2019, y en julio registró un incremento del 2 por ciento con respecto a 2019 (OMT, 2021b).

Antes de la pandemia, México se había posicionado como el segundo mercado de turismo médico más grande del mundo, después de Tailandia, al atraer a cerca de tres millones de turistas anualmente, en particular de sus socios comerciales, Estados Unidos y Canadá, así como a migrantes de la diáspora mexicana. Se constató un cambio en el flujo de los turistas médicos, puesto que llegaron a México pacientes de

¹⁰ Entrevista a dirigente de clúster de turismo médico C-2, realizada en abril de 2022.

países que antes no viajaban a este destino, como Jordania, China, Japón; la razón de ello es que las naciones asiáticas permanecieron cerradas por efecto de la pandemia. Además, los entrevistados refirieron que recibieron más pacientes de regiones más lejanas a la frontera México-Estados Unidos; unos pacientes hicieron viajes de diez horas, de Tennessee a Tijuana, por ejemplo, y los médicos especialistas entrevistados señalaron haber tratado pacientes de Washington, Chicago, Nueva York y Carolina del Norte.

En el reordenamiento del sector turismo a escala global y los viajes médicos transfronterizos que se esperan en los próximos cinco años, será interesante ver cómo se redistribuyen los flujos de visitantes extranjeros, considerando que se espera que Estados Unidos se mantenga como el mayor demandante de turismo médico. Ello dependerá de cómo evolucione la política de salud del presidente Joseph Biden, debido a que enfrenta una caída de su popularidad y en lo político cada día se ve más difícil de cumplir su promesa de crear un seguro de salud universal. Si bien existen propuestas para crear seguros de salud transfronterizos y ha presentado iniciativas para regularizar a los inmigrantes que carecen de documentos de residencia legal, las negociaciones serán complicadas, y parece difícil que puedan aprobarse en el Congreso algunas medidas para disminuir las barreras para acceso transnacional a los servicios de salud, mejorando la regulación y expandiendo la cobertura para más personas que han estado excluidas.

Ya existen casos de éxito, como Simnsa, empresa ubicada en México que opera un plan de salud transfronterizo, con autorización para vender planes a las aseguradoras; está construyendo un gran hospital en Tijuana, con una inversión de doscientos millones de dólares.

México debe prepararse para la competencia en cuanto se concrete la reapertura de numerosos destinos a los viajes internacionales, sobre todo en Europa y Asia, junto con el avance en la administración de vacunas contra el COVID-19, lo que, de acuerdo con las previsiones de la OMT, ocurrirá entre 2023 y 2024. México tiene tiempo para aprovechar la ventaja coyuntural surgida en plena pandemia y mantenerse como el mercado líder de turismo médico internacional.

FUENTES

BANCO MUNDIAL

2021 *Perspectivas económicas mundiales*, Washington, D.C., en <<https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>>.

BOLSA MEXICANA DE VALORES (BMV)

2020 <https://www.bmv.com.mx/es/emisoras/eventosrelevantes/AEROMEX-7567-CGEN_CAPIT>.

CASTAÑEDA, MARÍA JULIA

2021 “Del ‘shopping’ a la vacuna: Laredo llama a los mexicanos a retomar el turismo”, *El País*, 9 de noviembre, en <<https://elpais.com/mexico/2021-11-10/del-shopping-a-la-vacuna-laredo-llama-a-los-mexicanos-a-retomar-el-turismo.html>>, consultada el 9 de diciembre de 2021.

COHEN, I. GLENN

2015 *Patients with Passports. Medical Tourism, Law and Ethics*, Nueva York, Oxford University Press.

CONNELL, JOHN

2015 “From Medical Tourism to Transnational Health Care? An Epilogue for the Future”, *Social Science & Medicine*, vol. 124, enero, pp. 398-401.

2013 “Turismo médico contemporáneo: conceptualización, cultura y mercantilización”, *Gestión turística*, vol. 34, pp. 1-13.

CHANG, RICHARD

2022 “Slim y los más grandes ganadores en la lista Forbes *Billionaires* 2022”, *Forbes.com*, 22 de abril, en <<https://www.forbes.com.mx/slim-y-los-mas-grandes-ganadores-en-la-lista-forbes-billionaires-2022/>>.

EMBAJADA Y CONSULADOS DE ESTADOS UNIDOS EN MÉXICO

2022 15 de junio, en <<https://mx.usembassy.gov/es/informacion-sobre-covid-19/>>.

GONZÁLEZ-VÁZQUEZ, TONATIUH TOMÁS, CRISTIAN ARMANDO TORRES-ROBLES

y BLANCA ESTELA PELCASTRE-VILLAFUERTE

2013 “Utilización transnacional de servicios de salud por parte de los migrantes mexicanos en Estados Unidos”, *Salud Pública*, vol. 55, supl. 4, pp. S477-S484.

GUPTA, ANJU

2020 “Globalization and Health - A Conceptual Framework”, *Shanlax International Journal of Commerce*, vol. 8, no. 1, pp. 13-20, DOI: <https://doi.org/10.34293/commerce.v8i1.830>

GUZMÁN FLORES, JULIETA

- 2018 “Seguros de gastos médicos asociados al turismo médico en México: los sistemas de salud y la apertura comercial”, *Carta Económica Regional*, no. 122, pp. 171-193.

HORTON, SARAH y STEPHANIE COLE

- 2011 “Medical Returns: Seeking Health Care in Mexico”, *Social Science and Medicine*, vol. 72, no. 11, pp. 1846-1852, DOI: 10.1016/j.socscimed.2011.03.0

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

- 2021 Encuestas a viajeros internacionales, México, en <<https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=6838>>.

INTERNATIONAL AIR TRAFFIC ASSOCIATION (IATA) ECONOMICS

- 2020 *COVID-19 Updated Impact Assessment*, Montreal, en <<https://www.iata.org/en/iata/repository/publications/economic-reports/third-impact-assessment/>>.

LAUGESSEN, MIRIAM J. y ARTURO VARGAS BUSTAMANTE

- 2010 “A Patient Mobility Framework that Travels: European and United States–Mexican Comparisons”, *Health Policy*, vol. 97, nos. 2-3, pp. 225-231.

LUNT, NEIL y RUSSELL MANNION

- 2014 “Patient Mobility in the Global Marketplace: A Multidisciplinary Perspective”, *International Journal of Health Policy and Management*, vol. 2, no. 4.

LUNT, NEIL, DANIEL HORSFALL y JOHANNA HANEFELD

- 2015 *Handbook on Medical Tourism and Patient Mobility*, Cheltenham, Ing., Edward Elgar.

LUNT, NEIL, RICHARD SMITH, MARK EXWORTH ET AL.

- 2014 *Medical Tourism: Treatments, Markets and Health System Implications: A Scoping Review*, París, OECD.

NAVARRO, VICENTE

- 2020 “The Consequences of Neoliberalism in the Current Pandemic”, *International Journal of Health Services*, vol. 50, no. 3, pp. 271-275, DOI: 10.1177/0020731420925449

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)

2021 *Health Data Statistics*, París, en <http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT>, consultada en octubre de 2021.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (OMT)

2021a “Estadísticas Turismo y COVID-19”, en <<https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19>>.

2021b Informe *Las vacunas y la reapertura de fronteras impulsan la recuperación del turismo*, 4 octubre, en <<https://www.unwto.org/es/news/las-vacunas-y-la-reapertura-de-las-fronteras-impulsan-la-recuperacion-del-turismo>>.

2020 “El peor año de la historia del turismo, con mil millones menos de llegadas internacionales”, Madrid, en <<https://www.unwto.org/es/news/2020-el-peor-ano-de-la-historia-del-turismo-con-mil-millones-menos-de-llegadas-internacionales>>.

ORMOND, MEGHANN y NEIL LUNT

2019 “Viaje médico transnacional: movilidad de pacientes, privilegios y vínculos cambiantes del sistema de salud”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 46, no. 20, pp. 4179-4192, DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1597465>

PAIK, NAOMI

2020 *Bans, Walls, Rides, Sanctuary. Understanding U.S. Immigration for the XXI Century*, Oakland, Calif., University of California Press, en <<https://naomipaik.com/publications/>>.

SARGENT, CAROLYN y STÉPHANIE LARCHANCHÉ

2011 “Transnational Migration and Global Health: The Production and Management of Risk, Illness, and Access to Care”, *Annual Review of Anthropology*, vol. 40, pp. 345-361.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE)

2020 <<https://guiadelviajero.sre.gob.mx/>>.

SPITZER, D. L.

2011 “Work, Worries and Weariness: Towards an Embodied and Engendered Migrant Health”, en D. L. Spitzer, ed., *Engendering Migrant Health: Canadian Perspectives*, Toronto, University of Toronto Press.

TORRUCO, MIGUEL (SECRETARIO DE TURISMO)

- 2020 *II Foro Virtual de Turismo Médico, México*, en <<https://www.gob.mx/sectur/prensa/participa-miguel-torruco-en-el-ii-foro-virtual-de-turismo-medico?idiom=es>>.

VARGAS BUSTAMANTE, ARTURO

- 2020 "U.S.-Mexico Cross-border Health Visitors: How Mexican Border Cities in the State of Baja California Address Unmet Healthcare Needs from U.S. Residents", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 46, no. 20, pp. 4230-4247, DOI: 10.1080/1369183X.2019.1597473
- 2014 "Globalization and Medical Tourism: The North American Experience Comment", "Patient Mobility in the Global Marketplace: A Multidisciplinary Perspective", *International Journal of Health Policy and Management*, vol. 3, no. 1, p. 47.

VARGAS HERNÁNDEZ, JOSÉ GUADALUPE

- 2005 "Mercadotecnia transfronteriza de servicios de salud en Tijuana", *Revista de Administración de Negocios*, vol. 53, pp. 94-125.

VERMA, VISHAL

- 2020 "Impact of COVID-19 Pandemic on Hospitality Sector and It's Revival Post Vaccine: A Review", *Journal of Business and Social Science Review*, vol. 1, no. 7.

VIRANI, ALTAFA, ADAM WELLSTEAD y MICHAEL P. HOWLETT

- 2019 "¿Dónde está la política? Una revisión bibliográfica del estado de la investigación política sobre turismo médico", *Social Science Research Network*, en <<https://ssrn.com/abstract=3445235>>.

WALLACE, STEVEN ET AL.

- 2013 "Improving Access to Health Care for Undocumented Immigrants in the United States", *Med Care*, vol. 47, no. 6, pp. 662-669 en *Salud Pública de México*, vol. 55, pp. 508-514, DOI: <https://doi.org/10.21149/spm.v55s4.5156>

Introducción. Contemplando Canadá: tensión y polémicas en la tercera década del siglo XXI

Introduction.
Thinking about Canada: Tension and Polemics
in the Third Decade of the Twenty-first Century

OLIVER SANTÍN PEÑA *

En un mundo muchas veces percibido a la deriva y con grandes desafíos en diferentes ámbitos, Canadá reafirma su posición como un país próspero y tolerante, con un multiculturalismo poderoso que podría incluso convertirlo en el primer Estado post-nacional, tal y como lo declaró su primer ministro Justin Trudeau en 2015 en una entrevista al *New York Times*. Así, este hueco de identidad compartida deambula en una sociedad que se reinventa a sí misma por necesidad, construyendo un país diferente con recursos vastos y un futuro brillante, pero también, con ineludibles áreas de oportunidad que deben atenderse en el corto plazo.

De esta manera, la práctica depredadora de las mineras canadienses y sus impactos indeseables dentro y fuera del país; los movimientos ideológicos antivacuna y anticovid de extrema derecha y de dudosa procedencia, organizados mediante algoritmos en línea para generar inestabilidad interna; las contradictorias acciones del gobierno federal para mitigar el cambio climático; la consolidación del conservadurismo populista en las grandes urbes del país, como lo es Toronto; las problemáticas fronterizas con su vecino estadounidense al sur; y el reconocimiento de la otredad innú a través de la poesía, son solamente una muestra cualitativa del gran potencial de investigación y riqueza temática que Canadá tiene reservada para todos nosotros hoy día.

Así, este dossier dará una muestra clara que coadyuvará a desarticular el mito que ha existido en México —y que en el CISAN llevamos ya algunas décadas abatiendo—, en el sentido de que Canadá es un país sin grandes sobresaltos, en donde reina la paz y el tedio es acompañado por el extenso frío y la gran pasión por el hockey. Nada más lejano a esa idea en esta tercera década del siglo XXI.

En primer lugar, el artículo “‘The Situation Will Most Likely Turn Ugly’: Corporate Counter-Insurgency and Sexual Violence at a Canadian-Owned Mine in Guatemala”,

* Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); <oliversa@unam.mx>.

de Simon Granovsky-Larsen, académico de la University of Regina en la provincia de Saskatchewan, comienza mostrándonos un golpe de realidad en cuanto a las acciones depredadoras y sin escrúpulos que compañías mineras de capital canadiense realizan en complicidad con grupos de interés local, regularmente con el beneplácito y protección de gobiernos corruptos en Latinoamérica. Tales ejercicios que no sólo dañan el medio ambiente, sino que también generan violencia en contra de comunidades organizadas que defienden su patrimonio, dejan una estela de daños e indignación, como es el caso de las once mujeres maya quichés que fueron violadas durante el caos de un desalojo de tierras en disputa por miembros de la fuerza pública y paramilitares pagados por una empresa minera local, subsidiaria de la compañía canadiense Skye Resources.

Este caso desafortunadamente no es excepcional, ya que Granovsky-Larsen nos muestra cómo forma parte de una estrategia corporativa internacional instrumentada desde hace décadas por distintas compañías mineras de capital canadiense, las cuales, con la asesoría de exmilitares incorporados a empresas privadas que proporcionan información sobre tácticas contrainsurgentes, ponen en marcha guerras de baja intensidad en zonas de conflicto corporativo, con el objeto de eliminar gradualmente la resistencia de grupos campesinos e indígenas organizados, todo esto bajo el amparo del Estado receptor y el visto bueno de funcionarios canadienses en sus sedes empresariales. Ahora, si bien como se señala en el texto, el caso de Skye Resources llegó hasta las cortes canadienses, lo cierto es que esta práctica contrainsurgente corporativa se nutre de la permanente corrupción que ha hecho de las elites políticas, económicas y militares latinoamericanas la peor enfermedad que aqueja a su propia gente.

El artículo siguiente, “Truck Fudeau: Algorithms, Conspiracy and Radicalization”, de los colegas Michael Hoechsmann, de Lakehead University, y Miranda McKee, de York University, ambas en la provincia de Ontario, nos da, mediante un juego de palabras, una idea del profundo desprecio que profesan amplios sectores conservadores canadienses a las prácticas liberales del primer ministro Justin Trudeau. En este sentido, se señala cómo el caos informativo y los usos perniciosos de la web fueron utilizados en Canadá para manipular conciencias a través de la creación de contenido de medios que generara discordia, desinformación y odio. Así, grupos organizados con capacidad logística y recursos económicos desconocidos e incluso foráneos, se dirigieron a la capital canadiense para buscar poner en jaque al gobierno de Trudeau y a su estrategia de contención de la pandemia.

Tales grupos afirmaban que el primer ministro canadiense, junto con Joe Biden, Bill Gates y otros más, se encontraban confabulando para destruir las democracias occidentales al utilizar al COVID y las medidas para combatirlo como instrumentos perversos de dominio mundial. Asimismo, este artículo muestra una de las variantes

más socorridas del populismo en Norteamérica, una que se alimenta de generar emociones instintivas y primitivas que apelan al nacionalismo, atacando la otredad.

Un elemento necesario para que estas expresiones tengan alcance entre sus creyentes es la desconfianza hacia los medios de comunicación, pues se insiste en que siempre están manipulados, lo que erosiona la credibilidad del ejercicio del periodismo, sobre todo del periodismo crítico. Este tipo de prácticas se ha llevado a cabo con éxito desde el poder en México y Estados Unidos; y en lo que corresponde a Canadá, desde la oposición, dichas prácticas de odio, división y desconfianza hacia la comunidad científica y los medios de comunicación sembraron fuertes dudas en las decisiones que tomó el primer ministro Trudeau para contener el COVID, pues los integrantes del llamado Convoy de la Libertad que ocupó las calles de Ottawa en enero y febrero de 2022 tomaron esas ideas de odio y división para tratar de debilitar al gobierno federal que había limitado la movilidad y el acceso a todos aquellos canadienses no vacunados durante la etapa crítica de la pandemia.

Como se señala en el artículo, al final, el Convoy fue desarticulado, pero sus integrantes, que incluían a promotores del Wexit del Oeste canadiense, negacionistas del cambio climático, supremacistas blancos, antivacunas, cristianos evangélicos extremistas y demás integrantes de esta ala populista y conservadora canadiense, mostraron presencia y midieron el alcance de sus convocatorias a través de la web.

El siguiente trabajo se titula “Las emisiones ‘netas cero’ en Canadá: políticas federales y la diversidad provincial”; en él, Marcela López-Vallejo Olvera, investigadora de la Universidad de Guadalajara, aborda las problemáticas y contradicciones que enfrenta el país para alcanzar la meta de cero emisiones para 2050, sobre todo, por los conflictos que van surgiendo entre los diversos gobiernos provinciales con el gobierno federal canadiense que ha fijado una meta inequitativa entre provincias con distintas capacidades de implementación para alcanzar tal gobernanza climática a nivel nacional.

Así, la autora señala que, si bien las directrices para disminuir y llegar a la meta de cero emisiones para 2050 han sido fijadas desde el gobierno federal, los gobiernos y asambleas provinciales han ido adaptándose, de acuerdo con sus propias capacidades, para cumplir con las demandas del poder central y así evitar sanciones impositivas que afecten la imagen pública de los gobernantes en turno y, por ende, su futuro político partidista y de gobierno. Del mismo modo, se establece que en el país hay provincias que debido a sus condiciones naturales y a las inercias de sus economías, pueden alcanzar la meta cero emisiones incluso antes del 2050, como son Columbia Británica y Quebec, mientras otras dependen sustancialmente de la quema de combustibles fósiles, como son los casos de Alberta, Saskatchewan y Manitoba, mientras que las provincias atlánticas y algunos territorios en el norte conducen proyectos ambiciosos que de forma gradual van obteniendo resultados no siempre de acuerdo

con las metas planteadas desde Ottawa. Sin embargo, lo cierto es que este trabajo da muestra que más allá de las contradicciones y choques entre los gobiernos locales y el federal, Canadá ya ha puesto en marcha un proyecto de nación para encarar de manera más responsable y comprometida uno de los más grandes retos que presenta la segunda parte del siglo *xxi* a nivel global: el cambio climático.

El cuarto artículo de este dossier corresponde a las académicas Lucy Luccisano, de Wilfrid Laurier University, y Paula Maurutto de la University of Toronto, ambas en la provincia de Ontario, que en su trabajo titulado “Neoliberal Populism in Ontario: Premier Doug Ford’s Strategic Politics”, exponen la forma en que el populismo conservador ha ido tomando forma y posicionándose firmemente en Ontario por medio de una serie de acciones populares del *premier* Doug Ford, quien apelando al pueblo acusa a los partidos tradicionales y a sus elites de haber perdido cercanía con la gente, en una práctica que ya es común en toda Norteamérica y que ha dado estupendos resultados electorales a sus protagonistas en México, Estados Unidos y Canadá.

Para el caso de Ontario, esta práctica puesta en marcha por Doug Ford se identifica, entre otras cosas, de acuerdo con las autoras, en el debilitamiento de los tradicionales servicios públicos canadienses, que han ido cediendo paso a la iniciativa privada, como es el caso del sistema educativo de la provincia. Para hacer esto posible, el gobierno de Doug Ford ha puesto en marcha extensos programas que brindan una serie de beneficios económicos a las clases medias para contar así con su apoyo, mientras, de forma discreta, va reduciendo la inversión pública. En este sentido, con el argumento de escuchar a los padres de familia, el *premier* Ford emprendió una campaña para eludir sus contactos con las autoridades educativas de secundarias y preparatorias, y en su lugar, ofrecer soluciones pragmáticas y de corto plazo para, según él, mejorar la educación.

Estas medidas en materia educativa incluían: considerables recortes presupuestales, el incremento del número de estudiantes por aula con el argumento de hacerlos más resilientes y tolerantes a la frustración, clases obligatorias en línea, lo que representaba una disminución de la planta docente en las aulas, entre otras cosas. Todo esto fue causante de múltiples conflictos entre el sindicato de maestros, padres de familia y el propio gobierno de Ford, que lejos de ser un puente entre ambos grupos, se concentró en enfrentarlos, desacreditando a los primeros ante los medios de comunicación, y ofreciendo dinero a los segundos para paliar la crisis; crisis que el mismo gobierno provocó y buscó acrecentar para exponer ante la opinión pública por qué era necesaria la incorporación de entidades privadas en la educación media superior, lo que sin duda continuará siendo un tema controversial y muy polémico en los años venideros no sólo en Ontario, sino seguramente en todo el país.

El quinto trabajo corresponde a Laura Macdonald y Jeffrey Ayres, de Carleton University en Ontario, y de St. Michael’s College en el estado de Vermont, Estados

Unidos respectivamente, y se titula “Shifting Boundaries of Control: The Quebec and Vermont-New York Border in the Trump Era and Beyond”. Ahí, los autores señalan cómo a raíz de la política migratoria emprendida y difundida mediáticamente por el presidente Donald Trump, nuevas dinámicas de entrada hacia Canadá comenzaron a hacerse más visibles, sobre todo en la frontera de Nueva York y Vermont con Quebec, cuando miles de personas empezaron a ingresar de manera indocumentada a Canadá por la amenaza de deportación del gobierno estadounidense.

Asimismo, este trabajo hace un análisis de la forma en que las fronteras entre Canadá y Estados Unidos han ido securitizándose en las últimas décadas, incluso desde tiempos del TLCAN, cuando se buscaba identificar potenciales amenazas, al mismo tiempo en que se estimulaba el movimiento de bienes comerciales y servicios. De este modo, los ataques del 11 de septiembre de 2001 encontraron a ambos países con una dinámica de cooperación y seguridad fronteriza sólida y funcional. Por ello, para los autores, las acciones emprendidas por la administración de Trump en materia de inmigración sirvieron para que ambos países, cada cual, desde su propia óptica de gobierno, pusiera en marcha políticas de contención de indeseables que avivaron los sentimientos xenófobos y nacionalistas de ciertos grupos locales en ambos lados de la frontera.

Los autores afirman que estas prácticas de control fronterizo en realidad socavan las normas y derechos del refugio internacional, ya que el retorno a las fronteras como límites de salvaguarda territorial en los tiempos actuales ha hecho del control de cruce de personas un instrumento político que antepone el interés nacional sobre cualquier otro precepto, incluso de carácter humanitario. Así, para el caso canadiense, esta dinámica ha sido enfrentada por grupos organizados de la sociedad civil que denuncian la estigmatización de los migrantes y solicitantes de refugio, emprendiendo acciones legales ante tribunales federales del país y han logrado algunas victorias, pero también muchos reveses. De esta forma, el país enfrenta el desafío creciente de reasentamiento de refugiados y migración en un mundo cada vez más conflictivo e inequitativo.

El último artículo de este dossier lo compone el escrito de la colega Haydée Silva, académica de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM; su trabajo titulado “Voces inauditas: acercamiento a la poesía contemporánea escrita en francés por autoras innúes” expone las formas en que mujeres poetisas de la nación innú han ido incorporándose a las nuevas voces en la literatura escrita en francés, sobre todo a partir de la segunda década del siglo XXI. A través del análisis de seis autoras, este trabajo muestra cómo la nación innú y sus expresiones culturales y artísticas en idioma francés deben considerarse como manifestaciones de una minoría dentro de otra minoría que pelea su propio lugar frente a la mayoría angloparlante canadiense.

De este modo, la literatura y poesía innú en francés expresa la situación política y cultural tan particular de una nación doblemente colonizada que debe sobreponerse

a la rigidez cultural etnocéntrica dominante. Así, las poetas aquí estudiadas desarrollan sus obras en dos lenguas: en francés, desde luego, para alcanzar mayor difusión, y también en sus propios idiomas autóctonos, situación que exige un dominio absoluto de los mismos, ya que para poder escribirlos necesitan forzosamente desprenderse de la tradición oral de sus ancestros. Con esta práctica, además de reafirmar sus respectivas identidades lingüísticas, las autoras se emancipan de la paradoja que representa expresar sus voces en una lengua colonial impuesta, y han podido incluso llegar a otras Primeras Naciones que al leerlas se identifican con ellas.

De tal forma, este acto identitario de las poetas innúes, tradicionalmente poco escuchadas, ha logrado espacios de reconocimiento nacional e internacional en foros de habla francesa, pues su sola existencia cuestiona las habituales y normalizadas formas de dominio occidental, y no sólo eso, sino también replantean la literatura canadiense exponiendo de manera crítica las visiones del mundo desde sitios poco atendidos, como son las Primeras Naciones de Canadá.

Así, cerramos un dossier cuyo objetivo principal es exponer algunos temas actuales que merecen la atención de especialistas de México y Canadá, pues aquí se muestran y explican de forma clara los orígenes y razones de algunas problemáticas que merecen su atención y discusión más allá de las aulas, en esta tercera década del siglo *xxi*. Por lo tanto, esta breve mirada de nueve académicos de Norteamérica en aspectos contemporáneos canadienses será de gran ayuda para comprender mejor las dinámicas que vienen desarrollándose en el país, pues aquí se identifican algunas líneas temáticas muy atractivas no sólo para la presente década sino también para la siguiente. Así de importante y prospectiva es la lectura de este dossier especial.

Halifax, Nueva Escocia, mayo de 2023

"The Situation Will Most Likely Turn Ugly": Corporate Counter-Insurgency and Sexual Violence at a Canadian-Owned Mine in Guatemala

"La situación podría ser peor": la contrainsurgencia corporativa y la violencia sexual en una mina canadiense en Guatemala

SIMON GRANOVSKY-LARSEN*

ABSTRACT

This paper offers a window into the terrain of corporate influence over violence in the mining industry. The research draws on over 300 pages of internal communications and other corporate documents, which were produced by Vancouver-based Skye Resources and released publicly as an affidavit in a civil court case in Ontario, Canada. The documents demonstrate the roles of mining company executives and their collaborators in coordinating events that led to the gang rape of eleven Maya Q'eqchi' women in Guatemala during a 2007 land eviction. Analyzing the documents through a framework of corporate counter-insurgency (co-COIN), the paper explores the importance of international consultants and local elite networks in co-COIN campaigns. The case study explored in this paper contributes to the theorization of public-private repressive forces within co-COIN. The research also offers a visual tool to map actors in other instances of mining violence, which is intended for use by both academic researchers and anti-mining social movements.

Key words: Corporate counter-insurgency, mining, elites, corporate social responsibility, sexual violence.

RESUMEN

Este artículo ofrece un vistazo al terreno de la influencia corporativa sobre la violencia en la industria minera. La investigación empleó más de trescientas páginas de comunicados internos y otros documentos corporativos emitidos por la compañía Skye Resources, de Vancouver, que se hicieron públicos como declaraciones verídicas en un caso de corte civil en Ontario, Canadá. Esos documentos demuestran la actuación de los ejecutivos de la compañía minera y sus colaboradores para coordinar eventos que provocaron una violación tumultuaria de once mujeres

* Department of Politics and International Studies, University of Regina, Simon.Granovsky-Larsen@uregina.ca. This research was made possible due to the strength of the women of Lote Ocho, who insisted on mounting a legal challenge and on making public the documentation from their case. I am grateful for the research assistance of Larissa Santos, for helpful conversations with Catherine Nolin and Emily Grafton, and for the insightful suggestions of two anonymous reviewers. This article draws on research supported by the Social Sciences and Humanities Research Council.

maya quichés en Guatemala durante un desalojo de tierras en 2007. Al analizar los documentos en un marco de contrainsurgencia corporativa (co-COIN, por su acrónimo en inglés), la investigación explora la importancia de los asesores internacionales y las redes de las elites locales en las campañas de co-COIN. El estudio de caso que se realiza en este artículo contribuye a teorizar sobre las fuerzas represivas públicas y privadas en el ámbito de la co-COIN. La investigación también ofrece una herramienta visual para situar a los actores en otras instancias de la violencia minera, dirigida tanto a investigadores académicos como a movimientos sociales mineros.

Palabras clave: contrainsurgencia corporativa, minería, elites, responsabilidad social corporativa, violencia sexual.

INTRODUCTION

The global spread of Canadian-owned mining projects has left in its wake a trail of environmental destruction and harm to local communities (Deniau et al., 2022; Gordon and Webber, 2019; Imai et al., 2016; Nolin and Russell, 2021). In a pattern of physical violence and dispossession that characterizes the industry, those who dare to resist extraction routinely face eviction, property destruction, legal action, and violence at the hands of public forces and non-state armed groups. Much work has been done by activists and researchers to document this violence. However, little is known about the decision-making processes of mining company executives who attempt to put down resistance. This paper offers a window into the terrain of corporate influence over violence in the mining industry, through the analysis of internal communications produced by a Canadian company in the lead-up to a series of violent evictions in Guatemala.

On January 17, 2007, during the eviction of communities from land claimed by Vancouver-based Skye Resources, members of a joint public-private security force assembled by Skye and its subsidiary, the Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN), gang raped eleven Maya Q'eqchi' women. An ongoing, precedent-setting civil court case in Ontario seeks to hold accountable Skye's successor, Toronto-based HudBay Minerals Inc., for the sexual violence that targeted the eleven women that day. The eleven plaintiffs in the case of *Margarita Caal Caal v. HudBay Minerals Inc.*—the survivors of the 2007 rapes—allege negligence and carelessness causing physical and psychological harm. In 2018, over 300 pages of emails, internal reports, expense ledgers, and other communications produced by Skye Resources and CGN were entered into the case as an affidavit and made public by the women and their lawyers (Binks-Collier, 2020; Montgomery, 2018). The public release of Skye's documents provides an unprecedented view into the candid conversations and record-keeping of Canadian

mining company executives. Prior to the availability of this data, accounts of the behavior of company personnel—not only within Skye Resources, but across the mining industry—relied on the testimony of people affected by company actions (Nolin and Russell, 2021), or, in rare cases, on interviews with company executives (Becerril, 2018; Butler, 2015).¹

This paper approaches the trove of Skye corporate communications with two goals. Firstly, the paper aims to analyze the decision-making process behind one instance of violence perpetrated by a Canadian mining company. Given the tangled web of Canadian mining executives—with individuals moving, for example, between major companies active in Guatemala: HudBay Minerals, Barrick Gold, Goldcorp, and Tahoe Resources (LittleSis, 2022)—the Fénix case in Guatemala may be instructive in the examination of other instances of violence perpetrated by Canadian firms at home and abroad (Thomas and Coburn, 2022).

Secondly, this paper aims to contribute to debates on corporate-counterinsurgency (co-COIN). The Fénix case is explored here as an instance of co-COIN, or campaigns led by private corporations that use counter-insurgent tactics to repress opposition to an economic project. An exploration of the constellation of actors present in Skye Resources's co-COIN campaign offers advances in the understanding of how corporations manage the repression of resistance movements through a counter-insurgent approach. Specifically, the Fénix case illuminates the relative roles of public and private actors within co-COIN, as well as the importance of local elite networks in executing co-COIN. The paper also offers a visual framework for mapping actor relations through a co-COIN lens. While advancing towards these two goals, I argue that the study of corporate-led repressive campaigns around extractive projects is lent an important degree of analytical clarity through the application of the co-COIN framework—co-COIN can at once help researchers identify familiar tactics and strategic goals used by corporate actors, while being flexible enough to adapt to specific national and local conditions.

The paper proceeds in seven stages. The first section explores the global context of Canadian mining, and presents an overview of corporate counter-insurgency. This is followed by a brief explanation of methodology and data. The third and fourth sections draw extensively from the corporate source documents to explore Skye's eviction campaign and the violence in which it culminated. The fifth section considers the role of international and domestic consultants in facilitating corporate counter-insurgency at the Fénix mine, while the sixth section explores the network of Guatemalan

¹ An additional 4.2 terabytes of corporate and government data related to the Fénix mine was leaked by the Guacamaya hacker collective in 2022 (*Forbidden Stories*, 2022). Those documents are not analyzed in this paper, but they hold tremendous potential for further research.

elites that was drawn on for the co-COIN campaign. Finally, the paper considers the implications of this case study for future work on corporate counter-insurgency.

CANADIAN MINING COMPANIES AND COUNTER-INSURGENT STRATEGY

The extractive zones surrounding mining projects expose the violence of global capitalism in one of its rawest forms. Multiple forms of violence invade the vicinity of mining projects. Using the typology of violence in environmental conflicts offered by Navas et al. (2018), the violence surrounding mines includes physical attacks (*direct violence*), criminalization (*structural violence*), the undermining of Indigenous social structures (*cultural violence*), long-term health impacts (*slow violence*), and harms to nature such as pollution and biodiversity loss (*ecological violence*). Among these acts of violence, physical attacks against members of communities resisting mining projects stand out as particularly gruesome, and all too commonplace. Scheidel et al. (2020), for example, found that 20 per cent of conflicts surrounding mining projects worldwide involved the assassination of at least one opponent.

As prominent defenders of land, water, and community, Latin American women—and especially Indigenous women—have been on the front lines of struggles against mining (Ulloa, 2016; Venes et al., 2023). Everything about mining-related processes is gendered. From mine labor to the private security industry that guards mine sites, to the social implications of projects, and the forms of violence faced by women resisting mines, women's experiences with mining projects become more detrimental as a result of their gender (Hofmann and Cabrapan, 2021; Joachim and Schneiker, 2022; Deonandan et al., 2017; Deonandan and Bell, 2019). Deonandan and Bell (2019) argue that campaigns against anti-mining activists draw on gendered relations of power in order to silence women's activism. In some instances, this has included the use of rape and other forms of sexual violence intended to extinguish resistance through the control of women's bodies.

The majority of all mining companies in the world are based in Canada (Gordon and Webber, 2019), which makes mining violence a profoundly Canadian problem. In Latin America alone, Imai et al. (2016) found 44 deaths, 403 injuries, and 709 cases of criminalization related to Canadian mining projects between 2000 and 2015. In Guatemala, activists have been murdered at all five operational mine sites in the post-war era (1997-present)—four of which were owned by Canadian companies (Sveinsdóttir et al., 2021; Nolin and Russell, 2021). The Canadian federal government has rejected appeals to regulate the activities of Canadian companies abroad, opting instead to promote corporate social responsibility and to create an ombudsperson position,

which became mired in controversy over its lack of independence and investigative powers (Ciupa and Zalik, 2020). In the absence of federal or global regulation (Coumans, 2017), communities affected by Canadian mining violence have turned to Canadian courts for remedy.

As mining projects face local resistance and global scrutiny, companies have rolled out a package of tactics intended to ensure the operation of their mines, through a combination of physical force and the construction of apparent social license. This combination of "hard" and "soft" techniques (Dunlap, 2019) is recognized as corporate co-COIN—campaigns led by private corporations that use counter-insurgent tactics to repress opposition to an economic project. In its state-led form, counter-insurgency is often referred to as low-intensity warfare, since the strategy pairs armed operations with a combination of economic development, political influence, and the strategic use of information, all aimed at social control within a given territory (U. S. Government, 2009). Counter-insurgency has a long history in campaigns of imperialist control, with roots during the height of European colonialism. Later developments fine-tuned the approach through wars that the United States fought first against the Indigenous nations within its borders, and later overseas in Vietnam, Central America in the 1970s–1980s, and Afghanistan and Iraq in the 2000s (Estes, 2019; Thomson, 2018). During the global War on Terror, the United States increased its reliance on private military contractors and also began to use these officially in armed combat. These recent developments gave rise to the corporate form of counter-insurgency, as veterans of the War on Terror began forming private companies that offered counter-insurgent services not only to the U.S. government but also to corporations protecting extractive projects (Granovsky-Larsen and Santos, 2021; Thomson, 2018).

Early critical works on corporate counter-insurgency (Becerril, 2018; Brock and Dunlap, 2018) trace the first usage of the term to the RAND Corporation, which in 2008 encouraged extractive and other companies to respond to community opposition through a combination of community services and new security practices (Becerril, 2018: 100). Around the same time, a U.S. oil company manager was documented encouraging a corporate audience to look to the U.S. government's counterinsurgency manual in their efforts to overcome social movement-based opposition (Brock and Dunlap, 2018: 35). The diffusion of corporate counter-insurgent strategy and tactics across global extractive industries appears to have occurred in parallel with this early industry encouragement, not necessarily as a result of it. With the key common feature of the presence of counter-insurgency-trained private military and security companies and/or of national contexts with recent domestic counter-insurgent campaigns, campaigns targeting resistance to extractive projects have been identified as taking co-COIN form in, at least, Germany, Guatemala, Madagascar, Mexico, Peru, the United

Kingdom, and the United States (Brock, 2020; Brock and Dunlap, 2018; Brown et al., 2017; Dunlap, 2019, 2020; Dunlap and Correa Arce, 2022; Estes, 2019; Granovsky-Larsen and Santos, 2021; Huff and Orengo, 2020; Solano, 2015). Recent work by Dunlap (2023) and Gelderloos (2022) extends the counter-insurgent logic to more generalized, global reaches, arguing that the discursive base of the “green economy” and the policing of environmental movements, respectively, utilize counter-insurgent strategy to the benefit of corporations.

The 2006–2007 eviction campaign executed by Skye Resources serves as another example of an extractive company utilizing a counter-insurgent strategic framework and co-COIN tactics. Approaching the trove of Skye’s corporate documents through a co-COIN lens provides analytical clarity—using co-COIN as a known strategy allowed this study to identify key tactics and appreciate their roles within a counter-insurgent whole. Reading the Skye files through the co-COIN lens also offers contributions to further the study of corporate counter-insurgency. Specifically, the Fénix case in Guatemala offers an answer to a question posed by Becerril (2018) in his application of co-COIN to the mining industry in Peru. Through an ethnographic study that included candid interviews on security strategy with mining company managers, Becerril explored the case of a company that undermined community resistance through infiltration of activist circles, blackmail, defamation, and targeted attacks. Becerril understood this as evidence of the effectiveness of privately-led repressive campaigns. Where an earlier, state-led attempt to suppress resistance at the same mine only swelled the ranks of community organizing, Becerril (2018: 124) argued that the private campaign succeeded because of its focus on targeting individuals. While recognizing that the lines between public and private repression are blurred, and better understood as a spectrum, Becerril insisted (2018: 124–126) on the analytical usefulness of a distinction between public and private repression, and called for a research program to explore whether “it is true that public repression backfires and private repression does not.”

The case of Skye Resources’s co-COIN campaign suggests that the distinction may not always be useful. The melding of public and private actors in this case shows the importance of the public-private security partnerships even in corporate-led security campaigns. After laying out the details of Skye’s campaign to evict communities from land claimed for the Fénix mine, this paper explores the roles played by a range of actors including international and Guatemalan consultants, and local elite networks. The final analysis discusses these roles in the context of co-COIN, offering a response to Becerril’s research question as well as a visual tool for mapping a range of actors involved in cases of corporate counter-insurgency.

METHODOLOGY AND ACCESS TO THE DATA

The research presented in this paper is based primarily on a set of corporate documents that were produced by, for, or in collaboration with the Canadian mining company Skye Resources. The documents were entered into an ongoing civil court case in Ontario, Canada as an affidavit in 2018, after Skye's successor, HudBay Minerals Inc., was ordered to release communications and other relevant documentation. Lawyers to the plaintiffs released the files publicly, and the documents are accessible freely online (Montgomery, 2018). This paper also draws on the transcripts of testimonies of the women who are plaintiffs in the case, in which each woman narrated details of the violent eviction and gang rapes (Binks-Collier, 2020).

Although I have personally conducted research in Guatemala for many years, no original fieldwork contributed to this paper. My focus on the corporate actors and their collaborators, instead of on the communities resisting the Fénix mine, restricted the research to corporate documents. Nevertheless, I sought the plaintiffs' consent for this research through intermediaries close to the case. Names of individuals and private companies are included in this paper when they have already been discussed widely in the press in relation to the *Caal v. HudBay* case. For other people and companies, those whose names appear in the court documents but not in the press, privacy has been respected by referring to professional titles or roles in the case, rather than names.

In preparation for this paper, I read and coded the corporate documents and plaintiff testimonies specifically through the framework of corporate counter-insurgency. I worked together with Larissa Santos—a student research assistant and collaborator (Granovsky-Larsen and Santos, 2021)—to code the documents with instances of co-COIN strategy and tactics, and together we explored the implications of the case for the broader study of corporate counter-insurgency. The coded data is available on request.² The trove of corporate documents explored here—as well as an additional 4.2 TB of related data available online (see Note 1)—could lend itself to many more research programs, for example to a closer exploration of the participation of transnational corporations within networks of corruption and organized crime (Schwartz, 2021). This research project intended to contribute to the study of co-COIN, while also bringing more attention to the horrific events of the 2007 evictions around the Fénix mine and the corporate decision-making processes that produced them.

² The coded version of the corporate data is included as supplementary data for this article, available on the Norteamérica website. The dataset arranges 240 quotes from the Skye documents and court records in relation to four components of counter-insurgent strategy and 12 co-COIN tactics. Each quote is connected to its source document, date, and a numerical code representing its author.

LAYING THE GROUNDWORK FOR SEXUAL VIOLENCE

The events explored in this article took place within a violent conflict over the Fénix mine that has played out over more than 60 years. The first open pit mine in Guatemalan history, the Fénix project was originally established in 1965 through a 385 square kilometer concession within the municipality of El Estor, on the shore of Lake Izabal in northeastern Guatemala. The 40-year concession was granted to Explotaciones y Exporaciones Mineras de Izabal, S.A. (Exmibal), a subsidiary of the Canadian INCO mining company that was partially owned by the Guatemalan state (Fox, 2015). Since the Indigenous Maya Q'eqchi' communities that had long inhabited the land lacked a formal land title, their removal was taken for granted. A refusal to leave, however, was met with repressive violence in the midst of Guatemala's internal armed conflict and authoritarian governance. As demonstrated below, the tactics used at that time, including the strategic use of rape, mirror those deployed in the present day. A truth commission report published after the war details numerous instances of targeted attacks on Q'eqchi' activists in El Estor, including shooters sitting in Exmibal company vehicles (Cuffe, 2021). Despite only operating for four years in the late 1960s, the Fénix mine concession continued to generate political conflict over the following two decades (Masek, forthcoming).

After the end of the armed conflict in 1996 and the approval of a new mining law in 1997, the Fénix project was again taken up. INCO sold the project to Skye Resources of Vancouver in 2004, and the name of the Exmibal subsidiary was changed to Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN). With that transfer, Ian Austin, a former accountant at INCO, became the Chief Executive Officer of Skye Resources, providing important continuity between wartime and post-war corporate management of the Fénix project (Holden and Jacobson, 2008: 330). As Skye and CGN moved toward restarting operations, around a thousand Maya Q'eqchi' families moved back onto land within the Fénix concession from which, they argued, they had been illegally removed by INCO and Exmibal (Binks-Collier, 2020). These families comprised the communities that Skye sought to evict in order to begin nickel extraction. Following the 2007 evictions discussed in this paper, Skye sold the mine to the Toronto-based HudBay Minerals Inc, which became legally responsible for the events overseen by Skye in 2007. The mine changed hands yet again in 2011, and a series of violent attacks on community members, discussed briefly in the conclusion of this article, has proceeded consistently (Masek, 2022).

In September of 2006, faced with the return of Q'eqchi' communities to their traditional land within the Fénix concession, personnel from Skye and CGN started to

engage with police, lawyers, and judges in order to secure their eviction (exhibit M in Montgomery, 2018). Vancouver-based Skye Vice President of Legal Affairs Brooke Macdonald wrote an email to a group of Skye and CGN executives in September 2006 about early steps. He passed on a suggestion from a Guatemalan colleague that they retain the services of Héctor Muñoz, a lawyer who was said to specialize in land evictions and "is the guy the Agriculture Chamber goes to when they have problems." Macdonald also noted that CGN's site manager was planning to talk to the local public prosecutor, "presumably to give the guy a tour of the invaded sites" (exhibit L in Montgomery, 2018).³ The Skye team also received updates about the steps that judges in Coban and Puerto Barrios took towards evictions, and gained audience with the vice ministers of the Ministry of Energy and Mines and the Ministry of the Environment and Natural Resources (exhibits N and O in Montgomery, 2018).

When he was deposed in 2017 during the Ontario court case, Skye's vice president of legal affairs, Brooke Macdonald, stated that "Guatemala is a country where . . . lawyers can go and speak to a judge without the other side present . . . [which is] very strange to anybody coming from a Canadian law school" (exhibit P in Montgomery, 2018). At the moment of the eviction campaign, however, Skye management sought to exert pressure, not necessarily to act within legal norms. Skye's vice president of operations, William Enrico, wrote in December 2006 that "we expect to get the Coban eviction order signed today (likely), but we'll need to pressure on [sic] the Puerto Barrios Judge as someone may have gotten to him" (exhibit S in Montgomery, 2018).

While Skye and CGN management worked to secure eviction orders, they also rejected invitations to settle the dispute through negotiation, and actively blocked a legal challenge to the evictions. The Catholic Church, a local NGO, and the Guatemalan government agency responsible for resolving agrarian conflict each urged or offered to facilitate negotiation. Opinions were in no short supply about the importance of negotiation and the likelihood of violence with an eviction. The director of the local development organization Asociación Estoreña para el Desarrollo Integral, for example, wrote in November 2006 to plead with Skye executives to consider negotiating. "To the contrary," wrote the director, "the situation will most likely turn ugly" (exhibit C in Montgomery, 2018). A Canadian security consultant hired by Skye similarly warned company executives that "a successful outcome is one of peaceful dialogue and negotiations rather than forced eviction" (exhibit UU in Montgomery, 2018).

Nevertheless, Skye consistently rejected invitations to negotiate. "Our position is the same from the Bishop, to the Mayor, to the Campesino," wrote Skye's vice president

³ Direct quotes from the affidavit are taken either from English-language communications or from the certified translations included with the affidavit, and have not been edited for style or spelling. All notes inserted in square brackets are my own.

of operations, William Enrico, in October 2006, “no negotiations while they’re illegally occupying our land—period!” (exhibit B in Montgomery, 2018). Enrico dismissed the state agrarian agency as “leftist controlled” and stated that “we believe this [negotiation] was a trap” (exhibit B in Montgomery, 2018).

In January 2007, the Guatemala social movement organization Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC) presented an injunction (*recurso de amparo*) to stop the evictions on behalf of the communities. CGN’s general manager, Sergio Monzón, responded by telling Skye executives in Vancouver that “we saw two alternatives, either to speed up the execution of the eviction orders or to slow down CONIC’s request” (exhibit R in Montgomery, 2018). After “[calling] our contacts in the PNC [National Civilian Police]” and “[trying] to speak to [Guatemalan President] Mr. Berger,” Monzón concluded that slowing the injunction process was the way to go (exhibit R in Montgomery, 2018). CGN’s hired evictions lawyer intervened by presenting a document intended “to delay the blocking process of CONIC. We hope that with this actions [sic] we will be able to delay CONIC process for at least 2 weeks, which means the eviction orders will be executed within that period of time” (exhibit R in Montgomery, 2018). The tactics proved successful: Skye avoided negotiation prior to the evictions, which went ahead as scheduled, rendering CONIC’s legal challenge ineffective.

As Skye executives doubled down on an insistence to evict, they also engaged in a campaign to assemble public security forces. Even still, the team appeared conflicted about calling in the Guatemalan police. On the one hand, Skye’s chief operating officer, David Huggins, gave “authorization to increase our security presence and to obtain the assistance of the police as required” (exhibit M in Montgomery, 2018). CGN’s General Manager responded by holding a meeting at the national police headquarters and securing the presence of riot police at the mine site (exhibit EE in Montgomery, 2018). On the other hand, the team was wary of a scenario where they might lose control of their security operations. “Given it is Guatemala,” wrote a consultant, “can we really expect them to abide by the ‘correct rules and procedures?’” (exhibit DD in Montgomery, 2018). Skye’s vice president of technology, David Neudorf, added that “their behaviour will be largely outside of our control, except for how we may be able to influence things at the highest levels, i.e. The President or Ministers with direct authority” (exhibit EE in Montgomery, 2018).

In early November 2006, Skye officials noted an initial deployment of “50 unarmed riot police in El Estor who will be called up to enforce the eviction orders” (exhibit A in Montgomery, 2018). A little less than two weeks later, CGN’s general manager reported “a police force of about 125 officers and an army force of about 65” (exhibit PP in Montgomery, 2018). Maintaining these forces entailed the irregular transfer of a great deal of money. In answer to a query by Skye’s chief financial officer about a

statement that Q125,000 (US\$16,250 in 2006 dollars) was paid in just one week in order "to keep the invaders under control," CGN General Manager Sergio Monzón explained that CGN was providing accommodations for the troops: "For the police force we have been paying: hotel, meals and gasoline for the patrols. For the Army personnel, we are not paying hotel, for security reasons they decided to sleep on small mattresses [sic] that we provided, they are staying at the plant cafeteria, for this group we are also paying meals" (exhibit PP in Montgomery, 2018).

These expenses, another CGN employee explains on the same email thread, were paid out unofficially: "We transfered the money to personal account [sic] who is working to coordinate these tasks in EE [El Estor]. He is going to prepare the expenses liquidation at the end" (exhibit PP in Montgomery, 2018). In February 2007, following the two rounds of January evictions, a spreadsheet was provided by CGN to Skye detailing "the total funding in cash as of december 31, 2006 for evictions." The sheet lists 27 payments totalling Q473,909.50 (US\$61,608) for vague expenses such as "second invasion funds transfer," "security funds transfer," and "Rio Dulce invasion Expenses" (see image 1 at exhibit QQ in Montgomery, 2018).

A joint force was assembled, allegedly under the coordination of CGN Chief of Security Mynor Padilla, which involved police, military, and at least 57 private security guards (exhibit MM in Montgomery, 2018). In addition to preparing the physical forces for eviction, Skye and CGN also coordinated information gathering and elements of psychological terror. César Montes, a former Guatemalan guerrilla who CGN hired for consulting and security services, advised Skye to "pressure the people—planes/helicopters, silence, threats of loss of jobs and projects to invaders," as recounted by the vice president of operations, William Enrico (exhibit U in Montgomery, 2018). The intent of the helicopter flyovers was both to introduce the eviction sites to public security personnel (exhibit CCC, EEE in Montgomery, 2018), and to bring fear to community members through association with military flights from the recent armed conflict. "It may be good if our regular flights did some circling over the important areas for psychological impact," wrote Enrico (exhibit T in Montgomery, 2018).

All the while, Skye and CGN worked to stay on top of intelligence gathering, compiling information on leaders and members of organized communities—"we know who the leaders are as well as all of their followers," states a security consultant (exhibit D in Montgomery, 2018)—and relying on unnamed sources in the field—"three friends, their information has been essential for our security" (exhibit KK in Montgomery, 2018). This work was bolstered in mid-December 2006, when the Guatemalan armed forces began to offer support in intelligence gathering and institutional coordination (exhibit OO in Montgomery, 2018).

Image 1
PARTIAL CGN SECURITY EXPENSES
COMPAÑÍA GUATEMALTECA DE NIQUEL S.A.
GUATEMALAN NICKEL COMPANY
GENERAL LEDGER TO DECEMBER 31, 2006

ACCOUNT	DESCRIPTION	REFERENCE	DATE	JOURNAL	DEBITS	CREDITS	BALANCE
1800-0900	Expenses P/A-misc	Initial payment					0.00
1800-0900	PNC support	ANIBAL VASQUEZ	06/10/2006	576-17	5,000.00		
1800-0900	2 nd PNC support advance payment	ANIBAL VASQUEZ	11/10/2006	576-59	5,000.00		
1800-0900	EE Second invasion Support	ANIBAL VASQUEZ	31/10/2006	576-111	23,368.00		
1800-0900	3 rd PNC advance payment	ARMANDO HERNÁNDEZ	11/10/2006	577-10	20,000.00		
1800-0900	CXP-Suppliers-Rep. Expenses Inva	2006-10-004	31/10/2006	562-3		43,934.00	
1800-0900	EE invasion Security contribution	ANIBAL VASQUEZ	31/10/2006	625-4	20,000.00		
1800-0900	Invasion Security Funds Reimbursement	ARMANDO HERNÁNDEZ	21/11/2006	625-34	20,000.00		
1800-0900	Invasion Security funds	2006-10-004	13/11/2006	628-6	30,000.00		
1800-0900	M. Padilla funds transfer	ASOCIACION RAXCHE	13/11/2006	628-7	20,000.00		
1800-0900	Second invasion funds transfer	ARMANDO HERNÁNDEZ	14/11/2006	628-10	75,000.00		
1800-0900	Second invasion funds transfer	BANCO CORPORATIVO, S.A	17/11/2006	628-10	25,000.00		
1800-0900	Security Funds transfer	BANCO CORPORATIVO, S.A	17/11/2006	628-17	35,000.00		
1800-0900	Second invasion funds settlement	ARMANDO HERNÁNDEZ	30/11/2006	628-20	541.50		
1800-0900	Rio Dulce invasion Expenses	39001	30/11/2006	615-1	5,000.00		
1800-0900	Rio Dulce invasion Expenses	41001	14/11/2006	615-1	5,000.00		
1800-0900	Rio Dulce invasion Expenses	42001	15/11/2006	615-1	5,000.00		
1800-0900	Funds reimbursement X Leiva exp PB, RD	3755-681	16/11/2006	638-1		635,161	
1800-0900	CXP-Suppliers- Expense report 2005-11-001 Inva	2006-11-002	30/11/2006	606-2		134,975.50	
1800-0900	CXP-Suppliers- Expenses Report XI-RD,PB	2006-12-005	30/11/2006	606-5		78,638.99	
1800-0900	Remitment invasion security	ARMANDO HERNÁNDEZ	30/11/2006	696-5	100,000.00		
1800-0900	Tree planting	ARMANDO HERNÁNDEZ	14/12/2006	696-17	60,000.00		
1800-0900	A.Hernandez funds settlement	905037	20/12/2006	666-1		4.00	
1800-0900	CPX-Suppliers- Expense report- M. Padilla Inva	2006-12-002	20/12/2006	656-2		20,443.00	
1800-0900	CPX-Suppliers- Expense report Inva	2006-12-001	13/12/2006	656-5		68,262.00	
1800-0900	CPX-Suppliers- Expense report MP Inva	2006-12-001	13/12/2006	656-10		20,241.40	
1800-0900	CPX-Suppliers- Expense report-AH Inva	2006-10-001	13/12/2006	659-7		188,637.00	
GRAND TOTAL							
					473,909.50	512,496.90	(38,587.40)

In a report prepared for CGN, a retired Guatemalan army colonel states that "work has been done to organize a work team . . . to begin a systematic continuous information sharing that will be useful to CGN authorities to take appropriate decisions in a timely manner" and that visits were paid to at least four municipalities in the department (province) of Izabal in order "to analyze the most convenient way to set up an information network" (exhibit OO in Montgomery, 2018).

Eviction orders were issued in early January. A joint force of police, military, and private security assembled on the days of the evictions, and some commanders met indoors on CGN premises immediately prior to heading to the communities (exhibit HH, FFF in Montgomery, 2018). The communities in question were cleared off their land in a series of evictions on January 8 and 9. When members of the Lote Ocho community returned to their land in the days following, Skye executives decided to evict again. "We could have done nothing," stated Skye's vice president of legal affairs, Brooke Macdonald, in court. But he added that "the longer you allow people to maintain there, the bigger and more sturdy structures they build, the more chance of them bringing in weapons, children. That is why we did it immediately" (exhibit HHH Montgomery, 2018). It was during this third eviction that eleven Maya Q'eqchi' women—community leaders and land defenders facing theft of their territory by a Canadian mining company—were gang raped by public and private security personnel.

JANUARY 2007: ATTACK ON THE WOMEN OF LOTE OCHO

Whereas the eviction of the Lote Ocho community on January 8–9, 2007 was carried out in a more formal manner—with the presence of a public prosecutor and representatives of the human rights ombudsperson—the second eviction, on January 17, 2007, took place as a surprise attack. In their court testimonies, which the women agreed to release publicly, the eleven survivors of the rapes state that they were each at home with their children, in the evening, while most of their husbands were away working in the fields (Klippenstein and Wanless, 2019). Some of the women did not even hear their attackers coming before uniformed men wearing ski masks broke into their houses. Multiple groups spread out across the small and isolated mountain community, each comprised of around seven to nine men who wore a combination of police, military, and private security uniforms. In some cases, the men asked the women where the community leaders or their husbands were, while in others they immediately attacked.

Based on testimonies entered into the public record, each woman was dragged out of her home in front of her children. The women recount having their clothes cut

off with knives, having cloths shoved in their mouths and tied over their eyes, and being held down by men as multiple others raped them. They could hear the screams of the other women. Their children ran away and hid. After the rapes, the men used chainsaws, gasoline, and fire to destroy every house in the village. Of the eleven women raped that day, five had been pregnant before the attacks, and four of these suffered miscarriages within days or weeks (Binks-Collier, 2020). More than ten years later, as they testified in depositions for the Canadian court case, the women described tremendous ongoing physical and psychological pain (Klippenstein and Wanless, 2019).

The details of the rapes read as vindictive acts of gendered violence, intended to silence and remove the community where an eviction had failed to achieve this just days earlier. They also present clear connections to the Guatemalan state's violent strategy during the recent armed conflict. A landmark 2016 trial in Guatemala "established for the historical record that the Guatemalan military deployed sexual violence against women as a strategy of warfare, both to control local populations and to dehumanize the 'enemy'" (Burt, 2019: 73). The 2016 case examined sexual slavery at the Sepur Zarco military detachment, where Maya Q'eqchi' women were forced to inhabit or regularly report to sexual "recreation zones" for soldiers.

Sepur Zarco is located on the outskirts of the El Estor municipality, near the Fénix mine. In addition to the similar location, the tactics used against communities pursuing land claims in 1982 and 2007 are strikingly similar. Burt (2019: 66) writes that soldiers approached villages in 1982 with lists of men who participated in land committees, at which point "soldiers captured and killed or disappeared the peasant leaders, then raped their wives, often in their homes in front of their children, and later burned down their homes and crops." In 2007, Skye Resources employed public forces commanded by veterans of the armed conflict, along with private security guards who were overseen by another such veteran, former Guatemalan colonel and CGN's chief of security, Mynor Padilla (*El Observador*, 2020), to put an end to land claims around the Fénix mine. The resulting eleven instances of gang rape represent a continuation of the strategic use of rape as a weapon (Wood, 2018) that, as during the armed conflict, appears "designed to destroy not just the bodies of the victims, but the broader body politic" (Burt, 2019: 89).

FACILITATING CORPORATE COUNTER-INSURGENCY

The internal communications of Skye Resources—in which executives in Canada corresponded with their mine managers in Guatemala, and with a range of consultants—contain evidence of each of the four components of counter-insurgency. In

the lead-up to the eviction of communities surrounding the Fénix mine, Skye executives worked to establish *political control* within the mine site and its surrounding area by coordinating public forces, influencing public prosecutors and judges, and evading calls to negotiate. The company also deployed *economic assistance* to surrounding communities as an instrument intended to win support (exhibit QQ, RR, SS in Montgomery, 2018). The use of *information* served the eviction plan, as a network of Skye's collaborators produced persons-of-interest files on community members, gained access to legal updates, and benefitted from military intelligence. Finally, the *security* component featured heavily in Skye strategy, as a combined force of police, military, and private security agents engaged in psychological terror tactics, and, during the eviction itself, property destruction and strategic sexual violence.

As is the case in state-led counter-insurgent strategy (U. S. Government, 2009) and other instances of corporate counter-insurgency (Brock and Dunlap, 2018; Granovsky-Larsen and Santos, 2021), the ultimate goal of Skye's campaign was control over territory in order to achieve a broader political or economic goal. Territorial control, in the case of the Fénix evictions, involved both the physical control of land for access to subsoil resources, and control over women's bodies in order to undermine community resistance.

Elsewhere, Larissa Santos and I showed (Granovsky-Larsen and Santos, 2021) that the balance of power within corporate counter-insurgency can lie in the hands of private military and security companies or in the hands of extractive companies. Either way, and while the ultimate strategic control over co-COIN operations lies with private companies, corporate campaigns also rely on coordination with state institutions and public forces. This remains the case with co-COIN operations at the Fénix mine, which were designed and overseen by Skye resources executives (see image 2). Despite the significant involvement of a range of Guatemala-based actors, corporate communications show clearly that each decision ultimately depended on the expressed support of executives in Canada, e.g. exhibit XX in Montgomery (2018); see also exhibit L, M, S, U. Nevertheless, of the individuals and institutions involved in the Fénix co-COIN campaign, there are two categories of actors whose roles can contribute to our understanding of corporate counter-insurgency: consultants to Skye Resources and a transnational network including Guatemalan elites.

The body text of the paragraph-long email appears to contain both questions posed by Skye Resources's vice president of operations, William Enrico, and answers inserted into the same paragraph in reply by CGN General Manager Sergio Monzón.

Skye Resources and its CGN subsidiary employed a range of local and international consultants to advise on human rights, security, environmental, and social concerns (see figure 1). Such consultants have become common sights around extractive projects,

as mining companies worldwide strive to win over local populations and improve public relations through the adoption of so-called corporate social responsibility (CSR) measures. CSR, however, has been heavily criticized as a disingenuous distraction from corporate abuses. Slack (2012) holds that CSR measures lack industry-wide standards or any form of enforcement, and that CSR programs serve as an add-on to unchanged corporate activity. Even when CSR standards are fully met, actual community concerns can remain unaddressed (Banerjee, 2018; Laplante and Nolin, 2014).

Image 2
SKYE OVERSIGHT OF EVICTION PLANS

406

To: Sergio Monzon[smonzon@skye.com.gt]
From: "William Enrico"
Sent: Thur 5/10/2007 3:03:57 PM
Subject: RE: Land Issues

HML_AD06614

Thanks,
Bill

From: Sergio Monzon
Sent: May 10, 2007 7:24 AM
To: William Enrico
Subject: RE: Land Issues

Bill, see my comments below.

Sergio

From: William Enrico
Sent: miércoles, 09 de mayo de 2007 1:57
To: Sergio Monzon
Cc: Brooke Macdonald
Subject: Land Issues

Sergio:
Please give me an update on the legal status of the re-invasions and in particular, the legal actions pending with the fiscal and courts. Bill, we have requested eviction orders for La Unión and Santa María invasions. The ownership of Santa María has been clarified by the court, there is confirmation by them that the land belongs to Boca Nueva. As we discussed previously, we want no re-evictions to take place without the approval of Skye management. I am aware of this. Please assure me that we have all timing of any pending legal actions firmly under control. We do. While we may need to selectively re-evict some areas, we need to be in control of the timing. Clearly understood. If there is any doubt or question about this, we need to discuss this immediately. Not necessary.

Thanks,
Bill

William A. Enrico
Vice President Operations
Skye Resources Inc.
700 West Pender Street Suite 1203
Vancouver, British Columbia
Canada V6C 1G8

Ph: +1 604 602 9500 Ext. 111
Fax: +1 604 602 9510

wenrico@skyeresources.com

This is Exhibit XX referred to in the
affidavit of Amanda Montenegro
sworn before me, this 20th
day of May 2007
A COMMISSIONER FOR TAKING AFFIDAVITS

Source: Exhibit XX in Montgomery (2018).

Within the CSR context, consultants on social and environmental issues play an important role for mining executives who wish to be seen as responsible, but who often refuse to alter the core activity of environmentally destructive extraction within Indigenous territory. CSR-related consultants have track records of contributing to further harm within conflicts over extraction. Coumans (2011) outlines the contributions of anthropologists, development NGOs, and socially-responsible investment companies to company-friendly solutions for community conflicts around a Barrick Gold mine in Papua New Guinea, solutions which failed to genuinely engage with

community wishes. Dunlap and Correa Arce (2022) similarly show how development and human rights NGOs employed by wind factories in Mexico align with both local funding and the violence of *sicario* hitmen. The "social license" required for the wind energy project, Dunlap and Correa Arce argue, is engineered through a confluence of NGO projects, cash, and violence, as some stakeholders are won over with resources while others are simply eliminated.

In the case of the Fénix mine, a range of individual consultants, consulting firms, and development organizations all played roles within the corporate-led counter-insurgent campaign. Corporate communications include mention of five security, environmental, or legal consulting firms that all supported Skye and CGN, along with two people who served as individual consultants, and at least two development-focused NGOs. The role of security and human rights consultants at the mine was complicated. One individual consultant from the United States, who worked for a period of many months to assess and improve security measures at the mine, oversaw a human rights assessment that was damning of company standards, and urged strongly against eviction (exhibit W, AA, BB in Montgomery, 2018). Separately, a Canadian-based firm that was central to Skye executives' conversations about the evictions, also advised against eviction (exhibit V in Montgomery, 2018). Despite urging caution, however, the consultants also contributed to the campaign against community resistance: the individual consultant oversaw information-gathering and coordinated with a Guatemalan consultant who designed the terror-inducing flyovers (exhibit B in Montgomery, 2018), while the Canadian firm drafted media relations talking points intended to deflect international criticism of the evictions (exhibit D in Montgomery, 2018).

Alongside security and human rights consultants, development NGOs worked to legitimize Skye's presence. One of these was the Asociación Raxché, an organization created by Skye and CGN that nominally focused on sustainability issues in El Estor (exhibit D in Montgomery, 2018). The Ontario court documents contain little information about Raxché's work, but they do note the association's budget of US\$500,000 and some financial transactions, including the transfer of Q20,000 (around US\$2,600) to Raxché, requested by CGN Chief of Security Mynor Padilla as a "reimbursement for invasion security funds" (exhibit SS, QQ in Montgomery, 2018). CGN's security logs also show that 13 members of an American non-profit humanitarian organization were flown onto the mine site on January 6, 2007, the first day of the evictions (exhibit EEE in Montgomery, 2018). Skye executives had discussed securing the presence of international human rights organizations during eviction (exhibit AAA in Montgomery, 2018), and the presence of NGO workers may have been intended to fill that role.

Research by Coumans (2011), Laplante and Nolin (2014), Dunlap and Correa Arce (2022), and others suggest that a wide range of CSR actors serve corporate attempts

to legitimize extraction, rather than to genuinely address community concerns. The divergent and contradictory advice provided to Skye Resources executives by security and human rights consultants further supports this claim. That a mining company felt compelled to seek advice on community relations, environmental impact, human rights-focused security measures and more, but then barreled ahead with a shaky and ultimately violent eviction plan, suggests that such measures were largely for show. If the CSR impact of Skye's consultants was negligible, however, the consultants' contributions to corporate counter-insurgency were important.

TRANSNATIONAL MINING AND LOCAL ELITE NETWORKS

Despite the well-deserved notoriety of Canadian mining companies, the violations that occur around any given project depend on more than transnational company executives. The balance of power within a local setting is influenced by transnational corporations, but also by local conditions including the policy context, degrees of corruption and state capture, and the strength of anti-extractivist movements (Silva et al., 2018; Schwartz, 2021). Grassroots campaigns led to bans on mining in El Salvador and Costa Rica (Arévalo Villalobos, 2016; Broad and Cavanagh, 2015), while mining continues to be violently imposed despite community resistance across the rest of Central America.

Guatemala is an extreme example of a state that prevents accountability in the mining industry, a scenario that brings out the worst of the industry's systemic problems. The violence, rights violations, and lack of meaningful community consultation at the Fénix mine are characteristic of the mining sector as a whole in Guatemala. This scenario draws on a long history of domestic elites utilizing the state to advance personal interests rather than the common good (Martínez Peláez, 2009). Across Central America today, and with reference to Guatemala, Bull (2014: 119-121) identifies a "political economy of weak institutions and strong elites," in which state institutions are largely controlled by networks of businesspeople, politicians, and military officials whose ties are based on relationships such as kinship, investment, or organizational membership. Elites in these settings promote what Pearce (2018) refers to as the fragmented security state: a political-legal order under which commercial and property law are enforced, but criminal and civil law are intentionally undermined in order to shield elite interests from scrutiny. Impunity thrives in such settings, and violence, criminal organization, and corruption become accepted norms within such elite-oriented state institutions (Schwartz, 2021).

In Guatemala, access to already corrupted state institutions by a succession of military governments during the 1960s–1980s turned the state into a hollow shell that functioned according to counter-insurgent logic and in order to enrich dominant classes (Schirmer, 1998; Smith, 1990). Following the end of military dictatorship in 1985 and armed conflict in 1996, the partially reformed state continued to act according to the interests of military and organized criminal actors alongside traditional and emerging economic elites (Gutiérrez, 2017). Schwartz (2021) argues that a persistence of informal rules within state institutions—and even within those that underwent significant post-war reform—allowed former military officials and organized criminal groups in Guatemala to regroup within the private sector and continue to benefit from corruption schemes. Schwartz finds evidence for the endurance of “predatory informal rules” in the second of a pair of exposed corruption networks that each extracted funds from Guatemala’s customs agency. After the first ring was exposed in 1996, the customs system underwent significant reform. Nevertheless, as the UN-backed International Commission against Impunity in Guatemala (*Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala*—CICIG) uncovered in 2015, a similar ring soon formed again, in order to divide customs proceeds between the state, those overseeing the pilfering, and organized crime. This time, the scheme was carried out by former military officers who now acted from outside of official institutions, which Schwartz understood as evidence of the continuation of informal rules governing illegal activity.

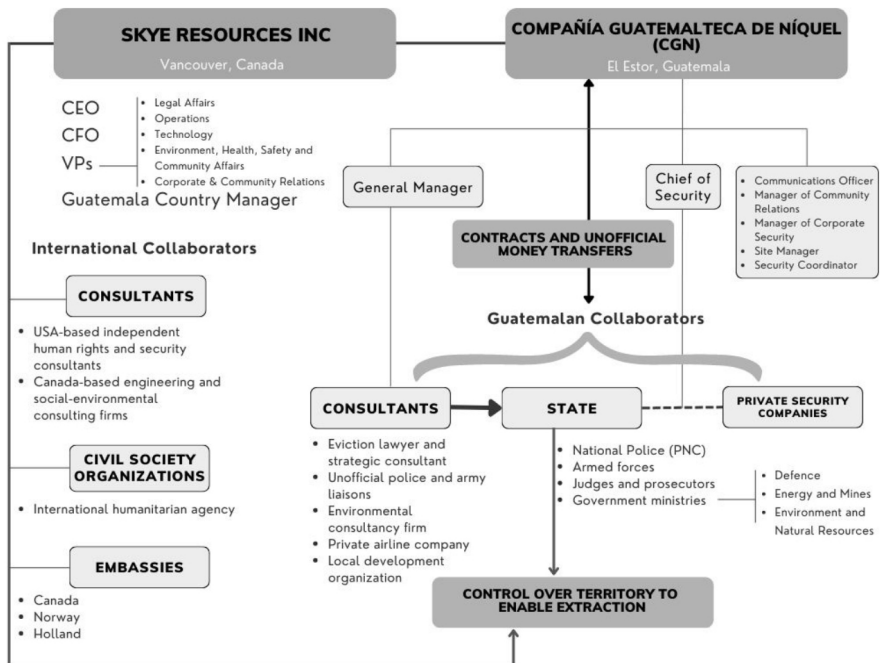
Following the exposure of the corruption ring and the arrest of key operatives including then president and former general Otto Pérez Molina and his vice president, Roxana Baldetti, subsequent Guatemalan administrations targeted both the CICIG and judges and lawyers involved in prosecuting the criminal activity of elites (Schwartz, 2022). The CICIG was forced to cease operations in Guatemala in 2019, and a flurry of legal professionals have fled into exile in the last few years (Blitzer, 2022). The tightened stranglehold that elites control from within and outside of state institutions has only deepened the conviction that Guatemala had become a “mafia state” (Cuffe, 2021; Gutiérrez, 2016).

The informal rules and unofficial power wielded by elites also affect the dynamic interplay of transnational mining and repressive violence in Guatemala. In an exploration of the role of Guatemalan elites in conflicts over mining, Aguilar-Støen and Bull (2016: 23–28) identify a symbiotic relationship between domestic elites and transnational mining companies. Domestic elites facilitate access for transnational mining companies (TNCs) to local investors, provide services such as electricity and infrastructure, and introduce the personal contacts within and beyond the state through which transnational corporations are able to navigate Guatemala’s corrupted political structures. TNCs, in return, present an opportunity for local elites to control

the flow of money related to mining projects which, Aguilar-Støen and Bull argue, serves to maintain the influence that individuals hold within elite networks. Developing this argument further, Sveinsdóttir et al., 2021) demonstrate that the facilitation of mining projects—and, importantly, of public and private security services for those projects—allows elite actors in Guatemala to build the alliances that reproduce their influence within the state and private venues.

A network of elites formed during the campaign to evict communities surrounding the Fénix mine, with implications for research both on domestic elites and mining, and on corporate counter-insurgency. In figure 1, key categories of individuals and organizations are arranged visually in order to show the flows of influence and interests between domestic and transnational actors in the Fénix case. This visualization not only illuminates the specific arrangement of actors in the Fénix case during 2006–2007, but also serves as an example of the elite networks that facilitate corruption and extrajudicial violence in Guatemala.

Figure 1
ACTORS AND INTERESTS IN THE CORPORATE COUNTER-INSURGENT
CAMPAIGN FOR THE FÉNIX MINE



Source: Created by the authors using data from Montgomery (2018).

Skye Resources (populated by its executives in Canada plus its Guatemala country manager) is depicted as working in two directions in order to secure the ultimate goal of control over territory to enable extraction. On the left-hand side, Skye incorporates a range of international collaborators, including the consultants and civil society actors discussed above. On the right-hand side, Skye works through its subsidiary, the *Compañía Guatemalteca de Níquel*, to mobilize contracts and unofficial money transfers in order to gain access to local collaborators. Those Guatemalan collaborators provided access to state institutions, local consultants, and private security.

Corporate communications suggest that Skye executives based in Canada were responsible for overarching strategic planning related to the evictions, and that they retained control over daily decisions (exhibit XX; see also exhibit L, M, S, U in Montgomery, 2018). Those same documents, however, show that the executives relied heavily on Guatemalan intermediaries for access to legal and political influence, as well as to the various branches of the security apparatus that convened for the evictions. Sergio Monzón, general manager of Skye's local subsidiary CGN, emerged as the central liaison who arranged connections for Skye and CGN with consultants, firms, and individuals within state institutions. Many of those connections were in turn made possible by shared membership in graduating classes from Guatemala's military academy between 1981 and 1984 (*El Observador*, 2020). An array of state resources was opened up to Skye and CGN as a result, which spanned across the national police force, the armed forces, public prosecutors, judges, politicians, and ministries.

The informal network that emerged in this case—which is uniquely illustrated through the words of the Canadian, American, and Guatemalan actors themselves in their internal communications—serves as evidence to bolster the findings of work on elites in the Guatemalan and Central American contexts (Aguilar-Støen and Bull, 2016; Sveinsdóttir et al., 2021; Bull, 2014). An appreciation of this local network also advances our understanding of the political component of corporate counter-insurgency. In previous research on co-COIN at the Dakota Access Pipeline in the United States and the Escobal mine in Guatemala, Larissa Santos and I argued that a process of interagency coordination was a central political tactic in counter-insurgent campaigns (Granovsky-Larsen and Santos, 2021). In the Escobal case, an "interinstitutional office" was established in order to coordinate between state agencies and a transnational mining company. At the Dakota Access Pipeline, a private security company joined together with various branches of law enforcement into an "intel group" to coordinate information sharing.

The eviction of communities surrounding the Fénix mine, while displaying the characteristics of counter-insurgent operations, lacked such a public-private coordinating

body. Instead, Skye executives relied on the informal coordination of individuals from within state institutions and private companies, which was facilitated to a great degree by the general manager of Skye's local subsidiary CGN. This has important implications for the study of corporate counter-insurgency, as the transnational corporations that insert themselves into foreign settings may rely on local connections in their efforts to put down resistance. Collaborations between extractive companies, private security, and public forces may be easier to identify than the unofficial dealings between company executives and local powerbrokers. Further research on corporate counter-insurgency would do well to pay attention to dynamics of the local elite networks that facilitate extraction in settings beyond Guatemala.

PUBLIC-PRIVATE REPRESSION AND THE FUTURE OF CO-COIN

As the world barrels ahead unrepentantly through the climate crisis, novel configurations of actors have formed and become commonplace elements in the militarized suppression of movements defending territory and the planet. The counter-insurgent logic presents a strategic framework that both states and corporations utilize increasingly in their attempts to defeat such resistance. Yet while instances of corporate counter-insurgency are by definition initiated and overseen by corporate actors, all documented co-COIN campaigns have also relied significantly on state resources, including coordination with public forces and the weaponization of the law. In the Fénix case, the eviction campaign led by Skye Resources and its CGN subsidiary could not have succeeded without participation by the Guatemalan police and army, favorable reception by the legal system, backroom conversations with representatives of state institutions, and policy and institutional contexts in both Guatemala and Canada (Schwartz, 2021; Bodruzic, 2015) that encourage pro-mining violence. Even in the ultimate act of violence during the January 17 eviction, the groups of men who gang raped eleven women from Lote 8 stood shoulder to shoulder wearing police, army, and private security uniforms.

Abrahamsen and Williams (2017, 2011, 2009) offer the concept of global security assemblages as a way to grapple with new forms of security operations that merge public and private actors while operating simultaneously at local and global levels. Rather than signalling the erosion of the state's monopoly of violence, the authors argue, the increasing importance of private security actors within tasks once controlled by states points to a security field that has been reconfigured by globalization. The distinction between the public and the private has been blurred to a degree that such categories no longer accurately describe

many security operations. Abrahamsen and Williams find evidence in extractive industries including oil and diamonds (2011, 2009) and Tanzanian gold mines (2017), arguing that the enforcement of these projects demonstrates that the concept of global security assemblages is particularly applicable to: "security provision and governance in complex fragile environments where the centrality of the state cannot not [sic] be taken for granted, and where plurality of security actors is nothing new but where the context and conditions of their existence are changing and interacting with novel, global dynamics" (Abrahamsen and Williams, 2017: 15).

The campaign to secure the eviction of communities from land surrounding the Fénix mine in Guatemala provides an example of corporate counter-insurgency due to its strategic and tactical content. The campaign also serves as an example of a global security assemblage, due to both the composition of armed groups involved and the global nature of a mining project that married transnational managers with a local elite network. In light of this analysis, should corporate counter-insurgency campaigns be considered instances of purely private activity? Becerril (2018: 124-126), in one of the first articles to analyze repression at an extractive project as an instance of corporate counter-insurgency, argues for the importance of a distinction between public and private repression. The key evidence offered by Becerril, drawing on extensive ethnographic research in Peru, is that publicly-led repression appears to backfire and encourage greater resistance, while private repression succeeds due to corporations' targeting of individuals for defamation, intimidation, and physical attack. Becerril references global security assemblages and the reality of blurred lines between strictly public and private spheres, but highlights the analytical usefulness of a focus on private repression. However, three contradictory pieces of evidence throw doubt on this position.

First, research on social movements demonstrates that state-led campaigns do not necessarily contribute to increased resistance. Tarrow's widely respected theorization of movements (2011) shows that the use of force interacts with other elements within the complex, and constantly evolving, political opportunity structure to produce a range of possible results of repressive state violence. In the specific context of Guatemala and El Salvador, Brockett (2005) argued that the application of repressive violence by states interacts with the moment within the social movement organizing cycle that it is applied, leading to a possibility for either movement collapse or resurgence.

A second piece of contradictory evidence is that state actors have been shown to participate in the targeted attacks that appear attributable to private campaigns. In a wide range of cases from Honduras (GAJPE, 2017) to the Philippines (Gatmaytan, 2018) and beyond, investigation into the assassination of activists has produced evidence

of blurred public-private spaces within which such attacks are designed and carried out. Finally, the constellation of actors involved in not only the Fénix case explored here, but also in other cases analyzed as co-COIN (Becerril, 2018; Brock, 2020; Brock and Dunlap, 2018; Dunlap, 2019; 2020; Granovsky-Larsen and Santos, 2021) similarly involved blurred terrains of public and private actors that resembled Abrahamsen and Williams's global security assemblages more than strictly private campaigns. While this response to Becerril's proposed research program does not satisfy the apt suggestion to analyze a large number of cases, it does provide initial evidence that a distinction between public and private violence is not necessarily helpful in examining corporate counter-insurgency. In addition to following up on Becerril's suggestion to assess a large number of cases, future research on corporate counter-insurgency could examine the various specific forms that global security assemblages take around promoting co-COIN campaigns. Under that research agenda, the co-COIN framework's flexibility would be an asset: the framework provides clues as to overarching corporate strategy, but allows for configurations of tactics and actors that make for a unique co-COIN campaign in each case.

The theorization of corporate counter-insurgency is in an early stage, pioneered by a small group of researchers who use the concept to highlight the multifaceted hard and soft techniques that corporations deploy in order to overcome resistance. The concept of co-COIN deserves more attention, not only in academic research but also by the people on the front lines of resistance to extractivism. The co-COIN framework could allow organized communities to anticipate and identify common tactics such as interagency cooperation, the creation of persons-of-interest lists, the use of counter-terror language, and criminalization (Granovsky-Larsen and Santos, 2021: 127), while understanding these as pieces in an overarching and coherent strategy. Contributions by Becerril, Dunlap, Brock, and others advance this potential use of co-COIN by activists in important ways.

This paper offers one more contribution that is intended for both researchers and resistance movements: the graphic map of actors in the Fénix case introduced above could easily be adapted for other instances of co-COIN. Stripping away the Fénix-specific details, a similar sketch could be populated with actors involved any given case. A new sketch would need to retain a focus on the corporate actors controlling the campaign as well as their ultimate goals, while threading together the relationships between public and private actors across transnational space, indicating the contribution of each to the co-COIN goal. Such an activity would need to be aware of the potential ramifications for community members when exposing corporate and state actors. Caution should be exercised, and community consent and involvement should always be sought, even when basing research on secondary data (see the methods

section above). Despite this need for caution, the appropriate development of even more tools to trace co-COIN activity could contribute to greater theoretical analysis as well as more effective resistance.

CONCLUSION

The January 2007 forced eviction of Maya Q'eqchi' communities—during which eleven women were gang raped by a joint public-private security force assembled by Skye Resources—did not signal the end of violence at the Fénix mine. In another eviction two years later, CGN's chief of security Mynor Padilla shot community members German Chub and Adolfo Ich: private security guards hacked Ich to death, and Chub was left paralyzed.⁴ Padilla pled guilty in Guatemala and was sentenced to two years in prison for Ich's murder, and another eight months for the shooting of Chub (Prensa Comunitaria, 2021). In 2015, Carlos Maaz Chub, a fisherman protesting the mine's pollution of Lake Izabal, was shot to death by police, and in 2021 martial law was declared near the mine in order to enforce a controversial state-sanctioned community consultation intended to legitimize the Fénix project (Cuffe, 2021; Spalding, 2023). The struggle against the Fénix mine continues, while the corporate managers of the mine (which is now owned by Switzerland-based Solway Investment Group) continue to seek tools to ensure extraction at any cost.

This paper analyzed internal communications produced by the Vancouver-based Skye Resources and their associates, in order to gain rare insight into the decision-making process of mining company executives repressing community opposition. Documents entered into a civil court case in Canada alleging corporate negligence show how mining executives, their consultants, and Guatemalan powerbrokers pressured judges, rejected negotiation, evaded legal challenges, authorized unofficial money transfers, and assembled and housed the joint security force that would be used in the rapes and evictions. At all steps of the way, top Skye Resources executives in Canada were involved in decisions and strategy. That strategy aligned neatly with corporate counter-insurgency, in its mobilization of political influence, economic development funds, information gathering and diffusion, and physical security in order to control territory for extraction and profit. In the gendered context of mining violence, which in turn drew on strategies of rape as a weapon of war from the recent

⁴ The 2009 attack led to two more court cases brought against HudBay in Ontario, in tandem with that of the rape survivors. In "Angelica Choc v. HudBay Minerals Inc.," Adolfo Ich's widow alleges that the wrongful actions and omissions of HudBay, HMI Nickel, and CGN led to Ich's death. In "German Chub Choc v. HudBay Minerals Inc.," Chub is suing HudBay due to the "catastrophic harms" he suffered as a result of the shooting (Klippensteins, Barristers and Solicitors, 2023).

Guatemalan armed conflict, control was exerted over women's bodies in order to repress community resistance.

While Skye executives oversaw decisions and controlled strategy, the campaign to secure eviction relied on a broad transnational network of actors. Consultants from Canada and the United States advised on security, human rights, social, and environmental issues in a manner that both formed Skye's image of corporate social responsibility and facilitated the counter-insurgent campaign underway. In Guatemala, the general manager of Skye's local subsidiary, Sergio Monzón, drew on connections—many of which were formed through graduating classes in the Guatemalan armed forces—to bring into the campaign Guatemalan police, soldiers, judges, prosecutors, politicians, and more. The formation of this network provides further evidence of the symbiotic relationship between transnational mining companies and local elites, especially in the case of Guatemala (Aguilar-Støen and Bull, 2016; Sveinsdóttir et al., 2021).

This paper offered two contributions to the study of mining-related violence and corporate counter-insurgency. First, the unprecedented public release of corporate communications in the case of Margarita Caal Caal v. HudBay Minerals Inc. provided an opportunity to analyze the decision-making process among corporate actors and their allies, a process which could shed light on other instances of repressive violence in extractive industries. Second, the paper intervened in debates over corporate counter-insurgency through an analysis of the relative roles of public and private actors, suggesting that even corporate-led repressive actions best resemble the blurred space of Abrahamsen and Williams's (2017, 2011, 2009) global security assemblages. The paper also offered a graphic tool intended to facilitate the mapping of actors within co-COIN campaigns. As the world economy perches on the verge of a new boom in metals mining (Deniau et al., 2022), researchers and communities in resistance should look to the ecosystem of private and public actors that converge around mining projects in support of extraction and their own interests. Corporate counter-insurgency will likely remain a strategy of choice for mining executives. In order to resist co-COIN campaigns, it is vital to expose key actors and the roles, specific tactics, and the broader strategy utilized by corporate actors seeking control over territory for profit.

BIBLIOGRAPHY

ABRAHAMSEN, RITA AND MICHAEL WILLIAMS

- 2017 "Golden Assemblages: Security and Development in Tanzania's Gold Mines," in Paul Higate and Matas Utas, eds., *Private Security in Africa: From the Global Assemblage to the Everyday*, London, Bloomsbury, pp. 15-31.

2011 *Security beyond the State: Private Security in International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

2009 "Security beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics," *International Political Sociology*, vol. 3, no. 1, pp. 1-17.

AGUILAR-STØEN, MARIEL AND BENEDICTE BULL

2016 "Protestas contra la minería en Guatemala. ¿Qué papel juegan las elites en los conflictos?," *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 42, pp. 15-44, DOI: <https://doi.org/10.15517/aeca.v42i1.26932>

ARÉVALO VILLALOBOS, JOSUÉ

2016 "'El oro que contemplan los gusanos, que lo disfruten los humanos.' Crucitas y la disputa por el desarrollo en Costa Rica," *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 42, pp. 133-157.

BANERJEE, SUBHABRATA BOBBY

2018 "Transnational Power and Translocal Governance: The Politics of Corporate Responsibility," *Human Relations*, vol. 71, no. 6, pp. 796-821, DOI: <https://doi.org/10.1177/0018726717726586>

BECERRIL, MICHAEL S. WILSON

2018 "Mining Conflicts in Peru: Civil Resistance and Corporate Counterinsurgency," *Journal of Resistance Studies*, vol. 1, no. 4, pp. 99-132.

BINKS-COLLIER, MAX

2020 "Evicting Lote Ocho: How a Canadian Mining Company Infiltrated the Guatemalan State," *The Intercept*, September 26, <https://theintercept.com/2020/09/26/hudbay-skye-canada-mining-guatemala/>, accessed November 23, 2020.

BLITZER, JONATHAN

2022 "The Exile of Guatemala's Anti-Corruption Efforts," *The New Yorker*, April 29, <https://www.newyorker.com/news/dispatch/the-exile-of-guatemalas-anti-corruption-efforts>, accessed February 14, 2023.

BODRUZIC, DRAGANA

2015 "Promoting International Development through Corporate Social Responsibility: The Canadian Government's Partnership with Canadian Mining

Companies," *Canadian Foreign Policy*, vol. 21, no. 2, pp. 129-145, DOI: <http://dx.doi.org.libproxy.uregina.ca/10.1080/11926422.2014.934862>

BROAD, ROBIN and JOHN CAVANAGH

2015 "Poorer Countries and the Environment: Friends or Foes?" *World Development*, vol. 72, August, pp. 419-431, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.007>

BROCK, ANDREA

2020 "'Frack Off': Towards an Anarchist Political Ecology Critique of Corporate and State Responses to Anti-Fracking Resistance in the UK," *Political Geography*, no. 81, DOI: <https://doi-org.libproxy.uregina.ca/10.1016/j.polgeo.2020.102246>

BROCK, ANDREA and ALEXANDER DUNLAP

2018 "Normalising Corporate Counterinsurgency: Engineering Consent, Managing Resistance and Greening Destruction around the Hambach Coal Mine and Beyond," *Political Geography*, vol. 62, January, pp. 33-47, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.09.018>

BROCKETT, CHARLES D.

2005 *Political Movements and Violence in Central America*, Cambridge, Cambridge University Press.

BROWN, ALLEEN, WILL PARRISH and ALICE SPERI

2017 "Leaked Documents Reveal Counterterrorism Tactics Used at Standing Rock to 'Defeat Pipeline Insurgencies'," *The Intercept*, May 27, <https://theintercept.com/2017/05/27/leaked-documents-reveal-security-firms-counterterrorism-tactics-at-standing-rock-to-defeat-pipeline-insurgencies/>, accessed February 2, 2023.

BULL, BENEDICTE

2014 "Towards a Political Economy of Weak Institutions and Strong Elites in Central America," *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, no. 97, October, pp. 117-128.

BURT, JO-MARIE

2019 "Gender Justice in Post-Conflict Guatemala: The Sepur Zarco Sexual Violence and Sexual," *Critical Studies*, no. 4, pp. 63-96, DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3444514>

BUTLER, PAULA

- 2015 *Colonial Extractions: Race and Canadian Mining in Contemporary Africa*, Toronto, University of Toronto Press.

CIUPA, KRISTIN and ANNA ZALIK

- 2020 "Enhancing Corporate Standing, Shifting Blame: An Examination of Canada's Extractive Sector Transparency Measures Act," *The Extractive Industries and Society*, vol. 7, no. 3, pp. 826-834, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.07.018>

COUMANS, CATHERINE

- 2017 "Do No Harm? Mining Industry Responses to the Responsibility to Respect Human Rights," *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 38, no. 2, pp. 272-290, DOI: <https://doi.org/10.1080/02255189.2017.1289080>
- 2011 "Occupying Spaces Created by Conflict: Anthropologists, Development NGOs, Responsible Investment, and Mining," *Current Anthropology*, vol. 52, suppl. 3, pp. S29-S43, DOI: <https://doi.org/10.1086/656473>

CUFFE, SANDRA

- 2022 "The Hidden Story of a Notorious Guatemalan Nickel Mine," *The Intercept*, March 27, <https://theintercept.com/2022/03/27/solway-guatemala-nickel-mine/>, accessed September 20, 2022.
- 2021 "Mining in the Guatemalan Mafia State," in Catherine Nolin and Grahame Russell, eds., *Testimonio: Canadian Mining in the Aftermath of Genocides in Guatemala*, Toronto, Between the Lines.

DENIAU, YANNIK, VIVIANA HERRERA VARGAS and MARIANA WALTER

- 2022 *Mapping Community Resistance to the Impacts and Discourses of Mining for the Energy Transition in the Americas*, 2nd ed., EJAtlas and MiningWatch Canada, https://miningwatch.ca/sites/default/files/2022-03-04_report_in_english_ejatlasmwc.pdf, accessed on February 23, 2023.

DEONANDAN, KALOWATIE and COLLEEN BELL

- 2019 "Discipline and Punish: Gendered Dimensions of Violence in Extractive Development," *Canadian Journal of Women and the Law*, vol. 31, no. 1, pp. 24-57, DOI: <https://doi.org/10.3138/cjwl.31.1.03>

DEONANDAN, KALOWATIE, REBECCA TATHAM and BRENNAN FIELD

- 2017 "Indigenous Women's Anti-Mining Activism: A Gendered Analysis of the El Estor Struggle in Guatemala," *Gender & Development*, vol. 25, no. 3, pp. 405-419, DOI: <https://doi.org/10.1080/13552074.2017.1379779>

DUNLAP, ALEXANDER

- 2023 "The Green Economy as Counterinsurgency, or the Ontological Power Affirming Permanent Ecological Catastrophe," *Environmental Science and Policy*, no. 139, pp. 39-50, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.10.008>
- 2020 "Wind, Coal, and Copper: The Politics of Land Grabbing, Counterinsurgency, and the Social Engineering of Extraction," *Globalizations*, vol. 17, no. 4, pp. 661-682, DOI: <https://doi.org/10.1080/14747731.2019.1682789>
- 2019 "'Agro Sí, Mina No!' the Tía María Copper Mine, State Terrorism and Social War by Every Means in the Tambo Valley, Peru," *Political Geography*, vol. 71, pp. 10-25, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2019.02.001>

DUNLAP, ALEXANDER and ANDREA BROCK

- 2022 *Enforcing Ecocide: Power, Policing, and Planetary Militarization*, New York, Springer.

DUNLAP, ALEXANDER and MARTÍN CORREA ARCE

- 2022 "'Murderous Energy' in Oaxaca, Mexico: Wind Factories, Territorial Struggle and Social Warfare," *The Journal of Peasant Studies*, vol. 49, no. 2, pp. 455-480, DOI: <https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1862090>

ESTES, NICK

- 2019 *Our History Is the Future: Standing Rock versus the Dakota Access Pipeline, and the Long Tradition of Indigenous Resistance*, London, Verso.

FORBIDDEN STORIES

- 2022 "Mining Secrets," <https://forbiddenstories.org/case/mining-secrets/>, accessed February 24, 2023.

FOX, SAMANTHA

- 2015 "History, Violence, and the Emergence of Guatemala's Mining Sector," *Environmental Sociology*, vol. 1, no. 3, pp. 152-165, DOI: <https://doi.org/10.1080/23251042.2015.1046204>

GATMAYTAN, AUGUSTO B.

- 2018 "Living with the Promise of Violence: The State and Indigenous People in a Militarized Frontier," *Philippine Studies*, vol. 66, no. 2, pp. 219-244.

GELDERLOOS, PETER

- 2022 "Ecological Terror and Pacification: Counterinsurgency for the Climate Crisis," in Alexander Dunlap and Andrea Brock, eds., *Enforcing Ecocide: Power, Policing, and Planetary Militarization*, Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, pp. 269-303.

GORDON, TODD and JEFFERY R. WEBBER

- 2019 "Canadian Capital and Secondary Imperialism in Latin America," *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 25, no. 1, pp. 72-89, DOI: <https://doi.org/10.1080/1926422.2018.1457966>
- 2016 *Blood of Extraction: Canadian Imperialism in Latin America*, Winnipeg, Fernwood.

GRANOVSKY-LARSEN, SIMON and LARISSA SANTOS

- 2021 "From the War on Terror to a War on Territory: Corporate Counterinsurgency at the Escobal Mine and the Dakota Access Pipeline," *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 46, no. 1, pp. 121-145, DOI: <https://doi.org/10.1080/08263663.2021.1855892>

GRUPO ASESOR INTERNACIONAL DE PERSONAS EXPERTAS (GAIPE)

- 2017 "Represa de violencia: el plan que asesinó a Berta Cáceres", November, <https://gaipe.net/wp-content/uploads/2017/10/Represa-de-Violencia-ES-FINAL-.pdf>, accessed February 23, 2023.

GUTIÉRREZ, ÉDGAR

- 2017 "Elites y crimen organizado en Guatemala," InSight Crime. Centro de Investigación en Crimen Organizado, https://es.insightcrime.org/images/PDFs/2016/Guatemala_Elites_Crimen_Organizado.pdf, accessed September 20, 2022.
- 2016 "Guatemala fuera de control: la CICIG y la lucha contra la impunidad," *Nueva Sociedad*, no. 263, May-June, pp. 81-95.

HOFMANN, SUSANNE and MELISA CABRAPAN DUARTE

- 2021 "Gender and Natural Resource Extraction in Latin America: Feminist Engagements with Geopolitical Positionality," *European Review of Latin American*

and *Caribbean Studies*, no. 111, January-June, pp. 39-63, DOI: <https://doi.org/10.32992/erlacs.10653>

HOLDEN, WILLIAM N. and R. DANIEL JACOBSON

2008 "Civil Society Opposition to Nonferrous Metals Mining in Guatemala," *Voluntas*, vol. 19, no. 4, pp. 325-350.

HUFF, AMBER and YVONNE ORENGO

2020 "Resource Warfare, Pacification and the Spectacle of 'Green' Development: Logics of Violence in Engineering Extraction in Southern Madagascar," *Political Geography*, no. 81, August, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102195>

IMAL, SHIN, LEAH GARDNER and SARAH WEINBERGER

2016 "The 'Canada Brand': Violence and Canadian Mining Companies in Latin America," *Osgoode Legal Studies*, research paper no. 17/2017, December 17, <https://papers.ssrn.com/abstract=2886584>, updated December 5, 2017, accessed June 23, 2020.

JOACHIM, JUTTA and ANDREA SCHNEIKER

2022 "What Does Gender Got to Do with It? PMSCs and Privatization of Security Revisited," *Small Wars & Insurgencies*, vol. 33, nos. 1-2, pp. 196-223, DOI: <https://doi.org/10.1080/09592318.2021.1985690>

KLIPPENSTEIN, MURRAY and W. CORY WANLESS, comps.

2019 "Excerpts of Transcripts of the Examinations of the Plaintiffs Containing Testimony of Rapes, cv-11-423077 (ON)," Ontario, Superior Court of Justice, September 8, <https://www.documentcloud.org/documents/7216609-Compilation-of-Excerpts-From-Examination-for.html>, accessed July 22, 2022.

KLIPPENSTEINS, BARRISTERS and SOLICITORS

2023 "Choc v. HudBay Minerals Inc. & Caal v. HudBay Minerals Inc.," lawsuits against Canadian company HudBay Minerals Inc. over human rights abuse in Guatemala, <https://chocversushudbay.com/about/>, accessed February 27, 2023.

LAPLANTE, J. P. and CATHERINE NOLIN

2014 "Consultas and Socially Responsible Investing in Guatemala: A Case Study Examining Maya Perspectives on Indigenous Right to Free, Prior, and Informed Consent," *Society and Natural Resources*, vol. 27, no. 3, pp. 231-248.

LITTLEsis

- 2022 "HudBay Minerals Inc.: Orgs with Common People," https://littlesis.org/entities/37602-HudBay_Minerals,_Inc./interlocks, accessed September 19, 2022.

MARTÍNEZ PELÁEZ, SEVERO

- 2009 *La patria del criollo. An Interpretation of Colonial Guatemala*, translated by Susan M. Neve and W. George Lovell, Durham, Duke University Press.

MASEK, VACLAV

- 2022 "La paradoja del desarrollo: consultas comunitarias en la posguerra guatemalteca," *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, accepted manuscript, <http://ried.unizar.es/public/abstracts/laparadoja.pdf>, DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.801

MONTGOMERY, AMANDA

- 2018 "Affidavit, CV-11-423077 (ONSC)," Ontario Superior Court of Justice, <https://www.documentcloud.org/documents/7216610-Affidavit-of-Amanda-Montgomery.html>, accessed July 22, 2022.

NAVAS, GRETTEL, SARA MINGORRÍA and BERNARDO AGUILAR-GONZÁLEZ

- 2018 "Violence in Environmental Conflicts: The Need for a Multidimensional Approach," *Sustainability Science*, vol. 13, no. 3, pp. 649-660, DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s11625-018-0551-8>

NOLIN, CATHERINE and GRAHAME RUSSELL, eds.

- 2021 *Testimonio: Canadian Mining in the Aftermath of Genocides in Guatemala*, Toronto, Between the Lines.

OBSERVADOR, EL

- 2020 "La militarización del proyecto minero 'Fénix' de la Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN) y Solway Group," *Boletín Enfoque* no. 73, August 13, pp. 1-24.

PEARCE, JENNY

- 2018 "Elites and Violence in Latin America: Logics of the Fragmented Security State," LSE Violence, Security, and Peace Working Papers no. 1, http://eprints.lse.ac.uk/101622/1/Pearce_elites_and_violence_in_latin_america_published.pdf, accessed April 12, 2019.

PRENSA COMUNITARIA

- 2021 "Luego de 12 años de impunidad, condenan al coronel Mynor Padilla por asesinato de líder comunitario Adolfo Ich," January 6, <https://prensacomunitaria.org/2021/01/luego-de-12-anos-de-impunidad-condenan-al-coronel-mynor-padilla-por-asesinato-de-lider-comunitario-adolfo-ich/>, accessed February 27, 2023.

SCHEIDEL, ARNIM, DANIELA DEL BENE, JUAN LIU, GRETTEL NAVAS,
SARA MINGORRÍA, FEDERICO DEMARIA, SOFÍA ÁVILA, BROTOTI ROY, IRMAK ERTOR,
LEAH TEMPER and JOAN MARTÍNEZ-ALIER

- 2020 "Environmental Conflicts and Defenders: A Global Overview," *Global Environmental Change*, vol. 63, July, pp. 1-12, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102104>

SCHIRMER, JENNIFER

- 1998 *The Guatemalan Military Project: A Violence Called Democracy*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

SCHWARTZ, RACHEL A.

- 2022 "Guatemala 2021: Reconsolidating Impunity and Reversing Democracy," *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 42, no. 2, pp. 309-332, DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2022005000108>
- 2021 "How Predatory Informal Rules Outlast State Reform: Evidence from Post-authoritarian Guatemala," *Latin American Politics and Society*, vol. 63, no. 1, pp. 48-71, DOI: <https://doi.org/10.1017/lap.2020.32>

SILVA, EDUARDO, MARIA AKCHURIN and ANTHONY BEBBINGTON

- 2018 "Policy Effects of Resistance against Mega-Projects in Latin America: An Introduction," *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 106, July-December, pp. 25-46, DOI: <http://doi.org/10.32992/erlacs.10397>

SLACK, KEITH

- 2012 "Mission Impossible?: Adopting a CSR-Based Business Model for Extractive Industries in Developing Countries," *Resources Policy*, vol. 37, no. 2, pp. 179-184.

SMITH, CAROL A.

- 1990 "The Militarization of Civil Society in Guatemala: Economic Reorganization as a Continuation of War," *Latin American Perspectives*, vol. 17, no. 4, pp. 8-41.

SOLANO, LUIS

- 2015 "Under Siege: Peaceful Resistance to Tahoe Resources and Militarization in Guatemala," <http://miningwatch.ca/sites/default/files/solano-underseigereport2015-11-10.pdf>, accessed March 1st, 2023.

SPALDING, ROSE J.

- 2023 "The Politics of Implementation: Social Movements and Mining Policy Implementation in Guatemala," *The Extractive Industries and Society*, vol. 13, pp. 1-11, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2023.101216>

SVEINSDÓTTIR, ANNA G., MARIEL AGUILAR-STØEN and BENEDICTE BULL

- 2021 "Resistance, Repression and Elite Dynamics: Unpacking Violence in the Guatemalan Mining Sector," *Geoforum*, vol. 118, January, pp. 117-129, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.12.011>

TARROW, SIDNEY

- 2011 *Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics*, 3rd ed., Cambridge, Cambridge University Press.

THOMAS, DAVID P. and VELDON COBURN, eds.

- 2022 *Capitalism and Dispossession: Corporate Canada at Home and Abroad*, Winnipeg, Fernwood.

THOMSON, ANDREW

- 2018 *Outsourced Empire: How Militias, Mercenaries, and Contractors Support US Statecraft*, London, Pluto Press.

U. S. GOVERNMENT

- 2009 "U. S. Government Counterinsurgency Guide," January, Bureau of Political-Military Affairs, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/119629.pdf>, accessed September 16, 2022.

ULLOA, ASTRID

- 2016 "Feminismos territoriales en América Latina: defensas de la vida frente a los extractivismos," *Nómadas*, no. 45, December, pp. 123-139.

VENES, FRANCISCO, STEFANÍA BARCO and GRETTEL NAVAS

- 2023 "Not Victims, but Fighters: A Global Overview on Women's Leadership in Anti-Mining Struggles," *Journal of Political Ecology*, vol. 30, no. 1, pp. 105-143, DOI: <https://doi.org/10.2458/jpe.3054>

WOOD, ELISABETH JEAN

- 2018 "Rape as a Practice of War: Toward a Typology of Political Violence," *Politics & Society*, vol. 46, no. 4, pp. 513-537, DOI: <https://doi.org/10.1177/0032329218773710>

Truck Fudeau: Algorithms, Conspiracy and Radicalization

Truck Fudeau: *algoritmos, conspiración y radicalización*

MICHAEL HOECHSMANN*

MIRANDA MCKEE**

ABSTRACT

COVID-19 public health mandates used in Canada and elsewhere proved to be potent measures for radicalizing new groups to right-wing ideas and gatherings, as well as for broadly mainstreaming anti-government and anti-media rhetoric. This is visible online on the sites of some influencers who have waged a battle against COVID-19 mandates, and in real world protests such as Canada's Freedom Convoy, an event that culminated in a three-week occupation of Canada's capital, Ottawa, from January 29 through February 20, 2022. The movement had some appeal beyond its core groups and picked up momentum as time went on. The rise of right-wing populism in Canada is a result of multiple factors, but in this article, we will limit the purview to how an anti-vax and anti-mandate movement served to radicalize newcomers to a position antithetical to that of public health authorities and mainstream opinion, and also how this ideological struggle was mobilized and received via algorithm-driven online media.

Key words: algorithms, conspiracy, radicalization, Canada, convoy, COVID-19, anti-vax, vaccine mandates.

RESUMEN

Las disposiciones sobre salud pública respecto al COVID-19 que se emitieron en Canadá y en otros países constituyeron fuertes medidas para que nuevos grupos con ideas derechistas se radicalizaran y agruparan, así como para extender la generalizada retórica antigubernamental y contraria a los medios de comunicación. Esto se puede apreciar en línea en los sitios de algunos *influencers* que han librado una batalla contra las medidas que se tomaron respecto al COVID-19 y, en el mundo real, en protestas como el llamado Convoy de la Libertad de Canadá, un evento que culminó en una ocupación durante tres semanas de la capital del país, Ottawa, del

** Lakehead University, Orillia, Canada; mhoechsm@lakeheadu.ca

*** York University, Toronto; mirandalmckee@gmail.com. This research was carried out with support from the Social Science and Humanities Research Council (Canada) "Social media, citizen participation, and education" (435-2017-0745) and the Spanish Ministry of Science, Innovation and Universities "Internetica" (Internethics- Ref. PID2019-104689RB-I00).

29 de enero al 20 de febrero de 2022. El movimiento tuvo cierta influencia más allá de sus grupos promotores y perduró mucho después del lapso en que tuvo lugar. El ascenso del populismo de derecha en Canadá es resultado de múltiples factores, pero en este artículo nos limitaremos a ver únicamente cómo un movimiento antivacunas y antiordenamientos sirvió para radicalizar a quienes hubieran sido neutrales, para hacer que adoptaran una posición antitesis contra las autoridades de salud y la opinión mayoritaria, y también cómo su lucha ideológica fue movilizada y recibida vía algoritmos dirigidos por los medios en línea.

Palabras clave: algoritmos, conspiración, radicalización, Canadá, Convoy, COVID-19, antivacunas, disposiciones sobre la vacuna.

Unpopular COVID-19 public health measures used in Canada and elsewhere proved to be potent measures for radicalizing new groups to right-wing ideas and gatherings, as well as for broadly mainstreaming anti-government and anti-media rhetoric. This is visible online on the sites of some influencers who staked their credibility on waging a battle against COVID-19 mandates, and in real world protests such as Canada's Freedom Convoy, an event that culminated in a three-week occupation of Canada's capital, Ottawa, from January 29 through February 20, 2022. The chattering classes tried to explain this movement away as a plot organized by right-wing agitators that united malcontents, kooks and lost souls looking for meaning in the midst of chaotic times. However, the reality was that the movement had some appeal beyond its core groups and picked up momentum as time went on. The rise of right-wing populism in Canada is a result of multiple factors, but in this article, we will limit the purview to how an anti-vax and anti-mandate movement served to radicalize newcomers to a position antithetical to that of public health authorities and mainstream opinion, and also how this ideological struggle was mobilized and received via algorithm-driven online media. Of particular interest is the seemingly ironic alliance between the anti-government right wing with a new-age, homeopath-oriented community already wary of, or opposed to vaccinations.

This paper is written, on the one hand, for an audience of media educators, and, on the other, media ecologists. Trying to make sense of the events of early 2022 as refracted through the complex prism of traditional and social media, both juiced by algorithms, presents some challenges and limitations for media literacy. Entrenched positions that we see present between those who favor the convoy and those who condemn it do not enhance the conditions of dialogue necessary for sharing critical frames and heuristics. In fact, a tug of war over the concept of "critical thinking" is part of the struggle here. The anti-vax opinion leaders, some aligned with anti-woke

sentiments, claim to be critical thinkers who are awake, unlike “sheeple” who are asleep. Thinking critically and skeptically is the province too of media education, so there is a disconnect between the word and its application. Today, it seems, those who think critically are those who one agrees with. We conclude the article with some remarks on the potential for online radicalization in the current context and the resultant challenges for media literacy.

As much as we seek answers to how the convoy coalitions formed and were sustained, there is another animating concern present in this article which is the paradigmatic shift that we are living through in the production, reception and circulation of information. A media ecologies perspective necessitates attention to the wholesale change to the media environment while steering clear of technological determinism where we confuse the aha moment with fundamental changes in communication. Thus, we will consider separately 1) datafied social media; 2) widely held conspiracies; and 3) incipient and latent populism. While seeking a road map through the informational chaos at the heart of the convoy, we will set some parameters in order to distinguish between technology (media), stories (conspiracies), and political formation (populism) as evidenced in an analysis of the online discourse and activity associated with the anti-vax movements and the Ottawa protests. We need to live with the complexity between media, conspiracy and populism. It is not enough to talk in a vacuum about algorithms and new media as though they alone were responsible for the instability in truth and meaning we can identify today. Nor is it sufficient to isolate the human tendency to story to seek meaning in the face of chaos and change. Finally, it would be a type of counter-conspiracy to try to pinpoint the source or leaders of the populist discontent as though there is a cabal of master-puppeteers responsible for the circus. In this paper, we make a modest and perhaps at times messy attempt to draw these three spheres together.

THE TECHNOLOGY: DATAFIED SOCIAL MEDIA

An internet search shares some characteristics of a slot machine; push the button and see what comes out. If you are lucky, your stars will align, and an adequate response to the question behind the search terms will emerge. Left to our own devices—without information gatekeepers and knowledge brokers—and aided by coded response mechanisms conditioned by algorithmic formulas and the clicks of millions of other users, we are inserted into a world of information chaos where ideas compete for attention like so much clickbait. Whether there was ever a time of enduring trust during the era of one-way information flow associated with newspapers, publishing

houses, radio and television, the idea of a common public sphere upon which it depended has increasingly been eroded since the advent of a participatory web 2.0. Social media had its heady participatory culture moment in the early days of the 21st century, but it has been, to a significant extent, eclipsed by the data-driven micro-targeting of data capitalism and also hijacked by malevolent actors intent on using the web's potential for persuasion and manipulation to their ends (Wylie, 2019; Berners-Lee, 2019).

At this point, we have enough experience with the outrage machine of the internet that the circulation of extreme ideas hardly raises an eyebrow. The internet is the *agora* of the current moment, and one of the main arbiters of internet discourse is a series of long strings of AI code, governed by a thin regulatory framework managed for the most part voluntarily by a small number of information mega-corporations. Media companies have always viewed their audiences and packaged their programming to correspond with our tastes and interests in an ongoing feedback loop and that continues in the era of data capitalism (Cheney-Lippold, 2017; Bucher, 2018). In this datafied age of digital media, every interaction with media devices, platforms and programs is registered and indexed into dynamic databases which enable persuasion on a meta-level in a manner that has come to impact decision making on an epic scale. Examples include the Brexit decision in the UK and the election of Donald Trump in the US (Wylie, 2019). As has been amply demonstrated, echo chambers form quickly around certain questions and concerns we may have, limiting access to differing and opposing views (Rhodes, 2022; Tufekci, 2015). This is an algorithmic response to our web activity and of those who have followed similar paths down the Internet rabbit hole.

As much as algorithms have come to direct and channel our access to information, our information environments remain highly populated with human agency (Laterza, 2021). Drawing on the work of mathematician David Sumpter, who sought to measure the impact of datafied research in the promotion of Donald Trump by Cambridge Analytica, Vito Laterza underscores the human factor in the equation. Ideas and provocations circulating online don't just emerge out of a vacuum from an information slot machine, or of "data alchemy" (Laterza, 2021), but rather they have an origin that is authored, programmed, amplified and circulated by other people. First, are a wide range of knowledge producers—who may work for established media, emergent internet media, alternative media, cultural spheres, NGOs, corporations, governments, or underground troll farms, and create media content, whether print, visual, audio or a combination of these. Some of these "knowledge producers" work consciously to foment discord, doubt and disinformation. Second, are programmers and algorithm developers who enable the flourishing of certain voices,

ideas, and communication modalities, on the one hand, or censor, minimize, deprioritize and shadowban people and ideas on the other. And, third, are amateurs like us, alongside potentially 7 billion people and your Uncle Frank. End-users play a key role in creating and circulating content, which combines with the media content of the knowledge producers to shape the raw material that is reframed and sorted by algorithms. We might mistakenly circulate misinformation; knowingly spread disinformation; deliberately provoke anger through outrage farming; clog the pipes with fuzzy kittens and fart jokes; or diligently maintain a narrowcast media studio of our own.

The information casino typical of the internet today churns out different outputs to different end-users based on their previous web activities, those of their friends, and those of others like them. Algorithms don't simply circulate those ideas and personas that we have selected ourselves, but rather they suggest or impose new content upon us that may broaden our horizons but is often targeted to agitate and anger us in new ways. All media consumption and production involves some kind of a reflection, selection, and a deflection of reality (Burke, 1966) and two-way social media have contributed to an erosion of trust in media and a return to the cultural and rhetorical conditions of suasion (Hoechsmann, 2019). Despite their prevalence and the intensity of their use, social media have proven to be unreliable information sources, though relationships (family, community, affinity groups, etc.) reignite the conditions of trust which can make social media effective for localized information sharing (Sterrett et al., 2018). Algorithms are new and little understood, which adds to the difficulty of confronting or channeling them to social outputs that are ethical and horizontally shared (O'Neil, 2016; Bucher, 2018).

THE STORY I: THE GREAT RESET

The World Economic Forum (WEF) and its annual conference in Davos have long been understood as the beating heart of neoliberal capitalism. For a rapidly growing portion of the public in North America, typically associated with anti-vaccine and anti-mandate movements, it has become the beacon of The Great Reset, a sinister plot to quickly impose an eco-fascist, surveillant supra-state upon citizens of a large number of world nations. Fanning the flames of this "theory" are great numbers of internet users, but also certain celebrity opinion leaders or "new age influencers" such as JP Sears (2021) and Russell Brand (2021). Alongside other high profile media pundits such as Fox News' Tucker Carlson and internet radio guru and author Glenn Beck, Sears and Brand promote the idea that a cabal of "globalist" politicians and corporate leaders including Justin Trudeau, Joe Biden, Bill Gates and George

Soros and Davos founder Klaus Schwab are in the process of a takedown of Western democracies and the mass appropriation of all material possessions of citizens, in favor of debt servitude in a surveillant New World Order which surpasses even China's social credit system by imposing biopolitical bondage, initiated through a program of digital IDs and mass vaccination. The BBC published some data analytics that show the circulation of 10 million great reset posts and tweets between June 2020–May 2021, starting in June 2020 when Prince Charles narrated a video called #TheGreatReset (The Royal Family 2020) and reaching its apex in November of 2020 after a Justin Trudeau video extolling the strengths of, and need for, a great reset (*Global News*, 2020).

The Great Reset is the background story that motivates many of the anti-vax groups who have formed to protest against vaccines and vaccine mandates, tools put in place by governments to restore the social and economic functions of societies that have been ravaged by the COVID-19 pandemic. When Justin Trudeau said to a virtual gathering of the UN in September 2020 that “this pandemic has provided an opportunity for a reset,” alarm bells went off in the Twittersphere. It was pointed out widely that Trudeau had taken the Global Young Leaders training offered by Davos and Schwab, and this new damning evidence surely indicates that he is a foot soldier for Schwab's designs on a global takeover. Missed by the great reset conspiracy theorists is the second part of the statement where Trudeau explains that “this is our chance to accelerate our pre-pandemic efforts to reimagine economic systems that actually address global challenges like extreme poverty, inequality and climate change” (Smyth, 2020).

The WEF is ambitiously pushing the great reset as a post-COVID change agenda that aligns with the UN Sustainable Development Goal to eradicate global poverty by 2030 (United Nations, n. d.). WEF leadership is forthright and direct about its proposed agenda which should interrupt business as usual with new models that can make radical change to the treatment of human and natural environments. Saadia Zahidi, the Managing Director of WEF, says that “if we want to change where the focus of our recovery will go, then we need a new dashboard for the new economy that needs to encompass people, planet, prosperity and institutions” (World Economic Forum, 2021). The first of eight predictions of the future in 2030 released by the WEF, “you will own nothing, but you will be happy,” has been adopted as evidence of evil intentions by those convinced that the great reset is the thin edge of an Orwellian new world order (World Economic Forum, 2017). The slide, which features a smiling young male, is drawn from a video no longer available on YouTube in English (but in circulation in Spanish), providing conspiracists more evidence that

something sneaky is going on. Ida Auken, a Danish Social Democrat who favors circular economic models where items are shared, was the author of the prediction as part of an anecdote describing a future city:

Welcome to the year 2030. Welcome to my city - or should I say, "our city." I don't own anything. I don't own a car. I don't own a house. I don't own any appliances or any clothes. It might seem odd to you, but it makes perfect sense for us in this city. Everything you considered a product, has now become a service. We have access to transportation, accommodation, food and all the things we need in our daily lives. One by one all these things became free, so it ended up not making sense for us to own much. (Auken, 2016)

According to Auken, she wrote this futuristic blog to "start a discussion," not as a "utopia or dream of the future [but] a scenario showing where we could be heading—for better and for worse" (Auken in Reuters, 2021).

THE STORY II: INFLUENCERS AND THE GREAT RESET CONSPIRACY

The Great Reset has taken on a life of its own among anti-vaccination groups and is discussed and deconstructed in depth by some popular and prominent pundits such as Russell Brand and J.P. Sears. The anti-vax movement has not been waiting for these opinion leaders to share these insights, but rather traces a long history in alternative communities associated with homeopathy, unschooling, alternative lifestyles and a tendency toward leftist political orientations. This older anti-vax tradition is bolstered by a claim to purity and the "'natural immunity theory': that barriers to germs, like physical distancing and masks, weaken our immune system. Vaccines are just one more synthetic loaded gun aimed at our immune system" (Jarry, 2020). In the time of public health measures and mandates that limit activity for those not immunized against COVID-19, this same social grouping has proven prone to conspiratorial thinking, aligned with right-of-center discourses such as The Great Reset. Influencers like Brand and Sears are representative samples of the angry hippie, shouting out their positions on vaccine mandates, state control and global domination. Their identically-titled online videos on YouTube and Facebook, "You will own nothing, and you will be happy? The Great Reset," have been viewed at least 2.5 million (Brand) and nearly 5 million times (Sears). Beyond their prominence as high-end clickbait, the wide circulation of these videos demonstrates the receptivity of people to the plausibility of these theories of a mass takedown of Western countries by a global cabal led in most scenarios by Schwab and a cabal of others including Bill

Gates, George Soros, and some prominent politicians that include Joe Biden and Justin Trudeau.

The “Awaken with JP” portal has 3 million followers on Facebook, 2.44 million on YouTube, 1 million on Instagram and 125,000 on Twitter, making it safe to say that JP Sears is a popular influencer on multiple platforms with significant reach. Using parody, hyperbole and sarcasm, Sears employs humor to target lighter topics including the over-stated benefits of coconut oil and gluten-free diets to more serious issues including vaccinations, systemic racism and democracy. In keeping with his constant attacks on liberals more generally, and “nursing-home resident” Joe Biden in particular, Spears aligns with a conservative, right-leaning agenda. He mocks body positivity, ridicules the LGBTQ+ community, and rants against mask wearing, among other issues. While his sharp tongue and over-the-top performances are well suited to the comedic nature of viral content, his performance supports his entrepreneurial sideline as a purveyor of holistic products and life coaching services. At the end of a rant on the travel mask mandate, for example, he introduces a teeth-whitening product by sharing “statistics I’m about to make up,” followed by an actual pitch of the product. His body-building, health-focused angle appeals to the ultra-masculine subsector of the American right, while his long hair, cross-dressing, and spiritual-health message is more aligned with a historical left perspective. His new-age influencer recipe reaches a wider audience, leveraging emotional content to catapult viewership into the hundreds of thousands.

Russell Brand presents a different flavor of paranoid hippy influencer content for consideration. With 5.5 million followers on Facebook, 5.55 million on YouTube, 2.8 million on Instagram and 11.1 million on Twitter, it is clear Brand has successfully curated a social media following of substantial proportions. A crossover between book tuber, online therapist and journalist, he too sports a rebellious hipster manne and promotes “Freedom” on branded T-shirts available for purchase online. Brand, like Sears, encourages a spiritual “awakening” for listeners who subscribe, and promotes approaches to well-being and self-care, as well as meditation. Brand also self-promotes at the end of his segments, but rather than pushing a sponsored product, he pushes further engagement with his own content. Brand is not a doctrinaire alt-right character like Sears, and he has interviewed and praised a number of left-of-center and dissident writers such as Naomi Klein, Henry Giroux and Edward Snowden. Like American rogue-right podcaster, Joe Rogan, Brand has forged a politically promiscuous brand that makes his pivot towards the World Economic Forum and Great Reset surprising, but only to some extent. The reach of his messages and his eclectic political past make him a prime candidate to carry the anti-vax, anti-World Economic Forum message.

THE STORY III: READING THE NEWS ON FACEBOOK

Misinformation and disinformation are a problem on social media, and they were a problem in newspapers, radio and TV well before Facebook was even a glimmer in Mark Zuckerberg's eye. The difference now is that this one newsstand serves almost 3 billion people (Meta, 2022), with algorithms in place that determine what news should be given top priority. Those priorities are driven not by journalistic rigor or a track record for ethical representation but by a corporate model that privileges obsession and "engagement"—attracting users and keeping them there. Rather than a traditional media offering, where content is massified, Facebook curates a special collection of material just for "you," driven by algorithms shaped by your previous habits, interests, clicks and shares, and then aggregated with other users with similar search habits. According to a study executed by Pew Research Center in 2020, Facebook stands out as a consistent source of news for around one-third of Americans, more than any other platform (Shearer and Mitchell, 2021).

While Facebook's algorithm-driven newsfeed provides news drawn from a diversity of media sources that range from Adbusters and Al Jazeera to Fox News and Breitbart, amateur narrowcasters— us!—play a vital role as creators and circulators of content. Studies show that familiarity with the sender of a particular news item enhances trust in its veracity (Sterrett et al., 2018). The emotional appeal of media content is key to its success on Facebook and ensures a spreading effect according to Davis and Graham, "studies indicate that information diffusion is consistently tied to emotional arousal, with varying effects of emotional tenor across contexts" (2021). Some posts are more emotionally engaging than others and it appears that populist appeals to a coming conspiratorial take down such as The Great Reset are highly volatile.

Despite claims that conservative voices are filtered or censored on social media (Vogels et al., 2020), the opposite is true, that in fact such voices are highlighted and accelerated. A Facebook executive interviewed by *Politico* indicated that "right-wing populism is always more engaging," and evokes "an incredibly strong, primitive emotion" by touching on emotional touchstones such as "nation, protection, the other, anger, fear" (Thompson, 2020). Kevin Roose, a technology columnist for *The New York Times*, points out:

Facebook is not a giant right-wing echo chamber. But it does contain a giant right-wing echo chamber — a kind of AM talk radio built into the heart of Facebook's news ecosystem, with a hyper-engaged audience of loyal partisans who love liking, sharing and clicking

on posts from right-wing pages, many of which have gotten good at serving up Facebook-optimized outrage bait at a consistent clip. (Roose, 2021)

Given a feedback loop that reinforces engagement through emotional appeal, it is no surprise that algorithms have been programmed to favour such material. Ex-employee Adam Conner told *Politico* that “Facebook is not a mirror — the newsfeed algorithm is an accelerant” and that “it’s absurd for Facebook to say this is just something that’s playing out in a neutral way. This feels like an abdication of responsibility” (Thompson, 2020).

Pushing back at facile technological determinism, Chris Bail argues that social media functions less like a mirror and more like a prism, refracting our identities into a distorted representation of reality that favors extreme views and exaggerated perspectives. Drawing upon multiple research studies, Bail found that even when social media might provide exposure to opposing viewpoints, study participants tended to seek out—or pay attention to—similar perspectives as their own to insulate themselves from criticism and doubt. Rather than a passive social media audience that bathes itself in non-threatening content, Bail describes an active audience that uses social media as a space of identity building, to “present different versions of [them]selves, observe what other people think of them, and revise [their] identities accordingly” (2021: 20). While it is clear from reports made by whistleblower Frances Haugen, formerly a data scientist at Facebook, that the company was made aware of serious concerns, the drive to maximize profits seems to trump any attempts to safeguard users of the platform. Testifying in front of the U.S. Congress, Haugen explained, “The result has been more division, more harm, more lies, more threats and more combat. In some cases, this dangerous online talk has led to actual violence that harms and even kills people” (Allyn, 2021). U.S. Senator Richard Blumenthal, chair of the congress subcommittee that held the hearing, projected some doubt as to a quick fix when he stated: “I hope we will discuss as to whether there is such a thing as a safe algorithm” (Allyn, 2021).

To gauge the incoming tide of toxic content rising to the top of Facebook’s never-ending feed, we ran a small search exercise to test this theory. Our approach was simple: each co-author used their own Facebook page to perform a search for the phrase “The Great Reset” and documented the results. The search was done in the last week of April 2022. The top ten search results were noted and investigated further, focusing on “pages” for the sake of consistency and leaving out sponsored content including ads, products and articles. The results included a list of public groups, public profiles, and community pages (Figure A). Half of the listings in both search groups contained anti-vaccination content. This is remarkably high when

you consider we are searching from Canada-based locations, where the vaccination rate is over 82 percent, (Government of Canada, 2022). The algorithm does seem to consider location, for example, suggesting in both of our lists Derek Sloan, a relatively low-profile Conservative politician based in Ontario. The Facebook algorithm appears to have a built-in system to provide further information about vaccinations, presumably to fight misinformation, which states, “Visit the COVID-19 Information Centre for vaccine resources.” Five listings out of the 20 had posts which were flagged by Facebook as containing “False Information: Checked by independent fact-checkers” or “Missing Context: The same information was checked in another post by independent fact-checkers.” In our view, it is problematic that the search algorithm provides pages containing misleading or false information within the top 10 list of *any* search, when misinformation and disinformation are a clear cause of concern.

A formalized study was executed by Facebook with similar findings, communicated in a report titled “‘Carol’s Journey’: What Facebook Knew about How it Radicalized Users” (Zadrozny, 2021), yet not much seems to have changed since. A researcher at Facebook created a fake profile defined as Carol Smith—a Trump supporter who liked whichever groups were suggested by Facebook’s recommendations (Tiffany, 2021). In under a week, Carol was pushed towards communities focused on QAnon conspiracy content. Thousands of internal documents including these concerns were disclosed by Haugen to Congress in the summer of 2021 (Perri-go, 2021). According to Haugen, although “Facebook has publicized its work to combat misinformation and violent extremism relating to the 2020 election and insurrection . . . in reality, Facebook knew its algorithms and platforms promoted this type of harmful content, and it failed to deploy internally recommended or lasting countermeasures” (Mac and Kang, 2021). While it would appear fairly straightforward to downgrade the position of false and misleading information when it has been fact-checked, tweaking the algorithms does not always provide the expected result. Even when studies observe social media behavior after an algorithm has been purposefully tweaked to favor upvoted rather than downvoted material—which means giving more attention to the posts that were garnering positive attention, and less attention to posts that were getting numerous “dislikes”—the downvoted material still thrives (Davis and Graham, 2021). While algorithms are an important piece of the puzzle in the spread of misinformation, disinformation, and hate online, altering them may not alone provide a suitable solution.

Figure A

Title	Members Likes or Friends	Extracted quotation	Content in 10 most recent posts						
			COVID Denial	Anti-vax comment	FB "Get Vaccine Info" Warning	FB False Info Warning	FB Content Missing Warning	Freedom	WEF
The Real Great RESET	822	"We have to choose: OUR Real Great RESET or THEIR Fake Great RESET."	x	x	x	x		x	x
The World Economic Forum	11,100	"...for all those who are interested in how the world economy works..."							x
The Great Reset	149	"They are taking complete control over our lives in every aspect."	x	x	x			x	
The Great Reset	3,002	"I believe scripture encourages us to be alert not fearful!"		x				x	
Your Liberty Project	33,112	"The Great Reset or just a coincidence? 🤔"		x			x	x	
The GREAT RESET	1,684	"A Spiritual Podcast, promoting love, healing, wisdom, and other philosophical subjects."		x	x				
Derek Sloan, Conservative	97,000	"Leader of the Ontario Party"			x			x	x
The Great Reset	90	"It's time to RESET... see you tonight cola."							
The Great Reset	373	"Are you ready for the great global reset, coming to a Village, Town and City near you"							
Stu Burgeiere	143,972	"The Glenn Beck Program, Stu Does America"		x	x				
The Great Reset	978	"A place to post positive changes to the world and society..."							
The Real Great RESET	822	"We have to choose: OUR Real Great RESET or THEIR Fake Great RESET."	x	x	x	x		x	x
The Great Reset	149	"They are taking complete control over our lives in every aspect."	x	x	x			x	
Your Liberty Project	33,112	"The Great Reset or just a coincidence? 🤔"		x			x	x	
Derek Sloan, Conservative	97,000	"Leader of the Ontario Party"			x			x	x
Individual	NA	"Engineer, game developer and US Army combat veteran fighting the "Great Reset" ..."	x	x	x	x		x	x
Conservative Freaks	32,000	"We're Christian Conservatives, we LOVE America..."						x	
Individual	2,400	"I don't do vibrating, frequency raising, or hopium."							x
Individual	144	"Over the Road Truck Driver"							
Alexandr Dugin, Politician	19,000	"From here -- monopoly, World Government, Great Reset, cancel culture, wokeism..."							
Collective Totals / 20			5	10	9	3	2	11	7
			% 25%	50%	45%	15%	10%	55%	35%
Yellow listings were repeated in both lists									

Source: List of top ten results generated by Facebook on the words "The Great Reset." Blue categories indicate captions and warnings flagged by Facebook algorithms and fact-checkers. Table by Miranda McKee.

THE POLITICAL FORMATION:

#TRUCKFUDEAU @FREEDOMCONVOY22

The story of the occupation of downtown Ottawa in February 2022 by an alliance of truck owners and a cross-sectoral collection of people fed up with vaccine mandates dominated the headlines in Canada and became international news, resulting in some mimicry elsewhere and a lot of admiration from anti-vaxxers and right-wing agitators, including high-profile opinion leaders such as Fox News anchor Tucker Carlson and former U.S. President Donald Trump. In Canada, there was a lively and highly polarized debate between those in favor of the occupation and those opposed.

As much as each side wanted to reduce the other to a simplified version of its complexity, these were coalitions or alliances rather than discrete, identifiable groups. Much has been said and written about the core groups that made up the Freedom Convoy, including prominent right-wing activists; our interest is in the second layer, those people that joined the convoy as the days and weeks proceeded, including those who appeared predisposed to making the conversion, taking the red pill, or being awakened. The terms red pilling and awakening are widely used to describe the perspective of those who discover new-found clarity to see the social, economic and political order differently than before.

The Freedom Convoy was made up of core groups of organisers who were experienced not only in generating and maintaining the kind of publicity needed to bring diverse groups of people together in a shared cause, in this case occupying a core part of a Canadian city in the heart of winter, but also the logistical abilities to keep this project rolling. The eclectic coalition that made up this protest included “physical economy” workers—oil patch workers, truck owners, truck drivers, former first responders, former military personnel, and disaffected workers from multiple sectors—and also some from the “laptop economy,” a distinction that had been made in the press to describe the economic sectors differently impacted by COVID-19 mandates and shutdowns. Ottawa streets, particularly those concentrated around Canada’s parliament buildings, were blockaded by heavy trucks and a network of tents and other temporary structures were added to give the occupation a village feel and to feed and support a large network of volunteers and participants. Notably, alongside the industrial gridlock of the long lines of trucks, many idling and spewing diesel fumes, there was a festival environment set up where music, speeches, games, playgrounds, and even hot tubs were used to provide fun and entertainment to the assembled crowds that grew substantially on weekends when an ever-growing number of converts would stream in to take in the event, blow off some steam, and typically vent some outrage at the prime minister.

Politics of outrage fueled the event, directed primarily at Justin Trudeau and the World Economic Forum, but more generally at vaccine mandates, vaccines and the restrictions that were commonplace through the first two years of the COVID-19 pandemic. This outrage galvanized a movement made up of disparate groups who brought forth a bricolage of dissatisfactions from the “physical economy” that include general economic decline, Wexit (separatist) concerns from the Alberta oil patch (that reveal a deep divide over the question of climate emergency), and nostalgia for a prelapsarian past (that conceals a lightly veiled white supremacy). Alongside these more activist groups, was a coalition of more spontaneous adherents who were made up of the welcome wagon of small-town support along the route of the convoy as it wound its

way to Ottawa, disaffected young people, and an eclectic grouping of new-age and alternative health community members. Many of the spontaneous convoy supporters were drawn into protest for their shared anti-vax and anti-mandate positions, seen to be stretched to the limit by a number of decisions of the federal government that limited mobility and access to those who were not vaccinated for COVID-19. The apparent outliers from the more traditionally right-wing members of this coalition were members of alternative health communities drawn to the conflation of the convoy's mantra of "freedom (from)" with their long-term scepticism towards Western medicine in general, and vaccinations in particular.

Preliminary results from a study we conducted of Twitter posts during and after the Ottawa occupation show a pattern of associations that leads from basic assumptions that were prevalent previous to the online radicalization. Taken from a series of keywords drawn from news articles on the convoy, associated Tweets were aggregated and categorized using sentiment analysis. These tweets were drawn from a time period ranging from January–August 2022. The keywords included: vax, vaxx, sheeple, vaccine injury, shedding, needle, crunchy (as in granola), big pharma, choice, freedoms, and plandemic.

The categories we identified are mapped on a diagram (Figure B) that demonstrates interrelationships that were present, either due to proximity in a Twitter thread or the use of shared hashtags and other keywords. At the center of our plotting are two linchpin categories: "vaccines can be dangerous" and "my freedom is at stake." We then tried to identify common points of entry, or the "gateway drug." This would be a starting point previous to a total shift of perspective, an awakening or red pill experience. Some of the gateways include: "leader is dumb," "if you're vaccinated, why do you care if I'm not?" "pandemic is over, why bans?" "natural medicine" and "our bodies have natural immunity," and "respect choice." The linchpins such as "vaccines can be dangerous," the "healthy antivaxxer anecdote," and "my freedom is at stake," were intermediary steps verging on a change of perspective. Red pilling begins to register in associations with "these bans are basically segregation" or "(vaccine) shedding is the real pandemic." This stage includes a strong antipathy for any official accounts, such as "they are fudging the data" and the "leader is lying."

Figure B



Source: Results of Twitter content analysis, January–August 2022 using seed words vax, vaxx, sheeple, vaccine injury, shedding, needle, crunchy, big pharma, choice, freedoms, and pandemic. Content analysis and data visualization by Bhargavi Kumaran.

Our preliminary analysis of these tweets needs to be extended across a deeper data pool and followed up with interviews of convoy participants. Nonetheless, this pattern of tweets is suggestive of the relationships between prevalent concept/beliefs and points us toward the kind of slippages in reasoning that fueled some of the outrage behind the Freedom Convoy protests. Most interesting to note is how the points of entry and linchpins demonstrate the inclusion of differing groups within the convoy coalition. In particular, the merger of a type of neoliberal individual rights perspective (“my freedom is at stake”) with a new age, always already anti-vaxxer positionality (“vaccines can be dangerous”). Both perspectives lead, eventually, to the conclusion that the data is being manipulated and the leaders are lying, central claims by the Ottawa Freedom Convoy. From there, it is a side step to adopting the

mantra that mainstream media (MSM in the words of the protesters) is coordinated and manipulated by those in power, thus eroding the space and potential for investigative journalism to continue to flourish.

CONCLUSION

The environment that has led to this profound distrust of the mainstream media is also one of significant upheaval in media environments. Over the past twenty years, the way in which people receive knowledge, information and the news of the day has changed dramatically. In *The Cult of the Amateur* (2007), a controversial screed at the time against the heady optimism of early web 2.0 participatory culture, Silicon Valley veteran Andrew Keen argued that newsrooms and news media would be profoundly impacted by the rise of amateur citizen journalists and bloggers, precipitated also by the decline of the economic model that had sustained news gathering. The primary target of people's anger at the convoy was Trudeau, but the mainstream media was seen to be in cahoots with the government and not to be trusted. Instead, other media ecosystems filled the void, including hastily produced newspapers such as *Pandemic Papers* and the already existing *Druthers*.

Creative and persistent use of social media was also central to the success of the convoy, facilitating the spread of core ideas and increasing the base. "Do your own research" is a mantra of the protestors who suggest this is the way to awaken oneself to what is really going on, and not to be swayed by the mainstream media. Given the way that algorithms function by associating future findings with previous content, doing one's own research on social media is likely to result in more of the same content, and yet given that social media companies set algorithms to keep users scrolling, mild content often yields to more spectacular content. Memes in circulation mocked Justin Trudeau, and there was a particular focus on his ill-chosen term for the protestors: a "fringe minority with unacceptable views." When the convoy was forced to decamp after the federal government invoked a special Emergencies Act, the sleeper cells returned to their home bases around the country, whether in truck stops or health food shops. What was remarkable with the convoy is the unexpected alliances that gelled around the anti-mandate theme. The resulting polarization of the Canadian body politic continues after the convoy protests, each side arguing the other is to blame.

It is too late to stem the flow of disinformation in the digital environments of late capitalism (Crary, 2022), and hence it is vital to continue to develop media literacy awareness and ability. Strategies such as fact-checking, cross-referencing, and identifying credible sources provide some defense against the emotional pull of fake news and may

be the only credible approach to battling the radical algorithms we currently face. However, cases such as the Freedom Convoy demonstrate that media literacy has an uphill battle ahead due to several factors. For one, right-wing populists—following the lead of Donald Trump—have waged an ongoing campaign of encouraging distrust of the mainstream media. Second, challenging long-held belief systems such as a distrust of vaccinations, and the corporations behind them, is not a small case of misinterpretation, but rather goes to the bedrock of some people’s belief systems. Third, the formation of algorithm-driven echo chambers reinforces confirmation biases and provides a continual source of further evidence of anything one wants to prove to believers and disbelievers on a daily and even minute-by-minute basis (as in the case of the highly popular practice of “doomscrolling”). To defend against disinformation, we need robust regulatory frameworks, but also a population with critical media literacy skills (McDougall, 2019), though, in some cases, this is not enough.

The vaccination debate is ample proof that some beliefs are deeply rooted and rational discourse does not always win the day. Media literacy is a necessary support to critical consciousness and awareness in the 21st century, but people will differ on core issues. The solution, when possible, is dialogue across divergent perspectives. That being said, in the face of information overload, the organized chaos of the internet, real-life consequences of echo chambers, alternative facts, and a total loss of confidence in shared truths, media literacy must be increasingly accorded recognition as a necessary life skill for individuals, communities and nations.

BIBLIOGRAPHY

ALLYN, B.

- 2021 “Here Are 4 Key Points from the Facebook Whistleblower’s Testimony on Capitol Hill,” *NPR*, October 5, <https://www.npr.org/2021/10/05/1043377310/facebook-whistleblower-frances-haugen-congress>

AUKEN, I.

- 2016 “Welcome to 2030: I Own Nothing, Have No Privacy and Life Has Never Been Better,” *Forbes*, November 10, <https://www.forbes.com/sites/world-economic-forum/2016/11/10/shopping-i-cant-really-remember-what-that-is-or-how-differently-well-live-in-2030/>

BAIL, C.

2021 *Breaking the Social Media Prism: How to Make our Platforms Less Polarizing*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

BERNERS-LEE, T.

2019 "I Invented the World Wide Web: Here is how We Can Fix it," *The New York Times*, November 24, <https://www.nytimes.com/2019/11/24/opinion/world-wide-web.html>

BRAND, R.

2021 "You Will Own Nothing, and You Will Be Happy? The Great Reset," YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=mD-ioJM8v64>

BUCHER, T.

2018 *If ... then: Algorithmic Power and Politics*, Oxford, Oxford University Press.

BURKE, K.

1966 *Language as Symbolic Action. Essays on Life, Literature, and Method*, Berkeley, University of California Press.

CHENEY-LIPPOLD, J.

2017 *We Are Data: Algorithms and the Making of our Digital Selves*, New York, New York University Press.

CRARY, J.

2022 *Scorched Earth: Beyond the Digital Age to a Post-capitalist World*, London, Verso.

DAVIS, J. L. and T. GRAHAM

2021 "Emotional Consequences and Attention Rewards: The Social Effects of Ratings on Reddit," *Information, Communication & Society*, vol. 24, no. 5, pp. 649-666, DOI: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2021.1874476>

GLOBAL NEWS

2020 "Coronavirus: Trudeau Tells UN Conference that Pandemic Provided 'Opportunity for a Reset'," <https://www.youtube.com/watch?v=n2fp0Jeyjvw>

GOVERNMENT OF CANADA

2022 "COVID-19 Vaccination in Canada," <https://health-infobase.canada.ca/covid-19/vaccination-coverage/>

HOECHSMANN, M.

2019 "Pedagogy, Precarity, and Persuasion: The Case for Re/mix Literacies," *International Journal of Critical Media Literacy*, vol. 1, no. 1, pp. 93-101.

JARRY, J.

2020 "The Anti-Vaccine Movement in 2020," Office for Science and Society, McGill University, May, 22.

KEEN, A.

2007 *The Cult of the Amateur: How Today's Internet is Killing our Culture and Assaulting our Economy*, London, Nicholas Brealey.

LATERZA, V.

2021 "Could Cambridge Analytica Have Delivered Donald Trump's 2016 Presidential Victory? An Anthropologist's Look at Big Data and Political Campaigning," *Public Anthropologist*, vol. 3, no. 1, pp. 119-147, DOI: <https://doi.org/10.1163/25891715-03010007>

MAC, R. and C. KANG

2021 "Whistle-Blower Says Facebook 'Chooses Profits over Safety'," *The New York Times*, October 3, <https://www.nytimes.com/2021/10/03/technology/whistle-blower-facebook-frances-haugen.html>

McDOUGALL, J.

2019 *Fake News vs. Media Studies: Travels in a False Binary*, Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan.

META

2022 "Who We Are," <https://about.meta.com/company-info/>

O'NEIL, C.

2016 *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*, New York, Broadway Books.

PERRIGO, B.

- 2021 "Inside Frances Haugen's Decision to Take on Facebook," *Time*, November 22, <https://time.com/6121931/frances-haugen-facebook-whistleblower-profile/>

REUTERS

- 2021 "Fact Check: The World Economic Forum does not Have a Stated Goal to Have People Own Nothing by 2030," February 25, <https://www.reuters.com/article/uk-factcheck-wef-idUSKBN2AP2T0>

RHODES, S. C.

- 2022 "Filter Bubbles, Echo Chambers, and Fake News: How Social Media Conditions Individuals to Be Less Critical of Political Misinformation," *Political Communication*, vol. 39, no. 1, pp. 1-22, DOI: <https://doi.org/10.1080/10584609.2021.1910887>

ROOSE, K.

- 2021 "Inside Facebook's Data Wars," *The New York Times*, July 14, <https://www.nytimes.com/2021/07/14/technology/facebook-data.html>

SCHWAB, KLAUS

- 2020 "Now is the Time for a 'Great Reset'," World Economic Forum, <https://www.weforum.org/agenda/2020/06/now-is-the-time-for-a-great-reset/>.
- 2016 "The Fourth Industrial Revolution: What it Means, How to Respond," World Economic Forum, <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>

SEARS, J. P.

- 2021 "You'll Own Nothing and Be Happy!?-The Great Reset," Facebook, <https://www.facebook.com/awakenwithjp/videos/youll-own-nothing-and-be-happy-the-great-reset/449128019561829/>

SHEARER, E. and A. MITCHELL

- 2021 "News Use Across Social Media Platforms in 2020," Pew Research Center's Journalism Project, January 12, <https://www.pewresearch.org/journalism/2021/01/12/news-use-across-social-media-platforms-in-2020/>

SMYTH, M.

- 2020 "What's the Deal with 'The Great Reset'?" *Global News*, November 24, <https://globalnews.ca/news/7480328/commentary-the-great-reset/>

STERRETT, D., D. MALATO, J. BENZ, L. KANTOR, T. TOMPSON,
T. ROSENSTIEL, J. SONDERMANN, K. LOKER and E. SWANSON

2018 *Who Shared it? How Americans Decide What News to Trust on Social Media*, NORC Working Paper Series, August, University of Chicago, <https://www.norc.org/PDFs/Working%20Paper%20Series/WP-2018-001.pdf>

THE ROYAL FAMILY

2020 “#The GreatReset,” YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=hRPQqfwwuhU>

TIFFANY, K.

2021 “I Made the World’s Blindest Facebook Profile, Just to See What Happens,” *The Atlantic*, November 19, <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2021/11/facebook-experiment-toxic-centrist-content/620731/>

THOMPSON, A.

2020 “Why the Right Wing has a Massive Advantage on Facebook,” *Politico*, September 26, <https://www.politico.com/news/2020/09/26/facebook-conservatives-2020-421146>

TUFEKCI, Z.

2015 “Facebook Said Its Algorithms Do Help Form Echo Chambers, and the Tech Press Missed It,” *New Perspectives Quarterly*, vol. 32, no. 3, pp. 9-12, <https://doi.org/10.1111/npqu.11519>

UNITED NATIONS

n. d. “Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development,” <https://sdgs.un.org/2030agenda>

VOGELS, E., A. PERRIN and M. ANDERSON

2020 “Most Americans Think Social Media Sites Censor Political Viewpoints,” Pew Research Center: Internet, Science & Tech, August 19, <https://www.pewresearch.org/internet/2020/08/19/most-americans-think-social-media-sites-censor-political-viewpoints/>

WORLD ECONOMIC FORUM

2021 “What is the Great Reset? Davos Agenda 2021,” <https://www.youtube.com/watch?v=uPYx12xJFUQ>

2017 "8 Predicciones para el mundo en 2030," YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=ZzdCTyMWQB8>

WYLIE, C.

2019 *Mindf*ck: Cambridge Analytica and the Plot to Break America*, New York, Random House.

ZADROZNY, B.

2021 "'Carol's Journey': What Facebook Knew about how it Radicalized Users," NBC News, October 22, <https://www.nbcnews.com/tech/tech-news/facebook-knew-radicalized-users-rcna3581>

Las emisiones “netas cero” en Canadá: políticas federales y la diversidad provincial

Zero-Net Emissions in Canada: Federal Policies and Provincial Diversity

MARCELA LÓPEZ-VALLEJO*

RESUMEN

La política climática federal en Canadá incrementa su ambición en 2021 cuando se presenta la actualización de su contribución nacionalmente determinada originalmente propuesta en 2015. En esta actualización se incluye la meta de llegar a emisiones netas cero para el 2050, siguiendo la tendencia global con liderazgo de Naciones Unidas y el Estados Unidos del presidente Joe Biden. Para cumplir con estos objetivos, el gobierno federal canadiense diseña varias leyes y programas. No obstante, la implementación depende de las provincias. Este artículo asume que las estrategias normativas climáticas a nivel provincial están vinculadas con su matriz energética y tipo de economía, lo cual tiene como resultado divergencias entre las provincias y con el gobierno federal. Algunas de ellas no establecen este objetivo federal como prioritario y las que sí, diseñan instrumentos climáticos diversos que van desde soluciones basadas en mercados hasta tecnológicas. El objetivo de esta investigación es analizar el cuerpo normativo del gobierno federal canadiense para implementar el cero-neto y cómo éste depende de las estrategias climáticas de las provincias.

Palabras clave: Canadá, provincias, política climática, emisiones netas cero, matriz energética, economía provincial.

ABSTRACT

Federal climate policy in Canada raised the stakes when the Nationally Determined Contribution originally proposed in 2015 was updated in 2021. The update includes the goal of reaching zero net emissions by 2050, following the global tendency led by the United Nations and President Joe Biden's United States. To fulfill these objectives, Canada's federal government has designed several laws and programs. Nevertheless, implementation depends on the provinces. This article assumes that the provincial-level normative climate strategies are linked to their energy matrix and kind of economy, which leads to divergences among the provinces and with the federal government. Some provinces do not view this federal objective as a priority, and

* Universidad de Guadalajara; <marcela.lopezvallejo@academicos.udg.mx>.

those that do design diverse climate instruments ranging from market-based to technological solutions. The aim of this article is to analyze Canada's federal body of norms for reaching net-zero emissions and how this depends on the provinces' climate strategies.

Key words: Canada, provinces, climate policy, net-zero emissions, energy matrix, provincial economy

INTRODUCCIÓN

La mayoría de los Estados se han comprometido a cumplir con la Agenda 2030 y con el Acuerdo de París. La mayoría también actualizó su contribución nacionalmente determinada (CND) para la mitigación de gases de efecto invernadero y la adaptación a los efectos del cambio climático. Uno de los mecanismos para lograr estos compromisos es establecer la meta de *emisiones netas cero* al 2050 (Energy and Intelligence Unit, 2023; *Visual Capitalist*, 2022). Dos países, Surinam y Bután, ya han alcanzado el objetivo y seis países lo han adelantado para antes del 2050 (Uruguay, Finlandia, Austria, Islandia, Alemania, Suecia). Sin embargo, países que están entre los diez principales emisores, como India o Arabia Saudita, no han establecido este tipo de metas. Igualmente decepcionante es que de los ciento treinta y siete países con metas cero neto, muy pocos han diseñado legislación para su implementación; la mayoría está en etapa de discusión política.

En contraste, algunos países europeos como Suecia, Finlandia, Noruega, Francia o Reino Unido ya cuentan con legislación aprobada; otros como Alemania, Rusia, China, Japón o Australia están a punto de aprobarla; países como España y Chile por lo menos cuentan con propuestas legislativas. En América del Norte, los tres socios tienen la meta de emisiones cero netas, pero cada uno va a su paso: en México la propuesta aún está en discusión y hay poco avance; en contraste, en Estados Unidos el presidente Joe Biden firmó una orden ejecutiva en 2021 para lograr esta meta al 2050 en instalaciones del gobierno federal; a esta iniciativa se unieron Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chipre, Finlandia, Francia, Irlanda, Israel, Japón, Corea del Sur, Lituania, Países Bajos, Nueva Zelanda, Singapur, Suiza y Reino Unido en la Conferencia de las Partes 27 en 2022 (White House, 2022). Pero es Canadá quien está a la vanguardia de la región: además del compromiso con la iniciativa estadounidense, el país ya cuenta con legislación federal vigente que incorpora el cero-neto. Esto proviene desde el *Pan-Canadian Framework on Climate Change*, política federal diseñada por el primer ministro Justin Trudeau en 2016 en el contexto del Acuerdo de París y reforzada en 2021 en la actualización de su CND presentada ante la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC).

Aunque no hay consenso sobre cómo alcanzar el cero neto, normalmente se proponen dos fases. La primera se enfoca en reducir emisiones lo más posible a través de la mitigación en el sector energético; la segunda maneja las emisiones restantes (o *residuales*) mediante 1) soluciones basadas en la naturaleza como la conservación de bosques y mantos acuíferos, 2) a través de la preciación del carbono (con el comercio de emisiones de CO₂e —carbono equivalente— o con impuestos) y 3) por medio del desarrollo de tecnología de captura y remoción de emisiones. ¿En qué etapa van los países comprometidos con el cero neto como Canadá? ¿Hay consistencia entre las normas federales hacia el cero neto con los intereses económicos y energéticos provinciales? ¿Qué tipo de mitigación en el sector energético y de manejo residual realizan las provincias? Este artículo argumenta que, aunque ambos niveles de gobierno tienen objetivos climáticos de cero neto, el enfoque, la rapidez y las estrategias son diferenciadas entre ambos órdenes de gobierno y entre las mismas provincias. Esto sucede debido a que los intereses económicos provinciales guían la normatividad climática, particularmente en cuanto al consumo y producción de energía, es decir, su matriz energética. Explicaciones alternativas para tal diversidad normativa tienen que ver con la politización partidista del cambio climático. Esto sucede claramente a nivel federal con el Partido Conservador (PC) que desestima el cambio climático y el Partido Liberal (PL) abanderando el tema, por lo menos en discurso (Lewis *et al.*, 2019; Dalby, 2019). Sin embargo, este estudio no hace referencia a esta explicación debido a que en el nivel provincial y salvo excepciones como Ontario con el *premier* provincial Doug Ford (que aún con una agenda antipolítica climática continuó con el cierre de plantas de carbón en la provincia), parece no importar el partido político para diseñar políticas climáticas en tanto sean adecuadas con el desarrollo económico local y congruentes con su matriz energética (López-Vallejo, 2021a).

El objetivo de este artículo es, entonces, analizar cómo a nivel federal en Canadá el camino al cero neto está determinado por la autonomía provincial. Aunque ha habido diversas leyes y regulaciones federales, éstas han tenido que tomar como referencia o adaptarse a la realidad económica de las provincias. En este contexto, cada provincia implementará ambas fases del cero neto dependiendo de sus objetivos económicos y, principalmente, de sus matrices energéticas. Por un lado, los mecanismos de precios al carbono han sido más eficientes en provincias que cuentan con una matriz energética con contenido renovable, como Quebec o Columbia Británica; por otro, las soluciones basadas en la naturaleza se han enfocado en la conservación forestal, de humedales y de mantos acuíferos, siempre en concordancia con los objetivos económicos de las provincias, como la seguridad alimentaria en Alberta o el turismo sustentable en Saskatchewan y Quebec (Nature Conservancy Canada, 2022). En última instancia, provincias como Alberta, Saskatchewan o Terranova sustentan su acción

climática en soluciones tecnológicas de captura de carbono, pues su economía se basa en la producción de hidrocarburos y su exportación hacia Estados Unidos (Carter, 2020). Otras como Ontario o Nueva Brunswick están apostando por nuevas tecnologías como el hidrógeno y la energía nuclear a pequeña escala.

La primera parte del artículo explica las estrategias para alcanzar emisiones netas cero, así como el vínculo de éstas con el sector energético y tecnológico. La segunda sección discute el camino legislativo canadiense para proponer un esquema de emisiones netas cero a nivel federal. En la tercera parte, se abordan las políticas climáticas provinciales, sus matrices energéticas, así como las estrategias hacia el cero-neto. La última parte del artículo presenta conclusiones generales.

EMISIONES NETAS CERO: EL PROCESO, LAS ESTRATEGIAS Y EL SECTOR ENERGÉTICO

A partir del Acuerdo de París, se han diseñado diversas estrategias para tratar de no rebasar los 1.5°C como máximo de calentamiento del planeta; entre ellas están compromisos hacia emisiones netas cero (*net-zero* por su nombre en inglés) que en conjunto representarían la reducción del 90 por ciento de emisiones contaminantes al 2050 (Climate Action Tracker, 2021). Tanto países como ciudades han declarado su intención de lograr esta meta, así como instituciones internacionales y redes globales. En 2017 se realizó la Cumbre de un Único Planeta (One Planet Summit, por su nombre en inglés) para formalizar la creación de la Coalición para la Neutralidad de Carbono. El objetivo de esta coalición era cumplir los compromisos del Acuerdo de París y vincular las estrategias de descarbonización con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Carbon Neutrality Coalition, 2022). Sin embargo, la meta original era el 2020. Ante lo poco realista de esta fecha, se decidió amalgamar el cero neto con las *CND* de cada país, que en 2020 se debían renovar incrementando la ambición en reducción de gases de efecto invernadero (*GEI*). Sin embargo, al 2019 esta coalición sólo contaba con veinticuatro países, sin incluir a Estados Unidos ni China.

Ante la falta de compromiso, la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (abreviada *CoP*) asumió el liderazgo creando una plataforma para impulsar la meta cero neto. En 2019 en la *CoP25* en Santiago-Madrid se creó la Alianza por la Ambición Climática (Climate Ambition Alliance, 2019), que incluye a todos los Estados miembro y los apoya a integrar la meta cero neto a sus *CND*. Para acompañar este esfuerzo intergubernamental, se lanzó una campaña llamada Carrera hacia el Cero (*Race to Zero*) para incluir a agentes globales e internacionales, además de los gobiernos de los Estados que han establecido metas de emisiones netas cero. Al 2022

se contaba con 1 049 ciudades, 67 regiones, 5 235 empresas, 441 grandes inversionistas y 1 039 instituciones de educación superior dispersas en todo el mundo. Según estimados de la misma Alianza, esta red representará una reducción del 25 por ciento de reducciones de GEI al 2050 y ayudará a varios países a llegar a esta meta. Otro beneficio colateral será el desacoplamiento del producto interno bruto (PIB) global de las emisiones contaminantes en un 50 por ciento (Race to Zero, 2022).

Los foros y redes para lograr el cero neto han proliferado. Sin embargo, el propio concepto de “cero neto” ha sido interpretado de diversas maneras; no existe consenso para el desarrollo de estrategias de implementación y éstas han sido particulares según cada caso. Sin embargo, hay tres conceptos clave que en la práctica pueden ser entendidos como etapas de la descarbonización. La *neutralidad de carbono* es un compromiso de reducir emisiones de dióxido de carbono y lograr un balance de las emisiones residuales mediante diversas formas de remoción, casi siempre mediante compensaciones a través de créditos de carbono (“offsets”); estos créditos se utilizan para proyectos que reducen, previenen y capturan temporalmente los GEI (UNFCCC, 2021b). La *neutralidad climática* es la última fase, pues aborda todos los impactos antropogénicos en el clima para llegar a reducir las emisiones a cero mediante compensaciones a nivel global de largo plazo (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2018).

El objetivo de cero neto es un punto intermedio e incluye todos los GEI incorporando todas las cadenas de valor en este balance que reduciría las emisiones a cero. Alcanzar emisiones netas cero implica tener un balance entre GEI emitidos y GEI removidos de la atmósfera en un periodo específico sin contar con incrementos en el tiempo, es decir, de forma permanente (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2018). En otras palabras, llegar al cero neto implica que no se incrementarán de nuevo las emisiones mediante, por ejemplo, deforestación o fugas de los GEI capturados.

Las emisiones netas cero se alcanzan en dos fases. La primera debe reducir lo más posible la emisión de GEI y prevenir su generación. En esta fase, la reducción generalmente se consigue con estrategias de mitigación relacionadas con el sector energético, como la eficiencia energética o por la sustitución de hidrocarburos por energías limpias y renovables que resulten en la electrificación de la producción, de servicios y del transporte. Dentro del escenario de 1.5°C propuesto por la Agencia Internacional para la Energía Renovable (2021), en su documento *World Energy Transitions Outlook*, el desarrollo de energía renovable para la electrificación es un factor que se utiliza normalmente en esta primera fase de mitigación general. Específicamente la agencia cita el papel fundamental de la energía solar y eólica, así como del hidrógeno. El reporte establece que para que en el 2050 se pueda implementar el cero neto, la primera fase se enfocaría en tecnologías energéticas, que incluirían una reducción de GEI del 25 por ciento global derivado de la energía renovable, un 25 por ciento de la eficiencia y

conservación de energía, un 20 por ciento de la electrificación renovable y el 20 por ciento de fuentes de energía bajas en carbono como el hidrógeno y, como afirma la Agencia Internacional para la Energía Atómica (2021), la energía nuclear.

En esta primera fase, existen al menos tres razones por las que el camino y las estrategias para lograr el cero neto están basadas en una transición energética en donde se disminuyan paulatinamente las fuentes fósiles dando paso a energías renovables y nuevas tecnologías limpias. En primera instancia, el mundo transita hacia mezclas energéticas con mayor presencia de renovables y de otras tecnologías limpias. La presencia de energía solar y eólica, así como otras tecnologías ha incrementado, y se prevenía sólo para 2022 un total de 465 TM (toneladas métricas) de CO₂ en la generación de electricidad (Agencia Internacional para la Energía, 2022: 6). A partir del 2012, la nueva capacidad instalada para generación de electricidad a nivel global ha sido renovable, y ha dejado atrás a las fuentes fósiles (Agencia Internacional para la Energía Renovable, 2021: 18). Sin embargo, según la Agencia Internacional para la Energía (2022: 5), desde el siglo pasado hasta hoy las emisiones de GEI derivadas del uso y producción de energía fósil (gas, petróleo y carbón) registran un incremento constante; sólo de 2021 al 2022 se incrementó un 0.9 por ciento o 321 TM CO₂e; es el sector con mayores emisiones a nivel global (de éste, la generación de electricidad es el subsector con mayores emisiones).

La segunda razón para establecer un vínculo entre energía y el objetivo de cero neto proviene de un argumento de desarrollo. En el siglo xx, el desarrollo fue sustentado en el consumo de energía fósil con mezclas energéticas altas en carbón y petróleo (Bradshaw, 2013; Carbonnier y Brugger, 2013). Los países con mayor consumo energético de este tipo se posicionaron con mayor desarrollo y mejor tecnología, pero con mayores emisiones de GEI (Smil, 2018; Carbonnier y Brugger, 2013). En el siglo xxi, el desarrollo y el crecimiento económico se alejan cada vez más del consumo de fuentes fósiles cuando los países tratan de desacoplar su crecimiento (PIB) de la quema de combustibles fósiles (Wang y Wang, 2020; Sharma *et al.*, 2019) y “reacoplarlo” a energía renovable y limpia. Sin embargo, esto es complicado, pues el desacoplamiento no es absoluto y el reacoplamiento no es más que buscar generar más energía de mezclas energéticas más balanceadas y mayoritariamente renovables o limpias (Hickel y Kallis, 2019; López-Vallejo, 2014). El reacoplamiento balanceado permite perseguir un desarrollo y crecimiento basado en fuentes alternativas que privilegian la sustentabilidad energética y detonan la carrera tecnológica. China, por ejemplo, comenzó el siglo xx con bajos niveles de desarrollo; sin embargo, ha avanzado con un desarrollo basado en una mezcla energética con que transita de la quema de carbón y petróleo, al gas y a la creciente energía renovable, así como a nuevas tecnologías como los reactores modulares pequeños (Black *et al.*, 2015; Qi *et al.*, 2014).

La tercera razón para vincular una transición energética con el cero neto es que el reacoplamiento balanceado permite impulsar las economías nacionales y locales. La especificidad de la producción, el uso de la energía y los enfoques con respecto a la transición energética pueden determinar la velocidad y tipo de mezcla energética que dará sustento a estrategias de emisiones netas cero. En otras palabras, un reacoplamiento balanceado depende del contexto económico regional y sectorial (además de otros factores políticos y socioculturales) (Seto *et al.*, 2021; López-Vallejo, 2014). Por ejemplo, cuando un país se compromete a buscar el cero-neto, asume que el desarrollo de renovables o energía limpia es viable y podrá ser motor de la economía; sin embargo, a nivel subnacional o sectorial a veces este supuesto tiene limitaciones (Stokes, 2022; Puppim de Oliveira y Andrade, 2017). Éste es el caso de la provincia de Alberta en Canadá, considerada como una “petroprovincia” (Carter, 2020), en donde el cero neto es un objetivo inalcanzable debido a su tipo de economía basada en la producción de petróleo no convencional (de arenas bituminosas). A pesar de ello, la provincia ha desarrollado tecnología para la captura de carbono como paliativo a su producción de hidrocarburos (Arnold *et al.*, 2022).

Como es evidente, esta primera fase hacia el cero neto está fundamentada en el reto de encontrar una matriz energética que incluya e idealmente incremente el uso de renovables y otras tecnologías limpias. La segunda fase del camino al cero neto implica el manejo de las emisiones residuales (el 10 por ciento restante) para tratar de llevarlas a cero.

Aunque no hay un procedimiento estándar para esta segunda fase, el consenso se fundamenta en 1) usar tecnología para capturar las emisiones residuales en el punto de generación, 2) fomentar soluciones basadas en la naturaleza para absorber o “remover” las emisiones de la atmósfera a través de bosques y océanos o 3) diseñar sistemas de comercio de emisiones (SCE) y mercados voluntarios para compensarlas (UNFCCC, 2021a; ONU, 2022). Estas tres estrategias para manejar emisiones residuales y llegar al cero neto se pueden desarrollar a nivel local en puntos de generación y absorción específicos (como por ejemplo empresas emisoras, proyectos específicos de créditos de carbono o conservación de bosques) (UNFCCC, 2021b).

Las soluciones basadas en la naturaleza son el ideal de la carrera hacia el cero neto, pues implican el cuidado, la conservación de reservorios naturales de GEI a largo plazo, la integridad natural y la participación social (Frankhouser *et al.*, 2022). Las estrategias más comunes son evitar la pérdida o degradación de reservorios forestales debida a la deforestación, generalmente resultado de procesos de producción; en este caso, la restauración de ecosistemas es muy útil; además, la conservación de los reservorios forestales ya existentes ante amenazas como incendios, sequías o cambio de uso de suelo con fines humanos. Otra estrategia es la creación de nuevas zonas

forestales (Bradfer-Lawrence *et al.*, 2021). El cuidado de mantos acuíferos y océanos también es fundamental para la remoción de CO₂ a largo plazo y el manejo de emisiones residuales (Nature Conservancy Canada, 2022). Otro enfoque sobre soluciones basadas en la naturaleza es la producción sustentable. Morrow *et al.* (2020) sugieren que la agricultura regenerativa y hasta el biocarbón utilizado como abono del suelo, son procesos para remover y capturar emisiones de carbono respectivamente. También está el uso de biomasa para generar energía eléctrica (también conocido como *waste-to-energy*).

Por su parte, las soluciones tecnológicas para emisiones residuales se enfocan en la captura de carbono y que generalmente utilizan la compresión del CO₂, los minerales y la biomasa como mecanismos técnicos para manejar los contaminantes. Hay varias tecnologías disponibles para ello descritas por el Intergovernmental Panel on Climate Change (2018). La *captura de carbono y almacenaje* es la tecnología más común (carbon capture and storage-CCS). Éste es un proceso que remueve emisiones de carbono o de metano de la industria y fuentes relacionadas con la energía en donde se capturan las emisiones, se comprimen y se transportan a una locación para su almacenaje.

La *captura de CO₂ y utilización* (carbon capture and utilization-CCU). Esta tecnología captura el CO₂ para utilizarlo en la producción de nuevos productos. Si este producto final tiene un enfoque climático, se puede asumir que el CO₂ se “almacenó” y, por tanto, hay remoción de contaminantes a la atmósfera. Este proceso también es conocido como *captura de CO₂, utilización y almacenaje* (CCUS por sus siglas en inglés).

Una tercera tecnología involucra la *remoción directa de CO₂* (carbon removal-CR), en donde se generan reacciones químicas naturales que remueven el CO₂ directamente de la atmósfera para regresarlo a reservorios terrestres o marinos. Ejemplo de esto es el cambio de uso de suelo hacia mayores zonas de protección, la mineralización de suelos o la alcalinización de los océanos (Morrow *et al.*, 2020).

Las soluciones basadas en mercados abordan el manejo de emisiones residuales mediante la fijación de precios al CO₂ o a GEI, mediante impuestos, SCE y mercados voluntarios de créditos (“offsets”). Los SCE son también una propuesta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2022) en concordancia con el Artículo 6 del Acuerdo de París, que establece un potencial SCE global. Este tipo de créditos se ofrece a través de mercados voluntarios independientes o vinculados a SCE (López-Vallejo, 2021b). A la fecha, existen más de treinta sistemas de comercio de emisiones, diversos mercados voluntarios y más de treinta tipos de impuestos relacionados con emisiones de GEI (World Bank, 2022).

Tanto el uso de tecnología de captura de contaminantes como las soluciones de mercado para llegar el cero neto ha generado críticas. Sus detractores argumentan que al privilegiar la solución tecnológica y de mercado sobre la natural, se acepta que se

seguirá contaminando hasta que en algún momento en la historia se pueda capturar toda esa contaminación (Low *et al.*, 2022; Dyke *et al.*, 2021). Este mismo argumento aplica para el enfoque de mercados, en donde no se deja de contaminar, solamente se compensa la contaminación (López-Vallejo, 2021b).

La segunda crítica va dirigida para las soluciones tecnológicas y tiene que ver con enfocarse solamente en el manejo de hidrocarburos (especialmente en CO₂) y dejar de lado otros GEI como el metano o los gases sintéticos (Low *et al.*, 2022). Otra crítica evidencia claramente la desigualdad en los Estados que tienen tecnología para capturar GEI y aquellos que no. Si bien hay una relación entre industrialización y mayores emisiones de GEI, los países en donde sus emisiones se multiplican a ritmo rápido de crecimiento, como México o Brasil (aunque no sean grandes emisores globales), necesitan financiamiento para desarrollar tecnologías de captura de carbono y llegar al cero neto.

Como es evidente, el cero neto y el objetivo de 1.5°C no necesariamente implican una transición completa hacia la energía renovable, sino una mezcla energética balanceada contando con éstas y otras energías limpias, así como tecnologías de manejo de CO₂ y soluciones naturales (Renné, 2022). Así también, las soluciones tecnológicas para el manejo de emisiones residuales, los SCE o las soluciones con base en la naturaleza se combinan de acuerdo a las particularidades nacionales y locales.

En las siguientes secciones se detalla el camino que ha seguido Canadá hacia la meta del cero neto. El país cuenta con una estrategia federal y una gran diversidad de estrategias provinciales basadas principalmente en soluciones basadas en tecnología y mercados. La diversidad de políticas climáticas hacia el cero neto es resultado de su profundo federalismo y el alto grado de autonomía de sus provincias en cuanto a los recursos naturales y políticas climáticas.

LAS POLÍTICAS FEDERALES SOBRE EMISIONES NETAS CERO

Con la llegada de Justin Trudeau al gobierno de Canadá en 2015, el país regresó a la gobernanza climática global. El gobierno federal participó en el diseño del Acuerdo de París y se situó como líder climático global. Internamente, se aprobaron algunas leyes y programas federales para implementar los nuevos compromisos. Sin embargo, a nivel provincial (y hasta local), existen diversos instrumentos climáticos que complementan o contrastan con las iniciativas federales para lograr el cero neto.

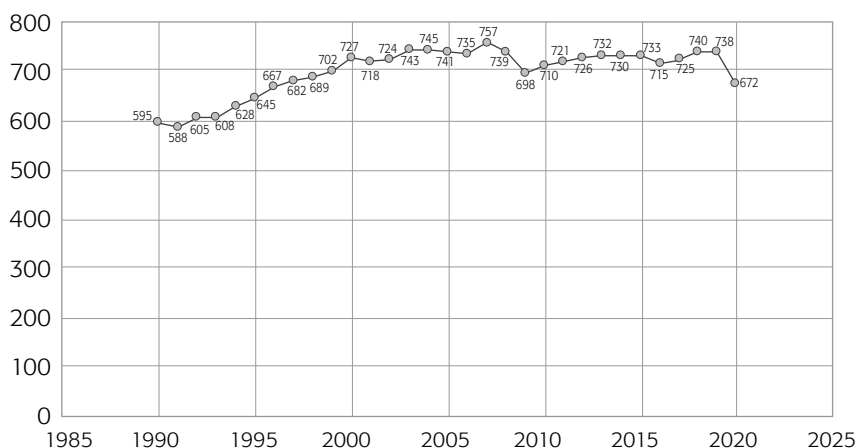
En 2015 Canadá presentó su CND con metas de reducir un 30 por ciento de GEI a niveles de 2005 para el 2030 (UNFCCC, 2015). Para cumplir con este compromiso, se aprobó el *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change* (PCF) publicado en

2016. El *PCF* establecía metas climáticas, reforzaba la reducción de GEI a nivel nacional y proponía opciones de precios de carbono para las provincias que no contaban con este tipo de mecanismos (ECCC, 2016). Esta política, además, daba preeminencia al gobierno federal sobre el tema climático, pues establecía precios mínimos del carbono que incrementarían en el tiempo. En 2018, se establecen los criterios específicos para su cumplimiento en donde el gobierno federal intervendría en las provincias que no hubieren desarrollado mecanismos para cumplir con el mínimo de precios federales. La intervención federal se daría en dos formas: el gobierno federal cobraría un impuesto al combustible (que aplicaba en Ontario, Manitoba, Yukón, Alberta, Saskatchewan y Nunavut) e impondría otro impuesto a la intensidad de emisiones de los sectores más contaminantes (llamado Output-Based Pricing System) en provincias como Manitoba, Yukón, Nunavut, Isla del Príncipe Eduardo y parcialmente en Saskatchewan. A pesar de estos esfuerzos, todavía no se incorporaba el cero neto como objetivo en el *PCF*.

Antes del *PCF* y del *CND* de 2021, algunas provincias ya contaban con mecanismos de descarbonización hacia el cero-neto. La matriz energética de Quebec y de Columbia Británica era casi cien por ciento renovable. Ambas provincias contaban con sistemas de precios de carbono mediante *SCE* e impuestos respectivamente. En contraste, otras provincias no habían desarrollado estos instrumentos y se vieron sujetas a mecanismos federales del *PCF* (López-Vallejo, 2021a). Esto generó diversas demandas contra el gobierno federal ante la Corte Suprema con argumentos sobre inconstitucionalidad y violación a las competencias provinciales en materia de cambio climático y recursos naturales; Manitoba y Alberta fueron los principales demandantes (Harrison, 2019). Después de algunos meses en juicio, la Corte falló a favor del gobierno federal, haciendo obligatoria la implementación del *PCF*.

A pesar de ello, los resultados del *PCF* parecen no cumplir las expectativas a nivel agregado. A pesar de que en 2016 se registra una disminución de 12 megatoneladas de carbono equivalente (MTCO_2eq) en términos absolutos, las políticas climáticas federales y el impulso de los Acuerdos de París no representaron reducciones significativas. Según Environment and Climate Change Canada (ECCC, 2022), entre 1990 y 2020 los GEI en Canadá aumentaron un 13.1 por ciento ($78 \text{ MTCO}_2\text{eq}$). La gráfica 1 muestra la trayectoria de emisiones del país y evidencia que no fueron las políticas nacionales, sino las dos crisis mundiales las que afectaron la producción y, por tanto, redujeron la emisión de contaminantes: la crisis financiera de 2008-2009 y la pandemia de COVID-19.

Gráfica 1
GEI TOTALES DE CANADÁ 1990-2020 (MTCO₂eq)



Fuente: Environment and Climate Change Canada (2022).

A nivel económico, el sector de hidrocarburos y el de transporte son los mayores emisores, pues representan un 74 por ciento y un 32 por ciento de GEI respectivamente de 1990 al 2020. El sector eléctrico ha logrado disminuir sus emisiones de forma importante y constante en un 51 por ciento desde 1990. La transición eléctrica renovable ha repercutido en la disminución de las emisiones en la industria pesada en un 18 por ciento desde 1990, contrario al sector de agricultura que ha tenido un incremento del 25 por ciento en el mismo periodo (ECCC, 2022).

Ante la modesta disminución de GEI absolutos y el limitado éxito del PCF, el gobierno de Trudeau incrementa la ambición climática. El contexto regional fue crucial. La llegada de Biden a la Casa Blanca impulsó el desarrollo de una agenda climática regional y global. Globalmente, los Acuerdos de París establecen que cada cinco años los Estados participantes deberán presentar una nueva versión de su CND con metas más ambiciosas. El 2020 fue un año sui generis debido a la pandemia de COVID-19, por lo que se pospuso la entrega de CND. Fue en la Cumbre de Líderes de Cambio Climático organizada por Biden en abril de 2021 que muchos países presentaron su nuevo CND, incluido el gobierno de Trudeau. En este documento, se establecía la meta de reducir un 40-45 por ciento de GEI al 2030 y llegar al cero neto en 2050 (UNFCCC, 2021a).

El enfoque del cero neto en este nuevo documento se fundamenta en el sector de electricidad, acompañado del sector transporte, la producción de vehículos cero emisiones, así como el sector de la construcción. Para el sector de electricidad las metas son muy específicas, pues se requiere 1) que el 100 por ciento de los vehículos ligeros

y autobuses de pasajeros sean cero emisiones para el 2035, 2) que los vehículos pesados avancen hacia metas cero emisiones, 3) que se alineen incentivos y estándares sobre vehículos cero emisiones con Estados Unidos, 4) que se impulse el sector de energía renovable para la electrificación en las provincias y en comunidades indígenas, 5) que se impulsen las cadenas de suministro de baterías y minerales para una transición limpia y 6) que se diseñe un plan de acción para desarrollar tecnología de reactores modulares pequeños. Estas estrategias son adecuadas a las tendencias económicas globales y, especialmente, a las regionales derivadas de la integración con Estados Unidos y México plasmada en el acuerdo comercial (Tratado México-Estados Unidos-Canadá, T-MEC).

Todos estos objetivos van acompañados de importantes sumas de financiamiento para grandes emisores industriales, productores y generadores de energía. Se apoyan estos objetivos en la *Canadian Net-Zero Emissions Accountability Act* aprobada en 2021. Para cumplir el cero neto, esta pieza legislativa ordena establecer planes de acción y evaluaciones cada cinco años a partir del 2030. Así también, se cuenta con un consejo para lograr estos objetivos. En este organismo se incluye al sector empresarial, a la sociedad civil, a las comunidades indígenas y a representantes provinciales. Uno de los primeros documentos resultado de dicha acta se refleja en el *2030 Emissions Reduction Plan* (ECCC, 2021). Este documento proviene de un ejercicio colaborativo que incorpora la opinión de ciudadanos y los grupos sociales involucrados en el acta; es una hoja de ruta para lograr la meta de cero emisiones al 2050. Adicionalmente, en 2022 el camino al cero neto, se incluye una estrategia de adaptación para grupos vulnerables (Government of Canada, 2022b).

Cuadro 1
MARCO NORMATIVO FEDERAL PARA CAMBIO CLIMÁTICO EN CANADÁ

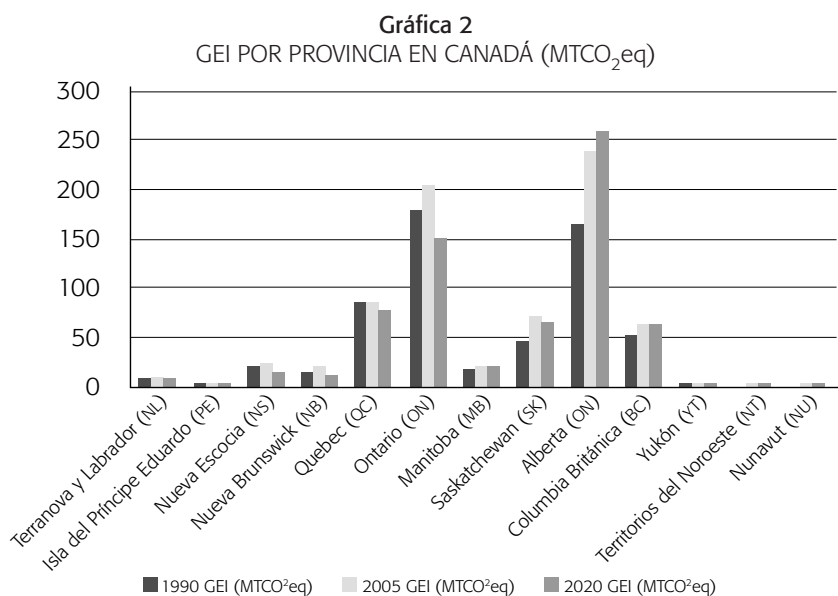
Fecha	Legislación
2015	CND original
2016	Pan-Canadian Framework on Climate Change
2018	<i>Greenhouse Gas Pollution Pricing Act</i>
2021	CND actualizada
2021	<i>Canadian Net-Zero Emissions Accountability Act</i>
2021	2030 Emissions Reduction Plan
2022	Canada's National Adaptation Strategy
Fuente: Elaboración propia con base en Government of Canada (2022a).	

El cuadro 1 muestra un resumen del marco legislativo federal con el que se pretende alcanzar el cero neto para el 2050. Antes de 2021, los objetivos federales eran preciar la emisión de carbono. A partir del 2021, todos los esfuerzos se enfocan en reforzar la *CND* actualizada para cumplir las emisiones netas cero.

Tanto la implementación del *PCF* como el cero neto cuentan con marcos normativos también provinciales. Las políticas, programas y estrategias provinciales —y también locales a nivel ciudad y comunidad— son diversas y se adecuan a la matriz energética y a las actividades económicas de cada una de ellas. La siguiente sección explica esta diversidad normativa.

LAS POLÍTICAS PROVINCIALES HACIA EL CERO NETO

La economía canadiense está regionalizada, por lo que al desagregar el total nacional de emisiones de GEI, se nota una importante diferencia entre las provincias. La gráfica 2 muestra datos por provincia y evidencia que para 2020, Alberta, Ontario y Quebec fueron los mayores emisores, seguidos de Saskatchewan y Columbia Británica. Estas emisiones representan un 91 por ciento del total canadiense (ECCC, 2022).



Nota: Las emisiones de los Territorios del Noroeste de 1990 incluyen a Nunavut, pues éste fue parte del primero hasta 1999, cuando logra el reconocimiento como territorio propio.

Fuente: Elaboración propia con base en Environment and Climate Change Canada (2022).

Cuadro 2 MATRIZ ENERGÉTICA POR PROVINCIA (2020)											
Jurisdicción	Generación de electricidad (%)							Producción hidrocarburos		Principal emisor GEI	
	Gas natural	Petróleo	Carbón	Hidro	Eólico	Solar	Geotermia/Biomasa	Petróleo	Gas natural		
Yukón	80	0	0	20	0	0	0	0	0	Transporte	
Territorios del Noroeste	37	14	0	47	21	0	0	6.4*	4.9**	Transporte	
Nunavut ¹	0	100	0	0	0	0	0	0	0	Transporte	
Columbia Británica	4	0.5	0	87	2.6	0.1	5	110*	5.4***	Transporte	
Alberta	54	0.1	36	3	6	0.1	0.8	3.8****	9.7****	Hidrocarburos	
Saskatchewan	40	0.1	41	15	3	0	0.9	4.35*****	0.35****	Agricultura Hidrocarburos	
Manitoba	0.1	0	0	97	2.7	0	0.2	37.9*	0	Agricultura Transporte	
Ontario	6.7	0.3	0	24	8	1	1	0.5*	6.9**	Transporte Industria	
Quebec	0.1	0.2	0	94	5	0	0.7	0	0	Transporte Industria	
Nueva Brunswick	15	10	14	22	7	0	4	0	5.1**	Transporte Hidrocarburos	
Terranova y Labrador	0.6	3	0	96	0.4	0	0	283*	0	Transporte	
Nueva Escocia ²	22	2	52	10	11	0	3	0	0	Electricidad	
Isla del Príncipe Eduardo	0	0.5	0	0	99	0	0.5	0	0	Transporte	
¹ El 100 por ciento de la energía es diésel comprado a otras provincias. ² La provincia suspendió la producción de hidrocarburos en 2020. *Millones de barriles diarios. **Millones de metros cúbicos diarios. ***Miles de millones de metros cúbicos diarios. ****Miles de millones de barriles diarios. Fuente: Elaboración propia con base en Canada Energy Regulator (2022a).											

En la gráfica 2 también se observa que Ontario y Quebec disminuyeron sus emisiones al 2020 por debajo del umbral de 1990; así también, Saskatchewan y Columbia Británica lograron reducir sus emisiones con respecto a la línea base de 2005; en contraste, Alberta y Manitoba tienen una trayectoria de emisiones creciente. El resto de las provincias contribuyen menormente con emisiones de GEI; es notorio que las provincias atlánticas de Nueva Escocia, Nueva Brunswick, la Isla del Príncipe Eduardo y Terranova también disminuyeron sus emisiones por debajo de 1990.

El cero neto, las matrices energéticas y las economías provinciales

A la fecha, algunas provincias ya cuentan con objetivos cero neto: Columbia Británica, Quebec, Manitoba, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Isla del Príncipe Eduardo, Terranova y Labrador, así como Yukón. El resto de las provincias y territorios no han establecido metas para alcanzar el cero neto para el 2050; sin embargo, cuentan con mecanismos de reducción de GEI y con potencial para el manejo de emisiones residuales (McCarthy, 2021; UNFCCC, 2021a). Retomando el argumento central arriba planteado, los objetivos climáticos cero neto dependen de las matrices energéticas y el tipo de economía. El cuadro 2 muestra el estado de la producción y uso de energía para electricidad en cada provincia.

Alberta y Saskatchewan son provincias cuya actividad económica principal es la producción de hidrocarburos. Es paradójico que en ninguna de estas provincias el petróleo se utiliza en la generación de electricidad para consumo provincial, sino que se exporta casi en su totalidad a Estados Unidos, lo cual explica que sus objetivos climáticos no sean tan ambiciosos (Carter, 2020). Como lo muestran la gráfica 2 y el cuadro 2, es Alberta la mayor emisora de GEI nacional debido a su producción de energía, en contraste con Saskatchewan cuya economía está más diversificada, siendo la agricultura uno de los principales contaminantes.

Al 2020, Alberta producía más del 80 por ciento del petróleo crudo del país, proveniente de las arenas bituminosas de la región. La provincia cuenta con el 28.5 por ciento de capacidad de refinación en el país y genera el 63 por ciento del gas natural. Como es de esperarse, la mayoría de la electricidad (el 90 por ciento) en la provincia proviene de hidrocarburos (Canada Energy Regulator, 2022a). Además del autoconsumo y de la provisión de energía para el resto de Canadá, la provincia cuenta con una importante relación con Estados Unidos en materia de exportación de hidrocarburos que hace difícil reducir emisiones (López-Vallejo, 2021a). A la fecha, hay varios oleoductos conectados desde la provincia hacia diversos puntos en Estados Unidos.

El oleoducto Keystone XL parte de la ciudad de Hardisty en Alberta, pasa por Saskatchewan y Manitoba y desemboca en Texas. El oleoducto Transmountain va desde Edmonton a Vancouver y se utiliza también para exportación al estado de Washington en Estados Unidos. Ambos oleoductos pasan por Saskatchewan, la otra provincia productora de hidrocarburos.

Otros ductos como el Enbridge, Milk River y Aurora proveen de petróleo y gas a diversas entidades en Estados Unidos desde la Alberta (Canada Energy Regulator, 2022b). Para paliar la contaminación del sector de hidrocarburos, la provincia cuenta con metas al 2030 para transformar sus plantas de carbón en plantas de gas, así como con el incremento gradual de la generación eléctrica mediante renovables (especialmente eólica y solar) (Canada Energy Regulator, 2022a).

Saskatchewan es la segunda provincia en producción de hidrocarburos (principalmente de petróleo pesado); cuenta con un 10 por ciento del total nacional. Al igual que Alberta, Saskatchewan también tiene gran capacidad de refinación y de producción de gas (un 2 por ciento del gas canadiense). Es notorio que, aunque Alberta y Saskatchewan son productores de petróleo, no lo consumen domésticamente; sus productos refinados son vendidos a diversas provincias y parte es exportada a Estados Unidos. Superando a Alberta, la provincia utiliza el 19 por ciento de energía renovable para electricidad; el 81 por ciento restante es generada por hidrocarburos (Canada Energy Regulator, 2020). A pesar de ser una provincia productora de hidrocarburos, es un emisor menor de GEI; su sector más contaminante es la agricultura.

Por su parte, Ontario registró una disminución de GEI a partir de 2005 debido al cierre de plantas de carbón que sustituyeron con energía nuclear; la gráfica 2 muestra una disminución de GEI a partir de entonces. Sin embargo, sigue siendo la segunda provincia más contaminante debido a la intensidad industrial (reflejada en los sectores más contaminantes). Esta provincia intentó entrar en un sistema de comercio de emisiones con Quebec y California, pero no fue posible debido al tipo de economía compuesta mayoritariamente por industria pesada, así como a la incertidumbre normativa derivada de la entrada de un nuevo gobierno provincial del Partido Conservador en 2018 con una agenda anticlimática (UNFCCC, 2015).

Quebec, Columbia Británica, Manitoba y Terranova cuentan con una matriz energética que genera electricidad casi al 100 por ciento con energía hídrica; ello ayuda a desacoplar la generación de emisiones del PIB. Sin embargo, las políticas climáticas son diversas, pues están vinculadas también al uso de dicha energía. Para Manitoba (al igual que Saskatchewan), el sector principalmente contaminante es la agricultura en contraste con las otras provincias en donde es el transporte. En el caso de Quebec, también la industria juega un papel importante como contaminante y la sitúa como la tercera provincia con mayores emisiones de GEI del país.

Las provincias de Nueva Brunswick, Terranova y la Isla del Príncipe Eduardo cuentan mayoritariamente con mezclas energéticas dependientes de fuentes renovables, incluso de energía nuclear. Esto las pone en una posición privilegiada para alcanzar diversas políticas para alcanzar el cero neto. La gráfica 2 muestra que su nivel de emisiones es menor comparado con el resto del país. Destaca que todas han reducido sus emisiones en los últimos cinco años resultado del desarrollo de energía renovable. Nueva Brunswick y Nueva Escocia planean sustituir el carbón por energía solar y eólica, así como conectar sus líneas de transmisión a la red de Quebec para tener acceso a energía hídrica (Pembina Institute, 2022). Esta decisión fue impulsada por el establecimiento de objetivos cero neto, el bajo costo de energías renovables y, para el caso de Nueva Escocia, la participación en el sistema de comercio de emisiones conjunto de Quebec y California (Natural Resources Canada, 2022).

Los tres territorios están en una situación complicada para transitar hacia el cero neto. Nunavut y Yukón son dependientes de petróleo y gas; Territorios del Noroeste, aunque con mayor diversificación de su mezcla energética, es productor de hidrocarburos.

Tecnología de ccs y precios al CO₂ como principales estrategias hacia el cero neto

Como se mencionó anteriormente, son pocas las provincias que han establecido la meta del cero neto (Columbia Británica, Quebec, Manitoba, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Isla del Príncipe Eduardo, Terranova y Labrador, así como Yukón). Como se asume en este artículo, llegar al cero neto no será fácil para todas las provincias, especialmente para las productoras de hidrocarburos. En general, estas provincias apuestan por la tecnología de ccs en cualquiera de sus variantes. Por ejemplo, Manitoba es pequeño productor de petróleo y ha incrementado sus GEI desde 1990. La provincia ya estableció metas de emisiones netas cero, por lo que está optando por el desarrollo de tecnología en dos sentidos. En primer lugar, está poniendo énfasis en la mitigación a través del hidrógeno como nueva fuente de energía (Canada Energy Regulator, 2022a). En segundo lugar y parecido a Saskatchewan, Manitoba también desarrolla tecnología ccs en cualquiera de sus variantes para el manejo de emisiones residuales.

Por su parte, Alberta tiene al sector de hidrocarburos como motor de su economía y, como es evidente en la gráfica 2, es la que más GEI emite. Aunque no ha establecido la meta de emisiones cero netas, la política climática de Alberta se ha enfocado en mecanismos de mercado y de tecnología. Por un lado, la provincia cuenta con un impuesto al carbono y algunos estándares regulatorios (López-Vallejo, 2021a). Por

otro lado, es bastión de la tecnología CCS, contando con nuevas instalaciones, como la Alberta Carbon Trunk Line, que puede capturar hasta 1.8 megatoneladas de CO₂ por año de la refinería Sturgeon y la planta de fertilizantes Nutrien's Redwater. Esto representa la captura de una buena parte de las emisiones de estas instalaciones. También cuenta con una capacidad de almacenaje de 2 000 toneladas métricas de CO₂ (Canada Energy Regulator, 2020).

Saskatchewan tiene una matriz energética y dinámicas económicas muy parecidas a Alberta. Esta provincia también tiene gran capacidad de CCS para alcanzar el cero-neto, aunque todavía no la desarrolla como se espera. La provincia cuenta con la presa Boundary y uno de los proyectos de CCS más grandes del mundo (Canada Energy Regulator, 2020). Adicionalmente, la provincia argumenta que está vinculando el CCS con proyectos de recuperación mejorada de petróleo (*enhanced oil recovery*). Según datos del Gobierno de Saskatchewan (Government of Saskatchewan, 2021), durante los últimos veinticinco años, Saskatchewan ha capturado más de cuarenta millones de toneladas de CO₂ a través de esta tecnología en instalaciones cercanas a la ciudad de Weyburn. Sin embargo, el uso de este CO₂ recuperado, no se puede calificar como tecnología amigable con el cero neto, pues lo capturado se ha utilizado para producir más de cien millones de barriles de petróleo adicionales. En un futuro, al igual que en provincias como Manitoba, se impulsará el CCS para la producción del desarrollo de hidrógeno.

Otras provincias utilizan la preciación de CO₂ como principal mecanismo para el manejo de emisiones residuales hacia el cero neto. Quebec y Columbia Británica cuentan con mecanismos de mercado que precian el CO₂. Columbia Británica cobra un impuesto que cubre más del 70 por ciento de las emisiones provinciales y se cobra por el consumo y compra de hidrocarburos. Quebec ha preferido participar desde el 2014 en un sistema de emisiones con California, al que se unió Nueva Escocia en 2021. Este sistema se lleva a cabo mediante un proceso de *cap-and-trade* y que a septiembre de 2022 ya contaba con treinta y dos subastas conjuntas con excelentes resultados de mercado y de reducción de GEI (Western Climate Initiative, 2022). Ante la preeminencia del mercado y aunque las soluciones basadas en la naturaleza parecen quedarse atrás, hay algunos proyectos de conservación importantes en Quebec, como la conservación del Rivière aux Brochets, que alberga varias comunidades de tortugas y es hábitat para especies en protección. Otro proyecto es la conservación y reforestación en la ciudad de Montreal (Nature Conservancy Canada, 2022). Columbia Británica ha puesto más atención a este tipo de soluciones contando con diversas áreas de conservación forestal y marina. Ejemplo de ello es la conservación del bosque Great Bear, área manejada por las primeras naciones y cuyo principal objetivo es contar con una tala sustentable para proteger el hábitat y la protección de varias especies de

osos (Ostrom Climate, 2022). Otro de los proyectos icónicos es la conservación del bosque boreal Darkwoods ante la tala excesiva (Nature Conservancy Canada, 2022).

Nueva Brunswick lanzó el Plan de Acción Climática 2022-2027 de Nueva Brunswick (Government of Nueva Brunswick, 2022), en donde se establece que los mecanismos para alcanzar la meta son la mitigación con biocombustibles, el hidrógeno y la electrificación a través de renovables. También establece el cuidado a los sumideros naturales de carbono —es de las pocas provincias que hace referencia explícita a soluciones de este tipo basadas en naturaleza—. Ejemplo de ello es la conservación del reservorio Riverside-Albert para, además, garantizar el suministro de agua potable a la región (Nature Conservancy Canada, 2022).

Destaca que la provincia incluye en su estrategia hacia el cero neto la energía nuclear a través de dos reactores modulares pequeños. Junto con el gobierno federal, Ontario, Saskatchewan y Alberta, Nueva Brunswick tiene un Memorándum de Entendimiento firmado en 2019 para la cooperación interprovincial hacia el desarrollo de esta tecnología nuclear (Bratt, 2022). Siguiendo los pasos de varias provincias, el territorio de Yukón incluye la meta cero-neto en su plan de acción climática; sin embargo, el enfoque es diferente, pues la estrategia se fundamenta en uno de sus sectores económicos más importantes, la minería (Government of Yukon, 2022). En dicho plan, se establece que la minería de minerales críticos es esencial para desarrollar tecnologías bajas en carbono como las baterías o la infraestructura para la energía eólica, paneles solares y vehículos eléctricos. Aunque la contribución hacia la mitigación y manejo residual son indirectos y un tanto cuestionables, la apuesta por la tecnología y el desarrollo de nuevos nichos económicos es clara en este territorio.

En suma, tanto los objetivos como las políticas hacia el neto cero son diversas entre las provincias y están generalmente vinculadas a su matriz energética y a los intereses económicos de cada una de ellas; algunas van en sintonía con las políticas federales (*PCF* y Emisiones netas cero), pero otras han sobre pasado los objetivos federales y sus compromisos internacionales hacia el cero neto. Sin embargo, todas han escogido instrumentos diseñados localmente para cumplir con sus metas climáticas, sin lastimar sus economías.

CONCLUSIONES

La política climática canadiense tiene dos dinámicas que se complementan y en ocasiones contrastan: la federal y la provincial. El gobierno federal desarrolló un cuerpo normativo climático desde la llegada en 2015 del primer ministro Justin Trudeau. El Pan-Canadian Framework fue la primera política nacional climática que involucró

directamente a las provincias; se diseñó para cumplir con los compromisos de su CND presentado en el contexto del Acuerdo de París. El *PCF* tuvo resistencias y en reducción de GEI absolutos no fue muy exitoso. Es hasta la actualización del CND en 2021 cuando se incluyó la meta de emisiones netas cero mediante legislación explícita y financiamiento.

El plan para alcanzar el cero neto del gobierno federal daba lineamientos generales: electrificación, energía renovable y captura de CO₂e. Sin embargo, las provincias o ya tenían su propia hoja de ruta o adecuaron sus metas y mecanismos a algunas de ellas para impulsar sectores económicos tradicionales, innovar en tecnología o aprovechar la tendencia y desarrollar nuevos mercados.

Deriva de esta narrativa la primera conclusión general a la que llega este artículo. Las relaciones intergubernamentales en Canadá, aunque con altibajos, parecen ser de suma positiva asimétrica para ambos órdenes de gobierno con respecto a la política climática y al cero neto. La tradición federalista canadiense otorga gran autonomía a las provincias, especialmente en materia de recursos naturales, energéticos y en políticas climáticas. Por ello, pareciera que el gobierno federal solamente da pautas generales para perseguir compromisos climáticos internacionales y son las provincias quienes determinan su cumplimiento. Sin embargo, el establecimiento del *PCF* y la intervención federal (apoyada por la Corte Suprema), así como la legislación subsecuente con respecto al cero neto habla de que las provincias están obligadas a seguir los objetivos del gobierno federal. A partir del 2021 con la legislación aprobada, el cumplimiento de los planes federales estaba sustentado en una hoja de ruta y financiamiento para proyectos nacionales y locales. Por un lado, el gobierno federal hace cumplir su agenda de gobierno dotando de recursos para ello y por otro, las provincias diseñan sus propias estrategias con base en sus objetivos de desarrollo vinculados, principalmente a su sector energético. Es por ello por lo que las soluciones basadas en tecnología y mercados son preeminentes en el camino al cero-neto canadiense.

Las provincias cuyo desarrollo económico está fundamentado en energía renovable, han encontrado sencillo seguir los pasos del gobierno federal, incluso superar sus metas, diseñar instrumentos propios y hasta servir de base para políticas nacionales. Quebec y Columbia Británica son ejemplos de ello; ambas están enfocadas en soluciones de precios de CO₂e (a través de *SCE* o impuestos). Algunas de las provincias atlánticas están en transición energética renovable y han logrado bajar sus emisiones de manera importante, lo que ha llevado a algunas de ellas a establecer metas de emisiones netas cero a la par del gobierno federal.

La segunda conclusión es que, aunque el objetivo de llegar a emisiones netas cero es loable, el camino para conseguirlo parece sustentar la reproducción de un modelo de capitalismo verde, en el cual las prioridades son el desarrollo tecnológico y la búsqueda

de nuevos mercados, dejando como resultado colateral la reducción de emisiones. Tanto el gobierno federal como las provincias han optado por este tipo de soluciones en su camino al cero neto. Las soluciones basadas en la naturaleza, además de tener un manejo residual de largo plazo, normalmente incluyen al nivel comunitario. La participación ciudadana *in situ* es fundamental para esta estrategia. Aunque este tipo de soluciones están presentes en varias provincias, son escasas y no son la parte medular del cero neto.

Para las provincias productoras de hidrocarburos el camino al cero-neto no necesariamente ha implicado la descarbonización. Alberta, Saskatchewan Terranova y Manitoba apuestan a las soluciones tecnológicas ya sea de utilización de nuevas fuentes de energía como el hidrógeno, los módulos nucleares pequeños o a tecnología de CCS y sus variantes para lograr la meta. Esta estrategia logra incluir a productores de hidrocarburos en la política climática y en el manejo residual de emisiones sin afectar a la economía local. El cero neto permite esta diversidad, así como flexibilizar la frontera entre las dos fases de este proceso: la mitigación y la compensación de emisiones residuales.

Una última conclusión es que al subirse al tren del cero neto, Canadá se posiciona a la vanguardia tecnológica en energía a nivel global, al mismo tiempo que suscribe y ejerce liderazgo en la gobernanza climática global. Con argumentos a favor o en contra del objetivo del cero neto y sus estrategias, la autonomía de las provincias canadienses en cuanto al manejo de sus recursos naturales, especialmente energéticos, las hace competitivas a nivel regional y global. Es innegable que la participación del nivel provincial en ese país (y en otros) construye y modifica la gobernanza global para temas de energía y cambio climático.

FUENTES

AGENCIA INTERNACIONAL PARA LA ENERGÍA

2022 *CO₂ Emissions in 2022*, en <<https://www.iea.org/reports/co2-emissions-in-2022>>.

AGENCIA INTERNACIONAL PARA LA ENERGÍA ATÓMICA

2021 *Nuclear Energy for a Net Zero World*, en <<https://www.iaea.org/sites/default/files/21/10/nuclear-energy-for-a-net-zero-world.pdf>>.

AGENCIA INTERNACIONAL PARA LA ENERGÍA RENOVABLE

2021 *World Energy Transitions Outlook: 1.5°C Pathway*, en <<https://irena.org/publications/2021/Jun/World-Energy-Transitions-Outlook>>.

ARNOLD, J., R. SAMSON, S. GIBSON, A. DING y M. FELDER

2022 *Net Zero Opportunities: A province-by-province Comparison*, Ottawa, Canadian Climate Institute.

BLACK, G., M.A. TAYLOR BLACK, D. SOLAN y D. SHROPSHIRE

2015 “Carbon Free Energy Development and the Role of Small Modular Reactors: A Review and Decision Framework for Deployment in Developing Countries”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 43, marzo, pp. 83-94.

BRADFER-LAWRENCE, T., R.B. BRADBURY, G.M. BUCHANAN, A. MIDGLEY y R.H. FIELD

2021 “The Potential Contribution of Terrestrial Nature-based Solutions to a National ‘Net Zero’ Climate Target”, *Journal of Applied Ecology*, vol. 58, no. 11, pp. 2349-2360.

BRADSHAW, M.

2013 “Sustainability, Climate Change, and Transition in Global Energy”, en A. Goldthau, ed., *The Handbook of Global Energy Policy*, Chichester, R.U., Wiley-Blackwell, pp. 49-63.

BRATT, D.

2022 “SMRS in Canada: Federal-Provincial Cooperation in Pursuing Net-zero Emissions”, *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 28, no. 3, pp. 305-320.

CANADA ENERGY REGULATOR

2022a “Provincial and Territorial Energy Profiles”, en <<https://www.cer-rec.gc.ca/en/data-analysis/energy-markets/provincial-territorial-energy-profiles/index.html>>.

2022b “Pipeline Profiles”, en <<https://www.cer-rec.gc.ca/en/data-analysis/failities-we-regulate/pipeline-profiles/index.html>>.

2020 “Market Snapshot: CCS in Alberta and Saskatchewan – Long-term Storage Capacity and the Potential to Lower Industrial Sector Emissions Intensity”, en <<https://www.cer-rec.gc.ca/en/data-analysis/energy-markets/market-snapshots/2020/market-snapshot-ccs-alberta-saskatchewan-long-term-storage-capacity.html>>.

CARBON NEUTRALITY COALITION

2022 “Plan of Action”, en <<https://carbon-neutrality.global/plan-of-action/>>.

CARBONNIER, G. y F. BRUGGER

- 2013 “The Development Nexus on Global Energy”, en A. Goldthau, ed., *The Handbook of Global Energy Policy*, Chichester, R.U., Wiley-Blackwell, pp. 64-78.

CARTER, A.

- 2020 *Fossilized: Environmental Policy in Canada's Petro-Provinces*, Vancouver, University of British Columbia Press.

CLIMATE ACTION TRACKER

- 2021 “Net-Zero Target Evaluation”, en <<https://climateactiontracker.org/global/cat-net-zero-target-evaluations/>>.

CLIMATE AMBITION ALLIANCE

- 2019 “Race to Zero”, en <<https://cop25.mma.gob.cl/en/climate-ambition-alliance/>>.

DALBY, S.

- 2019 “Canadian Geopolitical Culture: Climate Change and Sustainability”, *The Canadian Geographer*, vol. 63, no. 1, pp. 100-111.

DYKE, J., R. WATSON y W. KNORR

- 2021 “Climate Scientists: Concept of Net Zero Is a Dangerous Trap”, *The Conversation*, en <<https://theconversation.com/climate-scientists-concept-of-net-zero-is-a-dangerous-trap-157368>>.

ENERGY AND INTELLIGENCE UNIT

- 2023 Net Zero Tracker, en <<https://eciu.net/netzerotracker>>.

ENVIRONMENT AND CLIMATE CHANGE CANADA (ECCC)

- 2022 *National Inventory Report 1990-2020: Greenhouse Gas Sources and Sinks in Canada*, en <www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/greenhouse-gas-emissions/inventory.html>.
- 2021 *2030 Emissions Reduction Plan: Clean Air, Strong Economy*, en <<https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/climate-plan/climate-plan-overview/emissions-reduction-2030.html>>.
- 2016 *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change: Canada's Plan to Address Climate Change and Grow the Economy*, Gatineau, ECCC, en <<https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/pan-canadian-framework/climate-change-plan.html>>.

FANKHAUSER, S., S.M. SMITH, M. ALLEN *ET AL.*

2022 “The Meaning of Net Zero and How to Get It Right”, *Nature Climate Change*, vol. 12, diciembre, pp. 15-21.

GOVERNMENT OF CANADA

2022a Canada’s Climate Plans and Targets. <<https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/climate-plan/climate-plan-overview.html>>.

2022b “Canada’s National Adaptation Strategy”, en <<https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/climate-plan/national-adaptation-strategy.html>>.

2021 Canada Net Zero Accountability Act. <<https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/climate-plan/net-zero-emissions-2050/canadian-net-zero-emissions-accountability-act.html>>.

GOVERNMENT OF NEW BRUNSWICK

2022 “Our Pathway Towards Decarbonization and Climate Resilience. New Brunswick’s Climate Change Action Plan”, en <<https://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Corporate/Promo/climate/climate-change-action-plan.pdf>>.

GOVERNMENT OF SASKATCHEWAN

2021 “Saskatchewan Announces Carbon Capture Utilization and Storage Priorities”, en <<https://www.saskatchewan.ca/government/news-and-media/2021/september/07/saskatchewan-announces-carbon-capture-utilization-and-storage-priorities>>.

GOVERNMENT OF YUKON

2022 “Our Clean Future. A Yukon Strategy for Climate Change, Energy and a Green Economy”, en <<https://yukon.ca/sites/yukon.ca/files/env/env-our-clean-future.pdf>>.

HARRISON, K.

2019 “The Almost-consensual Pan-Canadian Climate Plan Has Unraveled in Just Two Years. Why Is Meaningful Action on Carbon Pricing so Hard in Canada?”, *Policy Options*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2019/the-fleeting-canadian-harmony-on-carbon-pricing/>>.

HICKEL, J. y G. KALLIS

2019 “Is Green Growth Possible?”, *New Political Economy*, vol. 25, no. 4, pp. 469-486.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE

2018 “Annex I: Glossary”, en *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Cambridge, R.U., Cambridge University Press, pp. 541-562, DOI: 10.1017/9781009157940.008. <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/glossary/>

LEWIS, G.B., R. PALM y B. FENG

2019 “Cross-national Variation in Determinants of Climate Change Concern”, *Environmental Politics*, vol. 28, no. 5, pp. 793-821.

LÓPEZ-VALLEJO, M.

2021a “Políticas climáticas y el partidismo en Canadá: estrategias federales y provinciales durante los gobiernos de Stephen Harper y Justin Trudeau”, en Oliver Santín, ed., *Canadá y sus paradojas en el siglo XXI: política exterior, paradiplomacia, economía, recursos naturales y medioambiente*, vol. 1, México, CISAN-UNAM, pp. 205-238.

2021b “Non-Additionality, Overestimation of Supply, and Double Counting in Offset Programs: Insight into the Mexican Carbon Market”, en S. Lucatello, ed., *Towards an Emissions Trading System in Mexico: Rationale, Design and Connections with the Global Climate Agenda*, Nueva York, Springer, pp. 170-191.

2014 *Reconfiguring Climate Global Governance: A Transregional Approach*, Farnham, R.U., Ashgate-Routledge.

LOW, S., C.M. BAUM y B.K. SOVACOO

2022 “Rethinking Net-Zero Systems, Spaces, and Societies: ‘Hard’ versus ‘Soft’ Alternatives for Nature-based and Engineered Carbon Removal”, *Global Environmental Change*, vol. 75, pp. 1-15.

MCCARTHY, S.

2021 “Net-zero Report Card: How Future-friendly Are Canadian Provinces?”, *Corporate Knights, The Voice for Clean Capitalism*, en <https://www.corporate-knights.com/climate-and-carbon/net-zero-report-card-how-future-friendly-are-canadian-provinces/>.

MORROW, D.R., M.S. THOMPSON y A. ANDERSON

- 2020 "Principles for Thinking about Carbon Dioxide Removal in Just Climate Policy", *One Earth*, vol. 3, no. 2, pp. 150-153.

NATURAL RESOURCES CANADA

- 2022 "Clean Power Roadmap for Atlantic Canada", en <<https://natural-resources.canada.ca/energy/electricity-infrastructure/electricity-infrastructure-publications/clean-power-roadmap-for-atlantic-canada/24190>>.

NATURE CONSERVANCY CANADA

- 2022 "Nature Base Solutions", en <<https://www.natureconservancy.ca/en/what-we-do/nature-and-climate/nbs-101.html>>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

- 2022 "Llegar a las emisiones netas cero: el mundo se compromete a tomar medidas", en <<https://www.un.org/es/climatechange/net-zero-coalition>>.

OSTROM CLIMATE

- 2022 "The Great Bear Forest Carbon Project", en <<https://ostromclimate.com/portfolio/great-bear-forest-carbon-project/>>.

PEMBINA INSTITUTE

- 2022 "Clean Energy the Way forward for Nova Scotia and New Brunswick as Provinces Phase Out Coal", en <<https://www.pembina.org/media-release/clean-energy-way-forward-nova-scotia-and-new-brunswick-provinces-phase-out-coal>>.

PUPPIM DE OLIVEIRA, J.A. y C. ANDRADE

- 2017 "The Political Economy of Clean Energy Transitions at Sub-national Level", en D. Arendt, C. Arndt, M. Miller, F. Tarp y O. Zinaman, eds., *The Political Economy of Clean Energy Transitions*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 530-546.

QI, T., X. ZHANG y V. KARPLUS

- 2014 "The Energy and CO₂ Emissions Impact of Renewable Energy Development in China", *Energy Policy*, vol. 68, mayo, pp. 60-69.

RACE TO ZERO

2022 "Race to Zero Campaign", en <<https://unfccc.int/climate-action/race-to-zero-campaign>>.

RENNÉ, D.S.

2022 "Progress, Opportunities and Challenges of Achieving Net-zero Emissions and 100% Renewables", *Solar Compass*, vol. 1, abril, pp. 1-11.

SETO, K.C., G. CHURKINA, A. HSU, M. KELLER, P.W.G. NEWMAN, B. QIN y A. RAMASWAMI

2021 "From Low- to Net-Zero Carbon Cities: The Next Global Agenda", *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 46, octubre, pp. 377-415.

SHARMA, N., B. SMEETS y C. TRYGGESTAD

2019 "The Decoupling of GDP and Energy Growth: A CEO Guide", *McKinsey Quarterly*, en <<http://www.g20ys.org/upload/auto/f0369245c278725e8982115d559e9a0a2344a158.pdf>>.

SMIL, V.

2018 *Energy and Civilization: A History*, Cambridge, Mass., MIT Press.

STOKES, D.

2022 "Renewable Energy Federalism", *Minnesota Law Review*, vol. 106, julio, pp. 1757-1825.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION FOR CLIMATE CHANGE (UNFCCC)

2021a "Canada's 2021 Nationally Determined Contribution under the Paris Agreement", Berlín, UNFCCC, en <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Canada%27s%20Enhanced%20NDC%20Submission1_FINAL%20EN.pdf>.

2021b "Climate Neutral Now: Guidelines for Participation", Berlín, UNFCCC.

2015 "Canada's INDC Submission to the UNFCCC", Berlín, UNFCCC, en <<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Canada%20First/INDC%20-%20Canada%20-%20English.pdf>>.

VISUAL CAPITALIST

2022 "Race to Net Zero: Carbon Neutral Goals by Country", en <<https://www.visualcapitalist.com/sp/race-to-net-zero-carbon-neutral-goals-by-country/>>.

WANG, Q. y S. WANG

2022 "Is Energy Transition Promoting the Decoupling Economic Growth from Emission Growth? Evidence from the 186 Countries", *Journal of Cleaner Production*, vol. 260, julio.

WESTERN CLIMATE INITIATIVE

2022 "Auction Platform", en <<https://www.wci-auction.org/>>.

WHITE HOUSE

2022 "CEQ Launches Global Net-Zero Government Initiative, Announces 18 Countries Joining U.S. to Slash Emissions from Government Operations", en <<https://www.whitehouse.gov/ceq/news-updates/2022/11/17/ceq-launches-global-net-zero-government-initiative-announces-18-countries-joining-u-s-to-slash-emissions-from-government-operations/#:~:text=At%20the%202022%20United%20Nations,by%20no%20later%20than%202050>>.

WORLD BANK

2022 "Carbon Pricing Dashboard", en <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data>.

Neoliberal Populism in Ontario: Premier Doug Ford's Strategic Politics

Populismo neoliberal en Ontario: políticas estratégicas del *premier* Doug Ford

LUCY LUCCISANO*
PAULA MAURUTTO*

ABSTRACT

The 2018 election of Premier Doug Ford and the Progressive Conservative (PC) government ushered in a new era of neoliberal populism in Ontario, Canada. Ford's election platform, titled a "Plan for the People," resonated with the business elite who supported his free-market reforms but also with middle-class and blue-collar workers living in suburban and northern areas of the province. The article examines how Ford positioned his rivals as "out of touch" members of the political and cultural urban elite, responsible for a spiralling deficit that would economically burden hard-working people. Unlike many other right-wing populist leaders, who have relied on xenophobic or anti-immigrant narratives, we argue that Ford's populist stance is demagogic and pragmatic. This enabled him to pivot and shift his political strategy to amass support from a diverse range of economic, racial, ethnic, and religious groups, including new immigrants. We draw on newspaper articles, public documents and reports, as well as thirteen interviews with politicians, teachers and civil servants.

The article highlights how Ford's government operated to weaken democratic institutions through measures such as "strong mayor powers," invoking the notwithstanding clause, as well as undermining the public sector. We trace how Ford's populism undermined public education through overt and subtle measures that weaken school boards and unions while advancing privatization. We show how Ford bypassed intermediaries, in this case, school boards and teachers' unions, and appealed directly to "the parents" through the media and employed clientelist strategies such as cash transfers under the guise of "parental choice" to hollow out public education. The analysis demonstrates how Ontario stands out as a unique case study for examining neoliberal populism in Canada and North America.

Key words: neoliberal populism, education, conservative government, right-wing politics, Ontario.

* Wilfrid Laurier University; lluccisano@wlu.ca

** University of Toronto; p.maurutto@utoronto.ca

RESUMEN

En 2018, la elección del *premier* Doug Ford y el gobierno del Partido Conservador Progresista (PCP) inauguró una nueva era de populismo neoliberal en Ontario, Canadá. La plataforma de elección de Ford, denominada “Plan para el pueblo”, tuvo eco en la elite de los negocios que apoyó sus reformas al libre mercado y también entre la clase media y los trabajadores de cuello azul que viven en las áreas suburbanas y del norte de la provincia. El artículo examina cómo Ford posicionó a sus rivales como miembros “fuera de toque” de la elite urbana política y cultural, responsable del déficit en espiral que se convertiría en una pesada carga económica para la clase trabajadora. Al contrario de muchos otros líderes populistas de derecha que se han apoyado en discursos xenófobos o antiinmigrantes, sostenemos que la propuesta populista de Ford es demagógica y pragmática. Esto le permitió cambiar su estrategia política para conseguir el apoyo de un diverso rango de grupos económicos, raciales, étnicos y religiosos, incluidos nuevos inmigrantes. Nos basamos en artículos periodísticos, documentos públicos y reportes, así como en trece entrevistas con políticos, profesores y servidores públicos. El artículo se enfoca sobre la manera en que el gobierno de Ford ha actuado para debilitar las instituciones democráticas mediante medidas como “fortalecer los poderes principales” al invocar la cláusula derogatoria, así como debilitar al sector público. Mostramos cómo el populismo de Ford ha dañado la educación pública mediante el establecimiento o la supresión de medidas que perjudiquen a la administración de las escuelas y a los sindicatos, mientras avanza la privatización. Demostramos cómo Ford ignoró a los intermediarios, en este caso, las administraciones escolares y los sindicatos de maestros, y se dirigió directamente a “los padres” a través de los medios y empleó estrategias clientelares como las transferencias de efectivo a guisa de “elección de los padres” para socavar la educación pública. El análisis demuestra cómo Ontario constituye un estudio de caso único para examinar el populismo neoliberal en Canadá y Norteamérica.

Palabras clave: populismo neoliberal, educación, gobierno conservador, política derechista, Ontario.

INTRODUCTION

In 2018, Doug (Douglas) Robert Ford Jr. won a majority government in Ontario, brandishing a neoliberal populist agenda that promised to “open Ontario for business,” while threatening to undermine already weakened social services. His brand of neoliberal populism defeated the Liberal government that had held power for the previous fifteen years from 2003–2018. Ford galvanized popular support through a political rhetoric that appealed to the business elite but also the “everyday people,” specifically middle-class and blue-collar workers (Thomas, 2020; Ford and Ford, 2016). His political slogan to slash corrupt government and “cut taxes” resonated with wealthy

conservatives as well as working people from diverse ethnic and racial backgrounds who had become disaffected with opposition parties. Their dissatisfaction was spurred on by Ford, who depicted opposition parties as “out of touch,” left-leaning political elites responsible for inflating the provincial deficit which, he claimed, would hurt Ontarians for years to come (Budd, 2020). Yet, while claiming to support the working people of Ontario, he undermined workers’ rights and introduced widespread austerity measures.

Ford’s unique brand of neoliberal populism distinguishes itself from the rest of the country but also from the typical right-wing populist discourses that rely on xenophobic or anti-immigrant rhetoric. The emergence of the concept neoliberal populism is often associated with Latin American politics, specifically, with Presidents Alberto Fujimori of Peru, Carlos Menem in Argentina and Brazilian President Fernando Collor de Mello, who adopted populist tactics to support drastic neoliberal market reforms (Weyland, 1999). In North America, Premier Ford, when first elected, was often described as “the Trump of the North.” Yet, his brand of neoliberal populism departs from the extreme ideological positions adopted by many right-wing leaders. He did not adopt an anti-immigrant stance, nor the commitment to traditional family values, associated with typical neoliberal populists. While Ford was known for uttering homophobic comments, such as in 2014, when he described the pride parade as “middle-aged men with pot bellies running down the street buck naked,” he was also the first Progressive Conservative (PC) premier to march in the 2019 North York gay pride parade, (albeit not the main Toronto parade, supposedly because the uniformed police were banned from the parade, but more likely because he risked vocal opposition from center and left-leaning voters living downtown) (*CBC News*, 2019). In fact, Ford has been described as rewriting the conservative playbook on LGBTQ+ rights (Alozzi, 2019). Moreover, during COVID, Ford emerged as a strategic pragmatic leader who acquiesced to scientific experts and imposed lockdowns which were among the longest in North America (Levinson-King, 2021). Yet, comparatively little research on subnational levels of power has examined the distinctiveness of Premier Ford’s politics (Erl, 2021; Forde, 2022).

Most research on neoliberalism and its intersection with populism tends to analyze national politics, with comparatively less research on subnational levels (Brenner and Theodore, 2003). Moreover, at the subnational level, most research on Canada has tended to focus on Western populist parties, with few studies examining Ontario’s distinctive brand of neoliberal populism (Budd, 2020; Gill, 2021; Thomas, 2020). This paper highlights the uniqueness of Ontario’s conservatism by tracing Ford’s rise to power, how he reversed his image during the COVID-19 pandemic, leading to his second-term majority victory in June 2022. Following a broad overview of his distinctive

brand of populism, we pay particular attention to his restructuring of public education. Education is used as a poignant case to illustrate how he deploys his strategic populist strategies. We show how he galvanized public support by claiming to provide “choice” to parents, while underfunding and undermining key public educational institutions.

To develop our analysis, we draw primarily on an examination of newspaper articles, government documents, and reports by non-governmental organizations. In addition, we conducted interviews with thirteen individuals including: members of the Ontario provincial parliament, teachers, government workers, and senior administrators in health care and education. The interviews occurred by video conference and were approximately 60 to 90 minutes in duration. The recordings were transcribed, analyzed, and used to better understand and provide more in-depth context to our findings, particularly in the areas of health care and education.

UNDERSTANDING POPULISM AND ONTARIO'S DISTINCTIVENESS

Ontario presents a unique case study that complicates the typical narratives surrounding populism in Canada. The term “populism” has become a normative yet ambiguous term with various meanings and connotations. While many use the term to describe leaders who claim to represent “the people” and criticize “the elite,” Mudde’s ideational approach provides a more nuanced theoretical analysis (Mudde, 2007; Mudde and Kaltwasser, 2017). According to Mudde (2007), populism should be studied as a “thin-centred ideology” that divides society into two antagonist groups, “the pure people” versus the “corrupt elite.” As a “thin-centered ideology,” it lacks a substantive ideological basis and is attached to preexisting “thick” mainstream ideologies such as nationalism, liberalism and conservatism. As a result, populism can co-exist with a myriad of other concepts or comprehensive ideologies, thereby, allowing for the construction of the “general will,” or *volonté générale* of the people, to take on different forms. Erl (2021) draws on the concept of “thin ideologies” to distinguish between populism in the federal People’s Party of Canada (PPC) and the form of populism, known as Ford Nation, which gained popularity during Rob Ford’s tenure as Mayor of Toronto and was adopted by his brother Doug Ford. He documents how Ford Nation drew support from working-class suburbanites as well as new immigrants in the Greater Toronto and Hamilton area. While the PPC blends a libertarian and anti-immigrant rhetoric, by contrast, Ford Nation promotes a neoliberal politics that draws on geographic cleavages between urban and suburban voters (Erl, 2021; Silver et al., 2020).

Brubaker's (2019) conceptualization of populism as a two-dimensional category builds upon Mudde's (2007) analysis by emphasizing how populist leaders create both vertical and horizontal oppositions. Vertically, they differentiate "we the people" from the "elite," who are portrayed as "sitting on top" of the hierarchy. Horizontally, they establish an "insider" versus "outsider" dichotomy that is used to further distance "elites" as "outsiders." This is used to create a category of "we the people" who are envisioned as a "discursively constructed and bounded community distinct from the oppositional economic, political or cultural elite" (Brubaker, 2019: 11). Brubaker offers a more nuanced approach that enables "the elite" to be defined through different special interests and lines of opposition. This allows Brubaker to define "the elite" in economic terms but also along other dimensions that may, but not necessarily always, resort to xenophobic nationalism. Brubaker's (2019) approach allows for an understanding of populism that does not require a fixed populist ideology, making it useful for analyzing Premier Doug Ford's pragmatic approach that enables him to shift position while maintaining popular support. Silver, Taylor and Calderón-Figueroa (2020) draw on Brubaker's insights to illustrate how the Ford brother's political strategy horizontally divided insiders and outsiders on the basis of suburban versus urban divisions, rather than ethnicity or income. Furthermore, Erl, Forest and Mederios show that while many "populist movements are racist, racial animus is not a defining characteristic of populism" (2022: 9). Brubaker's approach expands our understanding of how populists operate and construct their rhetoric, without relying on a codified doctrine.

To better comprehend Premier Doug Ford's populism, we also draw on Müller's method, which suggests that being critical of elites "is a necessary but not a sufficient condition . . . in order to qualify as a populist" (2016: 20). Müller argues that populists are also anti-pluralist, and therefore fundamentally anti-democratic. He characterized populism by three main elements that include: "attempts to hijack the state apparatus, corruption and "mass clientelism" (trading material benefits or bureaucratic favors for political support by citizens who become the populists' "clients"), and efforts systematically to suppress civil society" (2016: 4). By utilizing this framework, we demonstrate how Premier Ford, while claiming to represent the will of Ontarians, has undermined democratic institutions by invoking the notwithstanding clause, increasing strong mayor powers, and weakening civil society institutions. Additionally, we concentrate on the education sector to show how these measures work in practice, specifically through Premier Ford's attacks on school boards and unions. Müller's (2016) approach facilitates a more in-depth analysis of how populist leaders like Premier Ford operate not only using oppositional discourses that pit "we the people" against "the elite," but also by enacting anti-democratic policies.

In Canada, studies of populism have tended to focus on federal parties or western provinces with comparatively little analysis of populism in other parts of the country (Budd, 2020; Albo and Evans, 2019). The unique political and cultural dynamics in the West have given rise to a particular brand of populism which stems from a perceived sense of detachment from the rest of Canada (Albo and Evans, 2019; Sorensen, 2019). Western right-wing populism, particularly within the prairie provinces, is said to be rooted in an expressed alienation and sense of detachment from the rest of Canada. From the perspective of western provinces, the industrial and cultural priorities of Ontario and Quebec are perceived as driving federal decision making (Bratt et al., 2023). Populist leaders have relied on this divisive notion of “western alienation” to pit the West against the rest of Canada (Albo and Evans, 2019). The strong sentiments of alienation and resentment towards the rest of the country that characterize western provinces, but also Quebec, never took hold in Ontario. Rather Premier Doug Ford’s populism revolves around an antiestablishment, neoliberal agenda that largely targets opposition parties within the province, depicting them as “out-of-touch,” “downtown elites,” blamed for heavily taxing hard-working people while driving up the provincial debt (Gill, 2021).

Ford’s populist political strategy is rooted in the neoliberal policies of the “Common Sense Revolution” introduced by Premier Mike Harris when he was elected in 1995. Although some describe Harris as a populist, most academic literature refers to him as a neoliberal politician responsible for moving the Progressive Conservative party to the right and laying the groundwork for the future rise of neoliberal populism in Ontario (Kipfer and Saberi, 2014; Albo and Evans, 2019). As Morgan (2018) notes, “Harris never dedicated his 90s brand of austerity to the common people.” Prior to Harris, Ontario’s conservatives were informed by a Red Tory centralist politics that supported investments in welfare policies while maintaining fiscal conservatism. Known as the “PC’s Big Blue Machine,” this approach to politics dominated Ontario from 1943 to 1985 (Albo and Evans, 2019). Harris, however, entrenched a neoliberal politics characterized by a strong commitment to free trade, privatization, and market liberalism. He embraced the political and cultural discourse popularized under Thatcher and Reagan in the 1980s that denounced state responsibility and demonized those on welfare as lazy cheats defrauding the system. This rhetoric was used to legitimize the most severe forms of austerity cuts ever proposed in the province. He slashed provincial transfer payments and downloaded responsibility for social welfare, public housing, and transit to cities (Keil, 2002). The sweeping cuts to social programs reverberated across the province for years to come. In 2002, he abruptly announced his retirement, paving the way for a Liberal win in 2003 that lasted until 2018 when Premier Ford was elected (Albo and Evans, 2019).

FORD NATION

Premier Ford's neoliberal populism took shape during his time as a city councillor in Toronto between 2010 and 2014, during which his brother, Rob Ford, served as mayor. A decade earlier, Mayor Rob Ford entered politics in 2000 and served three terms as a city councillor. Mayor Ford would emerge as a controversial figure who made international headlines in 2013 after being videotaped while smoking crack cocaine and acknowledging an addiction problem. The two brothers grew up Etobicoke, in an affluent suburb of Toronto. In the run for Mayor, Rob Ford promised to "stop the gravy train" at City Hall; a slogan that entrenched a divide between Ford's base of support in the suburbs and the city center political "elites" (Doolittle, 2014; Kipfer and Saberi, 2014). While Kipfer and Saberi claim that the Ford brothers "brought a deeply racialized form of authoritarian populism to Toronto City Hall," albeit one that they claim had not been fully congealed (2014: 134), others argue that their politics was embraced by a range of ethnicities, cultures, and religions (Silver et al., 2020). As Kiss, Perrella and Spicer point out, "in stark contrast with much of what is discussed about populism, our results show Ford's brand of populism drew much support among visible minorities and immigrants, rather than being a product of racism or anti-immigrant sentiments" (2020: 1040). They point to how Ford exemplifies how a "thin centered" populism need not be rooted in xenophobic or racist narratives (Kiss et al., 2020).

While Rob Ford may have been on the frontlines as Mayor, Doug Ford's central role in engineering a populist politics rooted in Ford Nation cannot be overstated. Their biographic account appearing in their book, *Ford Nation* (2016), details the story of a homegrown populism rooted in the Ford family and masterminded by Doug. Doug recounts how, in 1995, he registered his dad as a provincial candidate in the Etobicoke-Humber riding, announced it to him after the fact and convinced him it was his civic duty to let his name stand for the nomination (2016: 47-49). Doug and Rob depict how they "worked every opportunity" from Ford Fest, an annual barbecue originally held in their family's backyard, to the TV and radio show, *Ford Nation*, to promote and manufacture their populist message. While it only aired on TV once, *Ford Nation* morphed into five radio episodes. The series was designed to boost the brothers' popularity by portraying them as accessible to "the people"; they took calls from the public in an effort to demonstrate their connection and concern for issues facing the everyday common person. Ford Nation emerged as a moniker used to propel popular support for the brothers' elections. As described in their article, Silver, Taylor and Calderón-Figueroa posit that "Ford Nation became a social fact, in which the Fords became a symbolic vehicle for seeing oneself and one's experience

incorporated into the polity's self-understanding—for better or worse" (2020: 16). In describing his support among new Canadians, Doug Ford explained "I'll tell you how Ford Nation was created: They [new Canadians] came to this country, they couldn't get hold of any NDP or Liberal leaders, but they got hold of the Mayor of Toronto (the late Rob Ford) and the Premier. . . . We showed up to their doors, we return their calls," (Benzie, 2021). Ford Nation can be understood as the "thin-centred ideology" (Mudde, 2007) that was successfully used to mobilize support from diverse economic, ethnic, immigrant and religious voters while positioning opposition parties as "out of touch" with "the general will" of the people (Budd, 2020). Unexpectedly, in 2014, Mayor Rob Ford withdrew from the Toronto election after a diagnosis of cancer; Doug Ford replaced him in a run for mayor. He lost to Mayor John Tory, who won 40 percent of the popular vote; Ford trailed with almost 34 percent of the vote. In January of 2018, Doug Ford announced his candidacy for the Ontario Progressive Conservative leadership, merely four days after then leader Patrick Brown stepped down following sexual allegation charges. Ford won the party leadership on March 10, 2018. This set the stage for his run for premier of Ontario (Luccisano and Maurutto, 2022).

A POLITICIAN "FOR THE PEOPLE"

In the race for premier of Ontario, Ford's election platform, a "Plan for the People," resonated not only with the business elite who supported his free-market reforms, but also with middle-class and blue-collar workers living in the suburbs and northern regions of the province. In developing his popular appeal, Doug Ford mobilized the political marketing strategy that made Ford Nation popular at the city level and deployed it to garner support across the province. During his campaign, he positioned himself as a "regular guy" who would represent the "real" hardworking people who were struggling in a new post-industrial economy (McDowell, 2021; Lewsen, 2020). He adopted a folksy communication style that made him relatable and likeable. He promised to lessen government regulations and cut business taxes in order to stimulate the economy and jobs. To appeal to working class voters, he vowed to reduce the cost of liquor and introduce cheap "buck-a-beer" to be sold across the province. He pledged to decrease personal taxes and eliminate them altogether for those making less than \$30,000 a year (Lewsen, 2020).

Ford's main attack was against his political rivals, whom he framed as downtown cultural and libertarian "urban elites" who were "out of touch" with the ordinary people. This geographic divide between the urban elites and ordinary people (those residing in the suburbs and northern regions of the province) played a key

role in his victory (Budd, 2020). It allowed him to galvanize support across class lines and from a complex mix of religious, ethnic, and racial groups, as well as new immigrants. Ford specifically avoided the xenophobic, racist, and anti-immigrant claims often made by right-wing populist leaders. When accused of xenophobia, he responded by claiming, "I have been pro-immigration from day one. . . . All you have to do is come to a 'Ford Fest' and you'll see the support from people around the world" (Benzie, 2021). Ford has been described as shrewdly placing "racial politics on the back burner" to avoid jeopardizing his support base (Oliver, 2018). His populism is devoid of the extreme ideological rhetoric characteristic of other right-wing populist leaders (Budd, 2020; Erl, 2021). Ford's distinctiveness lies in his pragmatic demagoguery rather than his ideological messaging; he is a businessman ready to exploit issues in order to appeal to the "everyday ordinary voter." His approach exemplifies how populism can operate as a "thin-centered" ideology with appeals to represent the "general will of the people" while not necessarily attaching to xenophobic ideologies. Ford's populism operates along what Brubaker defines as horizontal and vertical axes in a manner that casts political opposition parties as "urban cultural elites" and "outsiders" who would run the province into increased debt while ignoring "the real" concerns facing "real people" living in the suburban and northern regions of the province (Silver et al., 2020). This political strategy allowed him to effectively end fifteen years of successive Liberal government in the province. In June 2018, Ford won 40 percent of the popular vote, and 76 of the 124 seats in Ontario's legislature, securing him a majority government (Powers, 2022).

After his election, Ford quickly embarked on an antiestablishment policy direction that operated to undermine the democratic administrative system. His policy approach aligns with Müller's (2016) characterization of populism, which identifies anti-pluralism and anti-democratic tendencies as essential features of this political ideology. Indeed, one of Ford's first acts as premier was the restructuring of the municipal council in Toronto. In July 2018, in the middle of an ongoing municipal election campaign, Ford cut the number of electoral wards from 47 to 25, forcing a redrawing of electoral polling districts. According to Erl, Forest and Medeiros, the consolidation of Toronto's electoral districts "shrunk the representation of its left-leaning population in favour of Ford's more conservative suburban supporters" (2022: 9). The forced amalgamation was largely perceived as a maneuver to undermine local representation.

He subsequently launched his business blueprint, the Making Ontario Open for Business Act, which declared that "Ontario is open for business" (Thomas, 2020). The neoliberal business plan professed to secure Ontario's competitiveness and protect jobs, yet it weakened employment standards, cut benefits for workers, and increased precarious employment. The 2018 act also reversed many of the employment

gains included in the previous Liberal governments' Employment Standards Act of 2018. Notably, Ford terminated the proposed increase of the minimum wage to \$15 per hour claiming that businesses could not afford it; the minimum wage remained frozen at \$14 per hour until 2020. He also repealed the equal pay for equal work provision, and reduced employee compensation by eliminating two sick days, among other reductions. According to Thomas, the legislation increased "the spread of precarious employment and exacerbated already-growing income inequality" (2020: 146).

In 2018, he went after the Liberal federal government and provincial opposition parties, admonishing them for imposing expensive environmental bills to control greenhouse gas emissions. He delivered on his campaign promise to fight the federal Liberal government's carbon pricing plan, and eliminate the cap-and-trade program introduced under the former provincial Liberal government. The cap-and-trade program was implemented in Ontario in 2017 to conform with the federal government's Greenhouse Gas Pollution Pricing Act (GGPPA). The goal of the GGPPA was to increase the price on gasoline and natural gas to make Canadians aware of their consumption habits. While Ford claimed the tax was too costly and would hurt families, in actual fact, the program included a direct annual rebate that effectively increased money to families (Forde, 2022). To further undermine federal policy, Ford launched several failed court challenges, and, in 2019, he introduced the Federal Carbon Tax Transparency Act (*CBC News*, 2020). Commonly referred to as the anti-carbon tax sticker campaign, the act mandated that privately owned gas establishments post stickers on their fuel-pumps, with the slogan "the federal carbon tax will cost you." Failing to post the stickers could incur a daily fine of up to \$1,000 for individuals and \$10,000 for corporations (Forde, 2022: 347). One year later, the Ontario Superior Court struck down the act as unconstitutional, stating that "a government cannot legislate a requirement that private retailers post stickers" to advance its political agenda (*CBC News*, 2020). According to Forde (2022), the measures were a manipulative populist propaganda campaign used by the premier against the federal government, at a \$30 million cost to the Ontario public. Ford's "axe the tax" sloganeering was described by Cohn as "money well spent for personal branding even if it's going down the drain" (Cohn, 2019).

Ford's neoliberal conservatism is further demonstrated by his implementation of some of the most extensive austerity measures since the Harris era. This involved cutting funding for day-care subsidies, education, healthcare, libraries, child protection agencies, and programs for autistic children. He reduced legal aid funding by 30 percent, forcing community clinics that serviced impoverished and marginalized populations to close. Ford then cut the proposed three percent increase to social security by 1.5 percent, an amount that fell below the rate of inflation in the

province. He canceled Ontario's Basic Income Pilot program, a poverty reduction initiative started under the Liberal government. While the province was grappling with a housing crisis, he removed rent control. He also blocked harm reduction programs that were designed to deal with Ontario's growing overdose problem. Moreover, he reduced funding for universities along with student aid and imposed severe cuts to education (Armstrong, 2018; Beattie, 2018; Monsebraaten and Ferguson, 2018). The extreme cuts to public programs disproportionately impacted poor and marginalized populations living in the province.

In 2019, Ford proposed a series of measures aimed at restructuring Ontario's health system, including the dissolution of the 14 regional health agencies known as the LHINS (local health integration networks), replacing them with five oversight bodies. The LHINS were responsible for channelling funding from the Ministry of Health to a range of local health services including hospitals, community health centers, long-term care homes and other institutional health providers. When developed, the LHINS were specifically dispersed across the province to ensure regional access and local input into health care decision-making. Ford depicted the LHINS as representing a "very expensive oversight third body intermediary that increased administration" (Crawley, 2019a). Ford also proposed a 27 percent budget reduction that would consolidate the 35 regional public health boards into ten oversight bodies (Shelley, 2022). These public health boards were responsible for a range of issues including: chronic diseases, food safety, immunizations, infectious diseases, substance abuse, and school health. They typically included a mix of local politicians, community leaders and medical professionals appointed by local councils who were often vocal about government inaction and ineffective responses to health crises facing the province. Despite Ford's framing of the changes as part of the modernization of public health, some experts such as Shelley (2022), argue that it was double-speak for dismantling public services. According to a former public health board member, "Ford wants to get rid of the public boards because they give him grief. When the province introduces stupid medical policies, the boards oppose it" (Interview #6, September 3, 2022). Although the proposed changes were temporarily halted due to the COVID-19 pandemic, talks are ongoing to reintroduce the measures. Critics of the plan argue that the amalgamation of health care agencies and the consolidation of public health boards will have a detrimental effect on the delivery of health care services and weaken local input into health care decision-making.

In response to the broad austerity measures, protests erupted across the province delivering a blow to Ford's approval ratings. The Ontario Health Coalition mounted rallies against the proposed People's Health Care Act (O'Neil, 2019). In the education sector, students, teachers, and parents mounted a series of rallies to protest cuts.

Post-secondary students filled the streets expressing dissent against the termination of the Ontario Student Assistance Program (OSAP). On May 1, 2019, the day known as International Worker's Day, labor groups called for a general strike against Ford with demonstrations organized in 26 cities across the province (*Kawarthanow*, 2019). Others launched protests against the undermining of climate change provisions. By the end of 2019, Ford's approval ratings had plummeted; a mere 20 percent of voters continued to view Ford favorably (Grenier, 2021). Then COVID-19 hit.

COVID-19, LOCKDOWNS AND FORD'S PRAGMATIC APPROACH

With the COVID-19 pandemic, Ford quickly shifted gears, toning down his neoliberal and brash public persona. He presented himself as a professional statesman who listened to medical experts and took serious steps to lock down the province and curb the spread of the pandemic. Over the successive waves of the pandemic, he imposed the longest continuous lockdown in the world on Toronto. Ford regularly appeared on television wearing a mask in public while expressing his concern for all those affected. He championed frontline workers whom he claimed were risking their lives. When medical reports indicated that marginalized communities, especially those living in low-income and racialized neighborhoods located in suburban areas of major cities, had higher rates of COVID-19 infection, he took action by providing additional resources and establishing mobile vaccine clinics in the identified hotspots (Crawley, 2021). During the pandemic, in October 2021, he reversed his wage freeze and increased the minimum wage to \$14.35, with an additional increase to \$15 in January 2022, the year of his second election. He continuously expressed his concern for working families and regularly spoke of how "I gotta protect anyone who is not working, they have mortgages to pay, rent to pay" (Fawcett, 2020). This distinguished him from other populist leaders in Canada and internationally. During the pandemic, when other leaders dismissed scientific evidence and downplayed the importance of the pandemic, he imposed strict lockdowns despite growing opposition from segments of the business class. In an attempt to relate to Ontarians who were feeling divided over the government's pandemic strategy, Ford acknowledged his own daughter's public opposition to these measures. He strategically expressed empathy for those experiencing family pandemic polarization, while holding steadfast to his government's masking and vaccine mandates (Crawley, 2022). He adopted a pragmatic approach that was devoid of the ideological anti-science rhetoric espoused by other Canadian premiers such as Jason Kenny of Alberta and Scott Moe in Saskatchewan.

His populist appeal bounced back to a record high of 74 percent by May 2020 (Druzin, 2020). His measured response and support for social assistance during the pandemic occurred alongside more subtle neoliberal policies that often occurred under the radar or received minimal exposure in the press. In many ways, the pandemic operated as a screen that masked more in-depth cuts to social supports. He quietly started to undermine the power of school boards and laid the ground for future privatization of online learning. As the number of deaths were growing in long-term care homes, he further dismantled public health care across the province. Yet, he skillfully created the appearance of a politician deeply concerned with the welfare of the people. To further his appeal among his constituents, he announced that if elected a second term, he would increase the minimum wage to \$15.50 (DeClerq, 2022).

WEAKENING DEMOCRACY AND CENTRALIZING THE PREMIER'S POWER

In the lead up to the 2022 election, Ford further sought to erode democratic process by invoking Section 33 of Canadian Charter of Rights and Freedoms notwithstanding to curb political opposition. The notwithstanding clause allows provinces, territories, and the federal government to temporarily override or derogate from sections of the charter. Once invoked, the legislation protects provinces from judicial review, allowing them to enact policies that would, otherwise, contravene the charter. Ford initially introduced an act in 2021 to restrict third-party ad spending but the act was struck down by the Ontario courts for unconstitutionally violating freedom of expression during election. He responded by introducing the Protecting Elections and Defending Democracy Act, which invoked the notwithstanding clause, allowing the government to impose strict restrictions on third-party election financing during the lead up to the 2022 elections. In an interview, Professor McDougall described this as an unconstitutional “nuclear option” that undermined free speech by limiting the expression of unions and other groups critical of Ford’s government (McKenzie-Sutter, 2021). In the June 2022, Ford won a second majority election with 41 percent of the popular vote and 83 of the 124 seats of the seats. The second place New Democratic Party won a mere 31 seats (Paez, 2022).

In 2022, he again invoked the notwithstanding clause to preemptively remove educational assistants’ rights to strike. Bill 28, Keeping Students in Class Act, used the notwithstanding clause to enforce back-to-work legislation and limit salary increases. The act set fines of up to \$4,000 per day for individuals and \$500,000 for unions that disobeyed the order (King, 2022). The bill backfired as some unions that had

supported Ford's election, particularly those in construction, threatened to pull their support. In response, Ford revoked the legislation.

Ford's antiestablishment position and degrading of democratic institutions is further illustrated through his laws boosting strong mayor powers. In 2022, Ford passed the Strong Mayors, Building Homes Act, and the Better Municipal Governance Act, which increased the powers of mayors in the largest cities of Ottawa and Toronto. Mayors in those cities could "bring forward or veto matters relating to certain prescribed provincial priorities" (Legislative Assembly of Ontario, 2022). Although the "prescribed" priorities have yet to be determined, the act provides mayors with new regulatory oversight over council bylaw decisions. The Better Municipal Governance Act reduced the required support to pass bylaws to a mere one-third of city council. According to Zach and Horak (2022), the act "rolls back almost 400 years of democratic development premised on checks and balances between executive and legislative authority—all in the name of a narrow property development agenda masquerading as a housing affordability plan."

HOLLOWING OUT EDUCATION THROUGH MODERNIZING THE CLASSROOM

The following further elaborates on Ford's strategic use of overt and subtle measures to undermine public education. Ford's government deliberately hollowed out the province's public education system through fiscal austerity measures and underspending. In Canada, education is under provincial jurisdiction. He created a crisis in education that could only be solved through so-called modernization of the classroom, which opened the door to creeping privatization. He treated school trustees, school boards and teachers' unions as adversaries. One of Ford's signature moves was to bypass educational bodies, such as school boards and unions, and appeal directly to "the people," specifically parents. Connecting directly with the people and bypassing intermediaries, is a well-known populist strategy (Mazzoleni and Bracciale, 2018). Additionally, the government employed populist and clientelist strategies to advance the neo-liberalization of education.

Once in office, the Ford government worked quickly to put its mark on reconfiguring public education. It immediately cancelled the elementary school sex-ed curriculum that was brought in by the outgoing Liberal government and reduced its curriculum commitments on reconciliation. The government brought in a plan called Education that Works for You—Modernizing Classrooms (Office of the Premier, 2019), which created openings for the privatization of education. The plan included fiscal austerity measures and underspending that weakened the educational sector

and at the same time helped to reinforce the Ford government's myth about an educational crisis that needed to be fixed. Among the more controversial elements of the plan was a new requirement that students take four online courses at the secondary school level, a proposal that would transfer part of students' education from the classroom to the internet (Office of the Premier, 2019). Another part of the plan involved the increase of high school class sizes from an average of 22 to 28 students. Since this is an average size, some schools would find themselves with up to 35 students per class. The net effect of these reforms would be a reduction in the number of teachers. Then education minister, Lisa Thompson, justified the changes by claiming that, "bigger class sizes make students more resilient," and that students are currently "lacking coping skills and they're lacking resiliency" (Powers, 2019). These changes were to occur alongside a \$1 billion cut to the \$24 billion education budget (Paul, 2018). In Toronto alone, in 2019–2020 the Toronto District School Board's budget was cut by \$67.9 million, with a loss of 300 jobs, reduced resources and programs (King, 2022).

In response, protests erupted across the province. Teachers' unions, teachers, parents, and students opposed the increased class sizes and other reforms. High school students organized a province-wide walkout on April 4, 2019. More than 100,000 students took to the streets. Two days later, on April 6, about 10,000 parents, teachers and students protested at Queens Park (Chen, 2019). The protests sent a message and Premier Ford was temporarily compelled to hold off on some of the changes. In fact, the government retracted the proposal for four mandatory online high school courses, changing it to only two optional online courses.

The move to online learning was one reflection of Ford's larger plan to commercialize education through eLearning (*Press Progress*, 2021). Online courses were to be administered by Ontario's public television networks, TVO in English and TFO in French, referred to as the Independent Learning Centre (ILC). According to Annie Kidder, the executive director of People for Education, the move was designed to remove online learning from school boards (*Press Progress*, 2021). Effectively, classroom teachers were to be replaced with ILC, and "there's no real teacher learning or limit on class sizes with the ILC currently" (Bocking, 2022; *Press Progress*, 2021). The plan was to commercialize education and offer e-learning courses under a "global development strategy" to Ontario's private schools as well as internationally as a revenue generator (Bocking, 2022). The commercialization of education raises questions related to accountability. Ontario school boards are governed by an elected board of trustees for a four-year term. School boards are accountable to the public whereas the ILC is not.

BYPASSING INTERMEDIARIES AND APPEALING TO PARENTS

During the 2018 election campaign, Ford vowed to enact a Parent Bill of Rights that would empower parents by providing them with direct input into educational planning. Following the election, then education minister, Lisa Thompson, announced the creation of a Public Interest Committee that would advise on all educational matters. She professed that the committee would ensure, “unprecedented parental consultation into Ontario’s curriculum” (Office of the Premier, 2018). She launched a province-wide consultation process and issued a press release that read “Ontario’s Government for the People Respecting Parents by Holding Unprecedented Consultation into Education Reform” (Office of the Premier, 2018). Some 7,036 public submissions were received by the government, a process that cost approximately \$1 million, but the results were never officially released (DeClerq, 2020; *Press Progress*, 2019). In time, a leaked document entitled, “Class Size Consultation Document” reported that 70 percent of people who were consulted opposed Ford’s plan to raise class sizes (DeClerq, 2020). Despite the government’s posturing about empowering parents through the Parent Bill of Rights and public consultations, both initiatives fell by the wayside. Since then, there has been no other widespread parental consultation. Yet, as described below, the government is continually signalling that parent voice and parent’s concerns are driving their educational policy choices.

In line with his strategy of appealing directly to parents, Ford adopted a new style of direct messaging through media, a strategy that bypassed and undermined institutional consultation and prior information sharing with school boards, teachers’ unions, and other educational administrative bodies. When secondary school teachers launched rotating strikes in 2020, after failed bargaining negotiations, Ford’s government skillfully issued media messages stating their concern for parents. The education minister, Stephen Lecce, was often heard making statements like “parents need to know,” “I want to reassure parents,” “parents have little tolerance for,” and “we are listening.”

A press release was issued entitled “Government Stands with Parents and Kids During Union-Led Strike Actions in Schools” (Office of the Premier, 2020). Parents were positioned as the victims of teachers’ job actions, and the government represented itself, discursively and monetarily, as an ally representing the needs of parents at the negotiation table. It also announced financial compensation of up to \$60 to support parents during school closures associated with labor disruptions (Martin-Robbins, 2020). This cash transfer was an effective populist clientelist strategy that aimed to buy political favor by reinforcing divisions: the government and parents versus greedy unionized teachers.

With its strategic use of media to control the message, the Ford government bypassed, weakened, and undermined teachers unions, school boards and school board trustees, whose purpose was to reinforce and defend good quality public education. One teacher, a 25-year veteran from Waterloo region, stated in an interview, “Rather than showing up at the negotiation table with unions, the minister of education was negotiating in the media, so having a cable package came in handy” (Interview #3, August 15, 2022). Unions and teachers often heard about the latest government proposals at the same time as the public, through news outlets. A Toronto School Board trustee was similarly frustrated by the minister of education’s preference to communicate not only labor issues, but all school policy matters related to the pandemic, via the media. The trustee expressed that “as elected school board trustees, we felt this was a move to cut us out, to weaken our roles and our positions” (Interview #10, September 20, 2022).

POPULIST EDUCATIONAL CASH TRANSFERS TO PARENTS

During the pandemic and into the fall of 2022, the Ford government began a trend of shifting funds from public education to individual parents. In a tweet, Education Minister Lecce said “safety and parental choice will guide the way forward” for the post-pandemic education system (Reeve, 2020). Cash transfers for education seemed to be the go-to strategy for the Ford government. This can be seen in two other types of educational initiatives that shifted learning from the classroom to the private sector. In the first one, launched in the spring of 2022, the Ministry of Education released the Ontario Learning Recovery Action Plan for Students to facilitate “learning catch-up” in language and math. The 72 school boards in the province were enlisted to announce and distribute government funds for this initiative. These tutoring supports shifted learning from the classroom to the private tutor and were dependent on parents to navigate the program and the transportation. The second pandemic recovery learning plan, called the Plan to Catch Up, was announced during the provincial budget of August 2022. The amount of \$365 million was earmarked for the program. Parents could apply for direct financial support of \$200 (or \$250 for children with special needs) for tutoring costs or to purchase resources to supplement student learning (Rushowy, 2022). While schools boards continued to face budget cuts, the government introduced a series of populist cash transfers to parents (Tranjan, 2023), purportedly to assist with education support, however, we argue that it was a move to increase privatization of public education.

Creeping privatization characterized by a slow and steady dismantling of public education is evidenced in the strategies used by Ford to ostensibly remediate issues

in public education. Under the direct education payments policy of 2022, parents were being told that they have “free choice” to determine how to supplement their children’s education. However, the monies available under these direct education payment initiatives were minimal (Bocking, 2022). Nevertheless, the impact, in terms of creeping privatization, is significant. In an interview, a provincial politician stated, “By accepting these direct transfers, Ontarians are participating in, and literally buying into the privatization of education” (Interview #12, September 26, 2022). Similarly, the Ontario Teachers’ Federation (OTF) argued that the provincial cash transfers “could be a means to gradually overcome the historic unpopularity of public subsidies for private education in Ontario (Bocking, 2022). Additionally, the direct education payments policy shifts to parents the responsibility for learning, by tasking them with finding tutors for their children.

UNDERFUNDING AND WEAKENING OF PUBLIC-SCHOOL BOARDS

The fiscal austerity measures to school boards were extensive and severely impacted the quality of education in Ontario. Political economist and senior researcher with the Canadian Center for Policy Alternatives, Ricardo Tranjan, calculates that school boards should have received total funding of “\$27 billion in 2021–22 to maintain real per-student funding at 2017–18 levels. Instead, they received \$25.4 billion, or \$1.6 billion less, in today’s dollars” (2022). Moreover, the Ontario Financial Accountability Office reported that during COVID-19, the Ford government deliberately underspent approximately \$900 million. While funds were earmarked in the budget to support education in areas such as programming, staffing, school repairs, HVAC and AC installations, the government choose to undercut spending (Thompson, 2022). The withholding of money, as president of the Ontario Secondary School Teachers Federation, Karen Littlewood, points out, occurred while the school system was “understaffed and facing a growing, multi-billion-dollar repair backlog” (Thompson, 2022). These financial figures tell the story of a public institution that was being starved and weakened at all levels of operation from staffing, programming, and infrastructure to bolster the appearance of an educational sector in financial crisis.

In keeping with their playbook, the minister of education continued his attempt to promote the optics of “concern for parental voice” and “student achievement” by introducing a new bill Better Schools and Student Outcome Act, 2023. It provides the government with wide-ranging new legislative powers¹ over school boards to

¹ The Better Schools and Student Outcomes Act, 2023 includes the following: increasing accountability and transparency of school boards across the province; putting in place reforms to establish standardized

micro-manage them and sell-off school property, while they are being underfunded. Paul (2023) argues that a more accurate naming of the bill should be the Further Reduction of School Boards' Ability to Function Act. Based on Tranjan's (2023) calculation and taking inflation into account, "school boards will receive, on average, \$1,200 less per student in the 2023–24 school year than what they received in 2018–19." The Ford government's consistent and sustained fiscal austerity, and the stripping of school boards' powers, is undermining and hollowing out public education.

CONCLUSION

In this article, we outlined how Premier Ford's unique neoliberal populist appeal departs from the more ideological perspectives espoused by other right-wing leaders. Doug's Ford's support was bolstered by attacking his political rivals whom he depicted as the "out of touch" political and cultural urban elite that bloated government expenditures. Rather than holding steadfast to ideological right-wing perspectives, Ford espouses a demagogic pragmatic stance that allowed him to cultivate a wide and diverse base of support including people from different ethnic and racial backgrounds as well as new immigrants. In part, he built on the work he did with his brother Rob to advance the appeal of Ford Nation across the province. As a pragmatic politician, when met with significant resistance, Ford's strategy has been to step back, pivot and re-launch. Reversing the mandatory four online high school courses to two optional courses is one example. His pragmatism also allowed him to shift his persona and approach during the pandemic. He imposed strict lockdowns, mandated masks and supported vaccinations while professing his concern for families struggling to make ends meet. This helped to soften his approach and raise his popularity, while dodging questions about the hollowing out of public services. This brand of pragmatic populism was a contributing factor to securing a second majority government in the June 2022 provincial elections. It is also important to note that voter turnout fell to a record low of 43 percent (Paez, 2022).

As a neoliberal populist, Ford used his legislative powers to weaken democratic processes. As described in the article, the invoking of the notwithstanding clause to limit third party election financing in 2021, the preemptive use of the notwithstanding clause to prevent a strike by CUPE workers, and the passing of strong mayor power are all significant examples of how the Ford government has used its power to

processes and expectations for boards of trustees, directors of education and supervisory officers; maximizing capital assets of boards to build schools faster and utilize school capacity; strengthening teacher training and oversight and improving disciplinary processes; and creating opportunities for greater parental involvement.

undermine democratic processes. From the outset in 2018, the Ford government stated that the preceding Liberal government was responsible for overspending and causing a spiraling \$15 billion provincial deficit.² He drew on the rhetoric to legitimate the implementation of fiscal austerity measures in education and health, the freezing of minimum wage and capping public sector increases at one percent. While the claim of a \$15 billion budget deficit was exaggerated (Crawley, 2019b), it became the foil used to push for a slow but gradual turn towards privatization and the hollowing out of public institutions. For example, Ford's government strategically underfunded and undermined institutions, such as the LHINS, public health boards and school boards, that challenged his neoliberal policy measures.

In the article, we draw particular attention to how the Ford government has advanced the neoliberalization of education. The Ford government was effective in spinning a fiscal crisis in education that he, in part, created by shifting monies out of the sector in order to legitimize creeping privatization. To achieve its ends, the government drew on well-known populist strategies and bypassed intermediaries, including school boards and teachers' unions, and worked through the media to appeal directly to the people, in this case the parents. It also commandeered clientelist strategies through populist educational cash transfers and parental choice to justify diverting critical resources away from public institutions and toward direct payments to citizens. The strategies adopted to restructure public education are emblematic of Ford's broader neoliberal populist tactics, which are hollowing out our democratic institutions and weakening democratic processes both at the provincial and the municipal level.

ACKNOWLEDGEMENT

The author names are in alphabetical order. Both authors equally shared in the writing of this article. We thank Oriana Perezcano and Miranda Perezcano who worked as a research assistants for this project. We are indebted to the Laurier Center for the Study of Canada for funding both students through the Copps Scholar program to work on this project. This work was also supported by the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC) under Grant 430-2016-00800. We wish to acknowledge and thank Dejan Guzina for sharing his expertise on populism. A special thank you to Pino Esposito for his knowledge on Public Education and for

² In 2019 the Ontario Public Accounts had published a different version of the financial situation and the Ontario deficit was at \$7.4 billion (Crawley, 2019b). Similarly, in 2021–2022 the government had projected a deficit of \$13.5 billion but finished with a surplus of 2.1 billion (CBC News, 2022).

reading various drafts of this paper. We are grateful to all our interviewees who took time to share their experiences and insights on government policies.

BIBLIOGRAPHY

ALBO, GREG and BRYAN EVANS, eds.

- 2019 *Divided Province: Ontario Politics in the Age of Neoliberalism*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

ALOZZI, RANEEM

- 2019 "York Region Pride Organizers Say Doug Ford's Appearance Tool Them by Surprise," <https://www.thestar.com/news/gta/2019/06/15/premier-doug-ford-marches-in-york-pride-parade.html>, accessed in October 2022.

ARMSTRONG, TIM

- 2018 "Premier Ford's Troublesome Track Record," <https://www.thestar.com/opinion/contributors/2018/12/17/premier-fords-troublesome-track-record.html>, accessed in October 2022.

BEATTIE, SAMANTHA

- 2018 "The Winners and Losers of Ontario Premier Doug Ford's Spending Cuts So Far," https://www.huffingtonpost.ca/2018/12/21/doug-ford-cuts_a_23624751/, accessed in December 2021.

BENZIE, ROBERT

- 2021 "Doug Ford Doubled Down on Comments About 'Hard Working' New Canadians," <https://www.thestar.com/politics/provincial/2021/10/19/doug-ford-doubles-down-on-comments-about-hard-working-new-canadians.html>, accessed in October 2022.

BOCKING, PAUL

- 2022 "Schools, Austerity and Privatization in the Pandemic Era," <https://educationactiontoronto.com/articles/schools-austerity-privatization-in-the-pandemic-era/>, accessed in April 2023.

BRATT, DUANE, RICHARD SUTHERLAND, and DAVID TARAS

- 2023 *Blue Storm: The Rise and Fall of Jason Kenny*, Calgary, University of Calgary Press.

BRENNER, NEIL and NIK THEODORE

2003 *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America Western Europe*, New Jersey, Wiley-Blackwell.

BRUBAKER, ROGERS

2019 "Populism and Nationalism," *Nations and Nationalism*, vol. 26, no. 1, pp. 44-66.

BUDD, BRIAN

2020 "The People's Champ: Doug Ford and Neoliberal Right-Wing Populism in the 2018 Ontario Provincial Election", *Politics and Governance*, vol. 8, no. 1, pp. 171-181.

CBC (CANADIAN BROADCASTING CORPORATION) *NEWS*

2022 "Ontario Records \$2.1B Surplus Despite Projected Deficit for Fiscal Year," <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/ontario-surplus-public-accounting-1.6593362>, accessed in October 2022.

2020 "Ontario Court Strikes down Doug Ford's Mandatory Anti-carbon Tax Gas Pump Stickers," <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/carbon-tax-gas-pump-stickers-ford-struck-down-1.5712981>, accessed in April 2023.

2019 "Ford Marches in York Pride Parade Amid Criticism of Decision to Skip Toronto Event," <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/doug-ford-pride-parade-york-toronto-1.5177262>, accessed in April 2023.

CHEN, RACHEL

2019 "What Exactly Is Happening to Ontario's Education System? What You Need to Know," <https://www.chatelaine.com/news/doug-ford-education-changes-ontario-cuts/>, accessed in May 2022.

COHN, MARTIN R.

2019 "Doug Ford's \$30 Million Carbon Tax Fight Is Money Down the Drain but it Keeps his Brand Afloat," <https://www.thestar.com/politics/political-opinion/2019/07/03/doug-fords-30-million-carbon-tax-fight-is-money-down-the-drain-but-it-keeps-his-brand-afloat.html>, accessed in April 2023.

CRAWLEY, MIKE

2022 "There's Division 'In my Own Family' over COVID-19 Rules, Doug Ford Acknowledges," <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/ontario-covid-19-doug-ford-family-krista-vaccine-mandates-1.6351008>, accessed in April 2023.

- 2021 "What's Behind Ontario's Abrupt Shift toward Vaccinating Everyone in COVID-19 Hotspots," <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/ontario-covid-19-vaccine-hotspots-postal-code-1.5979774>, accessed in December 2022.
- 2019a "Ford Government Poised to Dissolve Regional Health Agencies, Sources Say," <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/lhin-ontario-doug-ford-local-health-integration-networks-1.4980509>, accessed in October 2022.
- 2019b "Ontario's Deficit Was \$7.4B Last Year — Far Lower than the Ford Government Claimed it Was," <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/ontario-deficit-update-1.5282527>, accessed in December 2020.

DECLERQ, KATHERINE

- 2022 "Ontario Promises 5-cent Minimum Wage Increase in October," <https://toronto.ctvnews.ca/ontario-pcs-to-increase-minimum-wage-to-15-50-if-re-elected-in-june-1.5849224>, accessed in April 2023.
- 2020 "Most People Who Took Part in Public Consultations Did Not Want Larger Class Sizes," <https://www.cp24.com/most-people-who-took-part-in-public-consultations-did-not-want-larger-class-sizes-1.4835473>, accessed in July 2022.

DOOLITTLE, ROBYN

- 2014 *Crazy Town: The Rob Ford Story*, Toronto, Penguin Canada.

DRUZIN, RANDI

- 2020 "Public Approval for Ontario premier Doug Ford Soars Amid a Pandemic: The once polarizing Canadian leader has mixed empathy with transparent decisiveness to fight the coronavirus, political observers say," <https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2020-05-07/ontario-premier-doug-fords-approval-soars-in-fight-against-coronavirus>, accessed in October 2022.

ERL, CHRIS

- 2021 "The People and the Nation: The 'Thick' and the 'Thin' of Right-wing Populism in Canada," *Social Science Quarterly*, vol. 102, no. 1, pp. 107-124.

ERL, CHRIS, BENJAMIN FOREST, and MIKE MEDERIOS

- 2022 "'Reckless, Cavalier, Dismissive, Petty and Vengeful?': The Impact of Municipal Constituency Changes on Candidate Diversity," *Political Geography*, vol. 99, no. 1, pp. 1-12.

FAWCETT, MAX

2020 "Doug Ford's Surprising Turn," <https://www.macleans.ca/opinion/doug-fords-surprising-turn/>, accessed in October 2022.

FORD, ROB and DOUG FORD

2016 *Ford Nation: Two Brothers, One Vision: The True Story of the People's Mayor*, Toronto, Harper Collins.

FORDE, SYDNEY L.

2022 "Ontario's Right-Wing Populism 'Will Cost You': A Propaganda Analysis of Ford's Sticker Act and Canadian Journalism's Response," *Canadian Journal of Communications*, vol. 47, no. 2, pp. 337-359.

GILL, JESSICA

2021 "Unpacking the Role of Neoliberalism on the Politics of Poverty Reduction Policies in Ontario, Canada: A Descriptive Case Study and Critical Analysis," *Social Sciences*, vol. 10, pp. 485.

GRENIER, ERIC

2021 "Polls Suggests the Ontario Premier's Pandemic Honeymoon is Over," <https://www.cbc.ca/news/politics/grenier-ford-polls-1.5996751>, accessed in October 2022.

KAWARTHANOW

2019 "Protests against the Ford Government are Taking Place in 26 Cities Across Ontario on Wednesday," <https://kawarthanow.com/2019/04/27/may-1st-general-strike-against-ford/>, accessed in October 2022.

KEIL, ROGER

2002 "Common-Sense. Neoliberalism: Progressive Conservative Urbanism in Toronto, Canada," *Antipode*, vol. 34, no. 3, pp. 578-601.

KING, DEBBIE

2022 "Toronto School Board Trustees Matter Now More than Ever," <https://educationactiontoronto.com/articles/toronto-school-board-trustees-matter-now-more-than-ever/>, accessed in October 2022.

KIPFER, STEFAN and PARASTOU SABERI

- 2014 "From Revolution to Farce? Hard-right Populism in the Making of Toronto," *Studies in Political Economy*, vol. 93, no.1, pp.127-152.

KISS, SIMON J., ANDREA PERRELLA, and ZACHARY SPICER

- 2020 "Right-wing Populism in a Metropolis: Personal Financial Stress, Conservative Attitudes, and Rob Ford's Toronto," *Journal of Urban Affairs*, vol. 42, no. 7, pp. 1028-1046.

LEGISLATIVE ASSEMBLY OF ONTARIO

- 2022 "Bill 3, an Act to Amend Various Statutes with Respect to Special Powers and Duties of Heads of Council," 1st session, 43rd Legislature, Ontario 71 Elizabeth 22.

LEVINSON-KING, ROBIN

- 2021 "Toronto Lockdown – One of the World's Longest?" <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-57079577>, accessed in October 2022.

LEWSEN, SIMON

- 2020 "Populism Isn't Always Xenophobic: Just Ask Ontario's Premier," <https://foreignpolicy.com/2020/07/14/canada-ontario-populism-doug-ford/>, accessed in October 2022.

LUCCISANO, LUCY and PAULA MAURUTTO

- 2022 "Neoliberalismo y políticas conservadoras en Toronto," in Graciela Martínez-Zalce and Camelia Tigau, eds., *Canada y sus paradojas en el siglo XXI*, tomo II, Mexico City, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), pp. 127-160.

MARTIN-ROBBINS, KAREN

- 2020 "Ontario Announces Compensation for Parents for Costs Due to Teacher Strike," <https://www.sachem.ca/news-story/9809233-ontario-announces-compensation-for-parents-for-costs-due-to-teacher-strike/>, accessed in June 2022.

MAZZOLENI, GIANPIETRO and ROBERTA BRACCIALE

- 2018 "Socially Meditated Populism: The Communicative Strategies of Political Leaders on Facebook," DOI: <https://doi.org/10.1057/s41599-018-0104-x>, accessed in April 2023.

MCDOWELL, TOM

- 2021 *Neoliberal Parliamentarism: The Decline of Parliament at the Ontario Legislature*, Toronto, University of Toronto Press.

McKENZIE-SUTTER, HOLLY

- 2021 "Ford's Use of Notwithstanding Clause for Third-party Ads Law May Backfire: Experts," <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/notwithstanding-clause-ontario-doug-ford-1.6063720>, accessed in April 2023.

MONSEBRAATEN, LAURIE and ROB FERGUSON

- 2018 "Ontario Government Scraps Basic Income Pilot Project, Limits Welfare Increases to 1.5 Per Cent," <https://www.thestar.com/news/queenspark/2018/07/31/ontario-government-scraps-basic-income-pilot-project-limits-welfare-increase-to-15-per-cent.html>, accessed in October 2022.

MORGAN, ANTHONY

- 2018 "Populism and Racism in Two Ontario Elections," <https://policyalternatives.ca/publications/monitor/populism-and-racism-two-ontario-elections>, accessed in April 2023.

MUDDE, CAS

- 2007 *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.

MUDDE, CAS and CRISTOBAL R. KALTWASSER

- 2017 *Populism: A Very Short Introduction*, New York, Oxford University Press.

MÜLLER, JAN-WERNER

- 2016 *What is Populism?*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

OFFICE OF THE PREMIER

- 2020 "Government Stands with Parents and Kids During Union-Led Strike Actions in Schools," <https://news.ontario.ca/en/release/55328/government-stands-with-parents-and-kids-during-union-led-strike-actions-in-schools>, accessed in August 2022.
- 2019 "Education that Works for You - Modernizing Classrooms," <https://news.ontario.ca/en/backgrounder/51531/education-that-works-for-you-modernizing-classrooms>, accessed in August 2022.

- 2018 "Ontario's Government for the People Respecting Parents by Holding Unprecedented Consultation into Education Reform," <https://news.ontario.ca/en/release/49921/ontarios-government-for-the-people-respecting-parents-by-holding-unprecedented-consultation-into-education-reform>, accessed in August 2022.

OLIVER, JOSHUA

- 2018 "Doug Ford Owes Ontario Poll Victory to his Economic Message," <https://www.ft.com/content/6a7b93be-6afa-11e8-ae1-39f3459514fd>, accessed in April 2023.

O'NEIL, LAUREN

- 2019 "Thousands Storm Queen's Park to Protest Doug Ford's Cuts to Health Care," <https://www.blogto.com/city/2019/04/thousands-gather-toronto-protest-doug-fords-cuts-healthcare/>, accessed in October 2022.

PAEZ, BEATRICE

- 2022 "Morning Update: Doug Ford's Progressive Conservatives Win Second Majority," <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-morning-update-doug-fords-progressive-conservatives-win-second/>, accessed in October 2022.

PAUL, WILLIAM

- 2023 "The Better Schools and Student Outcome Act: Crushing what's Broken," <https://educationactiontoronto.com/articles/the-better-schools-and-student-outcome-act-crushing-whats-broken/>, accessed on May 2023.
- 2018 "A First Step Towards Privatization?," <https://educationactiontoronto.com/articles/education-funding-guide-a-first-step-towards-privatization/>, accessed in May 2022.

POWERS, LUCAS

- 2022 "Ontario's Progressive Conservatives Sail to 2nd Majority, NDP and Liberal Leaders Say They Will Resign," <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/ontario-election-2022-results-ford-horwath-del-duca-1.6473595>, accessed in May 2023.
- 2019 "Fact-checking Lisa Thompson's Controversial Comments on Class Size in Ontario," <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/lisa-thompson-metro-morning-class-sizes-1.5069114>, accessed in June 2022.

PRESS PROGRESS

- 2021 "Doug Ford's Government Wants TVO to 'Commercialize' Online Learning Content Designed for Ontario Schools," <https://pressprogress.ca/doug-fords-government-wants-tvo-to-commercialize-online-learning-content-designed-for-ontario-schools/>, accessed in May 2022.
- 2019 "Five Ways Doug Ford Has Worked Against Public Education," <https://pressprogress.ca/five-ways-doug-ford-has-worked-against-public-education/>, accessed in June 2022.

REEVE, KATE

- 2020 "Doug Ford Is Using the Pandemic to Decimate Public Schools," <https://readpassage.com/doug-ford-is-using-the-pandemic-to-decimate-public-schools/>, accessed in May 2022.

RUSHOWY, KRISTIN

- 2022 "Ontario Students Struggling with Math, Testing Reveals — Province Announces \$200 Payouts, 'Action Teams'," <https://www.thestar.com/politics/provincial/2022/10/20/covid-19-pandemic-hit-math-achievement-the-hardest-ontario-eqao-testing-shows.html>, accessed in October 2022.

SHELLEY, JACOB

- 2022 "The End of Public Health in Ontario," <https://healthydebate.ca/2022/04/topic/end-public-health-ontario/>, accessed in October 2022.

SILVER, DANIEL, ZACK TAYLOR and FERNANDO CALDERON-FIGUEROA

- 2020 "Populism in the City: The Case of Ford Nation," *International Journal of Politics, Culture and Society*, vol. 44, no. 1, pp. 1-2.

SORENSEN, ERIC

- 2019 "Analysis: Western Alienation Is Very Real in Alberta and Saskatchewan," <https://globalnews.ca/news/6084080/analysis-western-alienation-alberta-saskatchewan/>, accessed in October 2022.

THOMAS, MARK P.

- 2020 "For the People? Regulating Employment Standards in an Era of Right-wing Populism", *Studies in Political Economy*, vol. 101, no. 2, pp. 135-154.

THOMPSON, MITCHELL

- 2022 "Doug Ford Quietly Reduces Education Spending by Nearly a Billion Dollars Last Year," <https://pressprogress.ca/doug-ford-quietly-reduced-education-spending-by-nearly-a-billion-dollars-last-year>, accessed in April 2023.

TRANJAN, RICARDO

- 2023 "Inflation-adjusted School Funding Down \$1,200 per Student since the Ford Government Came to Power," <https://monitormag.ca/articles/inflation-adjusted-school-funding-is-down-1-200-per-student-since-the-ford-government-came-to-power/>, accessed in April 2023.
- 2022 "The Straight Answer: Education Funding in Ontario Has Dropped since 2018," <https://monitormag.ca/articles/the-straight-answer-education-funding-in-ontario-has-dropped-since-2018>, accessed in October 2022.

WEYLAND, KURT

- 1999 "Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe", *Comparative Politics*, vol. 31, no. 4, pp. 379-401.

ZACH, TAYLOR and MARTIN HORAK

- 2022 "Strong Mayor Powers in Ontario Are a Gross Violation of Democratic Principles," <https://policyoptions.irpp.org/magazines/december-2022/strong-mayor-powers-in-ontario-are-a-gross-violation-of-democratic-principles>

Shifting Boundaries of Control: The Quebec and Vermont-New York Border in the Trump Era and Beyond

Cambio en las fronteras de control: la frontera Quebec con Vermont-Nueva York a partir de la era de Trump

LAURA MACDONALD*

JEFFREY AYRES**

ABSTRACT

This article reviews the shifting practices of control along the border New York–Vermont border in the United States and Quebec in Canada during and since the election of the Trump administration in the United States. The authors argue that this period saw an increase in detention, deportation and securitization on both sides of the border, despite the differences in the political orientations of the Canadian and U.S. governments. Drawing on recent developments in border theory, the article explores the ways in which the northern U.S. border has become increasingly politicized and securitized. The Trump administration’s anti-migrant policies led to a rapid increase in the numbers of asylum seekers crossing the Canada-U.S. border into Quebec in an irregular fashion at Roxham Road in northern New York state. The intense political response to this situation in Canada and especially Quebec eventually resulted in the renegotiation of the Safe Third Country Agreement between the two countries. In the same period, in the northern United States, there was an increase in surveillance and targeting of migrants through the enforcement of international checkpoints 100 miles south of the territorial border. The article demonstrates how both states attempted to contain the movements of “undesirables,” thus restricting the mobility of certain individuals.

Key words: border control, securitization, detention and deportation, Trump administration, Safe Third Country Agreement, Canada-U.S. Border.

RESUMEN

Este artículo expone las prácticas por las que ha habido un cambio de control a lo largo de la frontera entre los estados de Nueva York y Vermont, en Estados Unidos, y Quebec en Canadá

** Department of Political Science and the Institute of Political Economy, Carleton University, Ottawa; Laura.Macdonald@carleton.ca

** Department of Political Science and International Relations and director, Center for Global Engagement, St. Michael’s College, Vermont; jayres@smcvt.edu. We wish to thank James Patriquin for his research support. We also thank William Walters for his helpful comments, as well as the anonymous reviewers for this journal. The research for this article was financially supported by the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada, grant number 435-2017-0871.

durante y a partir de la elección de la administración de Donald Trump. Los autores afirman que durante ese periodo se dio un incremento en la detención, deportación y medidas de seguridad a ambos lados de la frontera, a pesar de las diferencias en las orientaciones políticas de los gobiernos canadiense y estadounidense. Se hace un recuento del desarrollo reciente de la teoría de la frontera, a partir del cual el artículo explora las maneras en que la frontera norte de Estados Unidos cada vez está más politizada y con mayores controles de seguridad. Las políticas antimigrantes de la administración de Trump llevaron a un rápido incremento en las cifras de quienes buscan asilo cruzando la frontera Canadá-Estados Unidos hacia Quebec de manera irregular por Roxham Road, al norte del estado de Nueva York. La intensa respuesta política a esta situación en Canadá y especialmente en Quebec ha tenido como resultado la renegociación del Acuerdo sobre Tercer País Seguro entre ambas naciones. Durante el mismo periodo, al norte de Estados Unidos hubo un aumento de vigilancia y persecución de migrantes mediante el reforzamiento de los puntos de revisión internacionales cien millas al sur de la frontera territorial. El artículo demuestra cómo ambos Estados aspiran a contener los movimientos de los “indeseables”, aunque se restrinja la movilidad de determinados individuos.

Palabras clave: control de la frontera, securitización, detención y deportación, administración de Trump, Acuerdo de Tercer País Seguro, frontera Canadá-Estados Unidos.

INTRODUCTION

The only time I remember feeling hope in recent years was when we made the decision to come to Canada. We would seek safety there, since we could not do so in the U.S. We were hopeful about the future. But Canada turned us away and delivered us to our jailers. Now, there is no hope.

—A man in immigration detention in the U.S. after being rejected by Canada under the Safe Third Country Agreement. He is separated from his wife who is also detained. (Canadian Council for Refugees —CCR—, 2018)

On Monday, November 20, 2017, only days before the celebration of Thanksgiving in the United States, the Trump administration announced that it was ending Temporary Protected Status (TPS) for Haitians, a humanitarian program that had allowed nearly 60,000 Haitians to live and work in the United States since a devastating earthquake hit Haiti in 2010. Scholarly and policy literature has largely focused on the implications of the Trump administration’s rhetoric, executive orders, arrests, detentions and deportations on the southern U.S. border with Mexico. However, decisions affecting TPS status of individuals in the United States had an unexpected result: a

dramatic surge of tens of thousands of people seeking to leave the United States and crossing the border into Canada in between official border crossings, especially along the New York–Vermont and Quebec border, and filing for asylum in Canada. The increased policing and securitization along this stretch of the northern border, along with heightened media coverage and public sensitivity to illegal border crossings, is just one aspect of the changing nature of the Canada-U.S. border. Over the past few years, especially during the Trump administration, the northern U.S. border has become a space for contentious politics, claims-making and militarized responses, with state agencies clashing with refugee and immigrant rights group. Border policing has also expanded well beyond the international legal boundary, and irregular migrant crossings both to and from Canada into the United States are on the increase.

This article reviews what is herein referred to as shifting practices of control along the political dividing line between New York–Vermont and Quebec. It begins with the Trump administration (2016–2020) in the United States, and continues onto the Biden administration (2020–2024), alongside the three governments of the Justin Trudeau Liberals in Canada (elected with a majority in 2015, and two minority governments in 2019 and 2021). We draw upon a variety of primary and secondary sources, including government announcements and statistics, legal cases and media reports. We argue that this period saw changing patterns of detention, deportation and securitization on both sides of the border that fit a much more widespread international pattern of the disaggregation and delocalization of borders.

The first section provides a brief discussion of current research that focuses in particular on borders as processes of securitization that demarcate, differentiate and exclude, whereby border policies serve specific political projects that are often about who does and doesn't belong in a country. The second section provides a brief history of bordering practices in North America, with a focus on the period following the North American Free Trade Agreement (NAFTA) of 1994 and the attacks of September 11, 2001. In this period, policies were adopted that sought to accelerate the movement of goods and services and certain categories of people to enhance commercial transactions across the continent, while at the same time purportedly protecting national territory by identifying, sorting and excluding certain individuals and groups of people from crossing the border. The third section reviews recent border policies in both Canada and the United States between 2016 and 2023. We show how bordering and rebordering trends along the border between New York–Vermont and Quebec are reflective of larger political projects and political goals in Canada and the United States, with a particular focus on the impact of the Canada-U.S. Safe Third Country Agreement (STCA) of 2001. As this policy displays, the politics of immigration and border control differ on each side of the border, reflecting different political rationales.

Nonetheless, policies in this microregion display how governments on both sides of the border have attempted to contain the movements of “undesirables,” thus restricting the mobility of certain individuals and stoking reactionary politics and xenophobic populism.

THEORIZING SHIFTING BOUNDARIES OF CONTROL

Scholarship on borders has been shaped by particular world orders, widely shared international narratives, and specific political-historical moments. During the Cold War (1945–1990), borders were problematized as a means of separation and territorial control, serving to demarcate legal international boundaries, separating regions from each other. In Europe especially, borderlines were reconstructed to delimit spaces and territories after the devastation of the two world wars, while at the same time, regional blocs were developed to “surpass the territorial rigidity of nation-state” and promote cross-border trade and investment (Mattiuzi de Souza, 2018: 249). In the post-Cold War era, borders and regions became sites of filtering and sorting of people, goods and services, as borders became intertwined with political economy of neoliberal globalization, the post-Cold War unipolar moment-shaped “Washington consensus,” and widespread and uncritical acceptance of TINA—There Is No Alternative to the market and capital (Widdis, 2021). Widdis has argued that “under current dialectical conditions of globalization and increased demands for security, borders are no longer just symbols of sovereignty and national histories; they are evolving into new forms and as such are taking on new functions” (2019: 573). The increased acceptance and awareness of global interconnectedness shaped by innovations in communications technology and transportation that accelerated transnational exchanges encouraged the emergence of a multiplicity of state and non-state actors, issues and discourses relevant to the purported erosion of borders. For Mattiuzi de Souza, borders became “strategic poles in the public-private rush to attract capital” as they became “assets to expand markets and acquire a relevant role in the global economy,” (2018: 252) filtering and sorting capital, products, information and people.

More recently, border studies have been evolving in a time of destabilization in the world order, characterized by a wide variety of global vicissitudes, including deepening inequalities that have given rise to populism, xenophobia, racism, and nativism, which are all shaping border politics. Mattiuzi de Souza argues that “the return of borders as important boundaries to protect national territories” coincides with these proliferating “global occurrences,” reflecting as well growing demands for multi-scale governance and the agency of multiple actors, and marking the “return of borders

as important boundaries to protect national territories" (2018: 255). Bordering practices are often reactions to the accumulation of unresolved crises at the global level, which play out regionally within border spaces through a political logic that demands greater securitization and control, policing and militarization. Research on border securitization has highlighted the ways in which borders create societies characterized by exclusion and insecurity, with clear messaging through border security policies of who does and does not belong (Garry, 2013). Cross-border cooperation agreements that have emerged in the post-Cold War era in both Europe and North America, for example, have been disrupted by securitization imperatives that reflect power struggles between federal and sub-federal units as well as political, electoral and ideological competition (Dupeyron et al., 2023). As argued by Konrad and Correa-Cabrera (2020), the ongoing processes of rebordering and deterritorialization of control illustrate changing border policy, with competing processes of globalization and securitization redefining membership for example in the border regions of Canada, the United States and Mexico (Correa-Cabrera and Konrad, 2020). Borders increasingly serve a multiplicity of functions of control and exclusivity—from security functions, to societal sorting, to identifying and excluding people—and this logic of control is delocalizing and disaggregating away from the original legal international boundaries that demarcated the territorial separation between sovereign states (Brennan, 2018; Cooper and Perkins, 2014; Gulzau et al., 2021). It is through border practices and policies either removed from or still at the border, that "key decisions are made about who is 'legitimate' and who is 'illegitimate,' who is 'trusted' and who is 'risky,' who can be allowed to cross freely and who is excluded" (Peoples and Vaughan-Williams, 2010).

Walters has referred to this disaggregation of the border today as a form of "remote control" that both excludes and decongests: capturing and relocating people to keep them from reaching or crossing legal territorial borders before they are able to make asylum claims, and at the same time clearing out border spaces to accelerate the movement of approved people and goods (Walters, 2006; Lahov and Guiraudon, 2000). The disaggregation of security and control along borders illustrates what Smith and Banerjee have characterized as "states behaving badly"—marked by changes in state policies and activities from "liberal to illiberal practices"—the cumulative activity of which undermines the peremptory norms of the International Refugee Regime (Smith and Banerjee, 2014). Hyndman and Mountz (2008) refer to this as *neo-refoulement*, referring "to a geographically based strategy of preventing the possibility of asylum through a new policy of forced reform," thus restricting access to jurisdictions that, in principle, provide protection to refugees. As Walters writes, borders "are becoming more and more important not as military or economic practices but as spaces

and instruments for the policing of a variety of actors, objects and processes whose common denominator is their ‘mobility,’ or more specifically, the forms of social and political insecurity that have come to be discursively attached to these mobilities” (Walters, 2006: 188). The changing practices of border control at the Quebec-New York–Vermont border illustrates these tensions between control and mobility, as well as increased efforts to control the movement of individuals viewed as undesirable or threatening to traditional conceptions of political community membership.

HISTORICAL CONTEXT:

BORDERING AT THE CANADA-U.S. DIVIDE

In the early 20th century, borders in northern North America had a dual character as a result of the specific character of U.S. dominance and exceptionalism and various Canadian responses to U.S. hegemony. On the one hand, the trope that characterized the Canada-U.S. border as “the world’s longest undefended border” (Nicol, 2012: 139) was endlessly repeated. Border crossing was relatively fluid for most travellers (no passport was required for citizens of either country at the land borders), and there was widespread cooperation between the two countries on trade, defense, the environment, and other issues. At the same time, argues Nicol, the meaning of the Canada-U.S. border was discursively reinforced on the Canadian side: that border “has always been rationalized by nationalistic, securitized and hegemonic discourses, even at the same time that cooperation and partnership discourses gloss diplomatic conversations” (2012: 142).

On the southern side of the border, as time went on, the American state has become “more nationally defined, more cloistered by borders,” while on the northern side, the Canadian imaginary portrayed the border as a wall to protect the nation from potential incursions—whether military, economic or cultural. Canadians had less reason to fear military incursions than Mexicans, who had lost half of their national territory in the early 19th century to the expansionist logic of Manifest Destiny. Still, despite the veneer of partnership, many Canadians advocated the entrenchment of the 49th parallel as a form of protection of nationhood. Daniel Drache, from an economic nationalist perspective, captures this perspective in his warning, “Canadians need to reflect long and hard about the border as a moat for security and as a boundary marker for identity and citizenship” (2004: 12). And these discursive representations resulted in the implementation of a range of economic nationalist policies, particularly under the governments of Pierre Elliot Trudeau. Of course, discursive

constructions of the border were never homogenous, and diverse opinions prevailed on both sides of the border and particularly between English and French Canada.

This construction of the border as serving to protect and separate was partially replaced toward the end of the 20th century with the rise of the parallel and intersecting forces of globalization and regionalization. The Canada-U.S. Free Trade Agreement, followed shortly by NAFTA, which liberated transnational flows of money, goods and ideas, gave rise to new approaches to borders. Triumphalist neoliberal accounts heralded globalization as being about breaking down borders, as the spread of commerce gave rise to a “borderless world” (Andreas, 2003: 1). At the same time, regional economic blocs heightened the “filtering character of borders—opened to capital, products and information; closed for individuals of peripheral regions” (Mattiuzzi de Souza, 2018: 253). The closure role was much more prevalent at the southern U.S. border, as the 1990s saw several efforts to crack down on the entry of Mexicans in response to an anti-immigration backlash. Thus, somewhat paradoxically, NAFTA, designed to reduce barriers to the flow of trade, hardened the border to the passage of migrants (Gilbert, 2012: 203).

Up to 9/11, the quiet 813-kilometer-long stretch of the border which separates Quebec from the states of New York, Vermont, New Hampshire and Maine, was long virtually invisible in geopolitical terms, acting as an “invisible line” in some places, and has received less academic analysis than many other parts of the border (Phaneuf, 2013:112). This region has been marked historically by frequent migratory flows. Early on, African Americans fled slavery through the Underground Railroad, part of which passed through the border in this area (many of whom later returned to the United States after the Emancipation Proclamation of 1862) (Bourgeon et al., 2017: 142-46). This northward form of mobility was subsequently replaced by a southward flow of Québécois migrants seeking employment. In 1900, French Canadians represented 30 percent of the textile workers in Massachusetts, and 60 percent in New Hampshire and Maine (Wade: 41, cited in Bourgeon et al., 2017: 145). Southward movement of Quebecers was thus shaped by economic conditions on both sides of the border: high levels of unemployment in Quebec and labor demand in the booming northeastern economy of the United States (Bourgeon et al., 2017). Phaneuf notes that in the 1930s, the communities on the two sides of the border were more integrated than today (2013: 115). For most of the 20th century, however, the two nation states’ bordering practices have increasingly obstructed borderlanders’ mobility and interrupted narratives of shared identities.

The increase of cross-border trade that resulted from NAFTA elevated strain on the Canada-U.S. border. U.S.-Canada trade grew from US\$174 billion in 1988 to US\$447 billion in 1999, mostly transported by 18,000 trucks that crossed the border

every day, concentrated in a few major crossings, such as the Champlain, New York / St Bernard-de-Lacolle Quebec crossing along highway 87 south of Montreal. In the Canada United States Partnership (CUSP) process, launched by Prime Minister Jean Chrétien and President Bill Clinton in 1999, local communities along the border and industry stakeholders expressed frustration with the inadequate infrastructure and staffing compared to the increased demands. Big business pushed for the seamless movement of goods and (selected) people across the border and viewed the border as a “nuisance” impeding the fast movement of parts necessary for just-in-time delivery systems (Clarkson, 2008: 373-5). The Canadian border was viewed with complacency, and “barely policed” by U.S. officials focused on what was constructed as migration threat from Mexico (Andreas, 2003: 8). As of 2003, Andreas reports, only 334 agents policed the much longer northern border, compared to more than 9,000 agents at the southern border.

This phase ended abruptly with the 9/11 attacks, and the U.S. response, which led to the “rebordering” of North America (Coleman, 2003; 2007), and the partial “Mexicanization” of the U.S.-Canada border (Andreas, 2003). Suddenly, the northern border was portrayed as the major source of threat to the United States’ security because of the alleged laxity of Canadian immigration and refugee policies, even though none of the al Qaeda militants who were involved in the 9/11 attacks had entered the United States from Canada.¹ The Canadian government responded swiftly to the economic threat posed to Canadian interests by increased U.S. border control measures. Within weeks of the attacks, the Canadian government negotiated a “Smart Border Accord” with their American counterparts, which in addition to commitments to pursue increased information sharing, preclearance, shared border facilities, common standards, etc., also included measures to share information on asylum seekers to “identify potential security and criminality threats and expose ‘forum shoppers’ who seek asylum in both systems” (USDOS, 2002). In addition, the Smart Border Accord includes a reference to the “Safe Third Country Agreement” (STCA) also signed by the two countries in 2002 to manage the flow of asylum claimants at official land border ports of entry, which came into effect in December 2004.

Article 4(1) of the STCA states: “[t]he Party of the country of last presence shall examine, in accordance with its refugee status determination system, the refugee status claim of any person who arrives at a land border port of entry . . . and makes a refugee status claim” (Government of Canada, 2002). Even though the Smart Border

¹ The scare about the northern border was partly fueled by the isolated case of Ahmed Ressam, who was captured in December 1999 by U.S. Customs officials while driving from British Columbia to the state of Washington. Explosives were found in the truck of his car that he planned to use for an attack on the Los Angeles airport (Clarkson, 2008: 374).

Accord was negotiated as a response to the perceived security needs of the United States, Canada had attempted unsuccessfully in the 1990s to convince the United States to enter into such an agreement (Macklin, 2003: 2). While the agreement applies to both countries, it effectively limits the number of people making refugee claims in Canada, since would-be claimants are far more likely to travel by land through the United States to Canada to make a claim than in the opposite direction. The United States agreed to this request, despite the fact that it increases the numbers of individuals making refugee claims in the United States, in exchange for Canada's cooperation with other security measures (Cooper, 2018).

In 2000, one-third of Canadian refugee claimants were filed from the United States (Clarkson, 2008: 378). The *STCA* meant that Canada could turn away any individual who arrived at an official point of entry from the United States, preventing them from making a refugee claim in Canada, since the United States was considered a "safe country" to make such a claim. The Canadian government defended this measure based on the argument the United States had similar policies to Canada regarding refugee rights (even though Canada had historically been considerably more generous in accepting such claims).

The agreement had a dramatic impact on the number of refugee claims filed in Canada: In 2005, Canada received just over 4,000 claims at border points of entry, down from approximately 8,900 claims filed in 2004. According to the Canadian Council for Refugees, Colombians were most strongly affected, since the number of claims submitted by asylum-seekers from that country declined by more than half between January and November 2005. Most Colombians had entered the United States first before travelling to the Canadian border to apply for asylum (Cowger, 2017).

The dramatic changes in North American border policies after 9/11 had important repercussions in all three countries. The crisis intensified the notion of border as filter: open to the movement of "legitimate" goods and people but impermeable to those deemed "illegitimate" or "risky." The deployment of the discourse of smart borders and rhetorical references to openness masks the processes of securitization of the border that occurred in this period (Gilbert, 2012: 202). These changes had the effect of shifting the gaze of the American public to some extent away from perceived risks coming from the wave of Mexican migrants crossing the southern border and towards possible terrorists entering the U.S. through Canada as a result of the latter's so-called "lax" immigration laws.

These changes in the broader border control regime had specific impacts on the bordering practices in the formerly sleepy, somewhat peripheral Quebec-Vermont-New York subregion. The old practice of dragging an orange cone across the road in the evenings at some of the smaller border entry points to signal the closure of that

border passageway was discontinued as a result of alarmist depictions of this practice in the U.S. Congress (Andreas, 2005: 455). Larger numbers of guards were deployed to this area, even if the numbers were still much smaller than at the U.S.-Mexico border. Victoria Phaneuf describes “borderlanders” in northeastern Vermont as refraining from crossing the border in the post-9/11 period, and as expressing alienation from the behavior of border officials: border guards and regulations were described as being “from the Mexican border.” Northern U.S. borderland dwellers thus associated the southern border with dangerous conditions and strict regulation, and resented the transformation of what they viewed as their distinctive border culture (2013: 119).

SHIFTING PRACTICES AT THE QUEBEC-VERMONT-NEW YORK BORDER

Bordering practices in the Quebec-Vermont-New York state region have shifted again in a dramatic fashion over the last decade. As we highlight in this section, while U.S. concerns about security threats associated with the movement of people southward from Canada may not have entirely abated,² we also see shifting practices of control along the northern U.S. border that reflect the prioritization of different political projects in Canada and the United States (Boyce, 2018; Boyce and Miller, 2021; Coskan, 2013; Ayres, 2022). In Canada, citizens, politicians and media have grappled with different reactions and policies and ways of framing responses to the flow of migrants northward in response to Donald Trump’s anti-migrant policies. At stake are not just the human lives, dignity and futures of the tens of thousands of people who have been crossing the border to request asylum in Canada, but a carefully constructed political image of the Liberal government led by Prime Minister Justin Trudeau that is globally inclusive, multiculturally sensitive and welcoming to refugees fleeing persecution, warfare and seeking a better life. In the United States, on the other hand, a quite different political project was unfolding, one shaped by the pronouncements and policies of a Trump administration crafting a racist and xenophobic image of a United States under siege. While the anti-migrant, explicitly racist discourses abated after the election of President Joe Biden (2020-2024), the Biden administration maintained many of the policies of his predecessor, which limited the ability of asylum-seekers to make claims in the United States. The Trudeau government’s emphasis on openness and inclusion also came under stress with the rapid increase of asylum claimants

² Lybecker et al. show that there was a spike in *New York Times* coverage of policy issues related to the U.S.-Canada border for about a year after September 11, 2001, and a steady decrease in coverage of these issues from 2003 to May 2013 (2018: 540). The border thus regained its pre-9/11 invisibility in the eyes of most members of the American public in the years following the attack.

beginning in 2017, an increase that was heavily concentrated in one specific rural location, Roxham Road, a dead-end road in New York state that leads up to the Quebec border, near Hemingford, Quebec. The microregion of the New York–Vermont–Quebec border thus represents a contact point, and point of tension between two very different political systems, which themselves were reacting to changing flows of migrants.³

Evolution of Canadian Border Policies: Challenges to Safe Third Country

Tensions around asylum-seekers at the Canada-U.S. border was not an entirely new phenomenon. In October 2012, a *Globe and Mail* headline reported on “chaos at Quebec-Vermont crossing” with migrants hopping over unguarded entry points or driving through guarded crossings on outbound lanes as migrants, mostly from Roma communities in Europe, attempted to make refugee claims from inside Canada. As of October 26, there were 260 “illegal entries” and subsequent refugee claims at the Stanstead border station in Quebec (Leblanc, 2012). Following Trump’s election in 2016, however, increased numbers of migrants from diverse countries of origin began crossing overland into Canada in order to seek refugee protection. These refugee claimants were able to take advantage of a loophole in the STCA. Based on the wording of that agreement, border crossers who entered via a designated border crossing between Canada and the U.S. were returned by officials to the country they were traveling from, normally the United States. Those who crossed at other spots along the border between designated ports of entry, however, were not immediately sent back but apprehended by RCMP officers and taken to official entry points to process a claim legally.

This phenomenon became the subject of widespread debate in late 2016 when a slight increase in the number of refugee claims being filed in Manitoba occurred, mostly from individuals originally from Ghana and Somalia. The media covered dramatic stories of people risking their lives to cross the border between official checkpoints near Emerson, Manitoba, in the cold Canadian winter, through farmers’ fields. Notably, the impact of these irregular movements was highly localized but also shifting. By 2017, the main point of entry for irregular crossing by asylum seekers became Roxham Road in northern New York state.

The number of claims spiked in August 2017 when 5,712 people entered Canada irregularly to file asylum claims, mainly in Quebec. The province responded by opening Montreal’s Olympic Stadium to provide temporary housing. By 2018, Quebec

³ Thanks to William Walters for this suggestion.

crossings accounted for 18,518 of the total of 19,419 interceptions of irregular border-crossers by RCMP officials at the Canadian land border. New Brunswick, Ontario and Saskatchewan had zero migrants intercepted this way, Manitoba had 410 and British Columbia had 479. Irregular border crossing appears to have declined in the beginning of 2019, with 871 interceptions in Quebec in January compared to 1454 in January of 2018, and 800 in February compared with 1,486 in February of 2018. There were only 25 interceptions in the rest of the country in the first two months of 2019 (Government of Canada, 2018; 2019). The rate of acceptance of such refugee claimants also declined, Reuters reported, from 53 percent in 2017 to 40 percent in the first three months of 2018 (Samuel, 2018).

The rapid increase in claims at the Quebec-New York border was an unexpected outcome of the signing of the STCA in 2002 (Cooper, 2018). While this migrant flow was frequently characterised in the media and by politicians as illegal, migrants were in fact not breaking the law given that the 1951 Convention related to the Status of Refugees Status stipulates that refugees cannot be punished for entering a country with an irregular status, as long as they present themselves to authorities without delay in order to file their claim (Bourgeon et al., 2017: 148; Macklin, 2003). The reason why Roxham Road became the preferred site for border crossing was related to its proximity to airports in the northeastern U.S. states, and the relative ease of crossing the border at that spot, compared to the rigors of sites like Emerson, Manitoba. Social networks provided would-be refugee claimants with information about the route (Bourgeon et al., 2017: 151), just as songs and stories informed slaves about how to access the Underground Railroad in the 19th century. Critics also blamed Justin Trudeau for his public stance welcoming Syrian refugees with his famous 2017 Tweet, “to those fleeing persecution, terror & war...#WelcomeToCanada”. The shifting practices of STCA have signalled a rapid reversal in this welcoming stance.

The so-called loophole in the STCA became a political football in Canada. Former federal Conservative immigration critic Michelle Rempel called on the Liberal government to close the loophole and extend STCA to the whole border. Rempel discursively constructed refugee claimants as illegitimate and law-breakers: “Persons coming from a safe country and not directly fleeing persecution should not be able to ignore our laws and enter Canada illegally,” she wrote. “If they do, they should be charged” (Maloney, 2017). In the Tory leadership campaign in 2017, Kellie Leitch won applause from Conservative Party of Canada members for saying that those who cross the Canada-U.S. border illegally should be “detained, questioned, and sent back to the United States immediately” (Maloney, 2017). Another leadership hopeful, Maxim Bernier (who went on to form his own farther-right anti-immigration political party) further argued that if police and border guards failed to stop the flow of migrants,

"I would look at additional temporary measures, including deploying Canadian forces in troubled border areas" (Freeman, 2017).

Partly as a result of this fear mongering, which was amplified by media coverage, an August 2018 Angus Reid poll showed that two-thirds of Canadian believed that the arrival of people asylum in Canada had become a "crisis" (Shantz, 2019). Alarmingly, Quebec alt-right groups Storm Alliance and La Meute argued that the situation represented an "invasion" of Quebec by "illegals" at the border, and periodically held protests at Roxham Road holding the sovereigntist Patriote flag. Controversial far-right political activist Faith Goldy opposed the entry of migrants over land because she believed Canada was undergoing a "demographic and spiritual replacement that will see white people become a minority in the country within 25 years . . . And I believe that the Canadian populace should at the very least be asked who we want coming into our country—if for no other reason than we see what's happening across Europe . . . It's the emboldening of a new type of immigrant who seeks to change and indeed erase our history. And I, for one, won't stand for that" (Samuel, 2018).

Provincial politicians also reacted to the increase in refugee claimants with alarm. In 2017 Parti Québécois leader Jean-François Lisée called for the construction of a fence at Roxham Road, but also called on the federal government to rip up the STCA. When asked who would pay for the fence, Lisée joked, "the Mexicans." He later clarified that he was calling for the planting of a cedar fence, not a Trump-like wall (Canadian Press, 2018). In 2018, Ontario Premier Doug Ford, then-Quebec Premier Philippe Couillard and then-Manitoba Premier Brian Pallister issued a joint statement that called on the federal government to provide compensation to the provinces to their increased costs stemming from irregular migrants, and to speed up the adjudication process for claimant hearings.

The COVID-19 pandemic created a "state of exception" that allowed the Trudeau government to temporarily halt asylum claims at the Canada-U.S. border (Abu Alrob and Shields, 2022). Among the border control measures announced by the Trudeau government in response to the pandemic on March 16, 2020 was the policy of returning asylum seekers arriving to Canada in an irregular fashion to the United States. As a result, the number of asylum claimants intercepted by the RCMP at the Quebec land border declined from 16,660 in 2019 to 3,189 in 2020, almost all of whom (2,992) crossed before April 2020, i.e. before the ban was put in place (Government of Canada, 2019; 2020).

After the ban on the entrance of asylum claimants to Canada was lifted in December 2021, however, refugee claimants again began entering Quebec from New York in even greater numbers. From January to December 2022, there were 39,915 people intercepted by the RCMP at the Quebec land border (Government of Canada,

2022), a situation which raised new alarms among Canadian politicians and the media, especially in Quebec.

In response, on May 11, 2022, the Quebec government of François Legault asked the federal government to close the Roxham Road unofficial entry point, arguing that the province couldn't afford the services it provides to asylum seekers who cross the border in an irregular fashion. Legault's statement came during the Quebec provincial election campaign, in which immigration was a leading issue. The Canadian Council for Refugees (CCR) executive director Janet Dench noted, in response, that many of the migrants who had earlier crossed the border at Roxham Road had subsequently provided an essential labor force in the long-term care homes in Quebec (Serebrin, 2022). In February 2023, Quebec politicians expressed surprise after New York City mayor Eric Adams told the media that the city was providing free bus tickets to migrants heading toward the Quebec border to claim asylum there (Lawrie and Martel, 2023). New federal Conservative Party leader Pierre Poilievre also called on Trudeau to close the border: "If we are a real country, we have borders. And if this is a real prime minister, he is responsible for those borders," Poilievre said. "He's had six years since the influx began. It is his job to close the border and we're calling him to do it" (CTV News, 2023).

As a result of the political pressure it was experiencing, the Canadian government moved toward increased securitization of the border and entered into negotiations with the United States to address the situation. Trudeau appointed a new minister of Border Security and Organized Crime Reduction, Bill Blair, in August 2018, and in March 2019 Blair stated that he was in negotiations to close the "loophole" in the STCA. A new deal was secretly reached and signed by Canadian Immigration Minister Sean Fraser on March 29, 2022 and by U.S. Homeland Security Secretary Alejandro Mayorkas on April 15, 2022. The deal permitted Canadian authorities to turn back all refugee claimants to the United States (and vice versa), whether they arrived at an official port of entry or an irregular crossing. The deal was kept under wraps, however, and officials continued to tell the media and provincial authorities that no deal had been reached yet. In May 2022, after the deal was already signed, Prime Minister Trudeau said that "If we close Roxham Road, people will cross elsewhere. We have an enormous border, and we're not going to start arming or putting fences on it" (Bergeron, 2022). The secrecy was apparently justified by the length of time it would take for U.S. officials to consult with multiple U.S. agencies, which, they told the Canadians, would normally take 18 to 36 months, and could result in a "stampede" of people trying to reach the border if it was openly announced earlier. The implementation was eventually speeded up in order to be able to announce the agreement during Biden's planned March 2023 visit to Ottawa. In return for U.S. compliance around the timing,

Canada agreed to accept 15,000 more refugee claimants from the Western Hemisphere (Panetta and Ling, 2023). The negotiations resulted in an additional protocol to the original STCA, which states: “the provisions of the Agreement shall apply, *mutatis mutandis*, except Article 10 of the Agreement, to this Additional Protocol in respect of persons who, on or after the date this Additional Protocol enters into force, enter the territory of the receiving Party by crossing the land border between the ports of entry and make a refugee status claim within 14 days after such crossing” (Government of Canada, 2023).

Canadian Civil Society Responses

In contrast to the calls from government and opposition parties to “close the loophole” in the STCA, civil society groups at the federal, provincial and local levels have for years rejected the stigmatization of migrants and have called for an end to the policy. Amnesty International (AI) Canada and the Canadian Council for Refugees (CCR) have engaged in a protracted legal campaign to have STCA rescinded. First in 2007 and again in 2017, the CCR, AI Canada, and the Canadian Council of Churches challenged the legality of the STCA before the Federal Court of Canada. Both cases were successful but were later overturned on technical grounds by the Federal Court of Appeal. In these cases, CCR and AI Canada sought a declaration that the agreement was unlawful and represented a breach of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and international human rights and refugee law (Arbel, 2013). In a brief submitted to Immigration Minister Ahmed Hussen in May 2017, they argued that the application of the agreement “poses a significant threat to refugees in North America, by returning asylum-seekers to U.S. authorities despite well-documented failings in the U.S. refugee protection system. In so doing, Canadian practice currently violates both international and domestic norms.” They argued that the U.S. asylum system has long suffered significant problems, but that this situation was exacerbated under the Trump administration (Mazreku, 2019). Based on interviews with refugee claimants who had irregularly crossed the border into Canada, the organizations argued that most of these claimants left the United States because of perceived failings in the U.S. asylum system, xenophobic treatment, and fear that the human rights situation in the U.S. might deteriorate under the Trump administration (AIC / CCR, 2017).

In 2021, the Supreme Court of Canada agreed to hear the case regarding the constitutionality of the STCA. At the hearing in October 2022, the three organizations argued that the STCA violates refugee claimants’ rights under Sections 7 and 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. They submitted thousands of pages of

evidence “showing that the U.S. is not safe for all refugees,” including affidavits from academics, migration policy practitioners, and from people who have been sent back under the Safe Third Country Agreement to detention in the United States. According to a backgrounder prepared by CCR, the evidence filed “reveals the abusive nature of detention throughout the US. Detention is arbitrary and politically motivated, families are separated, conditions are appalling, medical care is inadequate and detainees are subject to sexual abuse” (CCR, 2018). The court has not yet delivered its judgement in on this case.

Civil society actors also vehemently denounced the expansion of the STCA with the additional protocol as violating international human rights law. CCR stated, for example, “Applying the Safe Third Country Agreement between Ports of Entry will not stop irregular crossings—it will simply make them more irregular, dangerous, and underground. We can expect to see an increased number of people hurt or even dying as they attempt risky routes across the border, including in deep winter. Unscrupulous smugglers will take advantage of the opportunity to make money out of people’s desperation” (CCR, 2023). CCR also questioned the wisdom and ethics of reaching such an agreement while the supreme court decision on the constitutionality of the STCA was pending.

U.S. Policies toward its Northern Border: Trump and Beyond

As these debates around border control were playing out on the Canadian side of the border, on the U.S. side, fear, control, power and insecurity shaped bordering processes with a clear agenda: to demarcate those who “belonged” from those who should be excluded from the coalescing political project under the Trump administration. While the U.S.-Mexico border has been for years a more visible site of the contradictions of post-NAFTA debordering and rebordering, the Canada-U.S. border has increasingly shown the strains and tensions associated with competing narratives (Muller, 2016), which “emphasize the openness and/or the transcendability of borders as a feature of globalization and accounts which draw attention to massive processes of securitized rebordering” (Rumford, 2006: 157). In particular, the New York–Vermont and Quebec border has thus evolved much more into a shifting space of policing and control, and has been affected by what Walters has described as “discourses about organized crime, global terrorism, undocumented migration and other dangerous mobilities that legitimate and organize this shift” (2006: 199).

As is well known, the discourses that signified the Trump administration’s plan to embrace a more outwardly nativist and ethnic and racially exclusionary political

project began well before the controversial policy pronouncements on immigration during Trump's first week in office. Appropriately, discourses focusing on fear and danger in the American homeland began on the day in June 2015 when Trump officially announced his candidacy for the presidency, declaring, "when Mexico sends its people, they're not sending their best . . . they're sending people that have lots of problems, and they're bringing those problems with us. They're bringing drugs. They're bringing crime. They're rapists. And some, I assume, are good people."⁴

From the moment of declaring in New York City his candidacy for president throughout what became a victorious presidential campaign during which time Trump popularized—although did not invent—the "Make America Great Again" slogan and the "Build That Wall" chant that usually accompanied his boisterous campaign rallies, to some of his later pronouncements such as "our country is full" designed to deter migrants from seeking asylum (Irwin and Badger, 2019), fearful discourse played a key role in shaping policy (Abrego et al., 2017). The dangerous and fear mongering characterization of undocumented immigrants—including presumably anyone from a predominantly Muslim country since Trump during his campaign called for "a total and complete shutdown of Muslims entering the United States," presaged the issuing of executive orders within the first week of his new administration, connected to U.S. immigration, deportation and enforcement policies. All of these executive orders drew links between undocumented immigration and threats to the American people—from crime, terrorism and job loss—yet provided little to no specificity on the actual problems with existing policies and how these orders would improve policy-making and immigration and refugee policy (Alboim and Aiken, 2017). These orders included: 1) Enhancing Public Safety in the Interior of the United States; 2) Border Security and Immigration Enforcement Improvements; and 3) Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States.

All three executive orders were issued in January 2017 immediately following Trump's inauguration, and built upon the exclusionary campaign rhetoric to shape policies at the core of the Trump administration's nativist political project. Notably, these orders had the fingerprints all over them of Stephen Miller, senior policy advisor to the president. Miller had evolved from a little-known congressional policy staffer to someone who, according to the Southern Poverty Law Center, should be credited with "shaping the racist and draconian immigration policies of President Trump," including the family separation policy, the Muslim ban and ending the Deferred Action for Childhood Arrival (DACA) program (SPLC, 2023). The first two orders had significant implications for securitized bordering and rebordering along the U.S.-Mexico and U.S.-Canadian borders. The first ordered law enforcement agencies in

⁴ Quoted from the full text of Donald Trump announcing his presidential bid (Trump, 2015).

the United States to aggressively act to remove all undocumented migrants, even those not previously convicted of a crime, which was a notable change from the emphasis on removal during the Obama administration. The second, focused on fulfilling Trump's central campaign promise of building a wall between the United States and Mexico, limiting due process rights of asylum seekers, and broadening and expediting the detention of immigrants and removal with limited rights of appeal. While the third executive order went through several changes and was ultimately upheld in revised form by the U.S. Supreme Court in 2018, all three orders significantly enhanced the deportation powers of key agencies within the Department of Homeland Security, including Immigration and Customs Enforcement (ICE) and its key agency empowered with making arrests—Enforcement and Removal Operations (ERO)—and the Customs and Border Protection (CBP) (Center for Migration Studies, 2017). Over 100,000 people a year are arrested by the ERO—more arrests annually than are carried out combined by the FBI, U.S. Marshalls and the Secret Service, with arrests skyrocketing by over 40 percent with the issuing of these executive orders (Ford, 2018; U.S. ICE, 2018). The expanded arrests and deportations under the Trump administration, while clearly nativist in a new way, were in fact part of a much larger expansion of a U.S. border control-security-industrial complex over the past several decades. Broadly, the budget to securitize the border increased over 24 times since 1986, with the number of individual agents increasing by over 600 percent (Massey, 2014), creating what Staudt has referred to as a “extraordinarily more complicated and dangerous” border control bureaucracy, the effects of which “have spilled over into the entire country” (2018: 67).

In particular, the last two years of the nativist political project of the Trump administration, shaped heavily by the multiplicity of global transformations, played out in the dislocation and disaggregation of the border and border policies along the New York and Vermont borders with Quebec in several controversial ways: 1) through the discourse and contested policy pronouncements threatening an end to Temporary Protective Status for migrants of certain countries; 2) through the increased visibility of the 100-mile internal checkpoint enforced by the CBP, and 3) through more aggressive detentions and arrests of undocumented immigrants by the CBP and ICE in Vermont. Together these examples highlight the way in which the northern border has continued to unfold as a contested site for economic integration yet social exclusion (Hellman, 2018), an expanding space for the battle for a specific kind of American identity, framed around race and ethnicity (Scott, 2019), and has “trumped” earlier liberal concerns with opening up the border. Much as Canada's Liberal government's decision to expand the Safe Third Country Agreement represents a different kind of border wall across the entire Canada-U.S. border (Mackler, 2019), the following examples from the United States further illustrate shifting boundaries of

border control and a disaggregation of border securitization remotely from the international legal border.

The Trump administration's move to reduce the number of foreigners eligible to remain in the U.S. under temporary protection status is one example of the shifting boundaries of control that reflected not only the increasingly nativist political project at the center of the administration, but also a policy shift inexorably tied to the exponentially growing impacts of global climate change. At the start of the Trump presidency, individuals from ten affected countries living in the United States were covered by TPS status—El Salvador, Haiti, Honduras, Nepal, Nicaragua, Syria, Yemen, Somalia, Sudan and South Sudan—and months into his presidency, Trump's secretary of Homeland Security announced plans to terminate TPS for six countries—El Salvador, Haiti, Honduras, Nepal, Nicaragua, and Sudan—and extend TPS for Somalia, South Sudan, Syria, and Yemen. Of these ten countries, seven have been affected by environmental disruptions and degradation, major reasons for the TPS designation, which certainly, for an administration doubtful of the effects of climate change, set a dangerous precedent (Klein, 2017).

Moreover, for many of the tens of thousands potentially affected by the elimination of TPS—and for others interpreting the Trump administration's move as part of a broader set of immigration policies designed to raise questions about whether the United States remained committed to being a destination for the world's dispossessed (Ring, 2017)—this shifting stance on TPS provoked the upsurge in irregular border crossings into Canada especially along the New York–Vermont and Quebec border. While the former administration's posture on TPS was challenged by politicians and immigrant and human rights groups, an April 2019 court ruling seemed to support critics' charges that the administration was motivated more by nativist politics than the conditions on the ground of the affected countries. The ruling by a federal judge of the Eastern District of New York created a temporary injunction preventing the Department of Homeland Security from eliminating TPS status for Haitians, arguing that "a TPS termination should not be a political decision made to carry out political motivations," with the plaintiff's alleging that the decision to end TPS designation for Haitians was linked to the president's "racially discriminatory attitude toward all brown and black people" (Charles, 2019).

Enforcement of Internal Checkpoints 100 Miles from the Canadian Border

Practices of "remote control" disaggregated from the international legal boundary between Canada and the United States have been illustrated through enforcement of

international checkpoints 100 miles into the United States. Agents of the Department of Homeland Security (DHS) routinely make decisions regarding the legitimacy or illegitimacy, or trustworthiness or riskiness of individuals, implementing bordering processes that filter, sort and exclude. Agents currently are legally empowered to stop vehicles within 100 miles of the border, and search private land within 25 miles of the border (Goldbaum, 2019; U.S. CBP, 2019). Such practices illustrate exceptionally well the operationalization of “remote control”—where the expanded securitization functions of the border are increasingly delocalized and focused on policing, detaining and relocating “mobilities” not in immediate proximity to the international legal border (Walters, 2006; Maddux, 2017).

CBP officers have been known to board Greyhound busses without a warrant in Vermont, and have stood outside bus doorways inquiring about citizenship status in Burlington, Vermont (a distance of less than 50 miles) prior to allowing passengers to board (Hewitt, 2018; Page, 2018). The American Civil Liberties Union of Vermont (ACLU-VT), submitted a series of Freedom of Information requests in 2012 to federal agencies, discovering that DHS had drawn up plans for creating eight-acre permanent border control checkpoints, many as much as 100 miles from the Canadian border, along the north-south interstates in Vermont, New Hampshire and Maine (ACLU-VT, 2013a). Later the same year, ACLU-VT released a new study titled “Surveillance on the Northern Border,” which detailed the extensive way the newest surveillance technologies are being implemented to track the movements of citizens of Vermont (ACLU-VT, 2013b). The ACLU report noted that because over 90 percent of Vermonters live within the 100-mile possible interior checkpoint zone, Vermont has become a “perverse Ground Zero in the accelerating surveillance society” (Picard, 2013).

While there is no evidence linking plans to expand interior checkpoints including in Vermont’s so-called “sanctuary status,” but in 2017 the U.S. Department of Justice identified Vermont and its largest city of Burlington as possible “sanctuary” jurisdictions, warning that the failure to comply with any immigration laws could result in lost federal funding (Page, 2018). After growing citizen complaints and continued remote checkpoints set up especially in Vermont and New Hampshire on Interstate 91, Vermont U.S. Senator Patrick Leahy co-sponsored with Washington U.S. Senator Patty Murray legislation called the Border Zone Reasonableness Restoration Act of 2018 to limit the CBP remote control and securitization abilities. Shortly after introducing this legislation, Leahy was joined by Vermont’s other two congressional representatives—U.S. Senator Bernard Sanders and Congressman Peter Welch—criticizing CBP plans to continue to set up interior checkpoints and releasing a joint statement that read in part:

We are concerned these interior checkpoints may result in warrantless searches that violate the constitutionally protected Fourth Amendment right to privacy for everyone in our country and will instill fear in our immigrant communities—regardless of an individual’s immigration status. We believe that inside our country the phrase “show me your papers” does not belong in the United States of America (Ring, 2018).

Actions by ICE and CBP agents have enacted border securitization policies that overtly single out certain groups, thereby creating a parallel social space of insecurity and precarity for those viewed worthy of scrutiny and exclusion. Over the past several years there has been a significant increase in the targeting, arrest and detention of undocumented immigrants in the New York–Vermont border region by ICE and CBP agents, as reported by the Swanton Border Control Sector, an area from the eastern border of New York, across all of Vermont, to the New Hampshire–Maine border. Importantly, the total number of undocumented people caught crossing from Canada to the U.S. in the Swanton sector reached its highest level in fiscal year 2018 since 2011: the CBP apprehended 736 people in fiscal year 2018, up from 449 in fiscal year 2017, including 142 families attempting to cross into the United States from Canada in fiscal year 2018 (Norton and Rodrigues, 2019). Yet, in addition to this increase in the capture and detention of illegal border crossing attempts from Canada to the United States, there has also been an increase in CBP and ICE arrests of undocumented immigrants in Vermont, with an increase in the Swanton sector from 291 to 449 for an increase of 54 percent in fiscal year 2017 (Dilawar, 2018). This increase in arrests of undocumented immigrants seems consistent with the Trump administration’s 2017 executive order, *Enhancing Public Safety in the Interior of the United States*, which eliminated the Obama-era focus on arresting undocumented immigrants with criminal convictions.

Perhaps again connected circumstantially to Vermont’s status as a “sanctuary state,” but more directly to recent political campaigns in Vermont designed to promote the human rights of undocumented immigrants, ICE and the CBP have appeared to target especially the state’s population of immigrant dairy farm laborers (Flores, 2017; Mares, 2019; Thompson, 2020). Workers and activists from the Vermont-based immigrant human rights group Migrant Justice have been detained, intimidated, harassed and arrested conspicuously coinciding with three recent campaigns to improve the well-being of undocumented laborers in Vermont. In 2013, Migrant Justice campaigned to pass the Vermont Driver’s Privilege card, which allowed state residents the opportunity to drive legally regardless of immigration status. In 2016, Migrant Justice collaborated in the drafting and passing of the Vermont Fair and Impartial Policing Policy, which prohibits discriminatory policing and law enforcement at the local and state level. And in 2018, Migrant Justice played a key role through its “Milk with

Dignity” campaign in lobbying Ben and Jerry’s ice cream business to improve the working conditions, wages and benefits of laborers in Vermont’s dairy industry (Dilawar, 2018; CIAS, 2019). A lawsuit was filed in November 2018 by ACLU-VT, the Center for Constitutional Rights, the National Center for Law and Economic Justice and the National Immigration Law Center on behalf of the plaintiffs Migrant Justice. According to the deposition, ICE and CBP agents of the Department of Homeland Security exhibited a pattern of retaliation against immigration activists with Migrant Justice and collaborated with the Vermont Department of Motor Vehicles (DMV) to obtain information on people with “South of the Border” names applying for driving privilege cards but profiled as undocumented immigrants (Holpuch, 2018; Mukpo, 2018). In October 2020, ICE settled with Migrant Justice, agreeing not to deport the activists who sued the agency after experiencing retaliation and arrest, and to inform ICE officers not to target migrants for “exercising First Amendment rights (Rathke, 2020).

Some anti-migrant measures have been rolled back under the Biden administration, but others have continued, sustaining a system of exclusion and insecurity for many migrants and asylum seekers (Chotiner, 2023; Narea, 2023). Capturing the sense of continuity in exclusionary immigration policy from one administration to the other, one asylum officer remarked, “At this point, I can’t tell the difference between the Biden immigration policy and Trump immigration policy” (Alvarez, 2023). Most notably, the Biden administration has maintained Title 42, the pandemic-era health policy adopted by the Trump administration in March 2020, which allows migrants and asylum seekers who cross the U.S.-Canada or U.S.-Mexico border to be expelled quickly. However, some of the more extreme anti-migrant measures adopted under Trump have been rolled back. The Biden administration added Myanmar and Venezuela to the list of those who may be able to apply for TPS, while extending benefits beyond 2022 for immigrants from nine other countries, and expanding eligibility for Haitians in light of the ongoing violence and unrest in that country.

CONCLUSION

This analysis has reviewed changing border and immigration policies on both sides of the Canada-U.S. border, which have been shaped by politicized security concerns whose origins reside in unresolved and growing global challenges of refugee resettlement and cross-border migration. Recent contributions to border theory have highlighted the ways in which borders have increasingly become sites of filtering and control. As we argue in this article, the border policies outlined above serve multiple, sometimes contradictory functions: to reinforce culturally and politically-constructed

conceptions of nationhood and belonging; to welcome certain groups designated as desired; to promote economic integration, and to reinforce security objectives against perceived threats from alien actors. As Leary has argued, while the international legal borders that separate the United States from Mexico and Canada are located in specific geographic places, the importance of the border and shifting border policies of control have become increasingly symbolic: people inside the borders and walls “share a pure American nationality, uncontaminated by anyone perceived to be ‘Latin American’ or otherwise ‘foreign’ . . . the wall in other words, is as much about who it keeps in as who it supposedly keeps out” (Leary, 2017: 146). Evolving border policies of control and securitization under the Trump administration and afterwards may not successfully deter migrants from seeking refuge and asylum, but these policies do, according to Andreas, “reinforce territorial identities, symbolize and project an image of state authority, and relegitimize the boundaries of the ‘imagined community’” (Andreas, 2018: 325).

In short, like the southern border, the northern U.S. border has also become contested site for the nativist, anti-immigration political project, where increased policing efforts at border control by the CBP and “remote control” by CBP and ICE are symptomatic of a broader disequilibrium in the current world order and the particular political-historical moment characterized by a global rise in xenophobia, right-wing populism, economic protectionism, deepening inequality and cross-border panic over mass migrations of people fueled by asymmetrical war and climate change.

While nativist rhetoric was flourishing in the United States under Trump, the Canadian government of Justin Trudeau initially engaged in a concerted effort to distance itself from the policies of the Trump administration and to portray itself as a kinder, gentler, more welcoming site for asylum seekers and other migrants. Nonetheless, as we have seen in this article, the Trudeau government continues to engage in policies that exclude would-be migrants crossing the northern U.S. border into Canada, resulting in the agreement between the U.S. and Canada that was announced in 2023 to extend the *STCA* to the entire land border. These converging border politics show that power struggles and ideological debates over securitization within both the United States and Canada between the federal and state/provincial governments and political parties are trumping human rights and international legal concerns about migrant safety and refugee resettlement.

BIBLIOGRAPHY

ABREGO ET AL.

- 2017 "Making Immigrants into Criminals: Legal Processes of Criminalization in the Post-IIRIRA Era," *Journal on Migration and Human Security*, vol. 5, no. 3, pp. 694-715.

ABU ALROB, ZAINAB, and JOHN SHIELDS

- 2022 "A COVID-19 State of Exception and the Bordering of Canada's Immigration System: Assessing the Uneven Impacts on Refugees, Asylum Seekers and Migrant Workers," *Studies in Social Justice*, vol. 16, no. 1, pp. 54-77.

ACLU-VT (AMERICAN CIVIL LIBERTIES UNION OF VERMONT)

- 2013a "Border Checkpoints that Aren't at the Border," September 24, <https://www.acluvt.org/en/news/border-checkpoints-arent-border>
- 2013b *Surveillance on the Northern Border*, http://www.vtlex.com/wp-content/uploads/2013/11/northern_border_report.pdf

ADEY, PETER

- 2012 *Borders, Identification and Surveillance: New Regimes of Border Control*, London, Routledge.

ALBOIM, NAOMI, and SHARRY AIKEN

- 2017 "Fortress USA and Policy Implications for Canada," *Policy Options*, <http://policyoptions.irpp.org/magazines/april-2017/fortress-usa-and-policy-implications-for-canada/>

ALVAREZ, PRISCILLA

- 2023 "It Feels Like Groundhog Day: Federal Officials Frustrated by Whiplash as Biden Turns to Trump-Era Policies," April 12, <https://www.cnn.com/2023/04/11/politics/biden-border-policies-trump/index.html>

AIC / CCR (AMNESTY INTERNATIONAL CANADA, and CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES)

- 2017 *Contesting the Designation of the U.S. as a Safe Third Country*, <https://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/stca-submission-2017.pdf>

ANDREAS, PETER

- 2018 "Borderless Economy, Barricaded Border," *NACLA: Report on the Americas*, vol. 50, no. 3, pp. 320-325.

- 2005 "The Mexicanization of the U.S.-Canada Border: Asymmetric Interdependence in a Changing Security Context," *International Journal*, vol. 60, no. 2. Spring, pp. 449-462, DOI: <https://doi.org/10.2307/40204302>
- 2003 "A Tale of Two Borders: The U.S.-Canada and U.S.-Mexico Lines after 9-11," in Peter Andreas and Thomas J. Biersteker, eds., *The Rebordering of North America*, New York, Routledge, pp. 1-23.

ARBEL, EFRAT

- 2013 "Shifting Borders and the Boundaries of Rights: Examining the Safe Third Country Agreement between Canada and the United States," *International Journal of Refugee Law*, vol. 25, no. 1, pp. 65-86.

AYRES, JEFFREY

- 2022 "Migrant and Refugee Precarity as a Double Movement: A Case Study of Dehumanization and Humanization on the Canada-U.S. Borderlands," in Reza Hasmath, Anna Kirova, Michael Frishkopf, and Yasmeen Abu-Laban, eds., *Ethics, Rights, Culture and the Humanization of Refugees*, Athabasca, Athabasca University Press.

BERGERON, ÉMILIE

- 2022 "Closing Border Crossing Won't Stop Asylum Seekers: PM," *The Globe and Mail*, May 14.

BOURGEON, MATHILDE, THALIA D'ARAGON-GIGUÈRE, and ÉLISABETH VALLET

- 2017 "Les flux migratoires à la frontière québéco-américaine," *Québec Studies*, vol. 64, pp. 141-56.

BOYCE, GEOFFREY

- 2018 "Appearing 'Out of Place': Automobility and the Everyday Policing of Threat and Suspicion on the U.S./Canada Frontier," *Political Geography*, vol. 64, pp. 1-12.

BOYCE, GEOFFREY, and TODD MILLER

- 2021 "An Anti-Latin Policing Machine: Enforcing the U.S.-Mexico Border along the Great Lakes and the 49th Parallel," in Natalia Ribas-Mateos and Timothy Dunn, eds., *Handbook on Human Security, Borders and Migration*, Northampton, Mass., Edward Elgar, <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781839108891/9781839108891.00014.xml>

BRENNAN, DENISE

- 2018 "Undocumented People (En)Counter Border Policing," *Migration and Society*, vol. 1, no. 1, DOI: <https://doi.org/10.3167/arms.2018.010114>

CCR (CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEES)

- 2023 "Statement on the Expansion of the Safe Third Country Agreement," <https://ccrweb.ca/en/statement-expansion-safe-third-country-agreement>
- 2018 "Why the U.S. Is Not Safe for Refugees: Challenging the Safe Third Country Agreement – Background," <https://ccrweb.ca/en/why-US-not-safe-challenging-STCA>

CANADIAN PRESS

- 2018 "PQ's Lisee Takes to Twitter to Adjust his Comments about a Fence Near the Quebec-New York Border," *The National Post*, April 25, <https://nationalpost.com/news/canada/pq-leader-jean-francois-lisee-wants-fence-built-near-quebec-new-york-border>

CIAS (CENTER FOR INTEGRATED AGRICULTURAL SYSTEMS)

- 2019 Madison, Wis., www.cias.edu

CENTER FOR MIGRATION STUDIES

- 2017 "President Trump's Executive Orders on Immigration and Refugees," <https://cmsny.org/trumps-executive-orders-immigration-refugees/>

CHARLES, JACQUELINE

- 2019 "New York Federal Judge Blocks Trump Administration from Ending TPS for Haitians," *Miami Herald*, April 11.

CHOTINER, ISAAC

- 2023 "Are Biden's Immigration Policies Stuck in the Trump Era?," *New Yorker*, March 2, <https://www.newyorker.com/news/q-and-a/are-bidens-immigration-policies-stuck-in-the-trump-era>

CLARKSON, STEPHEN

- 2008 *Does North America Exist? Governing the Continent After NAFTA and 9/11*, Toronto, University of Toronto Press.

COLEMAN, MATHEW

- 2007 "A Geopolitics of Engagement: Neoliberalism, the War on Terrorism, and the Re-configuration of U.S. Immigration Enforcement," *Geopolitics*, vol. 12, pp. 607-634.
- 2003 "The Naming of 'Terrorism' and Evil 'Outlaws': Geopolitical Place-Making After 11 September," *Geopolitics*, vol. 8, no. 3, pp. 87-104, DOI: 10.1080/14650040412331307722

COOPER, ANTHONY, and CHRIS PERKINS

- 2014 "Mobile Borders/Bordering Mobilities: Status Functions, Contemporary State Bordering Practices and Implications for Resistance and Intervention," in Catarina Kinnvall and Ted Svensson, eds., *Governing Borders and Security: The Politics of Connectivity and Dispersal*, London, Routledge.

COOPER, CELINE

- 2018 "A 'Safe Country' Dilemma for Canada," *Open Canada*, July 25, <https://www.opencanada.org/features/safe-country-dilemma-canada/>

CORREA-CABRERA, GUADALUPE, and VICTOR KONRAD, eds.

- 2020 *North American Borders in Comparative Perspective*, Tucson, Ar., University of Arizona Press.

COSKAN, MERT

- 2013 "'Illegal Aliens' and the Inconspicuous Geographies of U.S. Immigration and Border Policing within 100 Miles of the U.S.-Canada Border," M.A. thesis, Geography Department, Brock University.

COWGER, SELA

- 2017 "Uptick in Northern Border Crossings Places Canada-U.S. Safe Third Country Agreement Under Pressure," Migration Policy Institute, April 26.

CTV NEWS

- 2023 "Trudeau Knocks Poilievre's 'Simplistic' Call to Close Roxham Road," <https://www.ctvnews.ca/politics/trudeau-knocks-poilievre-s-simplistic-call-to-close-roxham-road-1.6284335>

DILAWAR, ARVIND

- 2018 "Border Patrol Arrests, Targeting of Immigrant Activists Rises Dramatically

in Vermont," April 24, <https://shadowproof.com/2018/04/24/border-patrol-arrests-targeting-immigrant-activists-rises-dramatically-vermont/>

DRACHE, DANIEL

2004 *Borders Matter: Homeland Security and the Search for North America*, Halifax, Fernwood.

DUPEYRON, BRUNO, ANDREA NOFERINI, and TONY PAYAN, eds.

2023 *Agents and Structures in Cross-Border Governance: North American and European Perspectives*, Toronto, University of Toronto Press.

FLORES, YOLANDA

2017 "Latino Farmworker Activism in Vermont: Migrant Justice/Justicia Migrante," *Latino Studies*, vol. 15, no. 4, pp. 1-6.

FORD, MATT

2018 "Dismantle the Department of Homeland Security," *The New Republic*, 21 February, <https://newrepublic.com/article/147099/dismantle-department-homeland-security>

FREEMAN, ALAN

2017 "'Build that Wall?' Some Canadians Are Calling for More Border Control, Too," *The Washington Post*, March 30, https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/as-aylum-seekers-flee-us-for-canada-opposition-politicians-call-for-curbs/2017/03/29/fdaf13f0-1492-11e7-bb16-269934184168_story.html

GARRY, AMY

2013 "The Securitisation of the Border: Are We Really Protected?" <https://www.e-ir.info/pdf/42219>

GILBERT, EMILY

2012 "Borders and Security in North America," in Jeffrey Ayres and Laura Macdonald, eds., *North America in Question: Regional Integration in an Era of Economic Turbulence*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 196-218.

GOLDBAUM, CHRISTINA

2019 "Trump Crackdown Unnerves Immigrants and Farmers Who Rely on Them," *The New York Times*, March 18.

GOVERNMENT OF CANADA

- 2023 Final text of the Additional Protocol to the Safe Third Country Agreement, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/mandate/policies-operational-instructions-agreements/agreements/safe-third-country-agreement/additional-protocol.html>
- 2022 Immigration and Citizenship, "Asylum Claims by Year – 2022," <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/asylum-claims/asylum-claims-2022.html>
- 2020 Immigration and Citizenship, "Asylum Claims by Year – 2020," <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/asylum-claims/asylum-claims-2020.html>
- 2019 Immigration and Citizenship, "Asylum Claims – 2019," <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/asylum-claims/asylum-claims-2019.html>
- 2018 Immigration and Citizenship, "Asylum Claims – 2018," <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/asylum-claims/asylum-claims-2018.html>
- 2002 "Final Text of the Safe Third Country Agreement," <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/mandate/policies-operational-instructions-agreements/agreements/safe-third-country-agreement/final-text.html>

GULZAU, FABIAN, STEFFEN MAU, and KRISTINA KORTE

- 2021 "Borders as Places of Control: Fixing, Shifting and Reinventing State Borders. An Introduction," *Historical Social Research*, vol. 46, no. 3, pp. 7-22.

HELLMAN, JUDITH ADLER

- 2018 "Border Wars," *NACLA: Report on the Americas*, vol. 50, no. 2, pp. 318-19.

HEWITT, ELIZABETH

- 2018 "Border Patrol Checks Bus Passengers' Citizenship in Burlington," *VTDigger*, May 9, <https://vtdigger.org/2018/05/09/border-patrol-checks-bus-passengers-citizenship-burlington/>

HOLPUCH, AMANDA

- 2018 "Immigration Activists File Lawsuit Saying They Were Targeted by U.S. Government," *The Guardian*, November 14, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/nov/14/vermont-migrant-justice-immigration-activists-lawsuit-dhs-ice>

HYNDMAN, JENNIFER, and ALISON MOUNTZ

- 2008 "Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe," *Government and Opposition*, vol. 43, no. 2, pp. 249-269.

IRWIN, NEIL, and EMILY BADGER

- 2019 "Trump Says the U.S. Is 'Full.' Much of the Nation Has the Opposite Problem," *The New York Times*, April 9.

KLEIN, NAOMI

- 2017 "Canada Prepares for a New Wave of Refugees as Haitians Flee Trump's America," *The Intercept*, November 22.

KONRAD, VICTOR and GUADALUPE CORREA-CABRERA

- 2020 "Borders in Transition: North American Borders in Comparative Perspective," *L'Espace Politique* [online September 14, 2021], vol. 42, DOI: <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.9320>

LAHOV, GALLYA, and VIRGINIE GUIRAUDON

- 2000 "Comparative Perspectives on Border Control: Away from the Border and Outside the State," in Peter Andreas and Timothy Snyder, eds., *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 55-77.

LAWRIE, MORGAN, and MARIE-ÈVE MARTEL

- 2023 "Quebec Minister 'Surprised' Asylum Seekers Given Free Bus Tickets from New York City," *CTV News Montreal*, <https://montreal.ctvnews.ca/quebec-minister-surprised-asylum-seekers-given-free-bus-tickets-from-new-york-city-1.6262063>

LEARY, JOHN PATRICK

- 2017 "Decoding 'Build the Wall': What Liberal Critics Miss," *NACLA: Report on the Americas*, vol. 49, no. 2, pp. 146-148.

LEBLANC, DANIEL

- 2012 "Chaos at Quebec-Vermont Border," *The Globe & Mail*, October 26.

LYBECKER, DONNA L., MARK K. MCBETH, ADAM M. BREWER and CARINE DE SY

- 2018 "The Social Construction of a Border: The U.S.-Canada Border," *Journal of Borderlands Studies*, vol. 33, no. 4, pp. 529-47.

MACKLER, CAMILLE

- 2019 "Expanding the Safe Third Country Agreement Is a Bad Idea," *Ipolitics*, April 4, <https://ipolitics.ca/2019/04/04/expanding-the-safe-third-country-agreement-is-a-bad-idea/>

MACKLIN, AUDREY

- 2003 "The Value(s) of the Canada-U.S. Safe Third Country Agreement," December, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy.

MADDUX, RACHAEL

- 2017 "Over the Line: Border Patrol's Obscure, Omnipresent 100-Mile-Zone," *Virginia Quarterly Review*, vol. 93, no. 4, pp. 70-81.

MALONEY, RYAN

- 2017 "Michelle Rempel Says Illegal Border-Crossers Should Be Charged," *The Huffington Post*, March 3, https://www.huffingtonpost.ca/2017/03/03/michelle-rempel-illegal-border-crossers_n_15140070.html

MARES, TERESA

- 2019 *Life on the Other Border: Farmworkers and Food Justice in Vermont*, Berkeley, Calif., University of California Press.

MASSEY, DOUGLAS

- 2014 "Why Migrate? Theorizing Undocumented Migration," in Lois Lorentzen, ed., *Hidden Lives and Human Rights in the United States*, Santa Barbara, Praeger, pp. 71-106.

MATIUZZI DE SOUZA, GUSTAVO

- 2018 "Notions of Border in Regionalism Theory and Praxis: A Critical Overview," *Civitas*, vol. 18, no. 2, pp. 245-261.

MAZREKU, FLUTURA

- 2019 "Canada-U.S. Safe Third Country Agreement in the Trump Era," M.A. thesis, Legal Studies Department, Carleton University.

MUKPO, ASHOKA

- 2018 "ICE Is Targetting Activists in Vermont. And the State DMV Has Been Helping Them," November 16, <https://www.aclu.org/blog/immigrants-rights/ice-targeting-activists-vermont-and-states-dmv-has-been-helping-them>

MULLER, BENJAMIN

- 2016 "The Day the Border Died? The Canadian Border as Checkpoint in an Age of Hemispheric Security and Surveillance," in Randy Lippert, Kevin Walby, Ian Warren, and Darren Palmer, eds., *National Security, Surveillance and Terror: Canadian and Australia in Comparative Perspective*, Geneva, Springer, pp. 297-318.

NAREA, NICOLE

- 2023 "How Biden Came to Embrace Trumpian Border Policies," *Vox*, February 22, <https://www.vox.com/policy/2023/2/22/23610849/biden-border-asylum-app-transit>

NICOL, HEATHER N.

- 2012 "The Wall, the Fence, and the Gate: Reflexive Metaphors along the Canada-U.S. Border," *Journal of Borderlands Studies*, vol. 27, no. 2, DOI: <https://doi.org/10.1080/08865655.2012.687213>

NORTON, KIT, and FELIPPE RODRIGUES

- 2019 "Family Border Apprehensions Reach Five-Year High in Swanton Sector," *VTDigger*, March 31, <https://vtdigger.org/2019/03/31/family-border-apprehensions-reach-five-year-high-swanton-sector/>

PAGE, GUY

- 2018 "Vermont No. 1 in Illegal Northern Border Crossings," *The Colchester Sun*, August 22.

PANETTA, ALEXANDER, and PHILIP LING

- 2023 "How – and Why - Canada and the U.S. Kept their Border Deal Secret for a Year," *CBC News*, March 28, <https://www.cbc.ca/news/politics/safe-third-country-migrants-roxham-trudeau-biden-1.6792676>

PEOPLES, COLUMBA, and NICK VAUGHAN-WILLIAMS

- 2010 *Critical Security Studies: An Introduction*, London, Routledge.

PHANEUF, VICTORIA M.

- 2013 "The Vermont-Québec Border Region: Negotiations of Identity and Logic in the Northeast Kingdom," *Journal of Borderlands Studies*, vol. 28, no. 1, pp. 109-125.

PICARD, KEN

- 2013 "ACLU-VT Maps Vermont's Vast 'Surveillance State'," *Seven Days*, September 17, <https://www.sevendaysvt.com/OffMessage/archives/2013/09/17/aclu-vt-maps-vermonts-vast-surveillance-state>

RATHKE, LISA

- 2020 "ICE Settles Lawsuit Filed by Immigrant Activists in Vermont," *Burlington Free Press*, October 20, <https://www.burlingtonfreepress.com/story/news/local/vermont/2020/10/29/ice-settles-lawsuit-filed-immigrant-activists-migrant-justice-vermont/6067347002/>

RING, WILSON

- 2018 "Vermont Delegation Worried by Border Patrol Checkpoint Plans," *Portland Press Herald*, November 27, <https://www.pressherald.com/2018/11/27/vermont-delegation-worried-by-border-patrol-checkpoint-plans/>
- 2017 "For Hundreds Fleeing Trump, this Dead End at Roxham Road Has Become the Gateway to Canada," *Toronto Star*, August 9.

RUMFORD, CHRIS

- 2006 "Introduction: Theorizing Borders," *European Journal of Social Theory*, vol. 9, no. 2, pp. 155-169.

SAMUEL, SIGAL

- 2018 "'There's a Perception that Canada Is Being Invaded,'" *The Atlantic*, May 26, <https://www.scribd.com/article/380215834/There-S-A-Perception-That-Canada-Is-Being-Invaded>

SCOTT, EUGENE

- 2019 "Stephen Miller Says Tough Immigration Policies Protect Americans. His Critics See Something Darker," *The Washington Post*, April 10, <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/04/10/stephen-miller-says-tough-immigration-policies-protect-americans-his-critics-see-something-darker/>

SEREBRIN, JACOB

- 2022 "Quebec Asks Feds to Close Roxham Road, Says Province Can't Handle Influx of Refugees," *CBC News*, May 11.

SHANTZ, JEFF

- 2019 "The Other North American Border Panic: Detention, Deportation, Death in Canada," February 22, <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2019/02/other-north>

SMITH, CRAIG, and KIRAN BANERJEE

- 2014 "States Behaving Badly: State Practice and 'Bad Norms' in the International Refugee Regime," paper presented at the meeting of the International Studies Association, Toronto, March 2014.

SPLC (SOUTHERN POVERTY LAW CENTER)

- 2023 "Stephen Miller," <https://www.splcenter.org/fighting-hate/extremist-files/individual/stephen-miller>

STAUDT, KATHLEEN

- 2018 *Border Politics in a Global Era: Comparative Perspectives*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield.

THOMPSON, DIEGO

- 2020 "Building and Transforming Collective Agency and Collective Identity to Address Latinx Farmworkers' Needs and Challenges in Rural Vermont," *Agriculture and Human Values*, vol. 38, pp. 129-143.

TRUMP, DONALD

- 2015 "Donald Trump Announces a Presidential Bid," *The Washington Post*, June 16, https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/06/16/full-text-donald-trump-announces-a-presidential-bid/?utm_term=.a1139c748a58

U.S. CBP (U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION)

- 2019 "Legal Authority for the Border Patrol," https://help.cbp.gov/app/answers/detail/a_id/1084/~/legal-authority-for-the-border-patrol, accessed 8 September 2022.

U.S. DOS (U.S. DEPARTMENT OF STATE)

- 2002 "U.S.-Canada Smart Border/30 Point Action Plan Update," December 6, <https://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/fs/18128.htm>

U.S. ICE (U.S. IMMIGRATION AND CUSTOMS ENFORCEMENT)

- 2018 "Fiscal Year 2018 ice Enforcement and Removal Operations Report," <https://www.ice.gov/features/ERO-2018>

WALTERS, WILLIAM

- 2006 "Border/Control," *European Journal of Social Theory*, vol. 9, no. 2, pp. 187-203.

WIDDIS, RANDY

- 2021 "New Directions at the Border: A Historical Geographical Perspective," *Journal of Borderlands Studies*, DOI: <https://doi.org/10.1080/08865655.2021.1948899>
- 2019 "On Globalization, Borders, and Borderlands: A Historical Geographical Perspective," *The Canadian Geographer*, vol. 63, no. 4, pp. 573-93.

Voces inauditas: acercamiento a la poesía contemporánea escrita en francés por autoras innúes

Unprecedented Voices: An Approach to Contemporary Poetry Written in French by Innu Women Authors

HAYDÉE SILVA*

RESUMEN

El canon etnocéntrico de la literatura en francés se ha ido resquebrajando paulatinamente, para dar cabida a nuevas expresiones literarias. Tal es el caso de la literatura en francés de las Primeras Naciones canadienses que, si bien ha ido ganando visibilidad, sigue siendo relativamente poco conocida fuera e incluso dentro de Quebec.

Con el fin de permitir al público hispanohablante conocer, disfrutar y valorar la poesía contemporánea escrita en francés por autoras innúes, se esboza aquí un panorama de la situación actual de la producción literaria de las Primeras Naciones en Canadá, para enfocarse después en aquello que caracteriza las voces poéticas innúes: voces inauditas, voces milenarias, voces insurrectas y voces espejo. Lo anterior se ilustra de manera concreta mediante un acercamiento a la poesía de seis autoras innúes de diferentes generaciones: Joséphine Bacon, Shan Dak, Rita Mestokosho, Maya Cousineau Mollen, Marie-Andrée Gill y Natasha Kanapé Fontaine, que han alcanzado amplio reconocimiento, analizando brevemente algunas de sus obras desde cuatro núcleos temáticos ligados entre sí: los vínculos entre territorio, naturaleza y lengua; la identidad; el binomio silencio/palabra en su relación con los sueños y, finalmente, los nexos entre transmisión y violencia que derivan en una postura de resistencia poética e incluso política.

Palabras clave: literatura, poesía, Primeras Naciones, nación innú, canon.

ABSTRACT

The ethnocentric canon of French-language literature has gradually been worn down to open the way for new literary expressions. This is the case of the literature in French by First Nation Canadians. While it has gained visibility, it continues to be relatively little-known outside of—and even inside of—Quebec. To give the Spanish-speaking public the opportunity to familiarize itself with, enjoy, and value the contemporary poetry written in French by Innu women authors, this article presents a panorama of the current situation of literary production by Canada's First Nations. It goes on to focus on what characterizes the Innu unprecedented voices:

* Colegio de Letras Modernas, Facultad de Filosofía y Letras (FFYL), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); <silva8a@unam.mx>.

millennial-old voices, voices of insurrection, and voices that are mirrors. The author illustrates this concretely by looking at the poetry of six well-known Innu women writers of different generations: Joséphine Bacon, Shan Dak, Rita Mestokosho, Maya Cousineau Mollen, Marie-Andrée Gill, and Natasha Kanapé Fontaine. She briefly analyzes some of their works from four interlocking thematic centers: the links between territory, nature, and language; identity; the silence/word binomial in its relationship with dreams; and, finally, the points of contact between transmission and violence that derive in a position of poetic—and even political—resistance.

Key words: literature, poetry, First Nations, Innu Nation, canon.

El canon de la literatura en francés, durante mucho tiempo enfocado de manera casi exclusiva en la literatura francesa, se ha ido abriendo paulatinamente a otras perspectivas. Así, en el transcurso de los últimos cien años, para referirse a producciones culturales no dominantes en lengua francesa, han sido puestas sobre la mesa nociones tales como “negritud”, “creolidad”, “francofonía” o “literatura-mundo”, entre varias otras. Adicionalmente, mediante procesos múltiples de reivindicación de singularidad y pertenencia, así como mediante ejercicios de autodefinición, las voces literarias que eligen expresarse en francés han ido adquiriendo gradualmente mayor diversidad y visibilidad. Tal es el caso de la poesía escrita por mujeres innúes en las postrimerías del siglo xx y, sobre todo, a partir de la segunda década del xxi. Esas voces se inscriben en el panorama general de la literatura en francés de las Primeras Naciones canadienses, mismo que se esbozará a continuación. Después, se ponderrá el valor intrínseco de esas voces poéticas y se presentará, en torno a cuatro grandes ejes temáticos, la poesía de seis autoras pertenecientes a distintas generaciones: Joséphine Bacon, Shan Dak, Rita Mestokosho, Maya Cousineau Mollen, Marie-Andrée Gill y Natasha Kanapé Fontaine.

LA LITERATURA EN FRANCÉS DE LAS PRIMERAS NACIONES CANADIENSES

En el proceso de resquebrajamiento del canon etnocéntrico, el reconocimiento y la difusión de los autores de Norteamérica que escriben en francés, y en particular de quienes provienen de las Primeras Naciones canadienses¹ han sido mucho sumamente

¹ Existen diversos sustantivos y adjetivos para referirse a los miembros de las Primeras Naciones canadienses, entre las cuales está la nación innú: “amerindios”, “autóctonos”, “indígenas”, “indios”, “originarios”...

tardíos: se trata, a final de cuentas, de minorías dentro de otra minoría,² la de los canadienses de habla francesa (Gatti, 2006: 180). Según el testimonio de Gatti, uno de los pioneros en el estudio de la literatura amerindia de Quebec. “Antes de 2004, se requería motivación para conseguir títulos de autores amerindios de Quebec” (Gatti y Dorais, 2010).³

En efecto, si bien Joseph Laurent, abenaki de Odanak, publicó desde 1901-1902 diversos artículos de prensa para reivindicar la propiedad de las tierras de su pueblo (Boudreau, 1993: 103), los amerindios de Quebec empezaron a publicar de manera regular apenas en los años 1960, década que corresponde también al surgimiento de la literatura quebequense moderna, según teóricos como Greif y Ouellet (2004: 9).⁴ Aun así, tales publicaciones solían circular de manera restringida. Pese a tales limitaciones, Paré subraya cómo la práctica discursiva contribuyó a anclar en la modernidad las producciones literarias de los pueblos originarios: “En Quebec, la década de 1960 produjo signos de una nueva indianidad, basada no sólo en la reconquista y la afirmación de las tradiciones ancestrales, sino también en criterios discursivos que permitieron una apertura sin precedentes hacia el mundo contemporáneo” (Paré, 2006: 11-12).

Entre las razones de este proceso de valorización tardío, Isabelle St-Amand identificaba hace poco más de una década el hecho de que las “literaturas autóctonas de expresión francesa e inglesa”, como ella las llama, dan fe en Canadá de una situación política y cultural singular, derivada de una doble colonización (2010: 30). La misma autora subraya la diferencia entre literaturas autóctonas producidas en el “Canadá inglés”, que gozan de un reconocimiento más temprano, y las de la provincia de Quebec, cuyo estatus seguía siendo objeto de discusiones en 2010 y cuyo estudio se enfrentaba a una ausencia de trabajos teóricos y analíticos, ya que “las obras de los escritores autóctonos son poco enseñadas en las universidades y pocos discursos críticos han sido elaborados en torno a esa cuestión” (2010: 30).

Ahora bien, la situación ha evolucionado mucho desde mediados de la primera década del siglo XXI (Gatti y Dorais, 2010). En el ámbito universitario, la literatura de

Cada una de esas opciones vehicula connotaciones distintas, tal como lo expresa, entre otros, Bertrand (2017). Utilizaremos aquí prioritariamente ya sea la denominación de Primeras Naciones (oficialmente elegida en 1980 y generalmente aceptada por aquellos a quienes designa; incluye a todos los pueblos establecidos en el territorio antes de la llegada de los europeos, con excepción de los Métis y los Inuit), ya la denominación específica de la nación en cuestión (aquí, los innúes).

² St-Amand lo expresa así, al referirse a los autores de literatura autóctona en el espacio francófono de Quebec: “deben lidiar con una doble exigüidad: por un lado, las barreras lingüísticas derivadas de la colonización complican los intercambios con el medio literario autóctono de habla inglesa en Norteamérica; por el otro, la exigüidad del mercado francófono reduce las posibilidades de producción y de difusión, así como la masa posible de discursos críticos” (2010: 31). (Todas las traducciones son de la autora).

³ Muchas de las obras consultadas para la redacción de este artículo, escrito desde México, están en formato digital, en archivos cuyas páginas no aparecen numeradas.

⁴ Greif y Ouellet (2004) estudian la literatura quebequense de 1960 a 2000, sin incluir en sus bibliografías selectivas a un solo autor de las Primeras Naciones.

las Primeras Naciones ha generado cada vez mayor interés, impulsada entre otros por Boudreau (1993), Gatti (2006), Gatti y Dorais (2010), Beauclair (2016, 2018) o Bradette (2018, 2020). En el ámbito editorial, destaca la labor de *Mémoire d'encrier*, casa montrealense fundada en 2003, cuyo catálogo incluye numerosas obras de autores autóctonos. Entre sus mejores ventas aparece, por ejemplo, la novela *Kuessipan* (2011), adaptada al cine en 2019, de la joven escritora innú Naomi Fontaine (1987-). En el ámbito de la difusión, la creación en 2014 de la *Bibliothèque des Amériques* (s.f.) ha desempeñado un papel fundamental, pues pone a disposición de los lectores del continente entero, en línea, de manera inmediata y gratuita, títulos a los que solía ser muy difícil acceder fuera de Quebec.

Por otro lado, cabe destacar que gran parte de la producción reciente de los autores de las Primeras Naciones es bilingüe y adopta pues el francés como lengua vehicular, en el caso de Quebec. En efecto, según lo señala Gatti (2006: 110), si bien los autores en cuestión suelen dirigirse prioritariamente a los miembros de su nación —sobre todo en Quebec, donde las lenguas amerindias tienen mayor presencia—, escribir en la lengua autóctona exige un alto dominio del idioma y estar dispuesto a salir del hondo anclaje en la oralidad que caracteriza esas lenguas: “su transición a la escritura no provino de un proceso evolutivo natural fruto de las exigencias críticas e intelectuales propias de sus sociedades [...] constituyó un choque y un descubrimiento impuestos desde el exterior con la llegada de los europeos” (Gatti, 2006: 75).

Por añadidura, el público lector de una lengua “periférica”,⁵ cuyos hablantes no son escolarizados en ese idioma, es abrumadoramente menos numeroso que el de una lengua “supercentral” como el francés, con muy amplia presencia en el mundo como resultado del proceso histórico de colonización. Escribir en la lengua impuesta para hacer escuchar la voz propia es una paradoja muy presente, que ha sido ampliamente discutida en el ámbito francófono. Bradette (2018, 2020), por ejemplo, aborda la problemática de la tensión entre lenguas en el caso específico de las literaturas contemporáneas de las Primeras Naciones. En tales condiciones, la apuesta bilingüe permite afirmar la identidad lingüística de la Primera nación de quien con ella se identifica, sin dejar de lado la posibilidad de compartir la producción literaria con un público amplio, trátase de lectores pertenecientes a otras Primeras Naciones,⁶ del público canadiense externo a estas últimas o del público internacional en su conjunto.

Por su parte, Beauclair sugiere que el uso de la lengua originaria contribuye también a hacer más visible esa lengua, a menudo “extranjera” en los hechos dentro de su propio territorio, contribuyendo así al poder performativo del idioma, al

⁵ Según la terminología propuesta por Calvet en su modelo gravitacional de las lenguas del mundo (2007).

⁶ El francés tiene así la oportunidad de convertirse en la lengua de la literatura panamerindia de Quebec, en opinión de Gatti (2006: 114).

provocar sensaciones que pueden ir de la mera curiosidad a la incomodidad (Beauclair, 2018: 131). Se trata, según Harel, de subrayar la “desfamiliarización” que provocan la lectura y/o la escucha de una lengua que no se domina, y que se torna un acto para reivindicar la posesión de un territorio (Harel, 2017).

En cuanto a los géneros abordados por los autores de las Primeras Naciones, puede afirmarse que son más variados en la actualidad que a mediados del siglo pasado. En un principio, predominaron aquellos relacionados estrechamente con la oralidad: poesía, cuento y teatro, eventualmente ensayo, crónica y biografía. Poco a poco, los jóvenes autores se apropian también los códigos de la novela, y hay varias producciones epistolares recientes importantes (véanse por ejemplo Béchard y Kanapé Fontaine, 2016; Morali, 2017). Sin embargo, la literatura en francés de las Primeras Naciones de Quebec —al igual que la literatura norteamericana en francés, agregaría Harel (2017)— sigue otorgando un lugar prioritario a la producción poética.

EL INTERÉS INTRÍNSECO DE LAS VOCES POÉTICAS INNÚES

En el caso de los autores innúes,⁷ hubo que esperar 1976 para ver publicado *Eukuan nin matshi-manitu innushkueu / Je suis une maudite Sauvagesse*, ensayo autobiográfico de la jefa de banda An Antane Kapesesh —recientemente reeditado (2020), con un prefacio de la también innú Naomi Fontaine— y considerado como el primer libro de autoría innú. Así pues, para la nación innú, la aparición de un conjunto amplio de prácticas literarias, su reconocimiento y su constitución a manera de corpus (Gatti, 2006: 17) datan de apenas poco más de medio siglo, pese a ser la nación más con mayor presencia de entre aquellas que tienen el francés como segunda lengua (Harel, 2017).

¿En qué radica el valor literario de las voces que componen el corpus de la literatura innú? Un primer intento de respuesta apunta en al menos cuatro direcciones: se trata de voces inauditas; de voces milenarias; de voces insurrectas y de voces espejo.

Voces inauditas

Los textos poéticos escritos por autores innúes son aún relativamente poco conocidos dentro y fuera de Quebec. Se trata en efecto de voces inauditas, en ambas acepciones

⁷ Es importante no confundir a los innúes con los Inuit. Los innúes, también conocidos como “montañeses” o Naskapi (nombre de una comunidad innú específica), son originarios de Nitassinan, en la parte oriental de la península del Labrador. Presente en ese territorio desde hace al menos siete mil años, la nación innú cuenta hoy con cerca de veinte mil miembros (Gouvernement du Québec, 2021), y tiene por lengua el innú-aimun.

de la palabra: voces nada o poco escuchadas; voces sin par, que en los últimos años han logrado granjearse un reconocimiento creciente. Valga como botón de muestra el caso de Joséphine Bacon —“ancestra contemporánea” en palabras de Harel (2017)—, cuya primera antología bilingüe (Bacon, 2009) fue galardonada con el Premio de los lectores del Mercado de la Poesía de Montreal en 2010. Las publicaciones siguientes de la autora (2013, 2018; Bacon y Acquelin, 2011) han sido muy favorablemente recibidas por la crítica. La cineasta abenaki Kim O’Bomsawin dedicó en 2020 a Bacon el documental biográfico *Je m’appelle humain*, mientras que el cantautor Alexandre Belliard, en el primer tomo de *Légendes d’un peuple*, incluye la versión cantada del poema “Je sais que tu sais” (Belliard y Laporte, 2012: 26).⁸ Además de traducciones al inglés y al alemán, existen unas pocas versiones muy recientes de textos suyos en español (Bacon y Pratt, 2018; Bacon, Kanapé Fontaine y Pésémapéo Bordeleau, 2021). Se trata de merecidas muestras de reconocimiento que aún no encuentran pleno eco para una obra a la vez singular y universal, obra que puede y debe ser difundida más ampliamente.

Voces milenarias

Las voces poéticas innúes abrevan en una milenaria tradición oral, sin agotarla ni restringirse a ella. Voces patrimoniales, sí; voces vivas en permanente evolución, también; voces útiles para refutar la idea según la cual los pueblos originarios están irreversiblemente condenados ya sea a ser asimilados, ya a desaparecer. En palabras de Bacon, “La poesía nos permite revivir la lengua del *nutshimit*, nuestra tierra, y a través de las palabras, el sonido del tambor sigue resonando” (2009).

En efecto, la constitución tardía de un corpus poético reconocido como tal no implica la inexistencia previa de una tradición de representación del mundo a través de la palabra, sino la incompatibilidad entre categorías occidentales y categorías de las Primeras Naciones. Bacon, en entrevista, da cuenta de ello: “Nunca se me habría ocurrido escribir un poema [...]. La palabra poesía no formaba parte de mi vocabulario” (Durand, 2019: 104). Hoy en día, quienes escriben poesía en innú interrogan la tradición y la renuevan, gracias a lo cual quien los lee accede a una visión del mundo que remonta a tiempos muy añejos y, al mismo tiempo, aborda cuestiones muy actuales, como en el caso de Gill, quien no duda en hablar de Internet, del cielo que calza *leggings* de estrellas o del *ski-doo* que lleva en el vientre, de noche sobre el asfalto (2015: 49, 51, 53).

⁸ De hecho, fue gracias a Alexandre Belliard que la autora de estas líneas escuchó hablar por vez primera de la existencia de los innúes y de Joséphine Bacon.

Voces insurrectas

Escribir, para las Primeras Naciones, constituyó durante mucho tiempo un acto de rebeldía, máxime cuando escribir literatura equivalía a ser excluido de la comunidad autóctona sin ganar a cambio un lugar entre los blancos. Así lo recuerda Gatti: “a partir de 1876, todo indio que obtuviera un título preuniversitario o universitario o que ejerciera una profesión considerada inadecuada para los indios [...] perdía automáticamente su condición de indio” (2006: 77-78).

Ahora bien, hay en las Primeras Naciones quienes reconocen claramente el poder de la escritura para cambiar el mundo: “Cada lectura provoca un cambio en nosotros. Las palabras se imponen, exigen que veamos con nuevos ojos el universo. Las aceptemos o no, las rechazemos o no, las palabras nos transforman, nos transfiguran” (Picard-Siouï, 2005: 3).

Sin duda, para un quebequense externo a las Primeras Naciones, leer poseía innú equivale a aceptar poner en entredicho sus ideas preconcebidas acerca de aquellas y aquellos con quienes comparte en mayor o menor medida un territorio (Gatti, 2006: 94). Así lo piensa también Harel, al afirmar que las joyas de la literatura de las Primeras Naciones “tienen mucho que enseñarnos sobre la calidad de este suelo quebequense, sobre su composición también. Nos invitan a reexaminar toda la fundación simbólica de Quebec, que hoy se encuentra en un callejón sin salida” (Harel, 2017: 7). Incluso para un público lector fuera de Quebec, se trata también de estar dispuesto a replantearse lo que es la literatura, la poesía, la poesía canadiense, la poesía en francés; a reflexionar en torno a las modalidades de constitución de un canon; a cuestionar los mecanismos de dominio y sometimiento; a ampliar de manera crítica su visión del mundo, ese mundo-territorio que “ellos”, los innúes, y “nosotros” tenemos en común.

En este mismo sentido, Beauclair atribuye a los textos de Bacon un poder decolonizador que esa autora comparte de hecho con varios autores destacados de las Primeras Naciones, pues es justamente ese efecto lo que ha contribuido, entre otros factores, a darles relevancia:

[Bacon] toma la palabra en una lengua autóctona, expresa otro pensamiento y otra manera de concebir y transmitir el saber, cuya densidad textual va aquí mucho más allá de la mera escritura. Además, al evocar la herida colonial, la toma de conciencia y la necesidad de un resurgimiento, de una recuperación de valores y de prácticas ligados a una ontología ecocéntrica, Bacon evoca la imagen estereotipada del buen salvaje, pero la subvierte al mostrar la heterogeneidad de su voz poética, que pertenece a dos universos culturales diferentes cuya dinámica en tensión se asume y, al final, se torna productiva. Su poesía no es únicamente una expresión literaria propia que emana de la cultura innú, sino también

un gesto descolonizador que demuestra que dicha cultura existe en su propia lengua, sus propias tradiciones y sus propios esquemas de pensamiento, y puede coexistir en una relación no jerárquica con la modernidad (Beauclair, 2018: 142).

Voces espejo

En suma, las voces poéticas innúes nos invitan a hallar en ellas ecos de nuestra propia experiencia, en la medida en que la obra literaria constituye “el lugar donde nos miramos a nosotros mismos y a los demás” (Gatti, 2006: 100). No se trata, empero, de caer en la ilusión denunciada por Harel (2017), según la cual los “alóctonos” romantizan la indianidad y se la apropian, sino de replantearse el propio lugar en el mundo y la relación con el Otro, los otros.

Para el público lector mexicano, por ejemplo, se trata de prestar oídos también —y, en el mejor de los casos, de nueva cuenta— a las voces amerindias nacionales, desde Nezhualcóyotl (1402-1472) o incluso antes hasta Nadia García López (1991-), pasando por los numerosos autores que se han expresado y se siguen expresando en alguna de las 68 lenguas indígenas del país.⁹

En suma, las voces poéticas innúes son portadoras de un alto potencial de conocimiento y asombro y, por ende, pueden brindar a diferentes tipos de público una experiencia de lectura gratificante y enriquecedora a la vez.

LAS VOCES DE MUJERES EN LA POESÍA INNÚ CONTEMPORÁNEA

Si bien existen importantes voces masculinas en la poesía contemporánea de las Primeras Naciones canadienses en general y de la nación innú en particular (por ejemplo, la de Pierrot Ross-Tremblay, autor de *Nipimanitu / L'esprit de l'eau*, 2018), la práctica de la escritura poética innú está hoy dominada por mujeres¹⁰ de distintas generaciones, según se observa en la lista siguiente, presentada por orden cronológico de nacimiento: Joséphine Bacon (1947-); Shan Dak (1957-); Rita Mestokosho (1966-); Maya Cousineau Mollen (1975-); Marie-Andrée Gill (1986-) y Natasha Kanapé

⁹ En México, en 2020, había más de siete millones de hablantes de lenguas originarias: casi cuarenta veces más que en Canadá (*Statistiques Canada*, 2022); y cerca de veinte veces más que en Estados Unidos (U.S. Census Bureau, 2011), mientras que más de veintitrés millones de habitantes se autoadscribían como indígenas (INEGI, 2022: 1).

¹⁰ En entrevista aún inédita, Maya Cousineau Mollen observa que, entre los innúes, los hombres más bien pintan y las mujeres más bien escriben.

Fontaine (1991-). Aunque no se trata de una lista exhaustiva, sí incluye a las autoras que han acaparado la atención de la crítica y el público durante la última década.

Es posible formular la hipótesis según la cual el éxito de sus mayores abrió la puerta del mundo editorial a las poetisas más jóvenes, cuya obra augura una brillante continuidad del legado poético innú. En efecto, la llegada de Bacon a la poesía fue excepcionalmente tardía: había cumplido más de 60 años cuando los lectores descubrieron sus letras por primera vez. Según Gatti (2006: 102), Mestokosho fue por su parte la primera innú en publicar una antología poética bilingüe francés/innú (1995), tres lustros antes que Joséphine Bacon. Shan Dak esperó también más de medio siglo para publicar: su participación en el campamento poético durante el cual fue invitada por Morali a participar en una antología (*Collectif de femmes innues*, 2012) remonta a 2009.

Cousineau Mollen tiene poemas aislados en diferentes obras colectivas desde 2008, y dio a conocer su primer libro individual en 2019; en 2022, fue galardonada con el prestigioso Premio del Gobernador General por la mejor obra en francés dentro de la categoría “Poesía”. Por su parte, Gill tenía veinticinco años cuando publicó por primera vez un poema, y menos de treinta cuando editó su primer libro, mientras que Kanapé Fontaine apenas había rebasado los veinte años cuando *Mémoire d’encrier* sacó a la venta su primer poemario. La fama de esta última es tal que incluso tiene un sitio oficial a su nombre y un agente literario que se encarga de administrar su larga lista de compromisos. La dimensión militante de algunos de los textos de Kanapé Fontaine, poeta y activista, también explica en parte el amplio eco recibido por su obra:

Vois, je parle ta langue pour que tu me comprennes. / Quand nous sommes plusieurs / à avoir oublié la nôtre, ancienne / On s’élève sur nos lignes, / nos femmes sont plus fortes que les tiennes / Elles ont cent mille ans de résistance / dans le plus profond de leurs veines / Tu les arrêtes, tu les embarques, / mais tu verras, jamais elles ne s’éteignent / Et elles marcheront encore, / aussi longtemps qu’elles s’en souviennent / Que leurs pères et leurs mères / ont déjà tracé nos pas là où l’on règne / C’est une identité qui se forge / à chaque pas et à chaque scène. / Redonne-moi mon histoire, que je te l’enseigne!¹¹ (2012).

¹¹ “Mira, hablo tu lengua para que me entiendas. / Cuando somos muchos / los que hemos olvidado la nuestra, añeja / Nos elevamos en nuestras líneas, / nuestras mujeres son más fuertes que las tuyas / Tienen cien mil años de resistencia / en lo más profundo de sus venas / Tú las detienes, tú te las llevas, / pero ya verás, nunca se extinguen / Y seguirán caminando, / siempre y cuando recuerden / que sus padres y sus madres / ya han trazado nuestros pasos allí donde reinamos / Es una identidad que se forja / con cada paso y cada escena. / ¡Devuélveme mi historia, para que pueda enseñártela!”.

Sobra decir que las traducciones de poemas o fragmentos de poemas aquí presentadas son versiones casi literales, destinadas exclusivamente a una mejor comprensión de las ideas expuestas en este artículo, y no pretenden sustituir las versiones poéticas que cada uno de los textos citado realmente amerita.

UNIDAD DENTRO DE LA DIVERSIDAD, UNIVERSALIDAD DENTRO DE LA SINGULARIDAD

Cuando de identificar los temas recurrentes de la poesía autóctona francófona de Quebec se trata, St-Amand se enfoca prioritariamente en la (re)apropiación de los relatos, en la escritura del trauma y en la oralidad (2010: 31). Refiriéndose por su parte a la literatura amerindia en Quebec, Gatti subraya que literatura amerindia y literatura quebequense comparten el interés por abordar el trauma de la colonización, la elección de la lengua, el territorio habitado y la definición de sí (2006: 125). Por su parte, Beaclair detecta en la poesía de Bacon múltiples referencias a la herida colonial, a la toma de conciencia aunada a la necesidad de renacer, de recobrar los valores y las prácticas asociadas a una ontología ecocéntrica (2018: 142).

De hecho, la poesía contemporánea escrita en francés por autoras innúes aborda en efecto todos esos temas y otros más, desde la óptica singular de la nación innú pero sin perder su universalidad. Aun cuando la obra de las seis poetas arriba mencionadas explora muy diversas líneas temáticas, es posible distinguir al menos cuatro núcleos diferentes, ligados entre sí por vasos comunicantes: territorio, naturaleza y lengua; identidad individual, familiar, comunitaria; silencio, palabra, sueños; transmisión, violencia, resistencia.

TERRITORIO, NATURALEZA Y LENGUA

El territorio ocupa un lugar central en la creación poética de las Primeras Naciones en general y de la nación innú en particular, condenada hoy a ser inmigrante en su propia tierra (Mathieu, 2012: 79).

Harel (2017) apunta que la especificidad de la literatura autóctona canadiense en francés respecto de otras “duplicidades” (literaturas “feminista”, “migrante”, “anglomontrealesa”...) radica justamente en el sitio otorgado a la problemática del territorio: “Esta literatura propone contemplar el territorio de otra manera pero, al hacerlo, nos devuelve al acto de habitar un lugar, establecer su origen y luego delimitar sus fronteras”. En ese sentido apunta también, de manera específica, el análisis de la poética del territorio en las obras literarias de los pueblos autóctonos propuesto por Létourneau (2017).

El territorio, en opinión de Gatti, es entendido por los autores amerindios como el territorio en sí pero también como el espacio propicio a la fusión del lugar geográfico y del tiempo (2006: 119), máxime tratándose de pueblos nómadas para los cuales

la noción de frontera carece de sentido.¹² Memoria y tundra convergen proustianamente en una taza de té:

thé du Labrador / l'odeur de la toundra / dans ma tasse¹³
minuepak^u / minakuanka mushuat assi / anite niminakanit (Shan Dak, 2012: 60).

Sin embargo, más allá de la remembranza —y lejos de una nostalgia que, al idealizar el pasado, cerraría el horizonte futuro—, predomina un pensamiento holístico e integrador (Kurtness y Hervé, 2014: 5), propio de los pueblos nómadas, basado en una comunión profunda con los animales, la naturaleza y la Tierra. Las poetas se posicionan como hermanas y guardianas:

Mes sœurs / les quatre vents / caressent une terre / de lichens et de mousses / de rivières et de lacs, / là où les épinettes blanches / ont parlé à mon père.¹⁴

Nimishat, nutin, / shatshitauat assinu / uapitsheushkamiku mak massekushkamiku.
/ Nimishat, nutin, shatshitauat / anite ka pimikaut shipu, / anite ka pimikaut shakaikan,
/ minaiku uitamuepan nutauia (Bacon, 2009).

En el poema de Bacon, los vientos son femeninos y son sus hermanas. En una sensual prosopopeya, cuyo efecto visual evoca la tersura y la brillantez del manto natural, los vientos acarician la tierra cubierta de líquenes y musgos, de ríos y lagos, mientras las coníferas toman la palabra para entablar un diálogo con los seres humanos.

En su carta a Brassard, por su parte, Mestokosho explícita claramente que cuidar la Tierra es un deber, e incluso la razón de ser de su pueblo: “Nous ne sommes pas des destructeurs de terre, des personnes qui détournent des courants de rivières. Nous sommes des gardiens de la terre. C’est la raison de notre existence, notre mission, humaniste à travers le monde”¹⁵ (2017).

En sus versos, Gill llega incluso la fusión entre su pueblo (“nosotros”) y el territorio:

Nous autres les probables / les lendemains / les restes de cœur-muscle / et de terre noire
/ Nous autres en un mot: / territoire¹⁶ (2015: 7).

¹² Según lo señala Désy, no existe en innú palabra alguna para designar la frontera (2016)

¹³ “Té de Labrador / el olor de la tundra / en mi taza”.

¹⁴ “Mis hermanas / los cuatro vientos / acarician una tierra / de líquenes y de musgos / de ríos y de lagos, / allí donde los abetos blancos / le hablaron a mi padre”.

¹⁵ “No somos destructores de tierra, gente que desvía cauces de los ríos. Somos guardianes de la tierra. Tal es la razón de nuestra existencia, nuestra misión, humanista en el mundo entero”.

¹⁶ “Nosotros los probables / los mañanas / los restos de corazón-músculo / y de tierra negra / Nosotros en una palabra: / territorio”.

No sorprende entonces que las poetas suelen observar con rabia y tristeza la pérdida del territorio, bajo los embates tanto de la colonización como de la modernización salvaje, máxime que ese territorio es portavoz del alma de su lengua:

territoire innu / sous les pylônes d'acier / des plants rabougris¹⁷
innu-assi / shek^u nanimissiu-ishkuteuiapia / mishtikuat apu minu-nitautshiht (Shan Dak, 2012: 62).

L'âme de la langue / De mes ancêtres / Est un son / Né du cri de la rivière / Des crépitements du feu / Du soleil levant / Un jour de printemps¹⁸ (Bacon, 2017).

IDENTIDAD INDIVIDUAL, FAMILIAR, COMUNITARIA

La cuestión del territorio remite también a la identidad, tanto individual como colectiva,¹⁹ en la medida en que "Todo ser humano [...] tiende a identificarse y a definirse (y a ser identificado y definido) a partir de un territorio específico" (Gatti, 2006: 119). El mismo autor subraya que ser un escritor amerindio hoy significa de entrada enfrentarse a la angustia del individuo inmerso en el mundo contemporáneo, solo ante su colectividad inmediata y ante la colectividad mundial (2006: 132).

Las poetas aquí reunidas interrogan de diversas maneras la identidad, entendida a menudo como algo inasible y en continuo movimiento, asociando el cuestionamiento del yo con la exploración de sus nexos con la familia y, más ampliamente, con la comunidad. Francine Chicoine, al referirse a la experiencia de la escritura colectiva de haikús, nos recuerda que las mujeres innúes pueden ejercer el rol de guías para su pueblo, aun cuando no siempre estén plenamente conscientes de ello: "Je constatais. La femme innue porte le fardeau des silences. La femme innue a mal à son peuple. La femme innue sent la douleur, elle entend la Terre-Mère, elle voit. La force est en elle, mais elle ne le sait pas toujours; elle a la conscience et le pouvoir d'un guide, mais elle l'ignore souvent"²⁰ (2012: 12).

En tres brevísimas líneas, Shan Dak restituye el ambiente familiar de una silenciosa velada fúnebre que reúne a la familia y, muy probablemente, a la comunidad,

¹⁷ "Territorio innú / bajo los postes de acero / matas secas".

¹⁸ "El alma de la lengua / De mis antepasados / Es un sonido / Nacido del grito del río / Del crepitar del fuego / Del sol naciente / En un día de primavera".

¹⁹ Huberman (2018) estudia por ejemplo la articulación entre el yo y la comunidad en la obra de An Antane Kapeshe y en la de Natasha Kanapé Fontaine.

²⁰ "Me daba cuenta de que la mujer innú carga con el peso de los silencios. A la mujer innú le duele su pueblo. La mujer innú siente el dolor, oye a la Madre Tierra, ve. La fuerza está en ella, pero no siempre lo sabe; tiene la conciencia y el poder de un guía, pero a menudo lo ignora".

y durante la cual la abuela perpetúa la tradición ensartando cuentas con sus manos ajadas:

veillée funèbre / cornées par l'enfilage des perles / les mains de grand-mère²¹
nipepinanu / papishkuanua e tshi mitishitshet / nukum utitshia (2012: 57).
Kanapé Fontaine explora su identidad a través de la filiación matrilineal:

Je suis trois femmes en une / je suis la fille / la mère la grand-mère

Je suis ma grand-mère / ma mère / moi
Je suis la lune la terre la mer / ma mémoire / mes entrailles mon sang / un tremblement
territoire / un grondement d'ancêtres / le cœur les matrices vidées²² (2014).

Bacon, por su parte, pasa directamente de la pregunta existencial “¿Yo soy yo?” a la pregunta de la pertenencia a la comunidad innú “¿Soy yo innú?”:

Suis-je moi? / Suis-je innue?²³
Nin an ume? / Innu au nin? (2009).

Además del territorio, la lengua es un elemento clave para definir la identidad propia, individual y colectiva, sobre todo cuando se trata de una lengua minoritaria y amenazada (Gatti, 2006: 109). Las poetas se proclaman así guardianas no sólo del territorio, sino también de la lengua. En palabras de Bacon:

Toi qui m'as faite / gardienne de la langue, / toi qui m'as chargée / de poursuivre ta parole, / je sais que tu me vois.²⁴
Tshin ka minin / tshetshi akua tutaman aimun, / tshin ka minin / tshetshi tutaman aimun / tshe patshitinaman, / nitshisseniten tshuapamin ute etaian (2009).

²¹ “Velada fúnebre / ajadas de tanto ensartar cuentas / las manos de abuela”.

²² “Soy tres mujeres en una / Soy la hija / la madre la abuela // Soy mi abuela / mi madre / yo // Soy la luna la tierra el mar / mi memoria / mis entrañas mi sangre / un temblor territorio / un rumor de ancestros / el corazón las matrices vaciadas”.

²³ “¿Yo soy yo? / ¿Soy yo innú?”.

²⁴ “Tú que me hiciste / guardiana de la lengua, / tú que me encomendaste / proseguir tu palabra, / sé que me ves”.

SILENCIO, PALABRA, SUEÑOS

El tema de la lengua se entrelaza estrechamente con el binomio palabra/silencio, tema igualmente recurrente en la obra poética de las autoras innúes, que oscilan entre la obligación de tomar la palabra, y la tentación del silencio. Tomar la palabra equivale con frecuencia, de hecho, a no dejarse callar más, a recobrar el derecho a enunciarse por sí mismas, a hablar en nombre de su pueblo, tal como lo expresa Kanapé Fontaine:

je ne peux plus laisser les Blancs / d'Amérique parler à ma place / je ne peux plus laisser
personne définir / mon Amérique à moi / et personne ne m'obligera / à définir les sociétés
et mon peuple / à la place de mon peuple²⁵ (2016a: 166).

Esa misma necesidad de tomar la palabra es evocada en otros términos por Shan Dak al hablar de su labor como poeta:

Je me sens comme le joueur de *teueikan*, en communication directe avec le monde des songes. Moi, je capte des moments privilégiés que je garde précieusement jusqu'à l'éclosion d'une image qui décrit l'ensorcellement de cet instant, en lien avec ma perception innue. Écrire est devenu une forme de survie, car j'utilise un médium contemporain afin de parler de ma situation de femme innue chevauchant la réalité de deux peuples²⁶ (2012: 53).

Por su parte, Bacon pone de relieve el papel de la dimensión dialógica en la preservación de la palabra:

Quand une parole est offerte, / elle ne meurt jamais.
Ceux qui viendront / l'entendront.²⁷
Menutakuaki aimun, / apu nita nipumakak.
Tshika petamuat / nikan tshe takushiniht. (2009).

y también:

²⁵ “ya no puedo dejar a los blancos / de América hablar por mí / ya no puedo dejar a nadie definir / esta América mía / y nadie me obligará / a definir las sociedades y mi pueblo / en lugar de mi pueblo”.

²⁶ “Me siento como quien toca el *teueikan* [el tambor], en comunicación directa con el mundo de los sueños. Yo capto momentos privilegiados que conservo preciosamente hasta ver florecer una imagen capaz de describir el embrujo de este momento, en conexión con mi percepción innú. Escribir se ha convertido en una forma de supervivencia, porque utilizo un medio contemporáneo para hablar de mi situación como mujer innú, a caballo entre la realidad de dos pueblos”.

²⁷ “Cuando una palabra se brinda, / nunca muere. // Los que vengan / la oirán”.

Accompagne-moi pour faire marcher la parole, / la parole voyage là où nous sommes, / suivons les pistes des ancêtres pour ne pas nous égarer, / parlons-nous...²⁸ (Bacon, 2009).

La toma de palabra no es un acto individual, pues en los fragmentos anteriores y en el siguiente, bajo la pluma de Gill, se percibe la importancia de su dimensión colectiva: “J’arrive là où le corps s’assemble à plusieurs – là où la légende se fait rare pour exister, j’arrive à la parole habitable”²⁹ (2016: 70).

La palabra, empero, es indisociable del silencio: silencio terso de lo que no requiere ser formulado, silencio áspero de lo que resulta demasiado difícil expresar. Ejemplo del primero son los siguientes versos:

Moi je vous parle du Nord / à la manière des pas des ancêtres / Silencieux et respectueux / Des pas qui touchent les saisons / Des pas qui gravissent les montagnes / Des pas qui connaissent le silence³⁰ (Mestokosho, 2012).

O bien: “L’écriture en mouvement, celle qui raconte l’intérieur et l’extérieur, celle qui dit d’où l’on vient et où l’on va. Toujours en silence. J’arrive par ce chemin”³¹ (Mathieu, 2012: 79).

Ejemplo del silencio infligido es en cambio el poema de Bacon:

Silence. / Je suis adoptée. / Je suis maltraitée. / Je suis orpheline.

Silence. / J’entends des paroles.

Silence. / Les mensonges tonnent / dans ma tête.

Silence. / Tu m’as tout dit.³²

Eka tshituk⁴. / Nikanuenimikaun. / Ninekatshikaun. / Tshiussan nin.

Eka aimiani, / nuiten aimuna.

Eka aimiani, / katshinassimuna / nipeten.

Eka aimiani, / nitshisseniten / nutim uatamuin (2009).

La palabra y el silencio se entrecruzan además con los sueños, que cumplen también una función identitaria:

²⁸ “Acompáñame a hacer andar la palabra, / la palabra viaja allí donde estamos, / sigamos las pistas de los ancestros para no extraviarnos, / hablémonos...”.

²⁹ “Llego al lugar donde el cuerpo se congrega entre muchos – allí donde la leyenda escasea para existir, llego a la palabra habitable”.

³⁰ “Yo les hablo desde el Norte / a la manera de los pasos de los antepasados / Silenciosos y respetuosos / Pasos que tocan las estaciones / Pasos que escalan las montañas / Pasos que conocen el silencio”.

³¹ “La escritura en movimiento, la que relata el interior y el exterior, la que dice de dónde se viene y adónde se va. Siempre en silencio. Llego por ese camino”.

³² “Silencio. Soy adoptada. / Soy maltratada. / Soy huérfana. // Silencio. / Oigo palabras. // Silencio. / Las mentiras retumban / en mi cabeza. // Silencio. Me lo has dicho todo”.

Je ne me souviens pas toujours / d'où je viens / dans mon sommeil, / mes rêves me rappellent / qui je suis / jamais mes origines / ne me quitteront.³³

Apu nanitam ntshissenitaman / anite uetuteian / muku peuamuiani / nuitamakun / e innuian kie eka nita / tshe nakatikuian (Bacon, 2009).

De los sueños surgen asimismo los relatos ("Rêve, tu m'emportes dans le monde des visions qui chantent ma vieillesse. Je suis là parce que tu es là. Et je sais que le temps est au récit".³⁴ (Bacon, 2009) y la escritura ("Quel est le songe que je fais / [...] quel est le songe / manifeste que je dois écrire / [...] Tout se rêve et plus rien ne se verra"³⁵ (Kanapé Fontaine, 2014).

TRANSMISIÓN, VIOLENCIA, RESISTENCIA

La palabra hablada es uno de los medios privilegiados, mas no el único, para la transmisión cultural. Así lo demuestran los "bastones mensajeros", que son entre los innúes el vehículo de la palabra viajera:

Tshissinuutshitakana, les bâtons à message, servaient de points de repère à mes grands-parents dans le *nutshimit*, à l'intérieur des terres. Les Innus laissaient ces messages visuels sur leur chemin pour informer les autres nomades de leur situation. [...] Les *tshissinuutshitakana* offraient donc des occasions d'entraide et de partage. À travers eux, la parole était toujours en voyage³⁶ (Bacon, 2009).

El énfasis puesto en la importancia de la transmisión no equivale, entre las autoras innúes, a promover un retorno a la tradición entendido como un inmovilismo, sino como una vía de reconexión con la espiritualidad, una manera de hallar una senda propia en el contexto desafiante del mundo contemporáneo: "Revenir à ma langue, à ma culture, à mes traditions, m'aura permis de trouver ma voie"³⁷ (Kanapé Fontaine, 2017: 30).

³³ "No siempre me acuerdo / de dónde vengo / mientras duermo, / mis sueños me recuerdan / quién soy / nunca mis orígenes / me abandonarán".

³⁴ "Sueño, me llevas al mundo de las visiones que cantan mi vejez. Estoy aquí porque tú estás aquí. Y sé que es tiempo de relatos".

³⁵ "Cuál es el sueño que tengo / [...] cuál el sueño / manifiesto que debo escribir / [...] Todo se sueña y ya nada se verá".

³⁶ "*Tshissinuutshitakana*, los bastones mensajeros, eran utilizados como puntos de referencia por mis abuelos en el *nutshimit*, tierra adentro. Los innúes dejaban aquellos mensajes visuales en su camino para informar a otros nómadas de su situación. [...] Los *tshissinuutshitakana* brindaban así oportunidades para ayudarse mutuamente y para compartir. A través de ellos, la palabra siempre estaba de viaje".

³⁷ "Volver a mi lengua, a mi cultura, a mis tradiciones, me habrá permitido hallar mi camino".

El contexto reciente de las Primeras Naciones ha estado y sigue marcado por diversos fenómenos de violencia que se expresan en sus territorios de manera especialmente aguda, y que derivan en gran parte de la descomposición social propiciada por la colonización: discriminación, despojo, desempleo, difícil acceso a la educación, alcoholismo y drogadicción, altas tasas de suicidio, violencia contra las mujeres... Las poetas alzan la voz a este respecto, con especial énfasis en la violencia sistemática y sistémica ejercida contra las mujeres. Así lo ilustra con crudeza el fragmento siguiente de “Nous sommes trois femmes en une”:

Nous sommes mortes / Ensevelies / Sous des pluies diluviennes / De migrantes /
D’assassinées / Disparues / [...] Un bûcher / Sous nos robes / Où nous submergeons /
Les agressions / Les assauts / [...] / Un défilé de mortes / Danse l’agonie
Corps ballottants / Canots à-demi-en-vie / Chaque coup de pagaie / Est une injure / Au
courant / Chaque coup de pied / Un honneur / Au ciel incarnat
Nous avançons / Sans mocassins / Orteils / Ensanglantés
Nous avançons / Nues / Pour le passage
Nous avançons / Sans atteindre l’aurore³⁸ (Kanapé Fontaine, 2018).

O bien la elíptica y desgarradora alusión a los crímenes cometidos en los internados para niños de las Primeras Naciones por parte de Mathieu, pese al pudor de las palabras elegidas para expresar las emociones, propio de la cultura innú (Kurt-ness y Hervé, 2014: 11-12):

lit d’enfant / s’agripper aux fleurs du drap / avant la pénétration³⁹
auassiu-nipeun / ninushitshimin anite uapikuna ka nukuaki uapuianit / eshk^u eka pi-
tutepaniat (Mathieu, 2012: 102).

En un solo poema, “Sept fois”, Cousineau Mollen condensa por su parte muchas de las violencias padecidas durante su existencia:

Au premier jour de mon premier souffle / On me baptisa avec un numéro
Au deuxième, on me donna une terre de réserve / Pour y ensevelir mes premiers rêves
Au troisième, on extirpa dans la douleur / La sauvagesse de mon âme

³⁸ “Estamos muertas / Sepultadas / Bajo lluvias torrenciales / De migrantes / De asesinadas / Desaparecidas / [...] Una hoguera / Bajo nuestros vestidos / Donde sumergimos / Las agresiones / Los asaltos / [...] / Un desfile de muertas / Baila la agonía / / Cuerpos zarandeándose / Canoas vivas a medias / Cada golpe de remo / Es un insulto / Contra la corriente / Cada patada / Un honor / Al cielo encarnado / / Avanzamos / Sin mocasines / Dedos del pie / Ensangrentados / / Avanzamos / Desnudas / Buscando el paso / / Avanzamos / Sin llegar al alba”.

³⁹ “Cama infantil / aferrarse a las flores de la sábana / antes de la penetración”.

À l'aube du quatrième jour / Je laissai espérance, amour-propre et fierté
Étrangère en mes terres, au cinquième acte d'existence / Ma chevelure fut sacrifiée,
offrande chrétienne
Au sixième, purgée de mes ancêtres / On m'avorta des enseignements de la survivance
Je laissai les mains assoiffées de ma vie / S'approprier cette septième fois
Je suis Marie Maya Mollen
"Marie Maya Mollen matricule 082, est un Indien au sens de la Loi sur les Indiens, chapitre 27 des Lois du Canada"⁴⁰ (Cousineau Mollen, 2019: 13).

Pese al dolor de lo dicho y de lo indecible, las poetas cantan también la resistencia, y sobre todo la resistencia colectiva:

Les mains en l'air, les mains tendues, / les mains tenues, les mains nues. / C'est parce
qu'on a besoin de parler, / on oublie parfois d'en hurler⁴¹ (Kanapé Fontaine, 2012).
La jouissance est résistance / la résistance est jouissance / en ta main / rouge sang /
rouge charpente⁴² (Kanapé Fontaine, 2014).

La resistencia activa es necesaria para los innúes en general y para las autoras aquí estudiadas en particular, máxime si se toma en cuenta el hecho de que "mientras la literatura amerindia se encuentre en su fase de constitución, permanecerá subordinada a otras fuerzas como la política, las reivindicaciones territoriales, la etnicidad, y formará un campo general de conocimiento entremezclado con la historia y la antropología" (Gatti, 2006: 150), sin menoscabo de la alta calidad poética de su obra.

DE UN MODELO LINEAL A UN MODELO RIZOMÁTICO

Acercarse a la poesía innú contemporánea en francés escrita por mujeres; interesarse por la presencia local de pueblos originarios y/o francófonos, jugando con los ecos

⁴⁰ "El primer día de mi primer aliento / me bautizaron con un número
El segundo, me dieron una tierra de reserva / Para enterrar en ella mis primeros sueños
El tercero, extirparon con dolor / A la salvaje que llevaba en el alma
Al amanecer del cuarto día / dejé atrás esperanza, amor propio y orgullo
Forastera en mis tierras, en el quinto acto de existencia / Mi cabellera fue sacrificada, ofrenda cristiana
En el sexto, purgada de mis ancestros / fui abortada de las enseñanzas de la supervivencia
Dejé que las manos sedientas de mi vida / Se apropiaran de esta séptima vez
Soy Marie Maya Mollen
'Marie Maya Mollen, matrícula 082, es una india según la acepción de la Ley sobre los indios, capítulo 27 de las Leyes de Canadá'".

⁴¹ "Manos arriba, con las manos tendidas, / con las manos tomadas, con las manos desnudas. / Nuestra necesidad de hablar, / a veces nos hace olvidarnos de gritar".

⁴² "El gozo es resistencia / la resistencia es gozo / en tu mano / rojo sangre / rojo osamenta".

entre el corpus de la poesía innú, la poesía originaria local y la poesía “universal”; reflexionar sobre las implicaciones de la elección de la escritura bilingüe y sobre el papel mediador del francés desde México y/o Estados Unidos; desarrollar estrategias asociadas a la competencia plurilingüe y pluricultural para deconstruir los estereotipos: he ahí, a final de cuentas, otros tantos actos de resistencia.

Como bien apunta Beauclair, no se trata de usar la colonización como pretexto para la victimización ni para un repliegue identitario, sino de reconocer la movilización epistémica que implica el cabal reconocimiento de la escritura de los pueblos autóctonos (2018: 130).

La resistencia poética se torna así resistencia política, para expresar nuestro rechazo de una visión monolingüe que sólo valora el inglés como lengua hipercéntrica (Calvet, 2007), nuestro afán por ir más allá del modelo bilingüe entre las lenguas supercentrales que son el español y el francés. Se trata, a final de cuentas, de reivindicar la pertinencia e incluso la urgencia de un paradigma rizomático, plurilingüe y pluricultural, donde hallen cabida y adquieran legitimidad todas las lenguas, todas las voces.

A través del tiempo y del espacio, la poeta mazateca María Sabina (1894-1985) y la poeta innú Natasha Kanapé Fontaine nos invitan a sumarnos a un diálogo que nos concierne a todas, a todos:

Chjun xi tous'aya'a ora tsó / chjun tsjieba tsó / chjun xi kji'ndaba tsó / ndiba isien tsjie tsó / ndiba isien xi kjinda tsó / chjun xi tous'enkijen ndi'an tsó / chjun xi 'binda kjuaxti'an / chjun xi'binda ni xi tsobaba nguitako'an / chjun xi tjiin kjuakjintaku'an / chjun xi be kóts'en minchun / chjun xi be kots'sen bosien kixi

Es la mujer tiempo, dice / Es la mujer limpia, dice / Es la mujer arreglada, dice / Es amanecer limpio, dice / Es amanecer transparente, dice / Soy mujer que sabe traer al mundo / Soy mujer que ha ganado / Soy mujer de asuntos de autoridad / Soy mujer de pensamiento / Mujer que sabe vivir / Mujer que sabe levantarse (García, 2016).

Un cri s'élève en moi et me transfigure. Le monde attend que la femme revienne comme elle est née: femme debout, femme puissance, femme résurgence. Un appel s'élève en moi et j'ai décidé de dire oui à ma naissance.

Je suis parce que je suis. Je dis je. Je sais donner la vie. Je suis féconde. [...] Le poème est le mouvement qui féconde.

[...] Je sens tout. Les mémoires. Les blessures. Je vois tout. Le choc de la dépossession. Prendre la parole et soulager le fardeau. Le poids de la douleur. J'écris pour dire oui. À moi. Femme. Forcer les portes du silence. Assurer la trace. Redonner vie aux ombres, aux

enfants brisés, à la parole qui ne sait plus dire oui. Qui ne sait plus se tenir. Qui ne sait plus tenir parole⁴³ (Kanapé Fontaine, 2016b).

FUENTES

ANTANE KAPESH, AN

2020 *Eukuan nin matshi-manitu innushkueu / Je suis une maudite Sauvagesse*, Naomi Fontaine, pref., Montreal, Mémoire d'encrier [1976]; Montreal, Leméac.

BACON, JOSÉPHINE

2018 *Uiesh / Quelque part*, Montreal, Mémoire d'encrier.

2017 "L'âme de ma langue", en *Aimititau! Parlons-nous!*, Laure Morali, comp., Mémoire d'encrier, Montréal.

2013 *Un thé dans la toundra / Nipishapui nete mushuat*, Montreal, Mémoire d'encrier.

2009 *Bâtons à message / Tshissinuatshtakana*, Montreal, Mémoire d'encrier.

BACON, JOSÉPHINE y JOSÉ ACQUELIN

2011 *Nous sommes tous des sauvages*, Montreal, Mémoire d'encrier.

BACON, JOSÉPHINE, NATASHA KANAPÉ FONTAINE y VIRGINIA PÉSÉMAPÉO BORDELEAU

2021 *Mujer tierra, mujer poema*, María Julia Zaparat y María Leonor Sara, coords., La Plata, Malisia.

BACON, JOSÉPHINE y SILVIA PRATT, trad.

2018 "Del poemario *Un thé dans la toundra/ Nipishapui nete mushuat*", *Periódico de poesía*, no. 106.

BEAUCLAIR, NICOLAS

2018 "Littérature amérindienne, éthique et politique: la poétique décoloniale de Joséphine Bacon", *Studies in Canadian Literature / Études en littérature canadienne*, vol. 43, no. 1, pp. 128-145, DOI: <https://doi.org/10.7202/1058064ar>

⁴³ "Un grito se alza en mí y me transfigura. El mundo espera que la mujer vuelva como nació: mujer de pie, mujer poderío, mujer resurgimiento. Un llamado se alza en mí y he decidido decir que sí a mi nacimiento. Soy porque soy. Yo digo yo. Sé dar la vida. Soy fecunda. [...] El poema es el movimiento que fecunda. [...] Siento todo. Las memorias. Las heridas. Veo todo. El choque del despojo. Tomar la palabra y aliviar la carga. El peso del dolor. Escribo para decir que sí. A mí. Mujer. Forzar las puertas del silencio. Asegurar la huella. Devolver la vida a las sombras, a los niños rotos, a la palabra que ya no sabe decir que sí. Que ya no sabe cumplir. Que ya no sabe cumplir su palabra".

- 2016 “Hétérogénéité et pensée frontalière dans la littérature amérindienne: expression de la décolonialité”, *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 46, no. 2-3, pp. 35-44.

BÉCHARD, DENI ELLIS y NATASHA KANAPÉ FONTAINE

- 2016 *Kuei, je te salue. Conversation sur le racisme*, Montreal, Écosociété.

BELLIARD, ALEXANDRE y GILLES LAPORTE

- 2012 *Légendes d'un peuple. Histoires et chansons de la Franco-Amérique*, tomo I, Ulverton, Les disques Gavroche.

BERTRAND, NAHKA

- 2017 “Lettre à Jean Désy. 30 novembre 2007”, en Laure Morali, comp., *Aimititau! Parlons-nous!*, Montreal, Mémoire d'encrier.

BIBLIOTHÈQUE DES AMÉRIQUES

- s.f. <https://bibliothequedesameriques.com/>.

BOUDREAU, DIANE

- 1993 *Histoire de la littérature amérindienne au Québec: oralité et écriture*, Montreal, L'Hexagone.

BRADETTE, MARIE-ÉVE

- 2020 “Langue(s) en portage: résurgences et épistémologies du langage dans les littératures autochtones contemporaines”, tesis de doctorado en literatura, Université de Montréal.

- 2018 “Langue française ou langue autochtone? Écriture et identité culturelle dans les littératures des Premières Nations”, *Captures*, vol. 3, no. 1, mayo, DOI: <https://doi.org/10.7202/1055834ar>

CALVET, LOUIS-JEAN

- 2007 “Approche sociolinguistique de l'avenir du français dans le monde”, *Hérodote*, vol. 126, no. 3, pp. 153-160, DOI: <https://doi.org/10.3917/her.126.0153>

CHICOINE, FRANCINE

- 2012 “Préface”, en *S'agripper aux fleurs. Haïkus*, Ottawa, Éditions David, pp. 7-14.

COLLECTIF DE FEMMES INNUES

2012 *S'agripper aux fleurs*. Haïkus, Éditions David, Ottawa.

COUSINEAU MOLLEN, MAYA

2019 *Bréviaire du matricule 082*, Wendake, Hannenorak.

DÉSY, JEAN

2016 *Amériquoisie*, Montreal, Mémoire d'encrier.

DURAND, MONIQUE

2019 "Portrait de Joséphine Bacon. Apprendre ce qui aurait dû être nous", *Littoral*, no. 14, pp. 104-106.

GARCÍA, MARÍA SABINA MAGDALENA

2016 "*Chjun xi kjit'oso'an* / Mujer que examina", en Álvaro Estrada y María Sabina, trads., *Iluminaciones, Ojarasca*, no. 233, en <<https://ojarasca.jornada.com.mx/2016/09/09/iluminaciones-8918.html>>, consultada el 27 de septiembre de 2022.

GATTI, MAURIZIO

2006 Être écrivain amérindien au Québec. *Indianité et création littéraire*, Montreal, Hurtubise HMH.

GATTI, MAURIZIO y LOUIS-JACQUES DORAIS

2010 *Littératures autochtones*, Montreal, Mémoire d'encrier.

GILL, MARIE-ANDRÉE

2016 "Le mot Amour", en Isabelle Duval y Ouanessa Younsi, dirs., *Femmes rapaillées*, Montreal, Mémoire d'encrier, pp. 70-75.

2015 *Framer*, Chicoutimi, La Peuplade.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

2021 "Innus (Montagnais)", julio, en <<https://www.quebec.ca/gouvernement/portrait-quebec/premieres-nations-inuits/profil-des-nations/innus-montagnais>>, consultada el 25 de septiembre de 2022.

GREIF, HANS-JÜRGEN y FRANÇOIS OUELLET

2004 *La littérature québécoise 1960-2000*, Longueuil, L'instant même.

HAREL, SIMON

2017 *Place aux littératures autochtones*, Montreal, Mémoire d'encrier.

HUBERMAN, ISABELLA

2018 "'Si ce n'est pas moi': écrire à la jonction du soi et de la communauté chez An Antane Kapeshe et Natasha Kanapé Fontaine", *Studies in Canadian Literature / Études en littérature canadienne*, vol. 43, no. 1, pp. 108-127, DOI: <https://doi.org/10.7202/1058063ar>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

2020 "Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas", comunicado de prensa no. 430/22, agosto, en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf>, consultada el 25 de septiembre de 2022.

KANAPÉ FONTAINE, NATASHA

2018 *Naninissuat Île-tonnerre*, Montreal, Mémoire d'encrier.

2017 "Dans le ventre des peuples", *Relations*, no. 790, junio, pp. 29-30.

2016a "Je suis la *Femme rapaillée*", en Isabelle Duval y Ouanessa Younsi, dirs., *Femmes rapaillées*, Montreal, Mémoire d'encrier, pp. 166-170.

2016b "Prologue", en *Bleuets et abricots*, Montreal, Mémoire d'encrier.

2014 *Manifeste Assi*, Montreal, Mémoire d'encrier.

2012 "Les jours des feux, des tambours et des meutes", en Laura Morali y Rodney Saint-Éloi, dirs., *Les bruits du monde. Chronique*, Montreal, Mémoire d'encrier.

KURTNESS, JACQUES y CAROLINE HERVÉ

2014 *Tshinanu, nous autres et moi qui appartiens aux trois Amériques*, Laval, PUL.

LÉTOURNEAU, JEAN-FRANÇOIS

2017 *Le territoire dans les veines*, Montreal, Mémoire d'encrier.

MATHIEU, LOUVE

2012 "Être autochtone", en *S'agripper aux fleurs. Haïkus*, Ottawa, Éditions David, pp. 79-81.

MESTOKOSHO, RITA

2017 "Lettre à Denise Brassard. 23 avril 2007", en Laure Morali, comp., *Aimititau! Parlons-nous!*, Montreal, Mémoire d'encrier.

- 2012 “Tshiuéti / Vent du Nord”, en Laura Morali y Rodney Saint-Éloi, dirs., *Les bruits du monde. Chronique*, Montreal, Mémoire d’encrier.
- 1995 *Eshi uapataman nukum. Recueil de poèmes montagnais*, Mashteuiatsh, Piekuakami.

MORALI, LAURE, comp.

- 2017 *Aimititau! Parlons-nous!*, Montreal, Mémoire d’encrier.

PARÉ, FRANÇOIS

- 2006 “Préface. Vers une indianité citoyenne”, en Maurizio Gatti, Être écrivain *amérindien au Québec: Indianité et création littéraire*, Montreal, Hurtubise HMH, pp. 11-15.

PICARD-SIOUI, LOUIS-KARL

- 2005 “Sur le sentier”, en *Cercle d’écriture de Wendake, Émergence, débâcle et mots de givre*, Wendake, Cercle d’écriture de Wendake, p. 3.

ROSS-TREMBLAY, PIERROT

- 2018 *Nipimanitu / L’esprit de l’eau*, Sudbury, Prise de parole.

SHAN DAK

- 2012 “Écrire pour survivre ou la voie rouge du haïku”, en *S’agripper aux fleurs. Haïkus*, Ottawa, Éditions David, pp. 51-53.

ST-AMAND, ISABELLE

- 2010 “Discours critiques pour l’étude de la littérature autochtone dans l’espace francophone du Québec”, en *Studies in Canadian Literature / Études en littérature canadienne*, vol. 35, no. 2, pp. 30-52.

STATISTIQUES CANADA

- 2022 “Langue. Matériel promotionnel du Recensement de 2022”, agosto, en <<https://www.statcan.gc.ca/fr/recensement/sensibilisation-recensement/soutien-collectivite/langue>>, consultada el 25 de septiembre de 2022.

UNITED STATES CENSUS BUREAU

- 2011 “Native North American Languages Spoken at Home in the United States and Puerto Rico: 2006-2010”, en <<https://www2.census.gov/library/publications/2011/acs/acsbr10-10.pdf>>, consultada el 25 de septiembre de 2022.