

ECUADOR

# Debate<sub>97</sub>

Quito/Ecuador/Abril 2016

## Migraciones y Violencias

En medio de la tormenta perfecta:  
agonía de la Revolución Ciudadana  
y retiro del Caudillo

América Latina (2002-2013):  
¿Reversión de las tendencias  
excluyentes del capitalismo  
neoliberal?

Conflictividad socio-política:  
noviembre 2015-febrero 2016

Violencias hacia los migrantes en  
México: un ejercicio conceptual

Movilidad humana, irregularidad y  
“tráfico ilícito de migrantes”

Políticas migratorias restrictivas y  
violencia institucional contra los  
migrantes

Vulnerabilidad y violencia en el  
corredor Centroamérica-México-  
Estados Unidos

Inmigración de menores  
centroamericanos y reacciones en  
Estados Unidos

La migración indocumentada en  
México: Estadísticas para el análisis

¿Crisis migratoria contemporánea?  
Complejizando dos corredores  
migratorios globales

¿Qué hay detrás de las normas?  
Análisis institucional del acceso al  
agua de los campesinos arroceros

La construcción política desde los  
imaginarios indígenas

# ECUADOR DEBATE 97

---

Quito-Ecuador • Abril 2016

PRESENTACIÓN / 3-5

## COYUNTURA

- En medio de la tormenta perfecta: agonía de la Revolución Ciudadana y retiro del Caudillo / 7-23  
*Felipe Burbano de Lara*
- América Latina (2002-2013): ¿reversión de las tendencias excluyentes del capitalismo neoliberal? / 25-40  
*Wilma Salgado Tamayo*
- Conflictividad socio-política: noviembre 2015-febrero 2016 / 41-46  
*Patricio Pilca*

## TEMA CENTRAL

- Violencias hacia los migrantes en México: un ejercicio conceptual / 47-66  
*Rodolfo Casillas R.*
- Movilidad humana, irregularidad y “tráfico ilícito de migrantes” / 67-83  
*Gardenia Chávez y Javier Arcentales Illescas*
- Políticas migratorias restrictivas y violencia institucional contra los migrantes / 85-102  
*María Dolores París Pombo*
- Vulnerabilidad y violencia en el corredor Centroamérica-México-Estados Unidos / 103-121  
*Natalia Armijo Canto; Raúl Benítez Manaut*
- Inmigración de menores centroamericanos y reacciones en Estados Unidos / 123-141  
*Luis A. Romero; Néstor Rodríguez*
- La migración indocumentada en México: Estadísticas para el análisis / 143-153  
*Argelia Gallegos*
- ¿Crisis migratoria contemporánea? Complejizando dos corredores migratorios globales / 155-171  
*Soledad Álvarez Velasco*

## DEBATE AGRARIO-RURAL

- ¿Qué hay detrás de las normas? Análisis institucional del acceso al agua de los campesinos arroceros / 173-184  
*Iñigo Arrazola*

## **ANÁLISIS**

- La construcción política desde los imaginarios indígenas / 185-192  
*Luis Alberto Tuaza Castro*

## **RESEÑAS**

- De Velasco a Correa. Insurrecciones populismos y elecciones en Ecuador, 1944- 2013 / 193-195
- Desarrollo rural y cooperativismo agrario en Ecuador. Trayectorias históricas de los pequeños productores en la economía global / 196-198

# PRESENTACIÓN

Las migraciones internacionales tienen una larga trayectoria conectada al desarrollo capitalista mundial. Por su significación e importancia, a los actuales desplazamientos de población caracterizados por flujos que se dirigen predominantemente de los países del sur hacia el norte, se han unido a crisis políticas y guerras internas que han producido un inusitado incremento de flujos migratorios que se constatan en la masiva llegada de desplazados a Europa.

Pero; en América Latina existe una particular historia de migraciones hacia Estados Unidos las que han ingresado en una fase de creciente violencia. El Tema Central de este número de *Ecuador Debate*, está dedicado a exponer un conjunto de explicaciones de esta problemática, así como sobre las respuestas estatales, de Estados Unidos y los países de tránsito, en los que predominan políticas de contención y represión.

A partir de la constatación de los hechos de violencia, que se cometen contra los migrantes que cruzan México, Rodolfo Casillas sostiene que esta violencia tiene una naturaleza relacional. Por eso, se requiere entender los actores y los procesos que involucran a los migrantes, las redes y organizaciones de tráfico. La posibilidad de convertir la re-

lación de la violencia en la migración, en un conflicto social que puede ser procesado mediante la negociación jurídica y política, tiene la oposición del crimen organizado y los diversos agentes del orden gubernamental.

Gardenia Chávez Núñez y Javier Arcentales Illescas, presentan reflexiones críticas sobre la movilidad humana y los derechos humanos en el Ecuador. Las migraciones irregulares y la denominación del “tráfico ilícito de migrantes,” permiten ubicar algunas situaciones de violencia respecto de la concreción de los derechos de movilidad, en tanto la Constitución de 2008 incorpora un significativo desarrollo de estos derechos. Proponen discutir la construcción jurídica del “tráfico ilícito de migrantes”, como una figura que enmascara la complejidad de las migraciones que se efectúan mediante la contratación de servicios irregulares.

La incesante afluencia de migrantes centroamericanos que utilizan su paso por México, ha generado políticas de contención del Estado mexicano, predominando el control y los abusos hacia los migrantes. María Dolores París Pombo evidencia una contradicción fundamental entre dos discursos: el de los derechos humanos que busca construir le-

gitimidad en foros internacionales, y el de la seguridad nacional que asegura la atracción de recursos provenientes del gobierno estadounidense. Natalia Armijo Canto y Raúl Benítez Manaut afirman que en Centroamérica, las desigualdades sociales y el incremento de la violencia se mantuvieron como factores de expulsión de amplios sectores de la población, entre ellos los más vulnerables como las mujeres y los menores sin acompañar. El tránsito por México cada vez es más peligroso debido a la necesidad de utilizar traficantes de personas – muchas veces ligados con el crimen organizado – y al incremento de los delitos asociados a la migración entre los cuales sobresalen el secuestro y la extorsión. Luis A. Romero y Néstor Rodríguez analizan los flujos migratorios de menores centroamericanos hacia Estados Unidos que se han incrementado notablemente. En respuesta, el gobierno norteamericano privilegia los centros de detención y la deportación. Si bien hay corrientes de opinión y organizaciones que respaldan a los niños inmigrantes, se han extendido los movimientos que los rechazan.

Argelia Gallegos presenta una síntesis de las estadísticas compiladas por el gobierno mexicano y norteamericano sobre la migración de mexicanos y centroamericanos a Estados Unidos. Se ha mantenido una tendencia alta que también se refleja en los actos de devoción a los países de origen. Las estadísticas revelan acerca de la población extranjera que migra de manera documentada e indocumentada pero; no ofrecen una perspectiva de rasgos étnicos o identidad sexual.

La intensificación de los mecanismos de control a la migración irregularizada solo la incrementa, con la proliferación

de redes de tráfico y la violencia. Para Soledad Álvarez Velasco, la producción de migrantes irregularizados y redes de tráfico es funcional al proceso de acumulación capitalista y a la consolidación del régimen del Estado securitista global. De allí que, la violencia social y estatal vigente en los tránsitos migratorios irregularizados, es una consecuencia directa de causas estructurales relacionadas con la polarización de países pobres y ricos junto al incremento de la disparidad de ingresos.

En la sección Debate Agrario-Rural se presenta un artículo de Iñigo Arrazola que analiza los arreglos institucionales para el acceso al agua de las cooperativas arroceras de Daule en la costa. Se resalta la importancia de tratar las relaciones de poder entre los actores implicados, condicionadas por la posición de cada uno en el campo arrocero, a la hora de comprender cómo las normas colectivas que administran el recurso suponen resultados diferentes.

La contribución de Luis Alberto Tuzza en la sección Análisis presenta una posibilidad de reflexionar la acción política, más allá de los discursos teóricos convencionales. Señala la necesidad de situarse en los imaginarios y las narraciones propias de los pueblos indígenas destacando el rol de la mujer y el adulto mayor en la educación de los miembros comunitarios y en la motivación a la acción colectiva. De allí que, la tradición oral y los saberes ancestrales son relevantes, en la construcción de la comunidad y en los procesos de reivindicación indígena.

La coyuntura política muestra que el ciclo político de la revolución ciudadana ha llegado a su momento agónico. Felipe Burbano de Lara plantea que se abre un complejo proceso de transi-

ción con la desarticulación de la fortaleza del liderazgo de Correa, la retracción del activismo estatal y la erosión de la hegemonía de Alianza País. El relevo del correísmo plantea el riesgo de un escenario de fragmentación política parecido al ya vivido en los años noventa del pasado siglo.

Desde una perspectiva más regional, Wilma Salgado Tamayo, establece que las políticas adoptadas por América Latina entre 2002 y 2013 evidencian que se puso poca atención a las políticas de fomento a la producción y al empleo. Si bien la pobreza ha disminuido, la desigualdad social se ha incrementado.

La Conflictividad socio-política: noviembre 2015-febrero 2016 revela que aunque la conflictividad declinó, estuvo signada por la oposición a las enmiendas constitucionales y la persistencia de las movilizaciones laborales en un ambiente de recesión económica.

Este número de la revista se cierra con la reseña de Andrés Ortiz Lemos al libro de Carlos de la Torre, *De Velasco a Correa. Insurrecciones populismos y elecciones en Ecuador, 1944- 2013*. Mientras que, Diego Martínez reseña *Desarrollo rural y cooperativismo agrario en Ecuador. Trayectorias históricas de los pequeños productores en la economía global* de Germán Carrillo García.

El Tema Central de este número, contó con el generoso y conocedor apoyo de Rodolfo Casillas, conocido cientista social mexicano que viene trabajando varios años sobre migraciones, especialmente lo que se podría denominar como una antropología de este fenómeno. A invitación suya, participan conocidos investigadores de Centroamérica, México y Estados Unidos. Nuestro especial y profundo reconocimiento a Rodolfo por su confianza y apoyo a *Ecuador Debate*.

**Los Editores**

---

**PUBLICACIONES**  
**CAAP**

**A PROPÓSITO DEL  
CAPITAL DEL SIGLO XXI**

José Sánchez Parga  
Jeannette Sánchez  
Juan Pablo Pérez Sáinz  
Germán Alarco Tosoni



Desde cuatro perspectivas se analiza el libro de Thomas Piketty. Las desigualdades son cada vez más profundas, en la nueva fase de acumulación y concentración de riqueza, hegemonizada por el capital financiero.

En todo caso, como lo señala el pensador francés lo que también está en juego es la democracia y el volver a pensar el capitalismo en sus dinámicas y absoluta hegemonía actual. A esto aportan los análisis de la publicación.

---

**CAAP** Serie Diálogos  
ISBN 978-9978-51-031-5  
155 pp.

# COYUNTURA

## En medio de la tormenta perfecta: agonía de la Revolución Ciudadana y retiro del Caudillo

Felipe Burbano de Lara<sup>1</sup>

*El ciclo político de la revolución ciudadana ha llegado a su momento agónico. Se abre un complejo proceso de transición con la desarticulación de la fortaleza del liderazgo de Correa, la retracción del activismo estatal y la erosión de la hegemonía de Alianza País. En el lado opositor, las corrientes de derecha, progresismo e izquierda evidencian fragmentación y dificultad de gestar apoyos políticos sólidos. El relevo del correísmo plantea el riesgo de un escenario de fragmentación política parecido al ya vivido en los años noventa del pasado siglo.*

**E**l 2016 sitúa, de manera precipitada al Ecuador ante un complejo proceso de transición política que tendrá como telón de fondo el abrupto agotamiento del modelo económico postneoliberal aplicado por la revolución ciudadana desde enero del 2007. Fue el propio presidente de la República, Rafael Correa, en un programa de televisión transmitido a todo el país en noviembre del 2015, el encargado de caracterizar el escenario económico como el de una “tormenta perfecta”.<sup>2</sup> Luego remató su comentario con una advertencia: que nadie espere salir sin siquiera mojarse.<sup>3</sup> No será una transición nor-

mal, de un gobierno a otro dentro de la continuidad y alternancia de un sistema democrático plenamente institucionalizado, la que viva el Ecuador, sino el fin de un ciclo político inmerso en el llamado giro a la izquierda en América Latina.<sup>4</sup> Viviremos la agonía lenta de un proceso refundacional, autoproclamado postneoliberal y socialista del siglo XXI, en medio de un largo y borrascoso retiro del caudillo del poder y la escena política. Un fin conflictivo, polarizado, que pondrá a prueba, de modo dramático, las dimensiones heroicas de un estilo carismático y caudillista de liderazgo político.

---

1 Profesor-investigador de FLACSO-Ecuador.

2 Resultado, dijo Correa, de la caída de los precios del petróleo, la revalorización del dólar y la pérdida de fuentes de financiamiento, especialmente las de China. Disponible en: <<http://www.elpais.com.uy/economia/rafael-correa-seguira-lidiando-tormenta.html>>

3 *Ibid.*

4 Hay una interesante literatura sobre el giro a la izquierda en América Latina. Refiero a los lectores a los siguientes textos: Levitsky, Steven, y Roberts M. Kenneth (editors), (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore. Murray, Jon Beasley, Cameron, Maxwellland Hershberg, Eric (editors) (2010). *Latin America's Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change*, Boulder, Lynne Rienner Publishers; Weyland, Kurt, Madrid, Raúl, and Hunte, Wendy (editors) (2010). *Leftist governments in Latin America: successes and shortcomings*, Cambridge University Press, Cambridge.

El ciclo que llega a su fin tuvo algunos elementos que lo definieron y que hoy aparecen desencajados: el poderoso liderazgo de Correa, el activismo estatal gracias a la bonanza fiscal y la expansión de capacidades burocráticas e institucionales, la hegemonía de Alianza País –inédita en el Ecuador postretorno a la democracia– y una retórica grandilocuente de refundación nacional, envuelta en una sistemática exaltación de la patria como comunidad idealizada. Al haberse desarticulado esos elementos, la transición encuentra a la revolución ciudadana sin horizonte, obligada a reinventarse frente a la escena electoral, y al país sumido en la incertidumbre de la simultaneidad de varias transiciones en medio de la tormenta perfecta. Difícil imaginar un fin de fiesta más agitado e incierto de un proceso que prometió, con enorme arrogancia, llevar al país a su segunda y definitiva independencia.

### **Vacío, conducción política y legitimidad**

La transición política se precipitó por la propia decisión de Alianza País de incluir una disposición en las enmiendas constitucionales para que, la reelección indefinida entre en vigencia a partir del 2021. Esa decisión trastocó todo el panorama político. Alianza País y la revolución ciudadana se encuentran abocadas a la difícil tarea de buscar un relevo para Correa, mientras el caudillo empieza su largo retiro del poder y de la

escena política. Solo se podrá entender la dinámica de la transición si se comprende la lógica que mueve la acción del liderazgo carismático encarnado en la figura del presidente. El retiro largo y lento del líder, que marcará toda la transición, abre tres dinámicas complejas: vacío, desorientación política, y pérdida de la fuente de legitimidad del proceso.

Lo primero que empieza a producir la búsqueda del relevo es un vacío político, una pérdida de horizonte, el tiempo como asfixia. El juego del caudillo ha sido mostrar su presencia omnimoda en cada momento; ahora será el hacer sentir su ausencia. Para Alianza País significa enfrentarse a sus debilidades de origen como organización política, a sus huellas fundacionales: no haber podido pensarse como un movimiento independiente y autónomo de un liderazgo carismático;<sup>5</sup> sustituir lo que con el tiempo devino insustituible. El vacío trae consigo una dinámica doble: desgaste y debilitamiento de la autoridad de Correa conforme se aproxima el momento del relevo y el retiro, pero a la vez la imposibilidad de sustituirlo plenamente. La sustitución implica hacer frente a la despersonalización de la estructura de liderazgo de la revolución ciudadana y abrirse a una gran interrogante: detrás de Correa ¿qué hay?<sup>6</sup> Segundo efecto: desorientación política, pérdida de conducción, carencia de la fuente generadora de una voluntad colectiva. Empieza a salir de escena, al irse, quien ha

5 La importancia de los momentos fundacionales en los partidos políticos lo discute Panebianco, Angelo (2009). *Modelos de Partido. Organización y Poder en los Partidos Políticos*. Madrid, Alianza.

6 La centralidad y el protagonismo de Correa ha llevado a ciertos autores a sostener que más allá de Correa no hay proyecto; que si inicialmente se trazó un proyecto, éste terminó siendo una adhesión emocional al caudillo. Ver: Pachano, Simón (2012). "RC – R'C' = 0". En Sebastián Mantilla y Santiago Mejía (editores), *Balance de la Revolución Ciudadana*, Quito, Editorial Planeta, pp. 401-422; y León, Jorge (2012). "Correa: dinámica de concentración del poder y modernización conservadora". En Sebastián Mantilla y Santiago Mejía (editores), *Balance de la Revolución Ciudadana*, Quito, Editorial Planeta, pp. 373-401.

sido durante nueve largos años el centro de gravedad de la llamada revolución ciudadana. Aun cuando se simulará un juego de relevos entre el líder y el movimiento, el proceso de transición enfrentará la falta de estructuras organizativas de Alianza País donde pueda dirimir ordenadamente la transición.

AP será en parte víctima de su propio juego, del *harakiri* perpetrado a sí misma en un momento de incertidumbre y desconcierto político. La reelección indefinida, recordémoslo, surgió como la gran respuesta del movimiento de gobierno a la dolorosa derrota sufrida en las elecciones locales de febrero de 2014. El dato más revelador de ese golpe político fue la pérdida de los candidatos de AP a la alcaldía en 21 de las 23 capitales provinciales del país, es decir, en las principales ciudades de todas las regiones del Ecuador.<sup>7</sup> Fue el propio presidente Correa quien se encargó de poner al desnudo la fragilidad de su propio movimiento:

Esto nos evidenció que en muchos lugares Alianza País es una ficción, no existe; en otros existe, pero es la partidocracia, una argolla que se reparte los cargos; en otros existe, está organizada, es gente sana, pero demasiado ingenua; yo estaría muy contento con el sacudón si no nos hubiera costado tanto...<sup>8</sup>

Una ficción, una argolla partidocrática y gente sana pero ingenua...

Hay mucha tela para cortar sobre aquella derrota electoral, pero aquí se-

ñalo solo un hecho clave: la volatilidad del proyecto de Alianza País. Un año antes, en las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2013, el movimiento de gobierno y Rafael Correa habían logrado un contundente triunfo a nivel nacional gracias a una votación muy homogénea en todos los cantones y provincias del país,<sup>9</sup> que les dio la mayoría absoluta en el parlamento y una victoria presidencial –la segunda– en primera vuelta. De ese momento de euforia, que le llevó a la SENPLADES a sostener que el país había consolidado, por fin, un proyecto nacional donde se diluían los viejos clivajes regionales constitutivos del Estado,<sup>10</sup> se pasó al momento de la ficción territorial. En las elecciones locales del 2014 Alianza País se mostró como un movimiento sin conexión entre sus dirigencias provinciales y nacionales, entre el centro y los territorios, entre el proclamado retorno del Estado y la vida política de las ciudades. Pero en lugar de responder a esa derrota con una reorganización del movimiento para que dejara de ser una estructura fuertemente centralizada, Alianza País apostó por la reelección indefinida; es decir, reafirmar la estructura de liderazgo personalizada y proclamar la figura de Correa como insustituible. Por eso, ahora que se ve abocado a encontrar un relevo para Correa, el movimiento debe enfrentarse a sus propias precariedades organizativas.

El tercer efecto del relevo caudillista consiste en la pérdida de la fuente de legitimación del proceso iniciado en el

7 Para un análisis de los resultados de las elecciones de febrero de 2014 se puede ver: Ospina, Pablo (2014). "Radiografía de un remezón". Informe de coyuntura. Comité Ecuaméxico de Proyectos, Quito.

8 Declaraciones de Rafael Correa efectuadas el 17-III-2014.

9 Ver: Polga, John (s/f). "Overcoming the Regional Cleavage? The (Unprecedented) Territorial Nationalization of Alianza PAÍS", FLACSO-Ecuador, Departamento de Estudios Políticos, Working Paper 01.

10 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, Quito, p. 32.

2007, de aquello que lo hacía creíble, confiable, identificable, para sus seguidores. Correa, una vez más, se encargó de levantar su propio mito dentro del movimiento: en la sabatina 441, realizada el 12 de septiembre de 2015 en Puerto Limón, se autodefinió como el “tesoro más grande que tiene la revolución ciudadana”. La conclusión cayó por su propio peso: sin Correa la revolución ciudadana se pone en duda. Fuera de él, un gran vacío. El principio de legitimidad funciona en dos direcciones: articula, cohesiona, alrededor de algún mito, a la elite gobernante; y crea, por otro, el vínculo con los gobernados al permitir que los ciudadanos se reconozcan en un sistema de mando y obediencia política.<sup>11</sup> Sin Correa como fuente de reconocimiento de los gobernados en la conducción política, la revolución entra en una crisis de legitimidad, en un extrañamiento de sus propias bases frente al proceso. Esto equivale a decir que los seguidores se identifican y militan con la revolución ciudadana a través de Correa.

El mito sirve también como vínculo asociativo a la elite gobernante, como argumento para reivindicar un cierto derecho a gobernar y exigir obediencia.<sup>12</sup> La erosión del principio de legitimidad, el irse lento de Correa, pone en duda la cohesión de la elite gobernante. Correa ha sido la fuente de cohesión del movimiento, lo que unió múltiples fragmentos. Hoy entre esos fragmentos hay disputas, distancias, resentimientos, juegos de inclusión y exclusión, con el predominio de un círculo de poder íntimo, intocable, ligado al caudillo. Con un

movimiento sin organización ni arraigo territorial, con largos desacuerdos internos no resueltos entre sus facciones, surge el fantasma de la división. Cuando presentó su desafiliación como militante de Alianza País, el asambleísta Fernando Bustamante argumentó en tono crítico que el movimiento había perdido toda capacidad para procesar sus diferencias internas.

Hay un proceso paulatino, prolongado, que se va dando gradualmente, durante el cual se va cerrando la posibilidad de un debate significativo... La sensación que tienen muchos asambleístas, miembros de Alianza País, es que finalmente no importa lo que se diga, no importa lo que se discuta, eso no influye en las decisiones.<sup>13</sup>

Las decisiones vienen de un más allá llamado buró político alrededor del cual orbitan como satélites círculos que defiende sus cuotas de influencia y poder en el manejo estatal.

Sobre Alianza País pesa la sospecha de ser un movimiento que se expandió gracias al activismo estatal, a la multiplicación de agencias del Estado en el territorio, a una burocracia militante y bien pagada, más que a una estructura organizativa consolidada. Sin instancias donde procesar sus diferencias, con el activismo estatal disminuido, con un presidente en retirada, el movimiento mira hacia atrás como una promesa refundadora agotada, sin visión ni horizonte futuros, sin la fuerza movilizadora del cambio, y enredada en la difícil batalla por conseguir un relevo de Correa. Un conjunto disperso de facciones con

11 Weber, Max (1974). *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 695-700; 706 – 716. Bendix, Reinhard (1970). *Max Weber*, Amorrortu, Buenos Aires, pp. 273-285.

12 Bendix, *Op. Cit.*

13 <<http://www.ubicatv.com/ecuador-fernando-bustamante-explica-detalles-de-su-desafiliacion-de-alianza-pais/>>

intereses y visiones distintas y con grados muy variables de participación en el poder, algunos abiertamente excluidos, espera encontrar un sucesor que le reconcilie internamente, le asegure unidad y le de una cierta continuidad.

### **El problema del sucesor**

Quien asuma el relevo de Correa tendrá varios desafíos por delante. El primero, moverse siempre en el vacío. Le perseguirá una sombra, le asaltará el miedo de no tener un peso por sí mismo, ser una figura políticamente vaciada. El segundo, asegurar lealtad al caudillo y a su grupo íntimo, proteger la imagen y los intereses de todos quienes conformaron el núcleo central de poder y facilitarles una salida honrosa. Las cartas últimas de Lenin Moreno “al compañero Rafael Correa” para ratificar su “lealtad y compromiso” con el proyecto y Alianza País revelan la dinámica del relevo. Mientras mayor lealtad al líder carismático, más vaciada será la figura del sucesor. Y lo opuesto, mientras menos leal, mayor el peligro de un enfrentamiento. En sus estudios sobre dominación carismática Weber siempre subrayó la dificultad enorme de transferir el carisma, de allí que las transiciones caudillistas no puedan ser normales sino generadoras de vacíos difíciles de llenar.<sup>14</sup> Se ha visto ese drama en Nicolás Maduro con la sombra de Chávez persiguiéndole como un espectro. Maduro debió hasta imitar el estilo retórico de su predecesor y fantasear encuentros imaginarios con el coronel para justificarse a sí mismo. La revolución bolivariana entró en una decadencia larga, una agonía lenta por

falta de conducción política y pérdida de su fuente de legitimidad. Sobre el sucesor se cierne ese fantasma: que la herencia carismática no le alcance para mucho, y que termine sin ser nadie.

La lealtad del sucesor se enfrenta a huesos duros de roer. Uno de los fantasmas que aflorará –y de hecho ya lo está haciendo– será el de la corrupción. El reciente caso del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), que enfrentó al gobierno con la institución militar, muestra las dimensiones del fantasma de la corrupción. Se trata de los abusos derivados del enorme poder acumulado por una sola persona y del uso de ese poder a través de redes ligadas a la gestión de gobierno. Tempranamente se vio ese fenómeno en la revolución ciudadana con el caso de Fabricio Correa: el hermano utilizaba su cercanía al presidente para conseguir contratos a favor de sus empresas probablemente sin que el mandatario lo supiera. A Morales le pasó lo mismo con una ex amante y a Lula con muchos militantes importantísimos del PT. El problema tiene que ver con la concentración del poder en liderazgos personalizados, la cantidad de recursos manejados, la tendencia de estos procesos refundacionales a ir más allá de las instituciones y la ley, o a controlarlas de modo férreo rompiendo toda división de poderes.

Pues bien, el caso del ISSFA fue una suerte de campanazo en el inicio de la transición. El presidente ordenó la devolución al ministerio de Medio Ambiente de 41 millones de dólares por un sobrepago en la compra de un terreno de propiedad del seguro militar. Fue el

14 Weber designaba con los conceptos de caudillo y gran demagogo al liderazgo carismático ejercido en el campo de la política.

propio asesor jurídico de la presidencia, Alexis Mera, el encargado de ponerle el cascabel al gato: enmendamos un error –dijo Mera– para evitar que haya glosas y situaciones posteriores que podrían ser más complicadas.<sup>15</sup> La intervención del gobierno tenía como objetivo cuidar las espaldas de la entonces ministra de Medio Ambiente, Marcela Aguiñaga, responsable de la compra y del sobreprecio. Con la devolución de los fondos, el gobierno reconoció el sobreprecio pero pasó por alto la responsabilidad de quienes hicieron la transacción. Allí está la frase de Mera que retumbará con estruendoso eco a lo largo de esta transición: “hay errores de buena fe”.<sup>16</sup> La despreocupación por el precio parece evidente en este caso. En el 2010, cuando se produjo la compra, a nadie del gobierno le llamó la atención pagar 48 millones de dólares por un terreno que valía 6 millones. Eran los tiempos del auge fiscal. El error se corrigió recién cinco años más tarde. Una cierta esquizofrenia entre el proyecto como mito, como logros alcanzados, y los trapos sucios, empieza a corroer la credibilidad de Alianza País; entre la militancia de las manos limpias, los corazones ardientes y las mentes lúcidas, como describió Correa a la mística del proyecto de cambio, y los apetitos burgueses y capitalistas de enriquecimiento de algunas facciones. Detrás del gran relato de la refundación, del discurso de las sabatinas, de la coherencia del proyecto ¿qué hay? ¿Por qué se harán cargo de los trapos sucios quienes estuvieron fuera de

los circuitos de decisión y poder durante el gobierno, o quedaron abiertamente excluidos, si llegasen a triunfar bajo el paraguas del sucesor?

## La caída del Estado

Al fin del ciclo político, que podríamos llamar fin de un momento carismático –por su estructura de liderazgo, poder y legitimación– sigue a la caída del modelo económico centrado en el Estado. ¿Qué tiene hoy el país? Un modelo marcado por la presencia abrumadora del Estado, en casi todos los ámbitos de la vida social, económica y territorial, con un hueco fiscal enorme, sin acceso a fuentes de financiamiento, sin mecanismos generadores de crecimiento económico y una pérdida de competitividad por la apreciación del dólar. El Estado ha sido pieza fundamental del giro postneoliberal proclamado por el gobierno de Alianza País. Un instrumento de modernización y desarrollo tanto como una maquinaria de racionalización del poder gubernamental. Los seguidores y publicistas del proyecto elogian la fuerza transformadora del Estado, pero silencian su dinámica burocrática de dominación y control de la sociedad civil, el mercado y el territorio.<sup>17</sup> Desde los primeros documentos de la SENPLADES se habló de la reconstrucción de la matriz del poder estatal como base del proyecto transformador de Alianza País.<sup>18</sup> Lo que se podía realizar desde el gobierno se asoció con lo que se podía hacer desde el Estado: expansión de sus capacidades institu-

15 Disponible en: <<http://www.elcomercio.com/video/alexismera-errores-buenafe-ecuador-issfa.html>>

16 *Ibid.*

17 Ver: Conaghan, Catherine (2015). “Surveil and Sanction: The Return of the State and Societal Regulation in Ecuador”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 98, April, pp. 7-27.

18 SENPLADES, (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*, Quito, p. 32.

cionales y burocráticas, ampliación de sus ámbitos de intervención, búsqueda sistemática de un campo autónomo de decisión política, expansión del gasto público y la inversión social, proyección territorial a través de una nueva infraestructura desconcentrada pero sujeta a un renovado poder centralizado.

**Cuadro 1: Crecimiento del Sector Público**

	2006	2014
Número de ministerios	15	29
Número de secretarías	5	14
Número de empleados públicos	462.970	672.900
Ingreso laboral medio mensual	446	946
Gasto sueldos gobierno central (millones dólares)	2.581,4	7.842,7
Gasto sueldos GADs (millones dólares)	231,7	980,9

Fuente: INEC ENEMDUR, Banco Central del Ecuador, información estadística mensual.

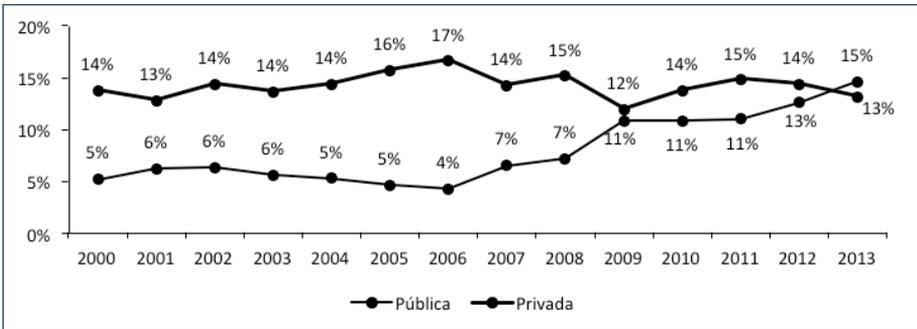
Los logros alcanzados en los primeros años fueron atribuidos al retorno del Estado. El proyecto fue exitoso mientras se mantuvo activa la maquinaria estatal, dio soporte a los peregrinajes presidenciales por el territorio a través de las sabinas, y generó amplias políticas de bienestar social. Correa llegó a los pueblos, a los cantones, visitó alcaldes, prefectos, siempre con el Estado a cuestas. Si alguna novedad histórica introdujo a la tradición del populismo en el Ecuador, fue haber fusionado el liderazgo carismático con el retorno del Estado y

el activismo estatal. En un sentido ligeramente distinto, Carlos de la Torre llamó a este fenómeno “tecnopopulismo” porque fusionó dos lógicas y racionalidades tenidas como contradictorias por la teoría weberiana: la carismática ligada a la conducción personalista del cambio, y la tecnocrática impregnada en el aparato estatal en expansión.<sup>19</sup> Con la dramática caída del precio del petróleo, que hizo perder ingresos al Ecuador por 7 mil millones de dólares en el 2015, el carisma quedó sostenido única y exclusivamente en la persona del líder, en un populismo de viejo cuño, sin el respaldo de toda la inmensa maquinaria y aparato institucional creado. Se ha visto esa maquinaria apagarse, languidecer, paralizarse con recortes presupuestarios y medidas de austeridad que debilitaron también la mística militante alrededor del “proyecto”. Ni el Estado sirve más a la revolución, ni la revolución puede movilizarse desde el Estado.

Detrás de la imagen de unidad, coherencia, espíritu corporativo, levantada desde el relato legitimador, múltiples lógicas burocráticas, pactos sociales, redes clientelares territoriales e intereses emergen en el espectro de Alianza País y de los espacios estatales. Una pesadísima herencia tendrá el nuevo gobierno. No se trata, como lo ha planteado Correa, de una disyuntiva entre inversión y ahorro para intentar ponernos de nuevo en el debate neoliberalismo versus postneoliberalismo. Se trata de la expansión desmesurada del aparato gubernamental desde un centro que manejó enormes recursos y concentró poder, y colonizó –para decirlo en términos de

19 De la Torre, Carlos. “Technocratic populism in Ecuador”, *Journal of Democracy*, Volume 24, Number 3 July 2013, pp. 33-46

Gráfico 1: Inversión pública y privada en Ecuador (formación de capital) (% del PIB)



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Habermas— múltiples ámbitos de la vida individual y social. Hoy el gobierno carece de tiempo político para proponer un modelo económico que sustituya al Estado y a la inversión pública como fuentes dinamizadoras del crecimiento. Ha predominado en el discurso político de estos nueve años una amplia defensa y reivindicación de lo público estatal y una sistemática sospecha de lo privado. A partir del 2013, la inversión pública desplazó a la privada en el total de la inversión nacional.

Después de haber proclamado con bombos y platillos al Estado como eje de la transformación y coordinador del proyecto del buen vivir, ningún discurso alternativo puede resultar creíble para las empresas y el sector privado.

El segundo drama tiene que ver con el ajuste. El gobierno ha hecho ajustes y redefinido algunas de sus orientaciones originales para enfrentar el *shock* externo de los precios del petróleo y la revalorización del dólar. Allí está el proyecto de alianzas público privadas, la flexibilización de sus posturas frente a la banca, la negociación de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, y más recientemente la flexibilización la-

boral con la reducción de la jornada de trabajo y de los salarios para proteger el empleo. También recorta gasto, promete defender la dolarización, elimina parcialmente subsidios, se endeuda, pero el *shock* externo es demasiado hondo y el peso ideológico de nueve años de estatismo demasiado pesado como para revertir el modelo. El gobierno evitará una línea de ajuste más drástica como piden los economistas ortodoxos a través de un acuerdo con el FMI. Si esa vía se encuentra cerrada, el desafío, sin embargo, sigue en pie: ¿cómo conseguir recursos para evitar que la tormenta perfecta termine por arrastrar en sus aguas turbulentas hasta la propia figura de Correa, que ya siente las consecuencias de la crisis sobre su credibilidad y popularidad? En la búsqueda de recursos para estirar los tiempos políticos todo es posible, como lo mostró la generosa concesión por 20 años a la empresa Schlumberger del campo petrolero Auca, el segundo más grande del Ecuador, a cambio de un anticipo de 1000 millones de dólares que ya se esfumaron entre diciembre del 2015 y enero del 2016.<sup>20</sup> Podríamos llamar la vía Argentina de transición de un momento refundacional aquella que

deja en suspenso el ajuste grande, doloroso, al siguiente gobierno, con una acumulación en el camino de múltiples desequilibrios. Y la vía venezolana de la transición refundacional como el desplome completo, penoso, del modelo. En los tiempos del calendario político, dos fechas son cruciales para el correísmo: la elección de febrero del 2017 y el cambio de gobierno en mayo del 2017. Del primero dependerá el desempeño electoral de Alianza País; del segundo, mantener viva la imagen de Correa para un eventual retorno en el 2021.

La revolución presenta como su gran logro conquistas de derechos sociales a través de una política de redistribución del ingreso y un cierto régimen de bienestar. Ha sido parte del modelo político una suerte de transacción con los sectores populares: a cambio de asegurarles los derechos sociales ampliamente reconocidos en la constitución, de montar un aparataje estatal para cuidarlos, de sostener gran cantidad de subsidios, ha exigido un renunciamiento al ejercicio de los derechos políticos. Se canjeó una ciudadanía social por la transferencia de la soberanía política de sus seguidores al liderazgo personalista de Correa, a quien se confió ciegamente el manejo del Estado. La crisis pone en riesgo los avances sociales de la revolución ciudadana, lo que Correa llamó en su informe de labores de mayo del 2015 “una movilidad social ascendente en la sociedad ecuatoriana, gracias a la cual todos hemos mejorado nuestra posición”.<sup>21</sup> “La

disminución de la pobreza y la desigualdad es un logro histórico, contundente e incontrastable, el más importante de la Revolución Ciudadana”, dijo el presidente en el mismo acto solemne.<sup>22</sup> La mayor justicia social ha sido alcanzada a través de la intervención del Estado, de políticas de distribución de recursos, de sus políticas sociales y de la intervención constante del presidente en el espacio público y simbólico de la política, para cuestionar jerarquías y formas de poder social ligadas a una estructura oligárquica de dominación. Frente a la crisis del Estado vuelve a plantearse el problema de cómo garantizar los derechos sociales, el régimen de bienestar y ascenso social generado por la revolución ciudadana. Las nuevas infraestructuras estatales en salud, educación, seguridad, vialidad, todos los subsidios recibidos y acumulados, y las dignidades simbólicas y políticas recibidas, tendrán que ser asumidas como suyas por los beneficiarios, hacer una defensa política de la ciudadanía social alcanzada, si efectivamente se quiere hablar de un logro histórico. Las conquistas de movilidad se ven amenazadas desde la propia debilidad estatal provocada por la crisis fiscal pero; también por la pérdida y reducción del empleo en el sector privado que vive un estancamiento productivo y de inversión acumulado. El predominio alcanzado por la inversión pública sobre la privada en los años de revolución ciudadana muestra el nuevo balance de poder en el capitalismo

20 El Ecuador firmó en diciembre del 2015 un contrato de servicios específicos con la empresa petrolera Schlumberger, que se hará cargo por 20 años, con un precio garantizado, del campo Auca, el segundo más grande que tiene el Ecuador. Expertos petroleros consideran el acuerdo como una lotería para la empresa francesa. Ver: <<http://focusecuador.net/2016/02/29/exclusivo-contrato-campo-auca-loteria-para-schlumberger-migajas-para-ecuador/>>

21 Correa, Rafael. “Mensaje a la Nación”, 24 de mayo, 2015, Quito.

22 *Ibid.*

ecuatoriano, pero también el panorama de estancamiento que se cierne sobre el mediano plazo.

### El heroísmo del fin de ciclo

El liderazgo de Correa solo puede ser entendido desde la dinámica propia del juego carismático. Weber sostuvo que al carisma le mueve sus determinaciones internas, la racionalidad de su principio de legitimación, y no las reglas y tradiciones de una determinada sociedad.<sup>23</sup> Algunos intérpretes suyos llevaron esa idea aún más lejos y sostuvieron que la fuerza del carisma radica en su autonomía absoluta de cualquier estructura convencional.<sup>24</sup> Justamente ese rasgo suyo lo vuelve una fuente de cambio y transformación pero a la vez de inestabilidad e incertidumbre.<sup>25</sup> También a los populismos, cuyos liderazgos siguen la lógica carismática, se los caracterizó por la dificultad de regularse a sí mismos como prácticas políticas, instituciones y regímenes.<sup>26</sup> Ese colocarse más allá de las reglas y las tradiciones entraña un juego político constante de confrontación con aquello que se identifica y construye como las estructuras de poder prevaletentes, sus convencionalismos institucionales, simbólicos y discursivos, con el propósito de mantener viva la idea de transformación y el cambio. La escena política siempre se agita desde el heroísmo carismático. Las tradiciones, reglas y normas son dejadas en suspen-

so o abiertamente impugnadas cuando se las considera obstáculos a la promesa redentora. En el desafío a las estructuras de poder prevaletentes, el caudillo exhibe su voluntad heroica, el llamado a una misión irrenunciable.

El momento de excepcionalidad que abre el fin de ciclo con la crisis económica, será utilizado por Correa como oportunidad para seguir mostrando su heroicidad a favor de la misión redentora pero; con un matiz distinto, sin embargo: el espectro angustioso de su propio fin y fracaso. Más que la convicción ideológica, siempre errática y confusa, al liderazgo carismático le mueve la defensa de un poder personal basado en la idea de una misión por cumplir.<sup>27</sup> Esa lógica sigue y seguirá siendo movilizadora por Correa como lo evidencian conflictos recientes con los militares, los estudiantes del colegio Montúfar, con la Sociedad de Lucha contra el Cáncer (SOLCA), por mencionar solo unos ejemplos, y la virulencia de su discurso antagonista.<sup>28</sup> En todos esos episodios Correa lleva al límite aspectos puntuales de la vida social para imponer su voluntad. Con los militares ha tenido dos enfrentamientos: el primero fue la destitución del mando por desafiar una decisión presidencial. El segundo, que siguió al primero, fue la expedición de un acuerdo ministerial –el 066– para eliminar en todos los repartos y unidades los “tratos discriminatorios” entre la tropa y los oficiales mediante un

---

23 Weber, Max, *Op. Cit.*, p. 850.

24 Mitzman, Arthur (1976). *La jaula de hierro: una interpretación histórica de Max Weber*, Alianza, Madrid, p. 218.

25 Ver: Allahar, Anton (editor) (2001). *Caribbean Charisma*, Lynne Rienner Publishers, Unites States, pp. 1 – 33.

26 Taggart, Paul (2000). *Populism*, Open University Press, Philadelphia, p. 59.

27 Ver: Weber, Max, *Op. Cit.*; Allahar, Anton, *Op. Cit.*; Zúquete, José Pedro (2008). “The Missionary Politics of Hugo Chávez”. *Latin American Politics and Society*, Volume 50, Issue 1, pp. 191-121.

28 Ver la crónica de Martín Pallares sobre la Sabatina 467. Disponible en: <<http://4pelagatos.com/2016/03/20/correa-en-su-mejor-version-de-insultador-martir-y-dueno-de-la-verdad/>>

régimen de igualdad en el uso de comedores, clubes sociales, casinos, viviendas y baños. La decisión fue presentada por Correa como un acto de justicia igualitaria a favor de la tropa y en contra de privilegios injustificados de los oficiales. En el caso de los estudiantes del Colegio Montúfar que participaron en unas duras protestas en contra de la reubicación de un grupo de 16 profesores, Correa mostró su voluntad de sancionar severamente, comportamientos considerados “incivilizados”, “salvajes”, “desadaptados”. Fruto de su reacción, 23 estudiantes fueron suspendidos al tiempo que se intervino el colegio para llevar adelante un reordenamiento integral.<sup>29</sup> “No pararé hasta sancionar a cada uno de estos desadaptados que atentaron contra la vida de nuestros policías y destruyeron el Colegio”, dijo Correa en su enlace sabatino 463. Finalmente, en el caso de SOLCA, una entidad privada que cubre los déficits de atención oncológica estatal en parte con recursos públicos, el presidente amenazó con transferir toda su infraestructura al Estado si los directivos de la entidad continuaban exigiendo públicamente el pago de una deuda cifrada en 130 millones de dólares. Correa se puso más allá de las leyes que regulan el financiamiento de SOLCA para denunciar lo que calificó como un juego politiquero de quienes se presentan como buenos samaritanos con dinero público.<sup>30</sup>

Pues bien, batallas como las señaladas, todas acompañadas con desplantes públicos para mostrar su autoridad, se

van a repetir durante el largo momento de transición. En todas se pone en juego lo que llamaré el heroísmo del fin de ciclo: una lucha contra los poderes reales e imaginarios que siguen oponiéndose a la misión redentora de la revolución ciudadana y desafían la misión del caudillo. Como suele repetir el presidente al finalizar sus discursos: “hasta la victoria siempre”. Con esa consigna coloca sobre el espacio público su voluntad de no ceder el terreno de lucha, de siempre ganar. Por eso, la transición política viene cargada de dramatismo: evitar que este poder personalizado pierda su magia y el reconocimiento de los dominados, que el líder no sea abandonado por sus seguidores en el final del camino. Que en lugar de ser despedido con aclamaciones y agradecimientos en cada uno de los pueblos, como espera toda Alianza País, para incluso pensar en su eventual retorno para el 2021, termine abucheado. Como sostenía Weber: el carisma se desvanece cuando los actos heroicos dejan de ser reconocidos como actos extraordinarios por los dominados. La particularidad del fin de ciclo es que muchos de los arranques carismáticos van en contra de las políticas y los ordenamientos establecidos por la propia revolución, son actos refundacionales de sí misma.

## El espacio de la oposición

El fin de ciclo tiene como horizonte la apertura del espacio político, luego de nueve años de un amplio dominio de Alianza País bajo el férreo liderazgo de

29 Se recomienda la lectura de la crónica de Roberto Aguilar sobre el caso Montúfar. Disponible en: <<http://4pelagatos.com/2016/03/07/por-que-el-gobierno-se-ceba-contr-el-montufar/>>

30 “Si tanto les está costando ser samaritanos con plata ajena, no nos vamos a prestar a juegos ni a politiquerías (...); no se preocupen, mándenlos las instalaciones y nosotros atendemos a la gente. Pero ya se tiene que acabar esta cosa de que somos samaritanos con plata del Gobierno, y se demora un poco el Gobierno y salen los periodicos, las presiones. Se equivocaron de presidente.” Disponible en: <<http://www.eluniverso.com/noticias/2016/03/05/nota/5445288/rafael-correa-pidio-solca-sus-instalaciones-si-tanto-les-cuesta-ser>>

Correa. Si bien las elecciones presidenciales se realizarán en febrero del 2017, el anticipado inicio de la transición abrió ya el juego de la competencia democrática. La revolución ciudadana limitó sistemáticamente el espacio de la oposición a través del control ejercido por el Ejecutivo sobre toda la institucionalidad política.<sup>31</sup> También desde una restricción sistemática al ejercicio de las libertades políticas —el iliberalismo de la revolución— y restar validez moral y ética, a todos los críticos del régimen acusándolos ya sea de contrarrevolucionarios, golpistas, desestabilizadores, mediocres, mentirosos o sufridores, sin distinguir partidos, movimientos sociales, organizaciones populares, espacios mediáticos, intelectuales o académicos. Correa llenó el espacio público de intolerancia y resentimientos al asumir, como suelen hacer los populismos, que su mandato refundacional constituía una orden para arrasar con la vieja elite política.<sup>32</sup>

Con la revolución ciudadana, la política ecuatoriana giró alrededor de una lógica de antagonismo asentada en una visión limitada y restrictiva de la legitimidad democrática. Se impuso como razonamiento que quien gana las elecciones se hace con el derecho a mandar y exigir obediencia. Cuántas veces el país escuchó al presidente de la república espetar a sus críticos: ¡ganen las elecciones! Con esa afirmación los perdedores eran enviados a un terreno

ambiguo donde sus derechos a participar resultaban restringidos. Ha sido una política más apegada a Laclau que a Mouffe, antagonista y no agonista, de enemigos más que adversarios, de confrontación más que de consensos. El consenso fue rechazado explícitamente por considerarlo expresión de una política *light*, propia de las democracias burguesas.<sup>33</sup> Sin embargo, como sostienen las teorías postmarxistas de la hegemonía, en las cuales se ha inspirado la revolución ciudadana, la posibilidad de transformar al enemigo en adversario, de pasar del antagonismo al agonismo, requiere un consenso normativo en torno a un pluralismo político, asociado a una profundización de las instituciones de la democracia representativa, donde cristalice una lealtad común hacia los principios de libertad e igualdad para todos.<sup>34</sup> Pero; la revolución ciudadana ha mostrado como marca ideológica suya un desapego a la democracia representativa, a los valores liberales, y a los principios normativos de pluralismo y separación de poderes. Ha prevalecido más bien una democracia mayoritaria, sustentada en la idea de un monopolio sobre la representación popular. Carlos de la Torre y Andrés Ortiz aseguran que la lógica del antagonismo en sociedades con instituciones políticas liberales débiles, produce una agonía lenta de la democracia y conduce a un autoritarismo competitivo.<sup>35</sup>

31 Ver: De la Torre, Carlos; y Ortiz, Andrés (2015). "Populist polarization and the slow death of democracy in Ecuador", *Democratization*, DOI: 10.1080/13510347.2015.1058784; Basabe, Santiago y Martínez, Julián (2014). "Ecuador: Cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo... con elecciones". *Revista de Ciencia Política* 34, No. 1: pp. 145-170. doi:10.4067/0718-090X2014000100007.

32 Levitsky, Steven, and James Loxton (2013). "Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes." *Democratization* 20, No. 1, pp. 107-136. doi:10.1080/13510347.2013.738864.

33 Correa, Rafael. Mensaje a la Nación, mayo 24, 2015.

34 Mouffe, Chantal (2014). *Agonística. Pensar el mundo políticamente*, FCE, México, pp. 21-37; y Mouffe, Chantal (2005). *On the Political*, Routledge, Great Britain.

35 De la Torre, Carlos, y Ortiz, Andrés, *Op. Cit.*

En este marco, el restablecimiento del espacio político que abre la transición encuentra a la oposición debilitada, en proceso de reconfiguración y enfrentada al espectro de la fragmentación. Partidos y organizaciones débiles, con liderazgos en reconstitución o plena formación, en busca de nuevas identidades tras el *tsunami* ideológico provocado por la revolución ciudadana, es el panorama que emerge tras nueve años de dominio de AP. Uno de los cambios políticos más importantes provocados por el ascenso de Alianza País fue haber producido el colapso del sistema fragmentado y polarizado de partidos y representación política que predominó desde el retorno a la democracia en 1979 hasta el 2006, y su remplazo por uno de partido mayoritario o hegemónico.<sup>36</sup> Fue ese dominio sobre la representación política alcanzado tempranamente gracias al completo desplazamiento de los partidos tradicionales, en las elecciones de asambleístas (2008), y ratificado luego en las varias consultas y plebiscitos del momento refundacional, lo que llevó a la revolución ciudadana a convencerse de ser la portadora única de la soberanía popular y del discurso legítimo del cambio. Sus continuos éxitos electorales convencieron a los aliancistas de que más allá de Correa, su movimiento, su refundación, su patria, su pueblo, sus ciudadanos –transformados en electores– no había nada, salvo resabios de un pasado partidocrático que debía ser barrido de la escena. Operó con mucha eficacia el discurso de una soberanía popular que se movilizaba constantemente como poder constituyente para refundar la nación y condu-

ciría hacia su segunda independencia. El propio despliegue de la acción carismática de Correa, se sustentó en la idea de ser él mismo la expresión de ese poder constituyente, refundacional.

El predominio mayoritario de AP puede bien ser visto como un interregno. Todo hace pensar que el fin de ciclo vendrá con una reconfiguración de las representaciones partidarias, pero sobre todo del retorno a un sistema disperso y fragmentado que replique las condiciones de funcionamiento –habría que decir de malfuncionamiento– del presidencialismo de los años 80 y 90. Presidentes frágiles, con legitimidades precarias, sin mayoría en el Congreso, amenazados por la pugna de poderes y enfrentados a escenarios de ajuste y protesta social, parecería ser un posible reverso de la hegemonía de AP en medio de la tormenta perfecta. El escenario suena más que conocido. A la vez, las definiciones ideológicas en lo que podríamos llamar el postcorreísmo están en proceso de construcción. Las fuerzas políticas deberán definir sus identidades a partir de los cambios introducidos por el correísmo, en el campo discursivo de la política ecuatoriana con las nuevas categorías desplegadas para pensar el mundo social, sus divisiones –para decirlo en términos de Bourdieu– y su politización. No obstante, la crisis económica empieza a desplegar sus efectos ideológicos. La derecha ve en el derrumbe del modelo postneoliberal una oportunidad para condenar toda intervención estatal como demagogia populista. Tiene a su favor la urgencia de devolverle a la economía sus fuentes privadas

36 Freidenberg, Flavia (2013). "Ecuador 2013: Las claves del éxito de la Revolución Ciudadana". Fundación Alternativa Feb. 2013. Disponible en: <[http://works.bepress.com/flavia\\_freidenberg/75](http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/75)>

de crecimiento, una vez que la inversión pública quedó restringida. Cuestionará las veleidades izquierdistas de las relaciones de poder, de la economía como economía política, sustituyéndolas por un discurso del emprendimiento y las oportunidades generadas ya no por el Estado, cuyo poder propondrá desmontar y desmovilizar, sino por el mercado y la inversión privada. La crisis fiscal del Estado, su expansión sin prioridades estratégicas en estos últimos años, y las necesidades de ajuste que seguirán presentes en el 2017, podrán ser utilizadas por la derecha para proponer un giro ortodoxo del manejo económico. Encuadrará ese discurso en la reivindicación de una visión liberal de la política: restablecimiento de la institucionalidad democrática, tolerancia y recuperación de las libertades políticas.

Para fortalecerse, sin embargo, la derecha deberá resolver sus disputas de liderazgo, que hoy se dirimen entre Guillermo Lasso y Jaime Nebot. Más que sus posturas ideológicas les distancia sus trayectorias y aspiraciones políticas. Nebot emerge como la figura más importante y prestigiosa de la derecha socialcristiana para volver a la escena política nacional, después de su largo enclaustramiento en Guayaquil, al frente de su hoy poderoso municipio. Tiene para mostrar la modernización de la ciudad desde un modelo exitoso de gestión basado en un aparato pequeño y descentralizado, alta inversión pública –desencadenante de la actividad privada– con un fuerte gasto social, articulado al dominio de las elites locales, poco participativo y caudi-

llista. Nebot ha intentado retornar a la escena nacional a través de una alianza con una serie de liderazgos locales, concebida inicialmente como base de un amplio acuerdo legislativo. La convergencia supone para los participantes de ese proyecto un desplazamiento hacia el centro.<sup>37</sup> El alcalde de Guayaquil tiene a su favor haber resistido los embates de Correa y la revolución ciudadana por capturar políticamente la ciudad. A pesar de los esfuerzos desplegados, de la inversión pública realizada, ese deseo de Correa no se cumplió y Nebot salió airoso de la disputa, con su capital político intacto.

Lasso, mientras tanto, es el dueño del banco más importante de Guayaquil –el sobreviviente y beneficiario de la crisis financiera de 1999– vinculado a gobiernos de la llamada partidocracia, que puso en marcha ya hace algunos años un proyecto para repensar el Estado y el capitalismo ecuatoriano, después de la crisis financiera de fin de siglo que llevó al Ecuador a la dolarización. Lasso fue candidato a la presidencia en las elecciones del 2013 en las que obtuvo un nada despreciable 26% de la votación. Desde entonces, se ha presentado como el contradictor de Correa y al modelo estatista. Ambas derechas se ven enfrentadas al desafío de hacer una propuesta de modernización capitalista, sin dejar de lado el discurso de la igualdad y las conquistas sociales, puesto sobre la mesa por la revolución ciudadana. ¿Qué aprendió esta derecha del correísmo? ¿Aprendió algo? En la disputa por el liderazgo parecería que Lasso lleva venta-

---

37 La denominada Convergencia Democrática intenta ser una coalición de partidos y movimientos con posturas ideológicas muy distintas, desde el Partido Socialcristiano, en proceso de reconstitución, ubicado en la derecha, hasta el centrista partido del alcalde de Quito, Suma; el socialdemócrata Avanza, de Ramiro González; y el movimiento Juntos Podemos del izquierdista prefecto del Azuay, Paúl Carrasco.

ja sobre Nebot por haber salido antes a luchar por el Estado, mientras a Nebot le cuesta cruzar las fronteras de su reducto guayaquileño.

En lo que podríamos llamar el progresismo –esa tendencia heterogénea del centro a la izquierda que suma partidos y movimientos sociales– el panorama de fragmentaciones es más agudo. En el progresismo los efectos del correísmo fueron mayores: organizaciones golpeadas y divididas, cuadros intelectuales y políticos cooptados, partidos arrasados y una gran confusión ideológica en medio del derrumbe postneoliberal. Los dilemas quizá se pueden apreciar desde la reciente polémica entre Pachakutik y la CONAIE. La controversia describe dos tendencias contrapuestas frente a la transición entre elites políticas y dirigentes sociales: la primera favorable a una alianza política amplia, de concertación y unidad anticorrista; la segunda partidaria de un radicalismo de izquierda, popular, de base, alejado de cualquier entendimiento con quienes han sido – como lo puso Carlos Pérez Guartambel, la voz cantante de esa postura al interior de la CONAIE– nuestros explotadores y opresores.<sup>38</sup> En medio de esas dos visiones contrapuestas, una serie de pequeños grupos y colectivos políticos –como Democracia Sí y Montecristi Vive– que reivindican la descorreización de la revolución ciudadana para volver al proyecto original aunque con un desmontaje de las estructuras autoritarias y caudillistas levantadas en los últimos años. Los sectores más radicales del progresismo consideran a Correa un político de derecha con discurso de izquierda, que golpeó a los sindicatos,

movimientos sociales, dirigencia indígena, los dividió y dejó sin capacidad de lucha para imponer un capitalismo con mayores niveles de concentración de capital.

A este cuadro más general de las tendencias más fuertes –Alianza País, la derecha y el progresismo– se suman una serie heterogénea de agrupaciones pertenecientes al viejo sistema de partidos –la mayoría rebautizadas con nuevos nombres: Sociedad Patriótica, PRIAN (hoy Adelante, ecuatoriano, adelante); PRE (hoy Fuerza Ecuador); MPD (hoy Unidad Popular)– todos ellos satélites que no encuentran espacios claros de alianzas en el sistema, pero que volverán a la escena electoral para conquistar pequeños espacios de representación, con lo cual la fragmentación parlamentaria tenderá a agudizarse.

Lo que luce más complejo, en todo este proceso, es el desmontaje de la arquitectura política institucional de la revolución ciudadana, lo que se podría llamar en estricto rigor la transición de régimen político, para muchos responsables de las desviaciones autoritarias del presidencialismo ecuatoriano, reforzadas por el liderazgo caudillista de Correa y el predominio de un partido mayoritario. En el horizonte solo aparecen, por el momento, propuestas poco elaboradas para la revisión del régimen político: desde la convocatoria a una nueva asamblea constituyente para rehacerlo todo de nuevo, hasta una amplia reforma constitucional vía un gran acuerdo político de la oposición, pasando por reformas más puntuales a través de una consulta popular.

38 <<https://es-la.facebook.com/carlosperezunagua/posts/792170310928455>>

## Conclusiones

La transición que se abrió para el Ecuador en el 2016, marca el fin de un ciclo político que ha tenido como elementos claves la fortaleza del liderazgo del presidente Rafael Correa, el activismo estatal sustentado en una etapa de prosperidad fiscal, y la amplia hegemonía de Alianza País. El fin de ciclo supone una desarticulación de esos tres componentes claves de la llamada revolución ciudadana, sobre los cuales se asentó su legitimidad social y política. La transición, como se argumentó, estará marcada por la dinámica que mueve al liderazgo carismático de Rafael Correa: una exhibición permanente –“hasta la victoria siempre”– de un heroísmo político cuyo objetivo final será mantener viva la promesa redentora de la revolución ciudadana. Esa exigencia que mueve al carisma para evitar su decadencia, llevará a Correa a generar conflictos permanentes con actores e instituciones que se interpongan entre él y su misión redentora. No será una transición ordenada, tranquila, dentro de un marco democrático institucional plenamente reconocido, sino inmersa en la misma lógica de antagonismo y confrontación de los últimos nueve años.

El retiro del caudillo pone a Alianza País en la difícil tarea de remplazar a quien ha sido considerado insustituible, eje de su estructura de liderazgo. A la vez, enfrentarse a su propia precariedad como organización política. La necesidad de relevo le coloca a la revolución ciudadana frente a un vacío de conducción política, pérdida de su principal fuente de legitimación y sin el elemento cohesionador de la elite gobernante. El largo retiro del caudillo hará sentir ese vacío.

La búsqueda de un sucesor se da en el marco de lo que Correa ha llamado la tormenta perfecta: una profunda crisis económica provocada por dos *shocks* externos –la caída del precio del petróleo y la revalorización del dólar– pero también por un modelo postneoliberal de crecimiento y cambio sustentado en una expansión, sin prioridades estratégicas, de las capacidades institucionales regulatorias y burocráticas del Estado. Si bien el reposicionamiento del Estado le dio una base de acción potente a la revolución durante nueve años, hoy se convierte en una pesada carga por la crisis fiscal que afecta al país. La revolución ya no puede alimentarse más del activismo estatal, la inversión pública y el gasto social. Al contrario, se enfrenta a un escenario forzado de ajuste.

Para el Ecuador, este fin de ciclo significa enfrentarse a la simultaneidad de varias transiciones –de modelo económico, de predominio político de Alianza País y de una estructura caudillista de liderazgo– que generan enorme incertidumbre. El relevo obligado del correísmo, ubica al Ecuador ante el riesgo de un nuevo escenario de fragmentación política, con partidos, movimientos y liderazgos de oposición débiles y sin clara identidad ideológica, como reverso precisamente del inédito predominio de Alianza País.

Marzo, 2016

## Bibliografía

- Allahar, Anton (editor)  
(2001). *Caribbean Charisma*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Basabe, Santiago y Martínez, Julián  
2014 “Ecuador: Cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo..con elecciones”. *Revista de Ciencia Política* 34,

- No. 1: pp. 145-170 doi:10.4067/0718-090X20140001000 07.
- Bendix, Reinhard (1970). *Max Weber*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Conahgan, Catherine  
2015 "Surveil and Sanction: The Return of the State and Societal Regulation in Ecuador". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 98 (2015) April, pp. 7-27.
- De la Torre, Carlos; y Ortiz, Andrés  
2015 "Populist polarization and the slow death of democracy in Ecuador", *Democratization*, DOI: 10.1080/13510347.2015.1058784.
- De la Torre, Carlos.  
2013 "Technocratic populism in Ecuador", *Journal of Democracy*, Volume 24, Number 3 July, pp. 33-46.
- Freidenberg, Flavia  
2013 "Ecuador 2013: Las claves del éxito de la Revolución Ciudadana". *Fundación Alternativa* Feb. 2013. Disponible en: <[http://works.bepress.com/flavia\\_freidenberg/75](http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/75)>
- León, Jorge  
2012 "Correa: dinámica de concentración del poder y modernización conservadora". En Sebastián Mantilla y Santiago Mejía (editores), *Balance de la Revolución Ciudadana*, Editorial Planeta, Quito, pp. 373 – 401.
- Levitsky, Steven, and James Loxton.  
2013 "Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes." *Democratization* 20, No. 1 (2013): 107–136. doi:10.1080/013510347.2013.738864.
- Levitsky, Steven, y Roberts M. Kenneth (editors), 2011. *The Resurgence of the Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Mitzman, Arthur  
1976 *La jaula de hierro: una interpretación histórica de Max Weber*, Alianza, Madrid.
- Mouffe, Chantal  
2014 *Agonística. Pensar el mundo políticamente*, FCE, México.
- Mouffe, Chantal  
2005 *On the Political*, Routledge, Great Britain.
- Murray, Jon Beasley, Cameron, Maxwell and Hershberg, Eric (editors)  
2010 *Latin America's Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Ospina, Pablo  
2014 "Radiografía de un remezón". Informe de coyuntura. Comité Ecuménico de Proyectos, Quito.
- Pachano, Simón  
2012 "RC – R'C' = 0". En Sebastián Mantilla y Santiago Mejía (editores), *Balance de la Revolución Ciudadana*, Editorial Planeta, Quito, pp. 401-422.
- Panebianco, Angelo  
2009 *Modelos de Partido. Organización y Poder en los Partidos Políticos*, Alianza, Madrid.
- Polga, John (s/f).  
"Overcoming the Regional Cleavage? The (Un)precedented Territorial Nationalization of Alianza PAIS", FLACSO-Ecuador, Departamento de Estudios Políticos, Working Paper 01.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo  
2009 *Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013*, Quito.
- Taggart, Paul  
2000 *Populism*, Open University Press, Philadelphia.
- Weber, Max  
1974 *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Weyland, Kurt, Madrid, Raúl, and Hunte, Wendy (editors)  
2010 *Leftist governments in Latin America: successes and shortcomings*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Zúquete, José Pedro  
2008 "The Missionary Politics of Hugo Chávez". *Latin American Politics and Society*, Volume 50, Issue 1, pp. 191-211.

---

**PUBLICACIONES**  
**CAAP**

**DOMINIO DEL DINERO  
Y DESVANECIMIENTO  
DE LA DEMOCRACIA**

Wolfgang Schmidt



El libro analiza las transformaciones del capitalismo contemporáneo producidas a raíz de la revolución financiera y en particular la crisis financiera del 2007/8, como cambios sistémicos que no solo limitan las posibilidades reformistas de izquierda sino que están vaciando los procedimientos democráticos a escala planetaria. Bajo el discurso nacionalista y del desarrollo autónomo se han restablecido políticas neoliberales y estructuras productivas, determinadas por las reglas del capital financiero internacional.

---

**CAAP** Serie Estudios y Análisis  
ISBN 978-9978-51-030-8  
176 pp.

# América Latina (2002-2013): ¿Reversión de las tendencias excluyentes del capitalismo neoliberal?

Wilma Salgado Tamayo

*Las políticas adoptadas por América Latina entre 2002 y 2013 evidencian que se puso poca atención a las políticas de fomento a la producción y al empleo. Si bien la pobreza ha disminuido, la desigualdad social se ha incrementado. Comparativamente, las políticas del New Deal en Estados Unidos que dieron lugar al Estado de bienestar en los años treinta del Siglo XX, pusieron énfasis en políticas industriales y sociales que disminuyeron la desigualdad.*

**E**n la historia del capitalismo, se han registrado fases de expansión de la economía seguidos por fases de contracción y crisis, denominados ciclos económicos.

Los países en desarrollo, en general, y los países de América Latina y el Caribe, en particular, han vivido entre el año 2002 y el 2013 una fase de prosperidad o de bonanza económica, con importantes avances sociales, a tal punto que la región ha sido una de las más exitosas en términos de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Los logros de la región en términos sociales, a juicio de OXFAM,<sup>1</sup> serían una demostración de que si es posible revertir la tendencias del capitalismo, a la creciente concentración del ingreso y de la riqueza, un sector cada vez más pequeño de la población, con la consecuente exclusión y empobrecimiento de cada vez mayores segmentos de población, tendencias agudizadas a partir

de la puesta en vigencia de las reformas neoliberales, desde inicios de los años ochenta.

Otro ejemplo contrastante constituirían las políticas aplicadas en Estados Unidos y en Europa en la posguerra, en la denominada “Edad de oro del capitalismo”.

En este trabajo vamos a analizar los dos períodos, el de la Edad de oro del capitalismo en Estados Unidos y Europa entre 1950-1970 y el período de bonanza de la economía latinoamericana en algo más de una década, 2002-2013.

## La edad de oro del capitalismo

Uno de los períodos de crecimiento económico más destacados en la historia del capitalismo, es el período 1950-1970 que comprende los 20 años que siguieron a los acuerdos de Bretton Woods. Efectivamente, los líderes mundiales, luego de la mayor depresión económica que se tenga memoria, la gran depresión

---

1 OXFAM es una confederación internacional de 17 organizaciones no gubernamentales nacionales que realizan labores humanitarias en 90 países. Su lema es “trabajar con otros para combatir la pobreza y el sufrimiento”.

de los años treinta que desembocó en la Segunda Guerra Mundial. En 1944, en plena conflagración mundial se reunieron en Bretton Woods, New Hampshire, 730 delegados de 44 naciones, con el objeto de buscar una nueva arquitectura política y financiera que evite la posible repetición de una nueva depresión. Para ello, crearon instituciones y establecieron regulaciones, entre las más importantes:

- Fondo Monetario Internacional, encargado de velar por la estabilidad cambiaria, evitando las devaluaciones con fines de competencia.
- Banco Mundial, encargado de canalizar recursos financieros hacia los países destruidos por las guerras y hacia los países en desarrollo.
- Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, para eliminar las barreras proteccionistas.

Además se adoptó como eje del sistema monetario y financiero internacional de posguerra, al dólar norteamericano convertible en oro, a una tasa de cambio fija, de 35 dólares la onza de oro, considerando que Estados Unidos tenía en su poder el 70% de las reservas de oro del mundo. Estados Unidos se comprometió a no poner en circulación más dólares que los que le permitían sus reservas de oro, a la tasa fija establecida.

En forma adicional, se establecieron regulaciones para impedir que los banqueros especulen con el dinero de los depositantes en los mercados de valores, separando la banca comercial de la banca de inversión; y, para limitar los movimientos especulativos de capital de corto plazo a nivel internacional, impusieron estrictos controles de cambios.

Además del sistema monetario y financiero instaurado en Bretton Woods,

la prosperidad económica de posguerra en Europa y Japón, contó con el apoyo del Plan Marshall, que significó donaciones y préstamos de Estados Unidos, además de la condonación de la mayor parte de las deudas de guerra.

Todo ello se sumó a las políticas económicas y sociales introducidas por el Presidente norteamericano Franklin Roosevelt (1933-1936), denominadas New Deal, (nuevo trato), que contribuyeron tanto a la salida de la gran depresión de los años 30, como al período de prosperidad de posguerra, al ser adoptadas también en Europa, por la presión social y para contener el “avance del comunismo”, en el marco del enfrentamiento Este-Oeste que siguió al triunfo de la revolución rusa de 1917.

### **El New Deal (nuevo trato)**

El *New Deal* incluyó un conjunto de políticas favorables al aumento de la producción y la generación de empleo, al bienestar de los trabajadores y sus familias, así como de regulación del sistema financiero, entre los objetivos más importantes:

#### ***Políticas de impulso a la producción y el empleo:***

- Inversión pública en obras de infraestructura,
- Política industrial, combate al desempleo, proteccionismo para evitar la competencia externa,
- Políticas de seguridad alimentaria: incluyendo precios mínimos al productor y paquete de estímulos a los agricultores,

#### ***Políticas a favor de los derechos de los trabajadores y sus familias***

- Seguro de desempleo, jornada laboral máxima, salario mínimo, derecho a formar sindicatos,
- Políticas de bienestar social: seguridad social, pensiones y asistencia a grupos vulnerables: ancianos, discapacitados, niños,

- No hubo desalojos de viviendas, se creó una entidad pública que garantizaba los préstamos a los propietarios de viviendas (Home Owners Loan Corporation), adquirió hipotecas de bancos, redujo su valor nominal, amplió los plazos de los créditos para vivienda y redujo las tasas de interés, evitando que los propietarios perdieran sus casas;

### **Políticas de regulación del sistema financiero y seguro de depósitos**

- Creación de agencias supervisoras, separación de bancos comerciales de bancos de inversión, creación de seguros de depósitos, para generar confianza en los bancos (Marichal, 2010).

Estas políticas favorables a la generación de empleo y al mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores, formaron parte del denominado “Estado de bienestar”, que ha sido poco a poco desmontado, con el avance del neoliberalismo.

### **La crisis del orden monetario y financiero internacional de posguerra**

La lógica del proceso de acumulación de capital, descrita por Carlos Marx, llevó a la expansión de las empresas y bancos fuera de sus fronteras nacionales. Europa que necesitaba capitales para su reconstrucción, luego de las guerras mundiales, dio un tratamiento especial a los bancos extranjeros, eximiéndoles de cumplir las regulaciones que regían para la banca local. Surgieron así los euromercados, desde el principio como mercados desregulados.

El desarrollo tecnológico, en especial del transporte y las comunicaciones, facilitó la relocalización industrial, incluso la fragmentación del proceso productivo, permitiendo a las empresas transnacionales relocalizar la producción de partes y piezas en función de la rentabilidad que pudieran obtener en

los países hacia donde relocalizaban su producción.

En 1971 el Presidente norteamericano Richard Nixon declaró la inconvertibilidad del dólar en oro, cuyas reservas casi se habían agotado debido a las salidas de oro, a consecuencia del auge de la inversión extranjera directa de Estados Unidos en todo el mundo, del gasto militar para financiar las guerras de Corea y Vietnam, así como del déficit comercial que Estados Unidos empezó a registrar, por aumento de sus importaciones superior al de sus exportaciones.

El abandono de la convertibilidad del dólar en oro en 1971, liberó a Estados Unidos de la obligación de emitir solamente los dólares que le permitieran sus reservas de oro. La emisión masiva de dólares, que siguió a la inconvertibilidad del dólar en oro, dio lugar a una abundancia financiera, la consecuente cacería de clientes para colocar dichos excedentes en los países en desarrollo que aceptaron dichos créditos, así como a un nuevo auge de la inversión extranjera directa norteamericana. Esa fue la época de crecimiento explosivo de la deuda externa del mundo en desarrollo, que entró en crisis a partir de 1982. Entonces se consolidó también el predominio de las empresas transnacionales de origen norteamericano frente a las empresas de cualquier otro país de origen (Starrs, 2014).

Las poderosas empresas y los bancos transnacionales estuvieron en capacidad de sobrepasar las regulaciones establecidas por los Estados, al cambiar el carácter del funcionamiento de los mercados, constituidos cada vez en mayor proporción por transacciones intrafirma, esto es, entre matriz y subsidiarias, que no se rigen por las leyes del mercado, sino por las conveniencias del conglomerado.

Los organismos multilaterales, FMI, Banco Mundial y Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (la actual Organización Mundial del Comercio), pasaron a promover la desregulación y las reformas neoliberales que tenían estos aspectos:

- Libre comercio mediante la reducción de aranceles y la promoción de los Tratados de Libre Comercio.
- Liberalización financiera: libre asignación del crédito, libre fijación de tasas de interés y libre circulación de capitales a nivel internacional, incluido capitales de corto plazo.
- Reformas laborales, reducción de las conquistas de estabilidad laboral y flexibilización del mercado laboral.
- Reducción del tamaño del Estado y de su capacidad reguladora, privatización y despido de empleados públicos.

Los promotores del neoliberalismo, ofrecían crecimiento económico, generación de empleo y estabilidad financiera. Pero en su lugar, se registraron crisis económicas y financieras sucesivas, cada vez más profundas y de alcance mundial; la economía mundial se financiarizó, esto es, los movimientos de capital a nivel internacional se realizan cada vez más por motivos financieros especulativos, antes que por motivos de producción y empleo. La especulación está en auge, con todo tipo de activos, pero sobre todo, con los activos financieros. El ingreso se concentró y aumentó la desigualdad. El Estado de bienestar para los trabajadores construido con diferentes niveles de profundidad en la posguerra, fue dismantelado, mientras se dio paso a un Estado de bienestar para financistas y especuladores.

## **Estado de bienestar para financistas y especuladores**

La intervención del Estado en la crisis norteamericana, es muy ilustrativa al respecto. El Estado intervino pero no para permitir el bienestar de las familias evitando el desalojo de las viviendas, sino para evitar pérdidas a los banqueros. Así, mientras se desalojaban de sus viviendas a 200 mil familias norteamericanas por mes, desde junio del 2007, viviendas adquiridas con préstamos que no podían pagar, porque perdieron su empleo o porque les elevaron las tasas de interés, llegando a 7 millones de familias norteamericanas desalojadas de sus viviendas, la Reserva Federal entregaba millones de millones de dólares a los banqueros y grandes empresas, incluyendo a bancos europeos, a los cuales también les compraban los denominados activos tóxicos, haciéndose cargo de sus potenciales pérdidas.

El Informe de auditoría integral realizada por la Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas de la Reserva Federal, la primera que se practica a dicha institución desde que fue creada en 1913, dado a conocer a fines de julio del 2011 (Office, 2011), contiene información que por su magnitud escandaliza. La Reserva Federal, ha entregado en préstamos secretos a grandes corporaciones y empresas del sector financiero entre diciembre de 2007 y el 21 de julio del 2010, en plena crisis, 16 millones de millones de dólares, cifra superior al Producto Interno Bruto de los Estados Unidos en el año 2010, que fue de 14.5 millones de millones de dólares. Y más elevada que la suma de los presupuestos del gobierno federal durante los últimos cuatro años. Por supuesto, muy superior al monto de los créditos *subprime* que

las familias no podían pagar, estimado inicialmente en menos de 1 millón de millones de dólares.

La Reserva Federal habría entregado créditos incluso a bancos europeos golpeados por la crisis, como tenedores de papeles *subprime*: Barclays, del Reino Unido 868 mil millones; Deutsche Bank de Alemania, 354 mil millones; Royal Bank of Scotland, 541 mil millones; además de bancos de Bélgica, Francia, Suiza. En los Estados Unidos, entre los principales receptores de crédito de la FED se incluyen: Morgan Stanley, Merrill Lynch, Bank of América, Bearn Stern y JP Morgan Chase.

Y este es el carácter del capitalismo en esta época de la liberalización y la desregulación, un capitalismo en donde las grandes corporaciones y los intermediarios financieros exigen la mayor libertad para la privatización de las ganancias y la mayor participación del Estado para la socialización de las pérdidas, un capitalismo en donde los grandes bancos son accionistas de la Reserva Federal y al mismo tiempo tienen poderosos intereses en Wall Street...

### **Predominio absoluto de actividades especulativas sobre actividades productivas**

Las reformas neoliberales han dado lugar a un auge de las actividades especulativas, con un predominio absoluto de dichas actividades sobre el comercio, la inversión extranjera directa y más aún sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo.

Así, mientras en el año 2013, según última información del Banco de Pagos Internacionales, el volumen diario de operaciones en el mercado de divisas ascendió a US \$5.3 billones (5.300 miles de millones de dólares) (Schrimpf, 2013), las exportaciones mundiales de

mercancías de todo el año 2013 ascendieron a US \$18.8 billones (18.800 miles de millones de dólares), lo que significa que 1 día de operaciones cambiarias equivale a 3.5 días de comercio de mercancías mundial de todo el año 2013.

Respecto a la inversión extranjera directa en todo el mundo, en el año 2013 ascendió a US\$ 1.452 miles de millones de dólares (UNCTAD, 2014), cifra que comparada con el monto diario de operaciones cambiarias (5.300 miles de millones de dólares), equivale apenas al 27% de un día de operaciones en los mercados cambiarios.

La proporción de la Ayuda Oficial al Desarrollo mundial, es todavía más insignificante. En el año 2013, ascendió a 135,1 miles de millones de dólares (OCDE, 2013), lo que significa que la Ayuda Oficial al Desarrollo de todo el año 2013 representó apenas el 3% del monto de un día de operaciones en los mercados cambiarios (5.300 miles de millones de dólares).

En resumen, un día de operaciones cambiarias en el año 2013, equivalió a 3.8 días del comercio mundial de mercancías de todo el año; pero la inversión extranjera directa de todo el año 2013 a todo el mundo, equivalió apenas al 27% de un día de operaciones cambiarias; y, la ayuda oficial al desarrollo, apenas al 3% de un día de operaciones cambiarias, en el año 2013.

### **Resultado del neoliberalismo: aumento de la desigualdad**

Como lo denuncia OXFAM, el resultado de las políticas neoliberales ha sido el aumento de la desigualdad en la absoluta mayoría de países del mundo:

El 1% más rico de la población ha visto cómo se incrementaba su participación en

la renta entre 1980 y 2012 en 24 de los 26 países de los que tenemos datos –a tal punto que, según la misma fuente–, La mitad más pobre de la población mundial posee la misma riqueza que las 85 personas más ricas del mundo (OXFAM, 2014).

En el estudio de OXFAM, se describen algunos ejemplos de cómo “la desregulación financiera, la inequidad de los sistemas fiscales, las leyes que facilitan la evasión fiscal, las políticas económicas de austeridad, políticas que perjudican desproporcionadamente a las mujeres y la apropiación de los ingresos derivados del petróleo y la minería” por parte de las empresas transnacionales, en detrimento de los pueblos en donde se encuentran localizados dichos recursos naturales, genera una cada vez mayor concentración de la riqueza, perpetuando la desigualdad económica.

OXFAM denuncia también la influencia de los sectores pudientes sobre la política, en los siguientes términos:

Cuando la riqueza se apropia de la elaboración de las políticas gubernamentales secuestrándolas, las leyes tienden a favorecer a los ricos, incluso a costa de todos los demás. El resultado es la erosión de la gobernanza democrática, la destrucción de la cohesión social y la desaparición de la igualdad de oportunidades. –Al respecto menciona el caso de Estados Unidos, en donde–, el 1% más rico ha acumulado el 95% del crecimiento total posterior a la crisis desde 2009, mientras que el 90% más pobre de la población se ha empobrecido aún más (OXFAM, 2014).

### ¿Es posible revertir esa tendencia?

En el mismo estudio de OXFAM se menciona que si es posible revertir esa tendencia al incremento de la desigualdad, para lo cual pone dos ejemplos:

1. Las políticas aplicadas en Estados Unidos y en Europa en la posguerra.
2. Las políticas aplicadas por la mayoría de países de América Latina entre 2002 y 2011.

En párrafos anteriores analizamos las condiciones en que se dio el crecimiento económico, con generación de empleo y mejoramiento de las condiciones de vida de la población, esto es, la denominada “edad de oro del capitalismo”. A continuación vamos a analizar las condiciones en las que América Latina logró importantes reducciones del nivel de pobreza a indigencia, así como importantes logros en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

### Periodo de bonanza económica

Los países latinoamericanos y los países en desarrollo en general, contaron con una coyuntura internacional excepcionalmente favorable en la primera década del siglo XXI, resultado del incremento de los precios de los productos primarios en los mercados internacionales, el mejoramiento de los términos de intercambio, las bajas tasas de interés internacionales, el incremento del monto de remesas de los migrantes; y, la abundante disponibilidad de financiamiento externo en los mercados financieros internacionales.

### Abundancia financiera

América Latina y la mayor parte de países en desarrollo, habrían receptado a partir del año 2000, ingentes sumas de recursos financieros procedentes de los mercados financieros internacionales, a tal punto que un reciente estudio de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, (siglas en inglés UNCTAD), lo califica del mayor “boom” registrado en la posguerra, supe-

rior tanto en monto de recursos como en tiempo de duración, en relación a los dos booms anteriores registrados.

El primer boom de ingreso de capitales, se habría registrado a fines de los años setenta y habría finalizado en la crisis de la deuda de 1982. El segundo boom arrancó en la primera mitad de los años noventa (1990). Pero habría sido de corta duración, concluyendo en la cadena de crisis de dichos años: la crisis mexicana de 1994-95, la crisis asiática, que se expandió a América Latina, pero también a la Federación Rusa y a Turquía. El tercer boom, que habría sobrepasado en duración y magnitud a los dos anteriores, se habría iniciado en el año 2000, con una ligera interrupción por el colapso de Lehman Brothers en septiembre del 2008 y continuaría hasta ahora (Akyuz, 2014).

Además del ingreso de capitales, América Latina habría registrado un notable incremento de las remesas de los migrantes, en el período 2002- 2008, a tal punto que en varios países centroamericanos, las remesas superan ampliamente el monto del gasto social como porcentaje del PIB.

### **Remesas de los migrantes**

Las remesas de los migrantes han sido una importante fuente de ingreso de divisas para los países latinoamericanos, pero sobre todo, una importante fuente de ingresos para las familias de la región, con un crecimiento anual promedio de 17 por ciento entre 2002 y 2008, alcanzando un record de 64 mil millones en el año 2008 (FOMIN, 2014).

La crisis económica subprime dio lugar a una fuerte contracción de las remesas en el año 2009, a 56.5 mil millones de dólares, para estancarse en torno a los 61 mil millones entre el 2011 y el 2013 (FOMIN, 2013).

El aumento de las remesas hasta el año 2008, obedece al incremento registrado en el número de migrantes. En el año 2013, “cerca de 37 millones de latinoamericanos habrían estado residiendo fuera de sus países de origen, 11 millones más que en el año 2000, la absoluta mayoría (el 78%) residiendo en Estados Unidos, Canadá y Europa.” (Orozco & Slooten, 2014). Además de los 37 millones de migrantes latinoamericanos fuera de la región, habría unos 8 millones de migrantes a los países vecinos que ofrecen mejores condiciones de vida, como Costa Rica y Brasil (Orozco & Slooten: 257).

México es el principal país receptor de remesas en la región, US \$ 21.6 mil millones de dólares en el año 2013, seguido a mucha distancia por Guatemala con US\$ 5.1 mil millones, Colombia US \$ 4.1 mil millones, El Salvador con US\$ 4 mil millones y República Dominicana con US \$ 3.3 mil millones (FOMIN, 2014).

Si bien México es el mayor receptor de remesas de la región, su peso dentro de la economía es mucho mayor en los países centroamericanos y caribeños, destacándose Haití, en donde las remesas representaron entre el 25 y el 30% del PIB en el período 2007-2013; seguido de Guyana, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Jamaica, en donde las remesas representaron entre el 15 y el 20% del PIB (FOMIN:26).

La importancia de las remesas de los migrantes en varios países, es de tal magnitud, que incluso su monto es superior al gasto social. En efecto, en Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua el aporte de las remesas familiares del exterior como porcentaje del PIB es superior al gasto social. En Honduras, El Salvador y Nicaragua, “las remesas representan alrededor del 17% del PIB

(2012), mientras la inversión social total alcanza apenas 13% del PIB". En Guatemala las remesas representan alrededor del 11% del PIB, mientras la inversión social alcanza apenas el 8% del PIB. "En contraste en Costa Rica, las remesas apenas superan un punto del PIB y en Panamá se aproximan a 2% del PIB" (Sojo, 2014).

En forma adicional, si bien México es el mayor receptor de remesas de migrantes, por su monto, el porcentaje de hogares que tiene alguno de sus miembros como migrante, es mucho mayor en los países del Caribe (60%), frente a un promedio del 40% de hogares en Sudamérica, México 36% y América Central 35%, con grandes diferencias entre los países de dichas regiones, como el caso ya mencionado de Costa Rica y Panamá (Orozco & Slooten, 2014).

El aporte de las remesas de los migrantes a la reducción de la pobreza en América Latina registrado en este período de bonanza financiera, es en consecuencia considerable, más aun tomando en cuenta que dichas transferencias familiares llegan directamente a los hogares beneficiarios.

### **Cambios demográficos**

Los cambios demográficos que se vienen registrando en la región, han contribuido también al mejoramiento de las condiciones de vida, en la medida en que se ha reducido la tasa de fecundidad, reduciendo el tamaño promedio de las familias con el consecuente incremento del ingreso per cápita. Al mismo tiempo que ha disminuido la tasa de fecundidad, ha aumentado la esperanza de vida de la población, requiriendo de mayores gastos para el segmento de población de tercera edad.

### **Aumento del gasto y la inversión social**

En esas condiciones de abundancia financiera registradas en la región, y bajo la presión social existente, después de años de vigencia de las políticas neoliberales que redujeron el gasto y la inversión social, los gobiernos han destinado, en diferentes proporciones, una parte de dichos recursos adicionales para financiar políticas de aumento del gasto social, de la inversión pública y de los subsidios directos a los segmentos más pobres.

Estudios de la CEPAL muestran, en base a abundante información estadística que

...todos los países han hecho esfuerzos tanto por aumentar la relevancia del gasto público social dentro del gasto total (prioridad fiscal del gasto social), como su prioridad macroeconómica, muchas veces impulsando el aumento de la proporción del gasto social con respecto al PIB. Al final del período analizado, la prioridad macroeconómica del gasto social había registrado aumentos significativos en prácticamente todos los países, en el período 2002-2011. Entre 2009 y 2010 solo el Ecuador, Guatemala, el Perú, la República Dominicana y Trinidad y Tobago registraban gastos sociales con valores inferiores al 10% de sus respectivos PIB; además de los países que ya a inicios de la década de 1990 superaban el 15% del PIB destinado a gasto social (CEPAL, 2012).

En el mismo informe se anota que:

...entre los países que hicieron esfuerzos proporcionalmente mayores para aumentar el porcentaje de estos gastos, medida en relación con el PIB, se destacan: El Salvador aumentó la prioridad macroeconómica del gasto público social en más del 300% (del 2,9% al 13% del PIB); Colombia, el Ecuador, Guatemala, Nicaragua, el Paraguay y la República Dominicana du-

plicaron con creces el esfuerzo macroeconómico entre 1991-1992 y 2009-2010; Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, Honduras, Jamaica, México y el Perú lo aumentaron un 50%.

### **Persisten diferencias del gasto social per cápita entre países**

Si bien el gasto social aumentó en general, en todos los países de la región, persisten grandes diferencias del nivel del gasto en términos per cápita entre países. Así, los países con Índices de Desarrollo Humano (IDH) medio bajo y bajo tuvieron un gasto social per cápita de 185 dólares en 2010, muy por debajo del gasto social per cápita promedio de la región, de 972 dólares; y, por supuesto muchísimo más bajo que el gasto social per cápita de los países con un IDH alto, que ascendió a 1.423 dólares per cápita, esto es 7.7 veces el nivel del gasto per cápita de los países con el menor IDH (CEPAL, 2013).

El IDH se basa en tres parámetros: la esperanza de vida al nacer, los años promedio de escolaridad y el ingreso per cápita. En base a esos parámetros, los países con IDH medio bajo y bajo son: Haití, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Bolivia (Estado plurinacional de). Los países con IDH alto son: México, Costa Rica, Cuba, Argentina, Chile y Uruguay. más. En contraste, el incremento en Chile, Panamá y, especialmente, Trinidad y Tobago fue poco sustantivo en los últimos 20 años" (CEPAL, 2012).

### **El ascenso del sur**

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013) analiza el auge económico registrado en los países en desarrollo en general, que ha permitido un mejoramiento sustancial de sus indicadores sociales, fe-

nómeno que califica como el "ascenso del sur", destacando por la rapidez de los avances, economías de países más grandes, en especial Brasil, China, India, Indonesia, Sudáfrica y Turquía; y, entre los países de economías pequeñas, el PNUD destaca el mejoramiento de los indicadores sociales de Bangladesh, Chile, Ghana, Mauricio, Ruanda, Tailandia y Túnez.

El informe de desarrollo humano 2013 muestra también que entre 1980 y 2010 el crecimiento de la clase media, en tamaño, ingresos y expectativas, ha sido un fenómeno generalizado en los países en desarrollo. Así, en el mencionado Informe, se anota que: "Entre 1990 y 2010, la participación del Sur en la población de clase media mundial creció el 26% al 58%." Añade que "Para el año 2030, se espera que más del 80% de la clase media del mundo viva en el Sur, y sea responsable del 70% del gasto total en consumo" (PNUD, 2013).

En conclusión, el aumento del gasto social y de la inversión públicas, no son políticas privativas de los gobiernos latinoamericanos, sino que son políticas comunes a la mayoría de países en desarrollo, en el contexto de una coyuntura internacional favorable, caracterizada por el aumento de los ingresos por exportaciones de productos primarios y bajas tasas de interés internacionales, que les han permitido atraer capitales en forma masiva, además de mayores ingresos por remesas de los migrantes. Esto produjo una situación de holgura financiera, parte de la cual, se ha destinado a aumentar el gasto social y la inversión pública, sin alterar mayormente o incluso sin ninguna modificación de la estructura de elevada concentración del ingreso, característica de América Latina.

## **Programas de transferencias condicionadas**

Los programas de transferencias condicionadas, PTC, han pasado a ser un instrumento fundamental de la política social de los países de América Latina, a tal punto que han llegado a 129 millones de personas receptoras, en 18 países en el año 2010 (Paes- Sousa, 2013). Estos programas consisten en transferencias de dinero en efectivo, que varían entre US \$ 5 hasta US \$ 50, a las familias pobres, con la condición de que dichas familias se comprometan a garantizar la asistencia escolar de sus hijos menores de edad y su atención básica en salud. Por lo general, dichas transferencias son realizadas a las madres de dichas familias. En algunos casos son entregadas también a los ancianos, discapacitados e incluso a desempleados. La mayoría de los programas de transferencias condicionadas se iniciaron en el transcurso de los años 1990 y 2000, esto es en medio de las crisis financieras que golpearon a la región con un amplio costo social.

Los programas de transferencias condicionadas tienen diferentes nombres, coberturas, métodos de selección de beneficiarios, condicionamientos, métodos de evaluación, etcétera.<sup>2</sup>

Estos programas de transferencias monetarias condicionadas, TMC, han sido adoptados cada vez por un mayor número de países, alrededor de 40, a Mar-

zo 2015, no solamente en América Latina sino en el resto del mundo, desde que cuentan con el apoyo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Grosh, 2014).

Según evaluaciones realizadas por el Banco Mundial, estos programas de TMC, serían muy exitosos en el alivio de la pobreza, por su impacto positivo sobre los indicadores de nutrición, salud y educación, con un bajísimo costo, menos del 0.6% del PIB en países con amplia cobertura como Brasil y México donde cubren al 25% de su población (Grosh, 2014).

## **América Latina frente a los objetivos de desarrollo del milenio, ODM**

Los compromisos asumidos por los países latinoamericanos en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, sirvieron de orientación de las políticas sociales en todo el mundo, pero fue América Latina, una de las regiones que mayores progresos ha registrado en este campo.

Los objetivos de desarrollo del milenio surgieron en la Cumbre del milenio organizada por las Naciones Unidas, que tuvo lugar en septiembre del 2000 en Nueva York, con la participación de 189 representantes de gobiernos, que firmaron la Declaración del milenio, comprometiéndose a trabajar por el logro de ocho objetivos,<sup>3</sup> cada uno de los cuales se dividió en una serie de metas,

---

2 En Brasil se denomina Bolsa Familia, se inició en la década de 1990; en Argentina existen varios programas de TMC: Asignación Universal por Hijo (AUH) creado en 1991, Programa de Asignación a Grupos Vulnerables, iniciado en 1996, Programa de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, iniciado en la crisis del 2001; y, el Programa de Ciudadanía Porteña, creado en el 2005; en Chile se denomina Chile Solidario, creado en 2002; en Colombia, Familias en Acción, creado en 2002, en Honduras, Programa de Asignación Familiar, creado en 1990; en Jamaica, Programa de Avance mediante la Educación y la Salud (PATH), creado en 2001; en México, Oportunidades, re denominado Prospera (CN-NEXPANSION, 2015); en Guatemala se denomina Mi Familia Progres, establecido en abril del 2008; en Nicaragua, Red de Protección Social, se creó en 2000 y se terminó en 2005; en Panamá se denomina Red de Oportunidades, creado en el año 2007; en Perú se denomina Juntos, creado en 2005.

en total 18, cuantificables mediante 48 indicadores concretos.

Aun cuando los ODM han sido instrumentos muy útiles para orientar las prioridades de las políticas públicas, han sido también objeto de múltiples críticas, entre otras por no haber puesto suficiente atención a las causas de la pobreza y la desigualdad, tales como la falta de empleos productivos y la inequitativa distribución de la renta; por no haber puesto suficiente atención a los temas ambientales, así como por no aportar guías sobre los medios para lograr los objetivos planteados.

El Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del año 2013, preparado por Naciones Unidas, muestra que América Latina y el Caribe es una de las regiones que ha logrado los mayores avances en el cumplimiento de los objetivos del milenio:

- La reducción de la pobreza extrema a la mitad, se ha logrado en el año 2010, reduciéndose la proporción de personas que vivían con menos de US \$ 1.25 dólares al día del 12% en 1990 al 6% en 2010.
- La tasa de matriculación neta a nivel de educación primaria pasó del 88% en 1990 al 95% en 2010.
- El número de niños que no asisten a la escuela pero están en edad para hacerlo disminuyó de 7 millones en 1990 a 3 millones en 2011 y la región ya alcanzó la paridad entre niños y niñas que se inscriben en la enseñanza primaria.
- En 1990, solo el 68% de la población tenía acceso a saneamiento básico, en 2011 el porcentaje ascendió a 82%.
- El acceso a fuentes de agua potable se ha cumplido con 5 años de antelación, pasando de 85% en 1990 a 94% en 2011, redu-

ciéndose la incidencia de tuberculosos en 50%. (Alarcon & Paez Sousa, 2014).

A pesar de los avances registrados, en términos ambientales, América Latina y el Caribe continúa siendo la región de la mayor deforestación en el mundo, en particular Sudamérica, en donde la tala de bosques es la mayor del mundo.

Los promedios nacionales y regionales esconden también grandes retrasos en ciertas subregiones y países. Así, las tasas de desnutrición y de mortalidad materna son muy superiores al promedio de la región en el Caribe (190 defunciones maternas por cada mil nacidos vivos frente a un promedio de América Latina de 72 por cada mil) (Alarcon & Paez Sousa, 2014).

La incidencia de VIH/SIDA en el Caribe, según la misma fuente, es todavía muy elevada, solo superada por la incidencia en el África Subsahariana.

### **Comportamiento procíclico del gasto público y del gasto social**

El gasto público en general y el gasto social en particular, en América Latina, han tenido un comportamiento procíclico, esto es, han aumentado en las épocas de crecimiento económico y se han contraído en las épocas de reducción del crecimiento y más aún en las crisis. Esta tendencia se confirma en la última década de abundancia financiera, aumentando el gasto público en general como porcentaje del PIB (que ha pasado de 24.8% en 2002-2003 al 30.6% en 2010-2011, para descender al 29.5% en 2012-2013 (CEPAL, 2014) y sobre todo el gasto social (ha pasado

---

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2. Lograr la enseñanza primaria universal, 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, 5. Mejorar la salud humana, 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y, 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo. (CEPAL, 2014).

del 15.2 % en 2002-2003, al 18.9% en 2010-2011 y al 19.1% en 2012-2013), mostrando que además de la bonanza económica, hubo una clara decisión política de aumentar el gasto social, influenciada en buena parte por la presión social, luego de años de austeridad fiscal, en el marco de las políticas neoliberales aplicadas en la región.

### **Reducción de pobreza e indigencia en América Latina**

La población en condiciones de pobreza e indigencia en la región se redujo de manera considerable entre 2002 y 2012, pasando de 225 millones de pobres en 2002 (43% del total de la población) a 164 millones en 2012 (28.1% de la población); de los cuales, 99 millones de personas eran indigentes en el año 2002 (19.3% de la población), disminuyendo a 66 millones de personas en condición de indigencia en el año 2012 (11.3% de la población total). A partir del año 2013, en que el ritmo de crecimiento económico en la región se volvió más lento, el número de personas en situación de pobreza y de indigencia empezó a aumentar, si bien de manera lenta. En efecto el número de pobres en 2013, aumentó en 1 millón de personas (ascendiendo a 165 millones de personas) y el número de indigentes aumentó en 3 millones (ascendiendo a un total de 69 millones de personas) (CEPAL, 2014).

Según cálculos del Banco Mundial, el crecimiento de la economía explicaría el 68% de la reducción de la pobreza en la región, y solo el restante 32% se explicaría por las políticas sociales impulsadas (Grupo Banco Mundial, Febrero 2014), lo que hace temer que los logros alcanzados en términos de reducción de la pobreza y la indigencia continúen revertiéndose, frente al cambio en la co-

yuntura internacional favorable que se está registrando en los últimos años.

De hecho, la caída de los precios de los productos primarios registrada desde el año 2012, como resultado de la caída de la demanda en los mercados internacionales asociada a la crisis europea, a la lenta recuperación de la economía norteamericana y a la disminución del ritmo de crecimiento de China; y, en el caso del petróleo, también al aumento de la oferta principalmente por parte de Estados Unidos, ha impactado sobre la incidencia de pobreza en la región, que ha recommenzado su tendencia ascendente, como ya lo mencionamos en párrafos anteriores.

### **Persistencia de la desigualdad en la región**

Los logros alcanzados en América Latina y el Caribe en términos de reducción de la pobreza y la indigencia, aumento de la inversión y el gasto social, así como en términos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se ven ensombrecidos por la persistencia de la desigualdad y la concentración del ingreso; desigualdades étnicas, socioeconómicas, de género y territoriales.

Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, anota que:

Uno de los grandes desafíos que continúa enfrentando América Latina es la reducción de los elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso prevalentes en la región. En la mayoría de los países se observa que un conjunto reducido de la población acumula una gran proporción de todos los ingresos generados, mientras que los más pobres sólo alcanzan a recibir una escasa porción. El promedio simple de los valores de los 18 países de los que se cuenta con información relativamente reciente indica que el 10% más

rico de la población recibe el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre recibe el 15%. (CEPAL, 2012).

Sin embargo, según esta misma fuente, a partir del año 2002, en algunos países de la región, se han logrado avances, también en este campo. Así, “Entre los países que registraron los descensos más significativos se encuentran Argentina, Bolivia, Nicaragua y Venezuela, todos ellos con tasas anuales de reducción del Gini superiores al 2%.” El descenso en la desigualdad social, medido con el coeficiente de Gini ha tendido a atenuarse o incluso desaparecer desde 2011, en que los países de la región han enfrentado la reducción de su tasa de crecimiento económico, como consecuencia de la caída de los precios de los productos primarios en los mercados internacionales.

### **Desarrollo humano e inseguridad en América Latina**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, confirma la visión de la CEPAL, de que uno de los grandes desafíos de la región sería la reducción de la desigualdad, en razón de que, a pesar de los progresos realizados en la década pasada, seguiría siendo “la región del mundo con mayor desigualdad” y con “mayor inseguridad” (PNUD, 2013).

Por ello, a juicio del PNUD, “al ajustar su Índice de Desarrollo Humano (IDH)1 según el nivel de desigualdad, aparece el panorama real de una región que no ha podido extender el goce de los derechos económicos y sociales a grandes sectores de su población. La desigualdad, la baja movilidad social y la transmisión intergeneracional de la pobreza son obstáculos importantes (PNUD, 2010), y queda aún mucho por hacer en

materia de educación, salud e igualdad de género” (PNUD, 2013).

Respecto a la inseguridad, según la misma fuente, “América Latina es la única región del mundo donde la violencia letal aumentó entre 2000 y 2010. Mientras que la tasa de homicidios en la mayoría de regiones del mundo fue negativa”, hasta en 50%, “en América Latina presentó un aumento del 12%; en una década, han muerto más de un millón de personas en Latinoamérica y el Caribe por causa de la violencia criminal” (PNUD, 2013). Los robos se han casi triplicado en los últimos 25 años. Y, “en un día típico, en América Latina 460 personas sufren las consecuencias de la violencia sexual; la mayoría son mujeres”. (PNUD, 2013).

En ese contexto, el PNUD concluye en que el delito y la violencia constituyen obstáculos graves para el desarrollo humano de la región. En consecuencia, la percepción de seguridad por parte de los latinoamericanos, según Encuestas Gallup del año 2010, sería de las más bajas del mundo.

### **Conclusiones**

1. Tomando en cuenta que según el Banco Mundial, el 68% de la reducción de la pobreza en América Latina se explicaría por el crecimiento económico y solamente el 32% por las políticas sociales aplicadas, existe el riesgo de que se reviertan los logros sociales alcanzados por la región, frente a la reducción del ritmo de crecimiento económico que ya viene registrándose desde el año 2011, pero con tendencias a acentuarse en los últimos años (1.2% de crecimiento del PIB en 2014, frente a 2.8% en 2013) y las previsiones todavía más pesimistas

para el 2015, del 1% según las últimas estimaciones de la CEPAL (2015). El ritmo de crecimiento promedio de América Latina y el Caribe fue del 3.8% entre 2004-2008, antes del impacto de la crisis subprime. La región es altamente vulnerable a los choques externos, las recesiones, los avatares políticos y los desastres naturales.

2. A pesar de los logros alcanzados por la región en términos de disminución de la incidencia de pobreza e indigencia, así como en términos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, continúa siendo una de las regiones más desiguales e inseguras del mundo, lo cual, muestra, como lo afirma Naciones Unidas, que el crecimiento económico no se traduce automáticamente en desarrollo humano.

3. El aumento de la inseguridad y la violencia, así como la persistencia de la desigualdad, muestra que los indicadores promedio, como los ODM, esconden profundas falencias e inequidades: un crecimiento económico orientado al consumo de productos importados, con débil capacidad de generación de empleo, acompañado de una acelerada y desordenada urbanización, cambios en la estructura familiar por las migraciones internas e internacionales, que provocan profundas carencias afectivas en los miembros más débiles de las familias, erosión del tejido social, falencias en el sistema educativo y de justicia, etc.

4. Una rápida comparación entre las políticas del New Deal y las políticas adoptadas por América Latina entre 2002 y 2013, muestra que la región puso poca atención al tema de la producción y el empleo, a diferencia de las políticas del New Deal, que pusieron énfasis en políticas industriales

y de seguridad alimentaria, débiles o simplemente ausentes en Latinoamérica.

5. La región carece en general de estrategias de producción y empleo, tanto para el mercado interno (políticas de seguridad y soberanía alimentaria), como para el mercado internacional, tomando en cuenta las nuevas condiciones en que opera la economía mundial, con la presencia de cadenas productivas mundiales dominadas por las empresas transnacionales.

6. América Latina carece también de estrategias de financiamiento, para favorecer la producción y el empleo. En la última década, ingresaron capitales que provocaron la revalorización de las monedas nacionales, perdiendo competitividad los productores locales, con el consecuente impacto sobre el empleo en los sectores afectados. La región ha sido incapaz de establecer mecanismos de solidaridad financiera entre los Estados, como existen en el resto de continentes, e incapaz de establecer mecanismos de financiamiento y de pagos, para lograr objetivos comunes, que la liberen de la dictadura del dólar norteamericano y sus avatares.

7. La persistencia de la desigualdad, a pesar de la bonanza económica registrada en la última década, muestra que el problema de la exclusión social, no es un problema de escasez de recursos económicos, sino uno de escasez de valores y principios en la clase dominante y gobernante, como el respeto a la dignidad humana y a los derechos humanos, a la par que sus conductas están dominadas por vicios como la avaricia, la codicia, la vanidad, la lujuria, el individualismo, la intolerancia, la soberbia y todas sus

manifestaciones. Estos vicios son minimizados por la cultura dominante que considera al éxito como sinónimo de acumulación de bienes materiales y de poder.

8. Considerando la enorme concentración de la riqueza, denunciada por OXFAM, según la cual, las 85 personas más ricas del mundo tendrían una riqueza superior a la del 50% de la población mundial, los campos de acción Amigoniana sería conveniente que se extiendan, no solamente a las víctimas del sistema de acumulación de capital vigente –poblaciones en situación de exclusión y riesgo social-, sino también a sus beneficiarios y a los ejecutores de políticas para favorecerles, la clase política.
  - No solamente para incidir a favor de la adopción de leyes y políticas públicas de carácter social, sino para buscar financiamiento para la ejecución de acciones a favor de la población víctima de este estado de cosas, pero también para trabajar en su concientización acerca de los devastadores efectos sociales de sus prácticas diarias: especulación en todos los mercados, evasión fiscal, explotación laboral, realización de operaciones en paraísos fiscales y financieros para eludir toda responsabilidad social, operaciones monopólicas en los mercados, apropiación excesiva de los beneficios de la explotación de recursos naturales, financiamiento de campañas políticas condicionado a la ejecución de políticas para beneficiarlos, etcétera.

## Bibliografía

- Akyuz, Y.  
 2014 *Internationalization of Finance and Changing Vulnerabilities in Emerging and Developing Economies*. Geneve: United Nations Conference on Trade and Development.
- Alarcon, R., & Paez Sousa, D.  
 2014 *Objetivos de desarrollo del milenio y la implementación de políticas públicas en América Latina*. Enseñanzas para el debate sobre la Agenda de Desarrollo post 2015. En A. I. Bonilla Adrián (ed.), *Políticas Sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios Contemporáneos, inversiones y necesidades* (pp. 207-234). San José, Costa Rica: FLACSO-CAF.
- CEPAL.  
 2012 *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- 2013 *Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Seguimiento de la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo post 2015 Río+20, versión preliminar*. Santiago de Chile: Cepal.
- 2014 *Objetivos de desarrollo del milenio*. Obtenido de cepal.org: <<http://cepal.org>>
- 2014 *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.  
 8 de Abril de 2015. América Latina rebaja sus perspectivas de crecimiento del 2.2 al 1% en 2015. *El País*, p. 1.
- CNNEXPANSION.  
 2 de Abril de 2015. “Peña Nieto transforma el programa Oportunidades en Prospera”. *CNNEXPANSION México DF*.
- FOMIN.  
 2013 *Las remesas a América Latina y el Caribe en 2013. Aun sin alcanzar niveles de pre-crisis*. Washington: FOMIN.
- FOMIN.  
 2014 *Aumentan remesas a Centroamérica y el Caribe, caen a México y Sudamérica*. Washington: FOMIN.
- Grosh, M.  
 2014 *Transferencias Monetarias Condicionadas , TMC*. Obtenido de El Banco Mundial apoya TMC en cerca de 40 países usando toda la variedad de sus Progra-

- mas grandes y generosos para el 25% de la población.: <[http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu.../4\\_Margaret\\_Grosh.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu.../4_Margaret_Grosh.pdf)>
- Grupo Banco Mundial  
2014 *Ganancias sociales en la balanza. Un desafío de la política fiscal para América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Mundial.
- Marichal, C.  
2010 *Nueva historia de las crisis financieras. Una perspectiva global 1873-2008*. Buenos Aires: Sudamericana.
- OCDE.  
2013 *Better Policies for Better Lives*. París: OECD.
- Office, G. U.  
2011 *Report to Congressional Addresses. Federal Reserve System. Opportunities Exist to Strengthen Policies and Processes for Managing Emergency Assistance*. Obtenido de [www.gap-gov/new.items/d11696.pdf](http://www.gap-gov/new.items/d11696.pdf)
- Orozco, B., & Slooten, M. Y.  
2014 "Migración y Desarrollo en América Latina. El Contexto Actual". En A. I. Bonilla Adrián (ed.), *Políticas sociales en América Latina y el Caribe: escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades*. San José, Costa Rica: FLACSO-CAF.
- OXFAM  
2014 *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*. OXFAM Intermón.
- Paes-Sousa, Rómulo  
2013 *Conditions for success in implementing cct programs: lessons for Asia from Latin America and the Caribbean*. Washington: Inteamerican Development Bank.
- PNUD  
2013 *Informe de Desarrollo Humano*. PNUD.  
2013 *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. New York: PNUD.
- Schrimpf, D. R.  
2013 *Anatomía del mercado mundial de divisas a través de la Encuesta Trienal de 2013*. Basilea: Informe trimestral del Banco de Pagos Internacionales, BPI.
- Sojo, C.  
2014 "Políticas Sociales en Centroamérica: el síndrome del vuelo de gallina". En A. Bonilla (ed.), *Políticas Sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades*. San José, Costa Rica: FLACSO-CAF.
- Starrs, S.  
(2014). "La quimera de la convergencia global". *New Left Review*, N° 87, pp. 84-100.
- UNCTAD.  
2014 *Informe sobre las inversiones en el mundo 2014. Panorama General. Invertir en los objetivos de desarrollo sostenible: Plan de Acción*. New York: UNCTAD.

# Conflictividad socio política: noviembre 2015 - febrero 2016

Patricio Pilca

*Aunque la conflictividad declinó, estuvo signada por la oposición a las enmiendas constitucionales y la persistencia de las movilizaciones laborales en un clima de recesión económica.*

**E**n el cuatrimestre noviembre 2015-febrero 2016 se observa una disminución de la conflictividad socio-política con respecto a los cuatrimestres anteriores. Entre marzo y junio de 2015 se registraron 237 conflictos, en el cuatrimestre de julio a octubre del mismo año se registraron 198 conflictos, mientras que en este último, se contabilizaron 184. Es decir, la conflictividad disminuyó en un 8% con respecto al cuatrimestre anterior. Es importante señalar que el número más alto de conflictos ocurrió en el mes de noviembre.

Las acciones lideradas por las organizaciones sociales entre ellas la CONAIE, el FUT, la FEUE, la ECUARUNARI, entre otras, tenían como objetivo principal el

archivo de las enmiendas constitucionales propuestas por el ejecutivo. Este objetivo ha sido el eje de los conflictos socio-políticos del cuatrimestre anterior.

Los conflictos que mayor repercusión tuvieron fueron los de tipo laboral privado y público, sumados ambos dan un total de 69 conflictos (35,5%), lo que denota la importancia de la problemática relacionada con el trabajo. En este cuatrimestre, este tipo de conflictos son los que alcanzan mayor magnitud en relación a los anteriores cuatrimestres. Entre marzo y junio de 2015 se registró un 28,69% de conflictividad social en la esfera laboral, entre julio y octubre se registró 27,7%, mientras que en el actual cuatrimestre que va de noviembre 2015 a febrero 2016 se registró un 35,5%, es decir, el conflicto laboral aumentó un 6,81% en este período

En segundo lugar, se ubican los conflictos relacionados con lo cívico regional, sin embargo, el porcentaje que alcanza esta problemática (20,11%) tiene una disminución con respecto de los cuatrimestres anteriores. Entre marzo y junio de 2015 se registró un 33,7% de conflictividad relacionada con el ámbito cívico regional, mientras que entre julio

NÚMERO DE CONFLICTOS POR MES		
FECHA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NOVIEMBRE / 2015	52	28,26%
DICIEMBRE / 2015	40	21,74%
ENERO / 2016	43	23,37%
FEBRERO / 2016	49	26,63%
<b>TOTAL</b>	<b>184</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo  
Elaboración: -UI-CAAP-

<b>GÉNERO DEL CONFLICTO</b>		
<b>GÉNERO</b>	<b>FRECUENCIA</b>	<b>PORCENTAJE</b>
CAMPESINO	5	2,72
CIVICO REGIONAL	37	20,11
INDIGENA	8	4,35
LABORAL PRIVADO	33	17,93
LABORAL PUBLICO	36	19,57
POLITICO LEGISLATIVO	9	4,89
POLITICO PARTIDISTA	13	7,07
PUGNA DE PODERES	5	2,72
URBANO BARRIAL	38	20,65
<b>TOTAL</b>	<b>184</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo.  
Elaboración: -UI-CAAP-

y octubre llegó a un 27,7%. Otro tipo de género conflictivo, el relacionado con lo urbano barrial, registró un 20,65%.

Finalmente, los conflictos que menor porcentaje tienen en este cuatrimestre están relacionados con la pugna de poderes y con las demandas campesinas. Ambos conflictos que guardan componentes y reivindicaciones distintas alcanzan el mismo porcentaje de conflictividad socio-política, 2,72%.

El sujeto que encabeza los conflictos sociales en este período son las organizaciones barriales con un 16,85%, lo que muestra una variación en el sujeto del conflicto con respecto a cuatrimestres anteriores. Entre marzo y junio de 2015 los grupos heterogéneos tuvieron un mayor rango en la conflictividad social, registraron el 18,57% de la problemática; entre julio y octubre con un 21,21% se debe nominar a los grupos locales, mientras que en el último cuatrimestre, de noviembre 2015 a febrero de 2016, son los grupos barriales quienes alcanzan el 16,85%. Estas cifras denotan el cambio constante de los sujetos

en las movilizaciones y la conflictividad social, los cambios en las reivindicaciones y la importancia de analizar a la ciudad como un escenario de múltiples conflictividades.

Seguidos de los grupos barriales, surge un sujeto que en los últimos cuatrimestres ha sido fluctuante, los partidos políticos. Entre marzo y junio de 2015 este sector de la esfera política tuvo una participación del 16,46% en la conflictividad social, entre julio y octubre su participación fue del 11,62%, mientras que en los últimos cuatro meses llegó al 14,67%. Se puede observar la variación de este sujeto del conflicto, en algunos momentos toma relevancia mientras en otra la pierde. Otros sujetos que mantienen cierta fluctuación son los trabajadores, con un 12,5%, y los indígenas, con un 7,07%. La participación de los indígenas se ha ido incrementando. Luego de descender al 2,53% en el cuatrimestre que va de marzo a junio de 2015, de alcanzar el 13,64% en la etapa de julio a octubre de 2015, nuevamente bajó a un 7,07% en el período actual.

Los sujetos que no han tenido una participación significativa en este período son las cámaras de la producción (1,63%) y la policía (2,17%). La policía, por ejemplo, ha sido el sujeto social que tuvo que reprimir a las personas que se movilizaban en el mes de noviembre y diciembre del 2015, pero que no han alcanzado un porcentaje significativo como protagonistas de la conflictividad socio-política en el último período.

El rechazo a la política estatal (31,52%) ha sido el factor que ha impulsado la movilización de distintas organizaciones sociales en todo el país. Sin embargo, cabe anotar que este porcentaje es menor a la cifra que alcanzó los cuatrimestres anteriores. Entre marzo y

SUJETO DEL CONFLICTO		
SUJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMARAS DE LA PRODUCCION	3	1,63%
CAMPESINOS	5	2,72%
EMPRESAS	17	9,24%
ESTUDIANTES	11	5,98%
FUERZAS ARMADAS	9	4,89%
GREMIOS	6	3,26%
GRUPOS HETEROGENEOS	7	3,80%
GRUPOS LOCALES	22	11,96%
IGLESIA	0	0,00%
INDIGENAS	13	7,07%
ORGANIZACIONES BARRIALES	31	16,85%
PARTIDOS POLITICOS	27	14,67%
POLICIA	4	2,17%
SINDICATOS	6	3,26%
TRABAJADORES	23	12,50%
<b>TOTAL</b>	<b>184</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo.  
 Elaboración: -UI-CAAP-

junio de 2015 obtuvo el 52,74%, entre julio y octubre descendió al 47,98% y en los últimos cuatro meses ha descendido 16,46 puntos porcentuales. Si bien el rechazo a la política estatal se ha convertido en el eje que aglutina las movilizaciones, tiende a disminuir.

OBJETO DEL CONFLICTO		
OBJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
DENUNCIAS CORRUPCION	18	9,78%
DEMANDAS DE FINANCIAMIENTO	29	15,76%
LABORALES	39	21,20%
OTROS	29	15,76%
RECHAZO POLITICA ESTATAL	58	31,52%
SALARIALES	11	5,98%
<b>TOTAL</b>	<b>184</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo.  
 Elaboración: -UI-CAAP-

Por otro lado, el conflicto que menor incidencia ha tenido en este período ha sido el tema salarial (5,98%). En los últimos cuatrimestres este objeto no ha llegado a representar ni el 10% del objeto del conflicto. En el cuatrimestre de marzo a junio de 2015 alcanzó un 6,33%, en el cuatrimestre de julio a octubre llegó al 2,53%. Lo sintomático es que las demandas laborales mantienen un porcentaje considerable (21,20%) en este cuatrimestre, lo que significa que las reivindicaciones frente a las políticas laborales impuestas por el régimen van en aumento. Han pasado del 9,70% en el cuatrimestre que va de marzo a junio de 2015 a un 15,66% entre julio y octubre, para finalmente establecerse en un 21,2% en el cuatrimestre que va de noviembre 2015 a febrero 2016.

En este cuatrimestre las acciones predominantes fueron las protestas (28,8%), las amenazas (18,48%) y las suspensiones (12,5%). La intensidad conflictiva relacionada con estos 3 elementos suma un total de 59,78%. Esto evidencia la importancia que durante este período han tenido las manifestaciones públicas. Las protestas han mantenido una cifra significativa en los dos últimos cuatrimestres, entre marzo y junio de 2015 su intensidad llegó al 25,74%, entre julio y octubre alcanzó el 22,22% y en el período de noviembre 2015 a febrero de 2016 se incrementaron a 28,8%. Por su parte las marchas en este último cuatrimestre han disminuido, han pasado del 19,70% que obtuvieron entre julio y octubre de 2015 a un 9,24% en el período actual. Hay una dis-

INTENSIDAD DEL CONFLICTO		
INTENSIDAD	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AMENAZAS	34	18,48%
BLOQUEOS	3	1,63%
DESALOJOS	6	3,26%
DETENCIONES	15	8,15%
ESTADO DE EMERGENCIA	11	5,98%
HERIDOS/MUERTOS	4	2,17%
INVASIONES	1	0,54%
JUICIOS	10	5,43%
MARCHAS	17	9,24%
PAROS/HUELGAS	5	2,72%
PROTESTAS	53	28,80%
SUSPENSION	23	12,50%
TOMAS	2	1,09%
<b>TOTAL</b>	<b>184</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo.  
Elaboración: -UI-CAAP

INTERVENCIÓN ESTATAL		
INTERVENCIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CORTE CONSTITUCIONAL	12	6,52%
GOBIERNO CANTONAL	2	1,09%
GOBIERNO PROVINCIAL	14	7,61%
JUDICIAL	19	10,33%
LEGISLATIVO	21	11,41%
MILITARES/POLICIA	10	5,43%
MINISTROS	23	12,50%
MUNICIPIO	16	8,70%
NO CORRESPONDE	30	16,30%
POLICIA	19	10,33%
PRESIDENTE	18	9,78%
<b>TOTAL</b>	<b>184</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo.  
Elaboración: -UI-CAAP

minución de 10 puntos porcentuales.

Un factor importante que hay que considerar es que las amenazas han tenido un incremento paulatino y significativo,

pasaron de 15,61% entre marzo y junio de 2015, a un 18,69% entre julio y octubre de este mismo año, para finalmente obtener un 18,48% en este cuatrimestre. Es importante considerar la intensidad que las amenazas van tomando en la conflictividad socio-política del país. Además se observa un porcentaje significativo de heridos/muertos que pasó de 3,03% en el cuatrimestre de julio a octubre a un 2,17% en este cuatrimestre.

En los últimos cuatrimestres la intervención estatal estaba encabezada por el presidente. Así entre marzo y junio de 2015 la intervención del presidente alcanzó un 35,02%, en el cuatrimestre de julio a octubre obtuvo un 29,8%, mientras que en el actual, que va de noviembre 2015 a febrero 2016, se registró un 9,78%. Es decir, la intervención del presidente disminuyó 20 puntos porcentuales en comparación con el cuatrimestre anterior.

En cuanto a la intervención policial, entre noviembre de 2015 y febrero de 2016, se registran alrededor de 19 intervenciones policiales (10,33%), lo cual representa un incremento paulatino del uso de la fuerza por parte del Estado con respecto a los cuatrimestres anteriores. Entre marzo y junio de 2015 la intervención policial fue del 8,86%, entre julio y octubre alcanzó el 10,10%, mientras en el último período se registra un 10,33%.

Finalmente, se puede observar un mayor crecimiento de la intervención del sector judicial, creció en 9 puntos porcentuales. Pasó del 4,64% en el cuatrimestre de marzo a junio del 2015 a 9,60% entre julio y octubre, para finalmente registrar un 10,33%. Estas intervenciones tanto de la policía, los militares y el sector judicial son el resultado de las movilizaciones de los meses de noviembre y diciembre.

DESENLACE DEL CONFLICTO		
DESENLACE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
APLAZAMIENTO RESOLUCION	27	14,67%
NEGOCIACION	55	29,89%
NO RESOLUCION	22	11,96%
POSITIVO	32	17,39%
RECHAZO	37	20,11%
REPRESION	11	5,98%
<b>TOTAL</b>	<b>184</b>	<b>100,00%</b>

NÚMERO DE CONFLICTOS POR REGIONES		
REGION	FRECUENCIA	PORCENTAJE
COSTA	56	30,43%
SIERRA	123	66,85%
AMAZONIA	5	2,72%
INSULAR	0	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>184</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo.  
Elaboración: -UI-CAAP

En este cuatrimestre se ha incrementado la negociación de los conflictos. Este porcentaje ha ido aumentando en los últimos cuatrimestres, entre marzo y junio de 2015 se registró un 21,94% de resolución de conflictos por medio de negociaciones, entre julio y octubre alcanzó un 22,73%, mientras que en el actual, se registró un 29,89%. Se puede observar que esta forma de resolver el conflicto va consolidándose y va adquiriendo mayor preponderancia.

El rechazo, forma preponderante de desenlace de los conflictos en los últimos cuatrimestres, perdió peso con relación al actual. Entre marzo y junio de 2015 se registró un 35,02%, entre julio y octubre alcanzó un 37,37%, mientras en el cuatrimestre que va de noviembre de 2015 a febrero de 2016 registró un 20,11%. En este cuatrimestre, el rechazo como desenlace del conflicto bajó 17 puntos porcentuales.

En cuanto a la represión, se puede manifestar que se ha ido incrementando paulatinamente. De 4,22% entre marzo y junio de 2015 pasó a 7,58% entre julio y octubre de este mismo año, hasta llegar a 5,98% en este último cuatrimestre. Es más, hay conflictos que no lograron ser resueltos (11,96%) y terminaron en aplazamiento de las resoluciones (14,67%). Se puede mencionar que la represión persiste como desenlace de los conflictos.

La mayoría de conflictos en este cuatrimestre se ubicaron en la región sierra (66,85%) y la costa (30,43%). En el caso de la sierra la conflictividad se concentra en la zona centro-norte y sur. Los conflictos en estas regiones se han mantenido de forma significativa en los últimos períodos. Entre marzo y junio de 2015 en la región sierra se registró alrededor del 61,6% de conflictos; en el mismo período en la región costa se identificó un 33,76%. Para el cuatrimestre de julio a octubre en la sierra se produjo un 63,13%, de los conflictos mientras en la costa se registró, un 27,73%. En el caso de la región costa se observa cierto tipo de fluctuación, que no sobrepasa el 30%, mientras que el número de conflictos registrados en la región sierra duplican en cantidad a la región costa.

En lo que respecta a la Amazonía la conflictividad ha disminuido, de 6,06% de conflictos registrados en el cuatrimestre de julio a octubre de 2015, pasó a 2,72% en el último cuatrimestre.

En este período, las provincias que registraron un porcentaje considerable de conflictividad social fueron: Pichincha (45,11%) y Guayas (22,83%). La provincia del Guayas ha ido incrementado el número de conflictos, entre marzo y junio de 2015 se registró un 18,99%, entre julio y octubre alcanzó un 17,68%,

mientras que en el actual registra un 22,83%. En el caso de la provincia de Pichincha los últimos cuatrimestres ha mantenido un porcentaje promedio de conflictividad social. Entre marzo y junio registró un 43,04%, entre julio y octubre alcanzó un 40,40%, mientras que entre noviembre de 2015 y febrero del 2016 registra un 45,11%. La provincia de Pichincha alberga la mitad de los conflictos a nivel nacional.

Loja es una de las provincias que si bien tiene un número de conflictos reducido, ha ido incrementando poco a poco la conflictividad social. Entre marzo y junio registró un 2,11%, entre julio y octubre un 4,55%, y en la actualidad registra un 6,52%.

Otras provincias que también registran un porcentaje importante de conflictos son: Tungurahua con un 4,89%, El Oro con un 3,26% y Azuay con un 2,17%, provincias que mantienen un número promedio de conflictos. Las provincias que han ido perdiendo el protagonismo en los conflictos socio-políticos han sido las del Oriente ecuatoriano. Por ejemplo, Morona Santiago, Sucumbíos y Napo no registran ningún tipo de conflicto, mientras que las provincias de Orellana (1,09%), Pastaza y Zamora Chinchipe fluctúan entre 1,09% y 0,54%.

NÚMERO DE CONFLICTOS POR PROVINCIA		
PROVINCIA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AZUAY	4	2,17%
BOLIVAR	3	1,63%
CAÑAR	1	0,54%
CARCHI	1	0,54%
CHIMBORAZO	1	0,54%
COTOPAXI	2	1,09%
EL ORO	6	3,26%
ESMERALDAS	2	1,09%
GALAPAGOS	0	0,00%
GUAYAS	42	22,83%
IMBABURA	3	1,63%
LOJA	12	6,52%
LOS RIOS	1	0,54%
MANABI	3	1,63%
MORONA SANTIAGO	0	0,00%
NAPO	0	0,00%
ORELLANA	2	1,09%
PASTAZA	1	0,54%
PICHINCHA	83	45,11%
SANTA ELENA	1	0,54%
SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	5	2,72%
SUCUMBIOS	0	0,00%
TUNGURAHUA	9	4,89%
ZAMORA CHINCHIPE	2	1,09%
<b>TOTAL</b>	<b>184</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo.  
Elaboración: -UI-CAAP

## TEMA CENTRAL

# Violencias hacia los migrantes en México: un ejercicio conceptual

Rodolfo Casillas R.<sup>1</sup>

*Los hechos de violencia que se cometen contra los migrantes que cruzan México, incluyen la extorsión, el asesinato y el secuestro. El análisis de esta violencia que tiene una naturaleza racional, requiere entender los actores y los procesos que involucran a los migrantes, las redes y organizaciones de tráfico. La posibilidad de convertir la relación de la violencia en la migración en un conflicto social que puede ser procesado mediante la negociación jurídica y política tiene la oposición del crimen organizado y los diversos agentes del orden gubernamental.*

### Pertinencia del análisis

**Y**a pronto serán 10 años que las expresiones de violencia extrema llegaron y dañaron a los migrantes internacionales que pasan por México, y siguen sin ser debidamente contrarrestadas. México carece de un registro oficial de ellas, y no por falta de conocimientos técnicos, de infraestructura o de personal competente. Ese registro nacional y duradero, mientras ese proceso delictivo dure, se podría hacer con la participación de instancias académicas, como ya ocurrió en 2012 casi al término de la administración federal saliente, con El Colegio de la Frontera Norte y la “Encuesta sobre agresión y abuso a migrantes”, cuyos primeros resultados fueron recién publicados en abril de 2015, o también con organismos humanitarios, como ocurrió en 2009, con la participación de 10 albergues y casas

de migrantes con lo que fue el “Registro Nacional de Agresiones a Migrantes”. Pero pareciera que emitir una cifra por alguna instancia gubernamental es algo que desde el poder gubernamental no se desea. Mientras, de vez en cuando, porque también ahí ha habido intención de difundir lo menos posible, la prensa informa de operativos en que fueron rescatados decenas y decenas de migrantes de distintos países de alguna casa en que permanecían secuestrados. Por lo regular, se dice que fueron capturadas dos o tres personas que les cuidaban, pero hasta el momento nada se dice si se desestructuran redes de secuestradores o detienen a los líderes de ellas. De haberlo hecho, como se dice coloquialmente, ya hubiera cacareado el huevo. Pero sigue el silencio. Ya son casi 10 años y seguimos sin saber. Esos procesos de daño hacia los migrantes siguen en práctica y evolución.

---

1 Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. [www.rodolfocasillasr.org](http://www.rodolfocasillasr.org).

También hace falta un análisis teórico sobre violencia y migración. Aunque no existe, una bitácora de daños es insuficiente para explicar las violencias, sus significados inmediatos y potenciales, más allá de quienes hoy reciben el daño. En este texto presente, en consecuencia, un primer ejercicio analítico al respecto. Eventualmente, ayuda a entender la importancia social y política de actuar ya y de manera directa en contra de esas redes y prácticas delictivas.

### **Una relación compleja**

La relación de la violencia con la migración internacional es compleja. Esto se debe a que tanto el análisis de la violencia como el de la migración son complejos por sí mismos. Ambas deben ser analizadas desde una perspectiva macrosocial y microsocia con el objetivo de obtener un mayor entendimiento que ayude en la creación de políticas que faciliten el entendimiento del fenómeno en referencia.

Es de primordial importancia considerar la violencia como un fenómeno que no ocurre de manera aislada y que se relaciona con diferentes procesos sociales. Por tanto se puede considerar a la violencia como algo que está presente en diversos fenómenos sociales, que tiene como consecuencia directa el desarrollo de características y dinámicas propias que modifican el entramado de relaciones en las que ocurre.

Entendido lo anterior, es de primordial importancia tener en cuenta tres procesos que enmarcan la problemática de la migración y la violencia en México: el tráfico de migrantes, la trata de personas y, más recientemente, el secuestro de migrantes, que con una frecuencia desconocida lleva a su asesinato. Estos tres

aspectos no son aislados unos de otros, sino que pueden sobreponerse y tener uno el objetivo de llegar al otro. El tráfico se refiere a la facilitación de entrada indocumentada de una persona –es decir, sin la documentación pertinente– a un país distinto del de su origen. El cruce de fronteras es aquí el aspecto relevante (Jiménez y Moreno, 2010; 228). La trata de personas es la utilización y explotación de una persona para fines de servicios sexuales o laborales, sin que necesariamente se crucen fronteras nacionales. Dicho de otra forma, el tráfico atenta contra disposiciones jurídicas estatales, mientras que la trata atenta contra los derechos y la integridad de las personas.

Estas actividades, sus vulnerabilidades, riesgos, oportunidades e incentivos pueden contar con raíces socio históricas similares en las condiciones estructurales y culturales de la región de México y Centro América. Además, distintos fenómenos culturales, políticos, sociales y económicos, influyen en que las opciones de migrar fuera de las fronteras nacionales de centro americanos y mexicanos, con el objetivo de buscar mejores opciones en otros países, sea una opción más que deseable. Las condiciones generadas a partir de los fenómenos ya mencionados, conllevan a su vez a la opción de buscar la subsistencia económica y el desarrollo personal en actividades que no son aceptadas dentro de un marco legal.

Lo anterior indica las oportunidades y los incentivos que generan tanto la migración como los negocios que se asocian a ella. Pero también señala distintos grados de vulnerabilidad al que están propensos, enfrentándolos tanto a los riesgos de la migración como a ser víctimas de traficantes, secuestradores o tratantes.

Como parte de un proceso, quien migra busca a un traficante para que le ayude a entrar al país deseado o reduzca los riesgos de su travesía por México hacia Estados Unidos. A pesar de esto, los migrantes enfrentan riesgos de sufrir violencia o agresión de distintos victimarios, sin descartar a los mismos traficantes, derivando así distintos negocios relacionados a la migración. Pero, como se verá, en las circunstancias actuales, los traficantes no son el peligro principal que enfrentan los migrantes.

Para realizar un análisis de las realidades que genera la violencia, se debe tomar como base los marcos de tráfico de migrantes, trata de personas y secuestro de migrantes, pero también las condiciones que generan los incentivos y oportunidades para la migración y las actividades que dichos marcos reflejan (tráfico, trata, secuestro), así como las vulnerabilidades y riesgos que se les asocian. Uno de los objetivos es entender la migración y las tres actividades ilegales derivadas de ella con el fin de destacar diferentes aspectos de la violencia que viven los migrantes. Es decir, ubicando los diferentes niveles de causación, uno histórico social y otro contextual; las características y formas de la violencia asociadas a la migración; los diferentes aspectos de sus consecuencias, y los posibles marcos valorativos, de comprensión y de justificación de la violencia tanto para los directamente implicados (agresores y víctimas) como para públicos más amplios (las autoridades, las comunidades que están en relación con el asunto y las representaciones sociales del problema).

La perspectiva desde la cual se analiza la violencia es una perspectiva relacional, esto es, la que considera a la violencia como un tipo de relación social. No

se considera que la violencia sea solamente la actuación de un agresor sobre una víctima indefensa, que sea totalmente particular y momentánea, sino que su utilización expresa una cierta relación social entre al menos tres categorías de actores: el o los agresores (aún cuando se consideren formas de violencia en las que aparentemente no hay sujeto agresor, como la violencia estructural), el sujeto que la recibe (aun cuando se considere que en ciertos hechos de violencia no hay sujeto receptor, como con las amenazas abstractas dirigidas a un ente no especificado) y terceros espectadores, pero que tienen propósitos más amplios. Esto tiene el objetivo de analizar el fenómeno de la violencia desde diversas perspectivas teniendo en cuenta a los actores participantes y el rol que cumplen dentro de estas relaciones sociales.

Hay tres tipos de relaciones: la primera es la de las comunidades que se encuentran más directamente en relación con el fenómeno de la migración; como segunda, la relación de los migrantes con los traficantes; y la tercera donde se localiza a grupos criminales con los migrantes. Teniendo en cuenta los puntos anteriores, se puede explicar por qué se ejercen distintos tipos de violencia, sin que ésta derive en reacciones negativas que intenten detenerla. Pero también se requiere entender las relaciones de cooperación que existe entre las dos categorías de actores principales y tratar de ver en qué momento y por qué puede surgir la violencia en esta relación de contrato de servicios. Por último se explicarán las razones por las que los migrantes son vistos como meras mercancías.

Ahora bien, si se trata de mostrar un panorama de cómo se encuentra actualmente la situación de la migración centroamericana que se establece o transita

por México (inmigración y migración de paso), es necesario también realizar una visualización sociohistórica que explique el funcionamiento actual. También se debe establecer un contexto espacial que ayude a localizar a los actores y fenómenos bajo las circunstancias que la afectan directamente. Así mismo, encontrar los actores que participan, qué grados y tipos de vínculos mantienen, cuáles son las actividades desarrolladas por las organizaciones criminales y cuáles aquellas que contratan por fuera de su organización. Por último, se debe tener presente la normatividad vigente para los distintos fenómenos que se van a considerar, con el objetivo de comprender cómo se catalogan estos fenómenos desde el ámbito jurídico, ayudando con ello a entender y diferenciar lo permitido de lo no permitido.

En el caso de México, el fenómeno de la migración extranjera adquiere dos formas principales. La primera consiste en los migrante que se establecen en el país una vez que se encuentran en él, mientras que el otro constituye solamente un traslado por México, siendo de estancia corta pues el objetivo principal es llegar a Estados Unidos. Para ello, es necesario entender el contexto histórico cultural que rodea Centroamérica. La migración que se desarrolló principalmente en decenios pasados tuvo una importante conexión con los conflictos internos de ciertos países.

La migración de paso es un proceso que difícilmente se pueda detener; los muros virtuales que ya desarrolla México crearán otro tipo de problemas. Aunque muchos de los migrantes tienen cierta idea de los peligros y riesgos a los que se enfrentarán en su recorrido, quizá no se imaginan el grado y la cantidad de violencia y abusos de los que podrán

ser objeto. Esto da lugar a dos cuestiones que pueden ayudar a explicar y entender el fenómeno de la migración y la migración de paso: 1) qué es lo que los impulsa a migrar y a enfrentar los riesgos, y 2) qué relación previa mantienen con la violencia y su vulnerabilidad desde antes de acometer tal empresa.

Un factor de evolución de la migración entre los países de origen, de recepción y de paso tiene una fuerte relación con los procesos socioeconómicos y políticos que se viven al interior de cada uno de ellos, pero también en las relaciones entre los mismos, pues no se puede entender a un país por sí solo sin la relación con los demás. Una forma de considerar la relación es, por ejemplo, separando los procesos al interior de los países de origen y de recepción y considerar factores de "expulsión" y de "atracción" respectivamente, que al vincularse favorecen la migración. Una forma más de considerar esta relación es encontrando el vínculo entre los diferentes tipos de países al interior de un mismo proceso global, así como la influencia que ejerce o no un país sobre otro, modificando con ello diversas cuestiones que pueden fomentar la migración. No se considera que estas dos formas de ver las relaciones entre los países de origen, de recepción y de paso sean alternativas o contrarias, sino que señalan dos enfoques que destacan ideas diferentes sobre los mismos fenómenos y que incluso pueden llegar a ser complementarios derivando en una nueva idea que domine a las anteriores. La primera relación pone el acento en características más particulares e inmediatas, mientras que la segunda lo hace en características más generales y considera la formación histórica de este contexto.

## De los orígenes

La modernidad y los procesos de modernización han producido siempre sus respectivos residuos (Bauman, 2005). Las sociedades y los individuos forman procesos constantes en los que se crean nuevos paradigmas, los cuales renuevan el pensamiento, la cultura y los estilos de vida, provocando que ciertos elementos sean necesariamente destruidos y/o reemplazados. A estos se les puede ver como residuos de la modernidad. Residuos importantes de estos procesos son los “residuos humanos” o la “gente residual”; gente que no pueden inscribirse plenamente en los procesos sociales por carencias importantes como pueden ser su pobreza, su falta de pericia para los nuevos trabajos o porque algunas categorías de personas se hacen muy numerosas e innecesarias para la sociedad.

En contraposición se han creado políticas e instrumentos para la eliminación de residuos. Uno de estos es la migración. Aunque se debe ver la dicotomía en esta relación, pues si bien por un lado se encuentran los migrantes vistos como “gente residual”, el otro lado refleja un beneficio para los países de acogida, de tránsito y de expulsión.

Esta relación entre modernidad, división política y económica centro/periferia y migración, interesa particularmente desde una perspectiva sobre la violencia. Cuando comienza a construirse un orden social de dominación, la violencia se encuentra inmiscuida en estos procesos pero siempre manifestándose de formas distintas. Alguno de estos es el uso de la coerción, la violencia física o hasta una amenaza de su empleo. Como sociedad se establecen relaciones estructurales, las cuales marcan la lógi-

ca de funcionamiento del orden social, pero también definen rasgos culturales, los cuales brindan un orden y legitiman al mismo.

Las relaciones estructurales antes mencionadas pueden asumir ciertas características bajo las cuales se puede hablar de “violencia estructural” y de “violencia cultural” (Galtung, 1985,1998). Estas dos formas de violencia serán las auténticas raíces de la violencia física o personal que se presentan en circunstancias concretas. Estos tipos de violencia, son en cierta forma, invisibles, pues no pueden ser vistas como tales, pero eso no hace que su importancia sea menor debido a que continúa teniendo influencia sobre quién se ejerce. Por otro lado se encuentra la violencia física, la cual a diferencia de las anteriores, sí es notable y la investigación se centrará sobre ella. Sin embargo, atender sólo la violencia visible corre el riesgo de dejar actuando algunos de los aspectos más profundos que la generan.

La violencia cultural se refiere a todas aquellas ideologías e ideas que justifican, condicionan o exaltan de cualquier forma la violencia. Por su parte, la violencia estructural es un tipo de violencia “objetiva”, que puede no tener un sujeto actuante determinado, sino que se produce por la lógica de funcionamiento del sistema o a consecuencia del ordenamiento estructural.

El potencial de los individuos juega un papel importante dentro de la violencia, pues una vez que éste se encuentre con obstáculos, lleva a que su realización afectiva no se logre. La violencia estructural, entonces, alude a un proceso abstracto que impide que determinadas categorías sociales no puedan desarrollar plenamente sus capacidades personales y sociales. Entendido de otro modo es

la incapacidad de establecerse como individuos, provocado por estructuras que sostienen la desigualdad social. Así, los procesos de modernización económica y política históricamente fueron creando diferentes relaciones de dominación.

La migración es una estrategia en la que los individuos buscan relaciones distintas a las que conocen, así como condiciones económicas, políticas o sociales que cumplan totalmente sus necesidades y los ayuden en su desarrollo. Vista desde cierta perspectiva, como la de Spener (2008): la migración es una forma de resistencia ante lo que él llama el "Apartheid global", que se refiere a una situación que engloba tanto violencia estructural como violencia cultural.

Los migrantes son considerados sujetos que intentan no conformarse con la condición en la que les toca vivir. Los traficantes de migrantes, por su parte, son prestadores de servicios que ayudan a los primeros en su "resistencia hormiga".

Por otra parte, la producción de relaciones delictivas y del tipo del criminal se corresponde más a la estrategia de la "adaptación". Los grupos delictivos optan por buscar su acomodo en las fracturas de los ordenamientos sociales de dominación. Las relaciones estructurales tienen gran influencia en este proceso debido a que a algunos de estos grupos se les niegan lugares propicios para su desarrollo personal. Por ejemplo: los "humanos residuales".

Desde esta perspectiva, los procesos de globalización han significado una reconfiguración del orden de dominación del capital global, pero con ello también se han modificado ciertos mercados ilegales, su funcionamiento y la apertura de los mismos, así como la creación de algunos nuevos y la interconexión entre sí de estas actividades y de éstas

con algunos sectores legales. Algunos ejemplos de estos mercados son el tráfico de migrantes, la trata de personas y el secuestro de migrantes. Son diversos los factores que han influido en el desarrollo de esta dinámica.

No se puede hacer a un lado la importancia e influencia que tienen las condiciones socioeconómicas y políticas del momento. Durante la industrialización o modernización en México y Centroamérica, la producción de humanos residuales no tuvo crecimiento, derivando así en inexistencia o baja expulsión de migrantes y poca presencia de criminalidad. Sin embargo, las condiciones políticas no fueron tan favorables en Centroamérica. Guatemala, Nicaragua y El Salvador presentaron movimientos políticos que durante los años 70 y 80 dieron lugar a refugiados y asilados políticos que llegaron de esa región a México, EE.UU. y Canadá. Bajo estas circunstancias, las estrategias de resistencia a las formas de dominación política encaminaron a una violencia que terminó produciendo expulsiones de la población centroamericana.

## **Contextos sociales e institucionales**

Las condiciones y factores de expulsión son aquellos que obligan a los migrantes a salir de sus lugares de residencia. Estos pueden tener un carácter socioeconómico o político, como la violación de los derechos humanos, la falta de empleos, o un sistema político represor. Por otro lado, se encuentran las condiciones y factores de atracción que se pueden definir como el objetivo del migrante de acuerdo a sus intereses. Los intereses se pueden entender como oportunidades de desarrollo económico, condiciones de libertad, seguridad, entre otras cosas.

Hay que considerar el contexto que genera oportunidades para el surgimiento de las formas de crimen asociadas a la migración. Existen tres tipos de condiciones que se combinan para su surgimiento (Gambeta, 2009): por un lado están ciertas condiciones políticas, por otro lado, condiciones económicas y, por último, perspectivas de movilidad u oportunidades sociales. Las condiciones anteriores generan desconfianza entre los individuos, logrando así que las organizaciones criminales terminen manejando y administrando la desconfianza social. Mientras más eficientes se muestren en este manejo de la desconfianza más exitosos se mostrarán en sus negocios.

Un factor contextual de suma importancia se encuentra en las políticas que establecen los países para combatir la migración y las actividades criminales alrededor de la misma. Ejemplo de esto son las políticas migratorias que consideran la migración como una amenaza a la seguridad nacional en Estados Unidos, o la política contra el narcotráfico en México. Estos ejemplos tuvieron como consecuencia directa que la trata de personas y las actividades delictivas alrededor se ampliaran y se necesitaran para que la migración continuara como un nuevo nicho de mercado, comercial y delictivo.

### **Dinámicas de la relación violencia/migración**

Existen diversos actores que se entrecruzan en la relación de la migración y la violencia. En primer lugar se encuentran los migrantes, quienes son parte de la población que se ve afectada por las condiciones y los factores de expulsión o atracción que antes se explicaron. La migración tiene dos formas: aquella de

residencia y la de paso. La migración de destino fronterizo sur o laboral es efectuada por migrantes que se establecen de manera duradera o temporal en el sur y sureste de México.

Ejemplos de lo anterior pueden ser la oleada de refugiados que llegó a México en los años ochenta del siglo xx. Los mismos refugiados establecieron redes comunitarias donde se establecieron y mantuvieron contactos con familiares y amigos de los países de origen. Por tanto los nuevos migrantes se guían por un establecido, una base de conocimiento de cómo comportarse al llegar, así como de los lugares para instalarse y de los lugares en los que puedan encontrar trabajo.

La migración de paso corresponde a quienes cruzan el territorio mexicano en su camino hacia EE.UU. A diferencia del flujo anterior, los migrantes que la conforman no necesariamente cuentan con las redes de contactos ni con el conocimiento adecuado de las condiciones de los lugares por los que transitan ni los de destino.

Como segundos actores están los traficantes, quienes son las personas que ayudan a los migrantes a cruzar las fronteras de México hacia EU, así como a cruzar el territorio mexicano hacia su destino. Como se mencionó antes, las políticas establecidas en distintos países han obligado a que la dinámica ya establecida cambiara, y que si bien anteriormente no era necesario el servicio de un traficante para poder atravesar las fronteras tanto de México como de Estados Unidos, ahora si lo es.

La trata de personas se ha complejizado creando redes en las que participan más personas en distintas fases y momentos de este delito procesual, pero a su vez la trata ha sido "invadida" por el crimen organizado.

Finckenauer distingue entre “crímenes que pueden ser extremadamente complejos y altamente organizados, pero no son obra de organizaciones criminales” y un “auténtico” Crimen Organizado. Pero también distingue a la Mafia y el crimen de tipo mafioso de las Bandas. La primera hace referencia a la manera como se desarrolla la actividad criminal, la segunda hace referencia a la forma de inserción social que los grupos desarrollan.

El crimen organizado cuenta con continuidad en el tiempo y alta organización, pero también se distingue por conformarse como una empresa ilegal de alto perfil de negocios. Suele infiltrarse en negocios legales y desarrolla sistemas eficaces de corrupción a diferentes niveles gubernamentales. Aunque también ocupan la violencia para obtener y mantener “La reputación”; la certeza de que serán capaces de utilizar la violencia interna y externamente para mantener el silencio o la lealtad y castigar malos comportamientos (violencia interna), hacer creíbles las amenazas y engendrar miedo en rivales, autoridades y víctimas con el fin de así obtener la sobrevivencia como grupo, el monopolio de negocios o territorios y mayor rentabilidad en los negocios (violencia externa).

Los migrantes pueden sufrir distintos tipos de violencia, física, sexual, psicológica y económica. En este punto la violencia es entendida como los actos o comportamientos donde un sujeto agresor ejerce alguna fuerza sobre otros provocándoles daños. La violencia no

se limita al cuerpo de la persona, sino también, sobre su subjetividad. Por violencia física se hace referencia a los golpes, maltratos, mutilaciones y hasta la muerte a las que se ven expuestos algunos y algunas migrantes. La forma más alarmante de esta violencia física es la que se recibe de los secuestradores, pues durante estos procesos los migrantes son constantemente golpeados, frecuentemente mutilados y también es común su asesinato.

Como violencia sexual se entienden las violaciones que sufren especialmente las mujeres y niñas, pero también hay casos de violación a niños y a hombres. Otro tipo más es la violencia psicológica la cual no se refiere tanto al efecto psicológico negativo que experimenta quién recibe daños físicos, sino aquella que “causa o puede causar un daño cognitivo (por ejemplo, distorsiones en la forma de percibir el mundo), emocional (por ejemplo, baja autoestima), o conductual (por ejemplo, trastornos de tipo obsesivo)” y suele estar muy conectada con los insultos y las vejaciones verbales<sup>2</sup> (Finckenauer, 2010; 15). La violencia económica se refiere a la desposesión de los bienes materiales de la que son objeto los migrantes, en especial del dinero que tengan o del que puedan recibir durante su travesía.

La trata de personas puede contar con la participación de algunos de los sujetos implicados en las redes del secuestro por rescate, pero más específicamente se pueden ver ciertos actores directos:

---

2 Tal vez sea este tipo de violencia la que mejor explique el hecho mismo de que la violencia pueda convertirse en una finalidad incorporada en los individuos. ¿No nos permite explicar por ejemplo el hecho de que ciertos niños participen activamente en actos de violencia con cierta naturalidad?, ¿y también la recurrencia con la que los participantes activos de esta violencia que en algún momento fueron víctimas? Claro, sin olvidar que la violencia modifica al que la padece y al que la ejerce, así sea en distintos sentidos y consecuencias, personales y de su entorno social inmediato.

enganchadores, secuestradores, transportistas, etcétera; indirectos: cómplices de diversos tipos como autoridades, funcionarios, policías corruptos, ineptos o protectores; y beneficiarios: empresarios dueños de bares y negocios similares que se benefician, a la vez que obstaculizan, manejan, maquillan o fingen ignorar el fenómeno.

Para entender por qué y cómo actúan las diferentes categorías de actores se puede mencionar a Diego Gambeta, quien retoma a Bernard Williams. Ellos consideran que existen cuatro elementos básicos que motivan la cooperación en la mayoría de actuaciones conjuntas: la coerción, el interés, los valores culturales y los vínculos personales.

Es decir, la gente puede decidir cooperar 1) por temor a las sanciones; 2) porque la cooperación aumenta sus intereses económicos mutuos; 3) porque tienen razones de tipo general, ya sean culturales, morales o religiosas, para creer que la cooperación es buena con independencia de las recompensas o sanciones, y finalmente 4) porque están relacionados entre sí por lazos de parentesco o amistad (Gambeta, 2009; 25).

Las ocasiones para la violencia se presentan más fácilmente cuando las relaciones entre los migrantes y las otras categorías de sujetos con quienes entran en contacto, como los traficantes, las personas que les ofrecen servicios como transporte o los que pertenecen a grupos delictivos, son vistas con carácter económico, considerando a los migrantes como objetos de intercambio, mercancías, o bien como objetos explotables al máximo, como es el caso del secuestro. Sin embargo, a pesar de referirse aquí, a categorías determinadas de agentes, estas formas de interacción están basadas en estructuras establecidas anteriormente. Las estructuras no pueden existir sin

los sujetos, pero éstas condicionan las posibilidades de actuación de los sujetos. Los propios sujetos tampoco pueden existir sin esas estructuras, pero sus posibilidades de inactividad y las características propias de éstos tensan y modifican las estructuras.

Stephen Jay Gould y Niles Eldredge denominan "equilibrio puntuado", al momento de estabilidad de un determinado entorno donde el desarrollo es más o menos constante, los cambios lentos y las posibilidades de actuación de los actores más condicionadas, pero que en momentos de inestabilidad y cambio brusco del entorno, las modificaciones estructurales son más rápidas y las actuaciones de los actores son más libres y pueden tener mayor influencia en las estructuras, sin que éstas desaparezcan.

Al considerar las diferentes relaciones entre la migración y las actividades del crimen, se tiene en primer lugar la relación de los traficantes con los migrantes. Esta relación se da bajo la forma de un contrato informal de servicios para que el traficante auxilie al migrante en su travesía por México y para su cruce hacia Estados Unidos. En esta acción se establece una relación de confianza obligada también por los peligros y dificultades por el tipo de opacidad de la actividad que realizan.

El traficante puede hacer de esta actividad su actividad económica principal. La relación entre el migrante y el traficante puede no ser tan directa en el caso de que la actividad se fracciona y exista alguien que contacta a los migrantes ofreciéndoles el servicio de los traficantes, otros que pueden albergar a esos migrantes, otros más que los transportan en determinados tramos y lugares y el traficante que los cruzará a Estados Unidos. La centralidad de la coopera-

ción entre el migrante y el traficante va perdiendo terreno ante la importancia de la cooperación entre las distintas personas que conforman la red de tráfico, generando así que las relaciones que crean un lazo de amistad o cordialidad, entre el migrante y el traficante no tengan lugar, pues el proceso es fraccionado, dejándolo en manos e intereses de distintos individuos.

La última situación de la relación de los traficantes con los migrantes es cuando estas redes de tráfico se ven afectadas y se les superponen otras actividades y redes particulares, como la de la trata y el secuestro de migrantes. Bajo esta situación los traficantes pueden verse forzados bajo diversas condiciones a cooperar con aquellos otros grupos en detrimento de los migrantes, pero también en detrimento suyo si es que se niegan a cooperar.

La entrada de otros grupos delictivos deriva en relaciones donde la cooperación con ellos sea más de carácter coercitivo, pero introduciendo en alguna medida la cooperación de beneficio. Una de las estrategias más utilizadas por estos grupos es la amenaza si no se coopera y premiar si se coopera.

Es concebible que los propios traficantes bajo estas condiciones también violenten a los migrantes. Primero porque tienen la capacidad de someter a los migrantes a sus condiciones, ejercen sobre ellos mayor coerción, mayor control y pueden bien aprovecharse de la situación para robarlos, cometer violaciones, etc. La segunda razón se debe a la condición indocumentada de los migrantes, la cual es aprovechada por los traficantes, quienes saben que su violencia difícilmente será castigada.

La idea de necesidad de la distancia hace referencia a que en el desarrollo

de la violencia, al agresor le es más fácil ejercerla cuando media cierta distancia entre él y la víctima, por motivos de que así desactiva los mecanismos inhibidores para su ejercicio. El conocimiento directo de las otras personas, la familiaridad y cierta consideración de igualdad expresada en el nosotros, son algunos de estos mecanismos inhibidores de la violencia.

La distancia a la que se hace referencia puede ser física o moral. La primera hace referencia a una violencia en la que el agresor no necesariamente está presente pero puede ejercer la misma por distintos medios. La segunda hace referencia a la descalificación o desvalorización del otro, por ser un enemigo, o un extraño potencialmente dañino, hasta alcanzar la objetivación o cosificación del otro. Estas dos formas de distanciamiento pueden combinarse en múltiples formas. El ejercicio de la propia violencia y del poder detrás de ella se convierte en el elemento desinhibidor más importante. No sólo ciertos agentes al tratar a los otros, a los migrantes como mercancías se convierten ellos mismos en seres capaces de las más variadas formas de violencia, sino que con ese trato se crea un distanciamiento moral que los insensibiliza y exime de culpa.

La demarcación entre grupos es crucial para la comprensión de la violencia. La existencia de una distinción no lleva por sí misma a la violencia, pero en todo proceso de violencia grupal se asume o reclama la existencia de algún elemento particularmente distinto, el cual define a los individuos y grupos, llevando el mismo a la violencia. Por tanto, la forma en que se desarrollen y enmarquen las identidades colectivas serán aspectos importantes para explicar la violencia a partir de la distinción nosotros/ellos.

El aprendizaje social considera que los comportamientos agresivos son posibles mediante dos tipos principales de aprendizaje. En primer lugar está el aprendizaje directo, el cual se refiere a la acción agresiva directa ejercida por parte del individuo, aunque sólo refuerza conductas que existen previamente en el repertorio de comportamientos del individuo. En segundo lugar está el aprendizaje indirecto, que es un aprendizaje simbólico realizado mediante la contemplación de modelos. Esta contemplación puede darse también de forma directa o personal.

A pesar de que por medio de la contemplación se aprenden diferentes repertorios de actos violentos, esto no es suficiente para que un individuo los aplique, sino que se necesitan refuerzos valorativos para que la violencia se desarrolle o no. La situación de la inhibición o desinhibición de la agresión, tiene estrecha relación con un refuerzo valorativo, que por medio de premios o castigos de la acción violenta aprendida se va a posibilitar la violencia o su inhibición.

Algunas teorías sobre la agresión y la violencia le atribuyen a la violencia de los individuos un carácter reactivo ante una situación externa. La agresión exploratoria ayuda a comprender uno de los mecanismos que se ponen en juego cuando la violencia contra la categoría de migrantes se puede incrementar en diferentes tipos de relaciones. Existen por tanto distintos factores que generan permisividad ante actos que derivan en el aprendizaje de la violencia, provocando también que algunos actores participen en ella.

Por otro lado, los actores que negocian con la migración aprenden que la utilización de la violencia es un mecanismo

normal y necesario para obtener y defender privilegios. Pero también es útil para solucionar conflictos o aún evitar que estos surjan. Por su lado los migrantes logran aceptar o sobrellevar su vulnerabilidad y soportar la violencia esperando la llegada de un mejor destino.

Otra de las relaciones que interesan es la de los migrantes con los grupos delictivos dedicados a trata y el secuestro. Se decidió tratarlos conjuntamente porque interesa destacar algunos rasgos característicos de las relaciones sociales que éstos establecen entre sí con los migrantes, así como los modelos de cooperación que los sustentan y los tipos de violencia que se generan hacia los migrantes, destacando por último algunas características que la violencia asume en estas circunstancias.

La trata de personas y los secuestros son actividades que más inmediatamente remiten a la idea de Crimen Organizado. Varios estudiosos del crimen organizado señalan que el motivo principal de esta actividad es de carácter económico, que se trata de prosperar en negocios ilícitos: "Una de las cosas básicas que se puede decir sobre el crimen organizado es que existe para hacer dinero. Es, en esencia, una empresa económica (...). El crimen organizado medra y se sostiene mediante la oferta de servicios de los que existe una demanda, pero son ilegales o escasos". (Finckenauer, 2010; 147). Y de igual manera se expresan De la Corte Ibáñez y Giménez-Salinas diciendo que:

...la motivación que subyace al crimen organizado es la codicia, que el objetivo que persigue es el puro y crudo lucro económico, y que la obtención de pingües beneficios monetarios es un factor clave a la hora de explicar su perduración (2010; 225, subrayado agregado).

Pero si esa es la motivación más general y la más básica, explica el porqué de su aparición y parte de su perduración, se debe también atender a otros factores para ver el cómo de su actividad y las características sociales que estas actividades establecen, así como la de aquello que viene interesando; la violencia en relación a la migración.

Hay dos tipos de relaciones principales: la establecida entre las categorías de agentes delictivos y los migrantes, y la establecida entre las propias categorías delictivas. Los grupos delictivos pueden tener cierta cooperación diferenciada de vínculos personales, valores, intereses y coerción.

Diferentes formas de cooperación ligan los distintos nodos y grupos de nodos de las redes. Al interior del núcleo se puede considerar que los lazos de parentesco y de amistad son una forma de cooperación muy importante y, por lo mismo, también la cooperación por valores. Algunos lazos de amistad se pueden remontar a la infancia o a la adolescencia, mientras que otros pueden haberse desarrollado más tarde. Pero son también de suma relevancia para el núcleo dirigente, pues establecen la confianza necesaria para un buen control del grupo y el negocio. De ahí proceden generalmente una parte de la red que se puede calificar como barrera protectora; protege al núcleo dirigente y los separa de los otros componentes de la red, pero también permite y controla la entrada y salida de la información y las órdenes referentes al negocio (Williams, 2002). Se puede suponer que esas figuras de "lugartenientes", "comandantes", etcétera, que se dan en el crimen organizado mexicano tienen una relación con estos tipos de lazos sociales.

Según De la Corte y Giménez-Salinas los lazos de relaciones son importantes en niveles más amplios, desde la consideración de, porque: "primero, algunas de estas relaciones personales dan origen a organizaciones criminales. Y segundo, porque los contactos que mantienen y promueven los delincuentes organizados con otros individuos y colectivos son el medio a través del cual las organizaciones criminales afrontan toda oportunidad de negocios y amplían el número de colaboradores, afiliados y clientes". Estos autores consideran que, de hecho, "las dinámicas basadas en la construcción, ampliación y explotación de vínculos o redes sociales no son diferentes a las que aplican otras organizaciones legales, desde empresas hasta asociaciones caritativas" (2010; 249). A pesar de esta idea los lazos son utilizados más como medios que pueden auxiliar al negocio criminal, y no tanto como una relación cordial que los lleva a ayudarse mutuamente. El caso, por tanto, de los lazos de amistad en las relaciones periféricas al núcleo, parece que encierra más ese sentido de "medio" que de "compromiso".

Otros factores como los valores y creencias, ayudan a comprender cómo una serie de características de las condiciones sociales, como la escasez económica, ausencia de oportunidades, la incertidumbre legal, etcétera, en las que se desarrollan los que formarán, o se adherirán a, los grupos delictivos terminen, como dicen De la Corte y Giménez-Salinas "traduciéndose en pautas de actividad legal sostenida, y no meramente ocasional" (2010; 245). Esta traducción de características sociales en una "subcultura criminal" explica también la importancia de la cooperación por valores que se establece en el interior del

núcleo de la red delictiva. Este tipo de cooperación por valores está en la base de la confianza entre los del grupo, del mantenimiento sostenido del mismo y de sus actividades y, finalmente, de la institucionalización y recreación de la actividad criminal.

La red exterior al núcleo, al contrario, cuenta con lazos sociales que pierden centralidad y son utilizados meramente como medios de coordinación, en lo cual gana terreno la cooperación por interés y la coercitiva, pero más una combinación de ambas. Muchos pueden cooperar con la red delictiva por expectativa de beneficios económicos, pero si alguien se encuentra en una posición social que resulta importante para un negocio delictivo, es posible que sufra una coerción más o menos violenta para que coopere con la organización criminal, o también que se le ofrezca la alternativa de cooperar para no ser violentado y que recibirá algún beneficio económico, en dinero o en especie. Por tanto, puede definirse que las distintas autoridades gubernamentales, policías o vigilantes de los trenes que cooperan con la delincuencia organizada pueden seguir esta dinámica. Estos tipos de cooperación, por coerción y por interés, son también los que prevalecerán con las relaciones que los grupos y redes criminales establecen con otros grupos o personas en su exterioridad, por ejemplo con traficantes y autoridades.

Al existir una relación entre diversos grupos de delincuencia, la cooperación se diluye o queda en meros acuerdos, los cuales no siempre se respetan y están en constante cambio. Además suelen establecer una relación de rivalidad que llega en muchas ocasiones a luchas violentas generadas por la competencia fuerte por el control del mercado para

diversos productos, rutas para su distribución, por el control de territorios o por la monopolización de las actividades delictivas. Todo ello llevado a cabo con el despliegue de diferentes formas de violencia

La relación que estos grupos establecen con los migrantes no puede ser considerada de cooperación. Los migrantes pueden devenir a lo sumo, ocasionalmente, en aliados que no tienen opciones, pues no pueden negarse a cooperar a riesgo muchas veces de su propia vida o su integridad física. En ocasiones algunos migrantes terminan siendo reclutados por los grupos de secuestradores para que ellos les ayuden a localizar, señalar y contactar a otras posibles víctimas de secuestro, o para hacer labores en otros terrenos, como el transporte de droga. En estos casos la cooperación, sin embargo, también inicia como coerción y termina combinándose con la cooperación por beneficio.

En general, la relación de estos grupos delictivos con los migrantes es de marcada violencia en varias formas. Con la trata los y las migrantes son convertidos en mera mercancía, objetos de placer o esclavitud laboral. Son sometidos a situaciones que van desde la violencia directa, física, sexual y económica, hasta la violencia psicológica y al despojo de su subjetividad y pérdida total de autonomía.

Bajo el secuestro se expresa, por una parte, la violencia económica en su aspecto más amplio, pues los migrantes son convertidos en objetos de exacción económica. Por otro lado, también son objeto de violencia física de los otros tipos, sufriendo golpes, mutilaciones; a las mujeres las violan reiteradas veces y en grupos, etcétera, llegando, por último, a que a algunos son considerados

simplemente desechables, asesinando a algunos si no pueden pagar el rescate. Algunos de estos asesinatos, por lo demás, pueden servir como mensajes para amedrentar a los otros, para hacer que convenzan a sus familiares de pagar. En general una violencia constante, cotidiana, sometimiento, vejación continua y violencia gratuita.

La violencia realizada en la negación total de la subjetividad de la víctima y para el placer del victimario. Vista desde otro ángulo se puede encontrarle un para qué, es decir, una función. Más o menos inmediata, más o menos social; mantiene y reproduce el negocio y mantiene y reproduce las condiciones de desconfianza e inestabilidad que fundamentan al negocio.

El hecho de que diferentes individuos que se adhieren a este tipo de actividades lo hagan reproduciendo los mismos comportamientos de los otros, habla no sólo de un aprendizaje individual, sino de una cierta necesidad de la práctica como tal para el negocio. El sometimiento de los migrantes ante estos delitos es total, también que la violencia ejercida sobre algunos cumple un papel aleccionador, de castigos ejemplares, pero con ello lo que se marca a final de cuentas es el incremento de la fama o el prestigio de los delincuentes. Al minar la confianza en términos sociales, cuando se crea un clima de violencia que nadie más que los delincuentes puede controlar, se aumenta la confianza en ellos para buscar aliarse a ellos, buscar la protección de algún grupo y, en el caso más extremo, que se tenga por seguro que serán capaces de usar su violencia si uno no se acomoda a la situación. Así, socialmente se genera una situación donde la gente periférica a los grupos delictivos, racionalmente, se pliegan a

las condiciones establecidas por estos grupos; la única seguridad inmediata que vislumbran es la capacidad de violencia de aquellos.

Pero por otra parte, también la misma existencia de la desconfianza dentro de una comunidad es parte de lo que posibilita la violencia hacia fuera de ella. "La falta de escrúpulos y el miedo son rasgos de la sociedad de la desconfianza en la que vivimos. Ambos fomentan la agresividad interhumana hasta los estallidos de la violencia colectiva, y amenazan por tanto la cohesión interna de la comunidad" (Eibl-Eibesfeldt, 1996: 82). En una situación así se puede fácilmente dirigir la agresividad hacia fuera de la comunidad. Así, la insatisfacción y desconfianza al interior de una comunidad amenaza en última instancia la paz de los individuos que están en el exterior. Los migrantes representan desde luego esta exterioridad, por eso su vulnerabilidad se hace todavía mayor al cargar, de forma violenta, los temores e inseguridades de la comunidad mexicana.

Por otra parte, esta situación permite destacar otra de las características de la violencia misma; la relación que establece con el conflicto. Con el término conflicto generalmente se apunta a una situación de enfrentamiento entre intereses, valores o creencias que pueden estar presentes en un mismo individuo o más personas, hasta en grupos amplios. La violencia puede llegar a verse como una de las modalidades que se adopten para intentar solucionar o afrontar un conflicto. La otra modalidad será la de adoptar estrategias negociadoras, de diálogo y arbitraje (Monclús y Sabán, 1999: 137-138). Y muchas veces la violencia puede ser vista como la forma más fácil y rápida de afrontar el conflicto, con la perspectiva de no sacrificar

nada de esos intereses o creencias, es decir, utilizar la violencia para eliminar el conflicto o tan siquiera al otro en esta relación de conflicto, pues es la manera más sencilla en la que no se sacrifica o abandonan los ideales y se obliga al otro a respetar lo que se busca. Desde esta perspectiva Wieviorka considera la violencia como lo contrario del conflicto, asumiendo que donde hay conflicto hay también la posibilidad del diálogo y la negociación, pero donde se ha instalado la violencia, esa posibilidad se cierra y se sale de un “espacio de relación común” (2001: 342-343).

La posibilidad de convertir la relación de la violencia con la migración, en especial aquella que sufren los migrantes de paso, en un problema social o en un conflicto social, es la posibilidad de convertir algo enquistado en el cuerpo social y que es tenido casi por natural en algo público y conflictivo que pueda ser atendido por el arbitraje y la negociación, no sólo jurídica, sino también política. La valoración positiva del paso del problema de la violencia contra los migrantes, desde el espacio privado al público, se puede concebir desde esta perspectiva como un momento importante del cambio de valores y, en general, de cambio social.

Sin embargo, una de las cosas que puede verse es que el crimen organizado, al igual que diversos agentes del orden gubernamental, es que no están nada interesados en permitir que se conflictúe dicha problemática. La administración de la desconfianza, que mantiene el negocio criminal, en parte depende de ello. Diversos mecanismos que también en parte dependen de la violencia y la conjunción de intereses, funcionan aquí para que esto no se dé, desde la intimidación, las sanciones, las

corrupciones, el ocultamiento de los hechos hasta el asesinato de defensores de los derechos de los migrantes y de activistas.

Otro punto por destacar para ver la relación de los grupos delictivos de trata y secuestro con los migrantes y la violencia desencadenada en ella, es la relación entre medios/fines y racionalidad/irracionalidad. Más allá de ciertas consideraciones ético-normativas que ven en la violencia un resquicio de barbarie de situaciones no civilizadas o inciviles y, por lo tanto, de carácter irracional, esta problemática de la racionalidad o irracionalidad misma de la violencia puede presentarse bajo la idea de si la violencia es un medio para alcanzar ciertos fines y, por lo tanto, actuar bajo el carácter de racionalidad instrumental o, por el contrario, de si es un fin en sí misma y, por lo mismo, irracional, en el sentido de estar referida más bien a cuestiones de tipo emotivo. Ahora bien, este sentido de relación entre violencia y razón no está del todo desligado del primer sentido, el ético normativo, sobre todo porque la evaluación valorativa es factible de hacerse tanto a los medios como a los fines bajo los que se presenten los actos violentos.

El segundo sentido de esta relación razón-violencia está referido a la cuestión de los medios y los fines. Más concretamente, a la consideración de si la violencia suele ser utilizada como un medio para alcanzar ciertos fines o ella es un fin en sí mismo. Desde esta perspectiva la violencia, que es considerada como medio, se adecuaría a un tipo de consideración racional, la racionalidad instrumental, mientras que aquella que es considerada como un fin en sí misma se consideraría como irracional, por cuanto se considera que una finalidad

de esta clase está asentada en cuestiones de tipo emocional, más que racionales.

Si se considera que son ciertos fundamentos emotivos la principal fuente de la agresividad o la violencia, se estará considerando la violencia como un fin en sí mismo, pues el fin consiste en aliviar o colmar esas motivaciones por medio de la misma. Aquí se estaría considerando, por ejemplo, la versión de Freud sobre la “pulsión del yo” y su continuación en la teoría de la frustración-agresión (Denker, 1972), o la distinción hecha por un estudioso como Tobeña, de un tipo de agresión impulsiva, favorecida por un umbral bajo para la activación de emociones en algunos individuos y “poca capacidad para anticipar las consecuencias” (Tobeña, 2001). Así, emociones como frustración, ira, odio y temor, desde el lado individual, o fanatismo, nacionalismo exacerbado, venganza étnica, resentimiento de clase, etcétera, desde el lado social, estarían detrás de las consideraciones de la violencia irracional.<sup>3</sup> Si se considera, por el contrario, que la fuente de la violencia y/o agresión está más bien en ser una táctica o un medio en la persecución de ciertos fines (poder, bienes materiales o económicos, privilegios personales o colectivos, bienestar social), se estará considerando la violencia como un medio que, al ser sopesado y calculado, estaría en consonancia con la racionalidad instrumental. Sin embargo estas relaciones suelen no ser tan sencillas como la presentaría el esquema. Hay que ver más detalladamente el asunto.

Puesto que la relación medios-fines puede variar según se considere cierta amplitud en la sucesión temporal a tomarse en cuenta –como cuando, se piensa, alguien asesina a otra persona por venganza y entonces este asesinato, este acto violento, puede ser considerado un fin en sí mismo visto desde la inmediatez del acto, pero que si se considerara la venganza como una situación necesaria para adquirir cierto estatus u honor en una comunidad determinada, como es la del crimen organizado, este acto violento podría ser considerado entonces un medio para un futuro logro de estatus, que sería el fin–, entonces la separación entre medios y fines, y por tanto entre racionalidad y emotividad, ya no será tan nítida, ambas parejas de cuestiones pueden tener cabida en la explicación del acto violento y será la perspectiva desde la que se considere el acto (en este caso, de sucesión temporal) la que privilegiará la instrumentalidad o emotividad, la racionalidad o irracionalidad del mismo.

De una forma parecida se puede considerar esta relación medios-fines –sobre todo en el caso de hechos violentos que implican a varios actores– cuando se considera que un mismo acto violento puede tener un sentido distinto para diferentes actores que contribuyen a realizarlo, como cuando dirigentes de algunos grupos buscan el ejercicio de la violencia sobre algunos individuos como un medio para controlar algún territorio o conseguir un bien, mientras que sus seguidores lo llevan a cabo como expre-

---

3 También pueden tener cabida aquellas acciones violentas que se cometen por el placer que éstas reportan. No es infrecuente que en situaciones de guerra algunos actos se realizan obteniendo ese placer, hay, por ejemplo, quienes consideran que persiguen a un enemigo como si se fuera de cacería. Wolfgang Sofsky por ejemplo nos habla de varias situaciones de violencia en la que el placer es un elemento importante en su libro *Tratado sobre la violencia*, Abada, 2006, España.

sión de supuestos odios o frustraciones. Aquí también la instrumentalidad y la emotividad pueden tener cabida, pero será el punto de vista desde el que se analice el que dará mayor relevancia a uno u otro aspecto. Por ejemplo, en un análisis jurídico que privilegia a los actores que toman las decisiones estratégicas, frente a un análisis social que contempla el más amplio sector de los actores subordinados.

Se puede pensar también en otras situaciones que relativizan la relación racionalidad/medios e irracionalidad/fines. Una de ellas es cuando se utiliza la violencia como un medio efectivo en el logro de ciertos fines a corto plazo, pero a costa de grandes pérdidas a largo plazo, o cuando, según la cita de Gambetta, se ve la conducta de los participantes “a la vez individualmente racional y colectivamente desastrosa”, es decir, que terminan produciendo grandes daños sociales. Otra situación es cuando ciertos fines que se lograrían obtener mediante la violencia son considerados buenos y legítimos por una comunidad o un grupo, pero esto equivale a enormes daños sobre otra comunidad o grupo. Entonces ¿desde qué perspectiva se haría la evaluación y, por ende, cómo se consideraría la racionalidad en estos casos? Pues en el primer caso los actos pueden ser considerados racionales en lo inmediato, pero aparecerían francamente irracionales en un tiempo o un contexto más amplio, mientras que en el segundo caso la racionalidad de los actos referida desde una posición, desde la mirada de ciertos actores, puede ser considerada como irracionales desde otra posición, desde la mirada de los afectados.

### Otra relación compleja

La relación de la violencia con la razón es compleja, pues atiende a consideraciones diferentes de razón, a diferencias en la perspectiva de percepción de implicados, evaluadores y analistas, a la amplitud temporal desde la que se contemple la violencia en cuanto a inmediatez o largo plazo, pero también a los diferentes tipos de violencia de las que se trate y las perspectivas de estudio desde las que se aborden. De igual manera subrayar la fuerte carga subjetiva que encierra la consideración de la violencia, si no se le tiene en cuenta puede llevar a confundir valorizaciones con hechos. Todo esto llevaría a considerar que una negación y condenación de la violencia por considerarla tajantemente irracional, puede correr el peligro de no apreciar a ésta en la complejidad de sus dimensiones y ocultar o desdibujar algunos comportamientos o situaciones de violencia realizados desde una postura perfectamente racional.

Así, asumir que la actuación violenta de los grupos de crimen organizado no se debe interpretar desde una posición simplista de decir que están locos o son puros actos irracionales (Cfr. el asesinato de 72 migrantes en San Fernando en 2010) y que, por lo tanto, eliminar o apartar a los locos o hacerlos entrar en razón es la solución del problema. Antes bien, se debe tener presente no sólo que su actuar responde en gran medida a cálculos de racionalidad instrumental, donde la violencia es vista como un medio que es, en ocasiones, el más efectivo y en otras el único a disposición (porque un narcotraficante no puede acudir a una instancia legal para acusar a otro de que le robó su droga, o acusar a un traficante de que no le quiere pagar su

cuota de paso, por ejemplo), sino también que encerrados en la dinámica de obtener ganancias a corto plazo, su actuar violento puede ser el más racional en lo inmediato y que quizá esta violencia podría disminuir sólo cuando se logre un monopolio que permita el control a largo plazo. Por último, reiterar que la violencia cumple una función en la instauración de un clima de desconfianza e incertidumbre general que mantiene el negocio como negocio y provoca en la periferia que los individuos opten racionalmente por acomodarse a la situación, normalizándose e institucionalizándose así la violencia.

Otra característica de la violencia muy presente en la problemática de la migración con los diferentes tipos de actividades delictivas que se relacionan con ella; la espiral de la violencia. La espiral de la violencia se puede apreciar en dos sentidos principales: el primero está sugerido cuando se considera una situación de anomia que se incrementa, según el cual la violencia en determinadas situaciones se muestra eficiente, por lo que su utilización se ve reforzada en el mismo agente y/o puede ser asumida por otros agentes en virtud de esa eficiencia mostrada. Véase, desde esta perspectiva el surgimiento del secuestro exprés y luego su evolución al secuestro masivo. Otro sentido es que la espiral de violencia pueda entenderse como una situación de acción y reacción, es decir, que a la violencia ejercida por un agente contra otro, este último responda también con violencia, la guerra entre grupos rivales es claramente este caso. Pero también puede serlo el hecho de que a la violencia estructural ejercida en una situación opresiva se le responda con otra violencia de sentido inverso encaminada a romper este orden opresivo,

como podría ser el caso de una rebelión, pero también el caso de que a esta violencia estructural se le responda con otra directa para modificar la estructura del orden de dominación y acomodarse en sus intersticios, como se ha considerado que es la ejercida por los grupos del crimen organizado. De manera que en las interacciones sociales permeadas por violencia, como la situación de la extensión social de los crímenes de tráfico, trata y secuestro de migrantes, se establece una dinámica propia en la que la violencia se autorrecrea y refuerza, y ésta puede implicar los dos sentidos anteriores.

Se apunta así a un proceso que se podría llamar la institucionalización de la violencia. Es un proceso mediante el cual la administración de la desconfianza a partir de la violencia se va a materializar en prácticas determinadas, y también va, a su vez, a diseminarse en ciertos grupos por medio de la socialización de los individuos a través de esas prácticas. De esta forma la estructura institucionalizada de la violencia se mantiene y recrea constantemente fijando la violencia al interior de los grupos y de los individuos. Porque, como dicen De la Corte y Giménez, hablar de los escenarios en los que se ha instalado y funciona el crimen organizado como “una situación de desorganización social no están bien descritos con esa expresión, y que, en lugar de carecer de orden, esos escenarios estarían sujetos a un orden social alternativo, regulado a partir de normas y valores que favorecen el delito” (2010; 244).

En cierto sentido, tanto esta “institucionalización” de la violencia como el “aprendizaje” guardan relación; ambas llevan a la internalización, en los individuos y/o en los grupos, de la violencia.

Pero se podría considerar que siguen vías opuestas. El aprendizaje recorre el camino que va de ciertas prácticas y experiencias vitales al interior del individuo, desarrollando en él motivaciones agresivas y un repertorio de tácticas, que el individuo podrá desplegar en relaciones futuras. La institucionalización de la violencia, por su parte, recorre el camino que va de alguna estructura simbólica (y se podría añadir, de estructuras organizativas e ideologías) a la cotidianidad de las relaciones grupales, desplegando o posibilitando los actos, comportamientos e interacciones violentas. En general los dos procesos se podrían considerar como inconscientes y no premeditados, pero sumamente importantes en cuanto a la materialización y fijación, desde los individuos hasta las colectividades, de la agresión/violencia.

## Bibliografía

- Bauman, Zygmunt  
2005, *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*, Paidós, Barcelona.  
—, 2006, *Modernidad y holocausto*, Sequitur, Madrid.  
—, 2008, *Archipiélago de excepciones*, Katz, Madrid.
- Blair Trujillo, Elsa  
2009, "Aproximación teórica al concepto de violencia: avatares de una definición", en *Política y cultura*, N° 32 pp. 9-33.
- Bourdieu; Pierre  
1990, *Sociología y cultura*, Grijalbo, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- CNDH Comisión Nacional de los Derechos Humanos,  
2011, Informe especial sobre secuestro de migrantes en México, CNDH, México.
- De la Corte Ibáñez, Luis y Andrea Giménez-Salinas Framis  
2010, *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada*, Ariel, Barcelona.
- Eibl-Eibesfeldt, Irenäus  
1996, *La sociedad de la desconfianza. Polémica para un futuro mejor*, Editorial Herder, Barcelona.
- Finckenaue, James O.  
2010, *Mafia y crimen organizado*, Península, Barcelona.
- Galtung, Johan  
1985, *Sobre la paz*, Fontamara, Barcelona.  
—, 1998, *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles de la guerra y la violencia*, Bakeaz/ Gernika Gogoratuz, España.
- Gambetta, Diego  
2009, "La Mafia: el precio de la desconfianza", en Alexis de Tocqueville, Gaetano Mosca y Leopoldo Franchetti, *Los orígenes de la Mafia*, Capitán Swing Libros, Madrid, pp. 11-35.
- López de Munain, Jacinto Goiburu  
1996, *Fuertes contra la violencia*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Keane, John  
2000, *Reflexiones sobre la violencia*, Alianza, Madrid.
- Labica, Georges  
2008, "Para una teoría de la violencia", Polis, Página web: <<http://www.revistapolis.cl/polis%20final/doc/labica.doc/>>
- Martín-Baró, Ignacio  
2003, *Poder, ideología y violencia*, Trotta, Madrid.
- Ruggiero, Vincenzo  
2009, *La violencia política: un análisis criminológico*, Anthropos / Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Madrid.
- Sanmartín, José (Coord.)  
2004, *El laberinto de la violencia. Causas, tipos y efectos*. Ariel / Centro Reina Sofía para el estudio de la violencia, Barcelona.  
—, et al. (coords)  
2010, *Reflexiones sobre la violencia*, Siglo XXI / ICRS Instituto Centro Reina Sofía, México.
- Segato, Rita Laura  
2003, *Las estructuras elementales de la vio-*

- lencia; ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Scott, James C.  
2004, *Los dominados y el arte de la resistencia*, Era, México.
- Sofsky, Wolfgang  
2004, *Tiempos de horror. Amor, violencia, guerra*. Siglo XXI editores, Madrid.  
—, 2006, *Tratado sobre la violencia*, Abada editores, Madrid.
- Spener, David  
2008, "El apartheid global, el coyotaje y el discurso de la migración clandestina: distinciones entre violencia personal, estructural y cultural, en *Migración y desarrollo*, número 010, Red Internacional de Migración y Desarrollo, Zacatecas, pp. 127-156.
- Strange, Susan  
2003, *La retirada del Estado; la difusión del poder en la economía mundial*, Icaria e Intermón Oxfam, Barcelona.
- Tobeña, Adolf  
2001, *Anatomía de la agresividad humana; de la violencia infantil al belicismo*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- Wacquant, Loïc  
2010, *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Gedisa, Barcelona.
- Wieviorka, Michel  
2001, "La violencia: destrucción y constitución del sujeto", en *Espacio abierto*, julio-septiembre, vol. 10, No. 3, Cuadernos Venezolanos de Sociología, Asociación Venezolana de Sociología, Maracaibo, Venezuela, pp. 337-347.  
—, 2006, "Ante la violencia", en Fernando J. García Selgas y Carmen Romero Bachiller (eds) .  
2006, *El doble filo de la navaja: violencia y representación*, Trotta, Madrid.
- Williams, Phil  
2002, "Redes transnacionales de delincuencia", en Arquilla, John y David Ronfeldt, 2002, *Redes y guerras en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*, Alianza, Madrid.
- Žižek, Slavoj  
2009, *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*, Paidós, Barcelona.
- Zúñiga, Leonor  
2010, "La soledad de los migrantes", en *Perspectivas*, suplemento de análisis político del Centro de Investigación de la Comunicación (Cinco), No. 43, Mayo 2010, Nicaragua.

# Movilidad humana, irregularidad y “tráfico ilícito de migrantes”

Gardenia Chávez Núñez<sup>1</sup> y Javier Arcentales Illescas<sup>2</sup>

*Este artículo tiene como finalidad presentar reflexiones críticas sobre la interrelación entre la movilidad humana y derechos humanos, de manera particular sobre migraciones irregulares y la denominación del “tráfico ilícito de migrantes”; a partir de ello, ubicar algunas situaciones de violencia respecto de la concreción de los derechos de movilidad en el Ecuador, en tanto la Constitución de 2008 incorpora un significativo desarrollo de estos derechos, planteando nuevos estándares para el cumplimiento de los derechos en materia de movilidad humana. Por último, se propone discutir la construcción jurídica del “tráfico ilícito de migrantes”, como una figura que enmascara la complejidad de las migraciones que se efectúan mediante la contratación de servicios irregulares.*

## Movilidad humana y derechos humanos

Ahora debemos aprender a ser mutuamente invitados los unos de los otros en lo que queda de esta herida y superpoblada tierra. [...] Los árboles tienen raíces; los hombres y las mujeres, piernas.

Y con ellas cruzan la barrera de la estulticia delimitada con alambradas, que son las fronteras; con ellas visitan y en ellas habitan entre el resto de la humanidad en calidad de invitados. [...] La intromisión puede ser nuestra llamada, un modo de sugerir a nuestros semejantes que todos los seres humanos deben vivir unos y otros como ‘invitados de la vida’.

Steiner, 2011, p. 75-76,  
en Velasco, 2012, p. 457.

La referencia de Steiner, invita a una reflexión con mayor detenimiento respecto a las discusiones actuales sobre las migraciones o movilidad humana; en especial, sobre aquellas experiencias o flujos que ocurren de manera forzada. Propone aspectos claves: la movilidad como inherente a las personas o dicho de otra forma sus raíces son nó-

madas; su ejercicio constante en medio de las restricciones impuestas por los Estados; y los desafíos humanos y políticos que se desprenden de la contradicción referida, en medio de una complicada época para la especie humana y el planeta donde habita, el lugar o el territorio donde ocurren los desplazamientos.

Aunque la acción de desplazarse de un lugar a otro, como parte de la vida humana, es un hecho social construido históricamente que requiere ser comprendido como tal, una buena parte de los estudios de las migraciones buscan sus explicaciones desde el análisis de sus causas, manifestaciones y consecuencias, en medio de un supuesto, por lo general implícito, que ellas deberían ocurrir como una eventualidad, al respecto es pertinente la reflexión de Clifford sobre la relación entre residencia y viaje:

1 Antropóloga. Msc. Estudios Latinoamericanos. Profesor Investigadora DHDH Universidad Andina.

2 Abogado. Especialización DHDH. Maestrante en Derechos Constitucionales, Universidad Andina.

Se concebía la residencia como la base de la vida, el viaje como un suplemento; las raíces siempre preceden a las rutas. Pero, ¿qué pasaría, comencé a preguntarme, si el viaje fuera visto sin trabas, como un espectro complejo y abarcador de las experiencias humanas? Las prácticas de desplazamiento podrían aparecer como “constitutivas” de significados culturales en lugar de ser su simple extensión de transferencia... Los centros culturales, las regiones y los territorios delimitados, no son anteriores a los contactos, sino que se afianzan por su intermedio y, en ese proceso, se apropian de los movimientos incansables de personas y cosas, y los disciplinan (Clifford, 1999, p. 13- 14).

Si efectivamente, se toma “el viaje” como constitutivo, el orden de los interrogantes apunta a comprender a los desplazamientos, no como consecuencia de factores, por ejemplo de expulsión o de atracción, especialmente dados por factores económicos (mejor salario, oferta de trabajo...), o de desigualdades socio-económicas, o de conflictos armados, como respuestas planas, sino como factor que configura las sociedades.

En este sentido, Sutcliffe habla del ser humano como una especie migrante y recuerda que “negar la validez de la migración es negar una parte de la naturaleza social humana. El supuesto tan extendido en nuestra era de que la migración es anormal o patológica se contradice no sólo con la evidente realidad prehistórica sino también con la realidad de épocas mucho más recientes” (1998, p. 56).

Más aún, asumir la historicidad de la movilidad humana es indispensable cuando la historia de las migraciones da cuenta también de los múltiples procesos marcados por la violencia, como por ejemplo, la migración de esclavos, de siervos temporeros o de aquellas aparejadas a los procesos coloniales.

Sin duda, la configuración del Estado-Nación, dio un giro a las dinámicas de movilidad de las personas, pues éste se atribuye la potestad de “regular” su práctica.

Por lo dicho, también importa avivar una lectura crítica –sobre las migraciones y los estudios sobre ella–, que aborde su complejidad, la estrecha relación entre residencia y desplazamiento; la interrelación entre los ámbitos político-jurídicos, económicos, culturales y ambientales; la multiplicidad de dinámicas; y sobre todo, entendidas en la época actual signada por la peculiar forma que presenta el sistema capitalista, la globalización y la proliferación de violencias.

Los estudios interdisciplinarios son indispensables para este cometido, así como los estudios específicos que den cuenta de la amplia diversidad de la movilidad humana, así lo señala Arango al analizar los avances y dificultades del desarrollo conceptual sobre las migraciones, que en parte responde a las limitaciones de las ciencias sociales al momento de explicar la complejidad del comportamiento humano, y de otra parte al propio campo de las migraciones (Arango, 2003, p. 26-27).

Los derechos humanos constituyen un aporte para el desafío referido. No son una disciplina en sí, pues tienen una base interdisciplinaria dada desde sus principales fundamentos filosóficos, políticos, culturales, históricos y jurídicos; se configuran como un campo complejo de conocimiento y acción, que se encuentra en constante construcción y en el cual se disputan sentidos sobre su objeto de estudio referido a los abusos de poder que afectan a la dignidad de la persona, de cómo se configuran, previenen o transforman cuando ya han ocurrido las situaciones y prácticas vio-

latorias, por lo que su estudio necesariamente requiere ser historizado y contextualizado.

Como se conoce, 1948 representa un hito para los derechos humanos, pues se adopta la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), y con ella se establece su universalidad para todas las personas, sin distinción alguna. Por primera vez, existe un proceso mundial de acuerdos básicos y el establecimiento de un catálogo de derechos para toda persona, por sobre su nacionalidad o ciudadanía establecida desde la relación al Estado-ciudadano.

Las críticas posteriores a la DUDH, a su universalidad, matriz cultural y énfasis político-liberal, han permitido que, en buena parte de los derechos, se pueda especificar varias de sus tensiones, por ejemplo, el tratamiento de las particularidades. A partir de esta fecha y en medio de la debilidad de su aplicación, se desarrollaron una serie de instrumentos, que dieron lugar a la conformación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que establece una serie de responsabilidades a los Estados suscriptores de los acuerdos y entre ellos, en tanto imprime modificaciones a las relaciones interestatales.

En la DUDH, la movilidad humana es reconocida como un derecho de todas las personas,<sup>3</sup> sustentada como libertad, es consagrada como el derecho de libre circulación y elección de residencia, sin que la frontera nacional constituya un impedimento para ello. Quizá por este avance, en el desarrollo de otros instrumentos, se encuentra restricciones en su alcance.

El tema de la nacionalidad, clave para el tratamiento de la movilidad internacional, también es un derecho relacionado con la libertad; por ello, no puede ser arrebatada arbitrariamente y la persona puede optar incluso por cambiar su nacionalidad. Por tanto, la consideración jurídica de doble o múltiple nacionalidad, contribuiría a proveer salidas jurídicas que se requieren en la actualidad, para las personas que migran y que requieren solventar temas de seguridad social, educación, etcétera.

Además, el desplazarse en tanto hecho constitutivo de las sociedades, está relacionado con otros reconocimientos que realiza la DUDH, respecto del derecho a un orden social e internacional basado en la efectividad de los derechos promulgados, que permitan un nivel de vida adecuado.

También considera los aspectos que violentan a la movilidad, por ello establece la protección en casos que se efectúen de manera forzada, mediante la figura del asilo y refugio y desplazamiento (dentro del país). Otro aspecto, está relacionado al uso de la migración como castigo ante un delito, por lo cual prohíbe el destierro.

Recién en 1990, más de cuatro décadas después de la DUDH, se adoptó un instrumento específico relacionado a las migraciones, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Fueron necesarios 13 años para completar el requerimiento de 20 Estados que ratifiquen el instrumento, para que entre en vigor. La mayor parte de países que lo han hecho experimentan

3 La DUDH, no utiliza esta definición, ni la de migraciones (ver art.13), pues retoma la dimensión humana de desplazarse y por tanto de residir. Para los otros temas, en especial ver art. 9, 14, 15, 22, 25, 28, 29 y 30.

procesos de emigración, ningún país de Europa y Norteamérica han suscrito, evidenciando la debilidad y atraso en comprender y asumir a la movilidad humana como un tema de derechos humanos.

Como es evidente, la concepción y opción está orientada a la protección de los “trabajadores migratorios”, no se propone construir un instrumento que permita el respeto y protección de las diversas situaciones de la movilidad humana.

No obstante, la Convención establece un avance importante, el establecimiento de un núcleo de derechos que los Estados deben garantizar a los “trabajadores migratorios” independientemente de que su condición migratoria sea regular o irregular; esto es, da una primera herramienta en relación a las migraciones irregulares, que constituyen una buena parte de los flujos, en sí misma, es una afectación a derechos y en medio de la cual operan una serie de violencias y vulneraciones de la dignidad de las personas.<sup>4</sup>

Cabe señalar, que en varios instrumentos de carácter universal y regional, paulatinamente se incorporan temas relativos a las migraciones, ampliando la posibilidad de protección. Usualmente, el tema de las migraciones es tratado por separado al de refugio y desplazamiento, que cuentan con marcos específicos. Esto reitera la visión de la migración relacionada a factores económicos, con una mínima reflexión sobre el carácter forzado así como el refugio y desplazamiento, en el orden de los conflictos socio-políticos-militares.

De todas formas, a partir de la DUDH, queda configurado un marco normativo internacional de protección a la movilidad humana, que independientemente de la existencia de otros instrumentos con menor alcance, bajo el principio de *ius cogens*, la DUDH es de aplicación obligatoria y según el principio *pro homine*, se aplica la concepción con mayor alcance y beneficio para la persona.

Ahora bien, la Constitución de la República del Ecuador (CRE), plantea, a nuestro juicio, la mejor forma de plasmar y especificar el contenido establecido en la DUDH y en algunos aspectos sobrepasa lo establecido; esto se expresa en la figura del *derecho a migrar*; la no discriminación por la condición migratoria, la prohibición de considerar ilegal a una persona por ello; y, por incluir a las personas en situación de movilidad como grupo de atención prioritaria. Incluso, se adelanta a la relación con aspectos del orden social global, en tanto incorpora como principios y objetivos de las relaciones internacionales: el respeto de los derechos humanos de las personas que migran, la ciudadanía universal, latinoamericana y caribeña, la libre movilidad de los habitantes del planeta y de circulación en la región; la protección de derechos a la población en fronteras y que migra de manera regional; la integración latinoamericana; y el progresivo fin de la condición de extranjero. Todo esto en la lógica de impulsar la superación de desigualdades sur-norte.<sup>5</sup> Este avance constituye un de-

---

4 Especialmente ver la Parte III. Derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, art. 8 a 35; tienen que ver con la vida, seguridad, integridad, libertades e igualdades básicas. Nada de esto implica que se solucione su estancia regular.

5 Ver art. 9, 11, 40, 41, 42, 61, 63, 66, 77, 338, 392, 416, 423; y de forma complementaria, pues se establece para todos los derechos, los art. 426 y 427 relativos al alcance en la aplicación de los derechos humanos, aplicación directa, estándar más alto y la falta de ley no limita lo anterior.

sarrollo importante en materia de producción jurídica en derechos humanos, plantea nuevos estándares y nuevos desafíos en materia de derechos humanos. De hecho también servirá de referencia para posteriores producciones normativas nacionales e internacionales.

Otro aspecto relevante para la discusión sobre ¿Quiénes son los migrantes?, ¿qué significa ser inmigrante? en este mundo globalizado, es la noción de *sujeto de derechos humanos*, ésta hace referencia a personas, colectivos y pueblos, respecto de la acción que despliegan en la generación histórica de derechos y sus prácticas para el cumplimiento de los mismos. Comporta una serie de dimensiones entrelazadas, el sujeto se remite a la persona humana, al ser humano en su complejidad e integralidad; a la par y en igual importancia considera el individuo en su singularidad y en su dimensión social; en su historia personal e historicidad de sus acciones y contextos; es un sujeto universal en tanto tiene derechos y es particular en la forma de hacerlos efectivos, de materializarlos.

El sujeto de derechos humanos se constituye en la conflictividad social que deviene en abusos de poder, es actor, agente, movimiento social; demanda derechos, tiene derechos y exige su cumplimiento; incorpora pero; trasciende la noción jurídica de titular de derechos, porque también es un sujeto político, por la inevitable politicidad de sus actos; es un sujeto relacional pues su comprensión no puede ser autoreferenciada sino en la dinámica con los “otros”.

En este sentido, la comprensión de situación de las personas que migran en tanto sujetos de derechos, se diferencia de aquella que parte de la noción del *sujeto migrante*, en donde lo contingente es clave en su caracterización y por lo

general está asociado al migrante laboral de pocos recursos económicos. Así, a los derechos humanos interesa indagar y analizar, de manera contextualizada, al menos tres aspectos cruciales: **i.** si la decisión de viajar fue voluntaria o forzada; **ii.** sobre las acciones del Estado para dar cumplimiento a los derechos de movilidad; y **iii.** precisar las vulneraciones de derechos ocurridas en la vivencia de estas experiencias para ser atendidas.

El primer punto plantea la discusión de ¿qué tan libres son las decisiones?, una tarea nada fácil. Si bien hay situaciones claras de cómo opera lo voluntario o forzado en la decisión migratoria, por ejemplo, la gente que huye ante la guerra o ante una tragedia a otra parte de su país o fuera de él, en tanto que un funcionario internacional que opta por trabajar en otro lugar no tiene ningún impedimento para ello; hay una serie de situaciones en las que usualmente no se considera siquiera el carácter forzado, ni se relaciona con vulneración de derechos; por lo general son vistas como “voluntarias” o inevitables, tal es el caso de las “migraciones económicas” o ante algún desastre natural.

En esta línea, ¿las migraciones irregulares se inscriben en las migraciones forzadas?, las evidencias, desde la producción académica, las normas y políticas migratorias, dirían que no; más bien, salvo excepciones, la tendencia es a ubicarlas como un problema que debe ser evitado. Los esfuerzos, la acción desplegada por diversas entidades gubernamentales o no, se orientan a informar e impulsar propuestas de desarrollo para desalentar la migración y fomentar el retorno; la ausencia de la perspectiva de derechos humanos es notoria o su invocación se restringe a una mera retórica.

Por el contrario, si la atención se dirige a las personas que migran por estas pulsiones, es claro ubicar que se trata de una variante de la migración forzada, no en el sentido de presionar su salida, sino por imponer la forma de hacerlo. Este grupo de personas, que según el PNUD constituyen un tercio de la migración hacia países desarrollados (2009, 2), pues son quienes por diversas razones optan por dejar sus países pero no pueden hacerlo debido a las políticas restrictivas y securitistas que imponen los Estados, y en este contexto optan por otras vías, incluyendo aquellas clandestinas.

Respecto del segundo punto, en materia de derechos humanos, los Estados tienen obligaciones positivas y negativas orientadas a garantizar el cabal cumplimiento de los derechos de las personas que habitan en el territorio de su jurisdicción. Para el caso de los derechos de la movilidad humana, dichas responsabilidades se expresan al menos en: garantizar la libre decisión, esto incluye el migrar y el no migrar; asegurar que la experiencia migratoria se de en términos de seguridad y que comprende los momentos de la decisión, el viaje, la llegada y la integración; dar protección internacional en casos de desplazamientos forzados; y garantizar el derecho de reparación integral a las personas, por los daños que ocasiona la vulneración de derechos ocurridos en origen, tránsito, destino/s, retorno. Todo esto, inscrito en la observancia del principio de progresividad y no regresividad.

Nada tan ausente como lo dicho en el párrafo anterior. Los Estados, bajo el argumento de la soberanía y seguridad, establecen normas y políticas migratorias en base del *principio de selectividad*; se arrogan la potestad para decir quiénes ingresan a "su territorio", para qué lo

hacen, durante qué tiempo deben permanecer, solicitan requisitos que garanticen sus disposiciones, reglan su convivencia, sancionan su incumplimiento; todo tan contrario a su deber de cumplir derechos. Cabe insistir que la soberanía de los Estados es relativa en asuntos de derechos humanos y está supeditada a los compromisos adquiridos internacionalmente; así también que, ante la seguridad del Estado, tiene mayor jerarquía la seguridad humana integral.

Si en los dos puntos anteriores, la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos en la comprensión/explicación de la movilidad y en el acatamiento por parte del Estado queda en entredicho, con mayor razón se evidenciará su ausencia en el tercer punto de interés.

La experiencia migratoria reviste una complejidad para los derechos humanos en el tema de ubicar las vulneraciones de derechos y ello responde a la amplitud de la movilidad humana y a la idea de integralidad de la noción de sujeto de derechos, antes expuesta. No obstante, ciertos criterios orientan la acción; así, importa precisar dónde se configuran los abusos de poder atendiendo el desarrollo normativo, las políticas y la actuación institucional relativas a la movilidad humana; de otra parte interesa ubicar formas de discriminación en la propia producción de pensamiento respecto de la multiplicidad y multicausalidad de los flujos migratorios; así también, las prácticas xenofóbicas y otras formas de violencias presentes en las sociedades que experimentan los procesos migratorios.

Respecto del sujeto de derechos, interesa ubicar el tipo de vulneraciones, atendiendo al menos las siguientes especificaciones: la persona individual y los

colectivos; quienes se van y quienes se quedan; la vida en origen, tránsito y destino. Desde otro ángulo, es importante considerar y discutir las consecuencias que generan las sucesivas vulneraciones de derechos, y cómo estas, lejos de ser un asunto sumatorio de vulneraciones, que en su ocasión debieron ser resueltas, generan una especie de violación de segundo orden que requiere ser sustentada, posicionada y resuelta como tal.

La importancia para repensar al sujeto de derechos humanos en contextos de migración, también cobra relevancia respecto a la discusión de cómo prevenir para que no ocurran dichas violaciones, de cómo reparar el daño cuando esto ya ocurrió. Otra dimensión vital de este repensar, va en el sentido de apartarse del sensacionalismo trágico, que cada cierto tiempo cobra espacio público, por medio de la exposición de una larga serie de violaciones, dramas que enfrentan cotidianamente quienes migran de manera forzada, pero que, al carecer de acción socio-política, al transcurrir el tiempo devienen en una naturalización de la injusticia y el dolor, significando una despolitización de los hechos. No de otra manera se puede explicar que, en cinco años hayan aumentado en diez millones las personas desplazadas y refugiadas, esto es más de cinco mil personas por día.<sup>6</sup>

En suma, desde la perspectiva de los derechos humanos, la movilidad humana no es un problema, ni una eventualidad; la movilidad en tanto derecho cuestiona el hecho de que unas personas y grupos si pueden gozar de él, mientras que otros experimentan desplazamien-

tos no deseados y otros sufren la anulación o restricción de este derecho. En este sentido, la migración irregular, en cualquiera de sus modalidades, constituye una violación de derechos y dignidad de las personas por tanto requiere ser evitada, atendida, resarcida y no criminalizada; las personas requieren protección, no sanción.

El enfocarse desde el ángulo de abusos de poder surgidos en el marco de la libertad de tránsito y de residencia, en medio de la transformación de orden capitalista, permite ubicar otros elementos que trastocan las tradicionales formas de ver a la movilidad humana. Al mismo tiempo presenta las limitaciones de esta nueva propuesta, que requiere desarrollar la fundamentación de estos tópicos y la acción/movilización social para la transformación de las situaciones.

### **Violencias y movilidad humana: el caso de Ecuador**

Como se expuso anteriormente, la Constitución de 2008 incluye un importante desarrollo de derechos de la movilidad humana, lo que generó amplias expectativas en el país y fuera de él. Sin embargo; transcurridos siete años de su adopción y de la implementación de varias medidas al respecto, el balance es crítico.

En estos años, se configura una violencia desde la estructura jurídica sobre el tema, caracterizada desde algunos elementos: **i.** la ausencia de adecuación de la normativa secundaria al nuevo marco constitucional garantista, hasta la fecha no se cuenta con una ley orgánica sobre los derechos de la movilidad humana, a

6 De acuerdo al PNUD (2009) habían aproximadamente 26 millones de desplazados y 14 millones de refugiados y para 2014, según datos del ACNUR la suma de estos dos grupos llegó a 59,5 millones.

<b>Cuadro 1 DIFERENCIAS EN LAS CATEGORÍAS JURÍDICAS INMIGRANTES Y NO INMIGRANTES</b>	
<b>Extranjeros</b>	
<b>Inmigrantes</b>	<b>No inmigrantes</b>
Art. 9.- Considerase inmigrante a todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país, <i>con el propósito de radicarse</i> y desarrollar las actividades autorizadas que en cada categoría se determina a continuación:	Art. 12.- Considerase no inmigrante a todo extranjero con domicilio en otro Estado que se interna legal y condicionalmente en el país, <i>sin ánimo de radicarse</i> y con los motivos que en cada categoría se determinan a continuación:
<b>Categorías:</b>	<b>Categorías:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para vivir de sus depósitos o rentas</li> <li>• Para invertir su capital</li> <li>• Para asumir indefinidamente funciones en el país</li> <li>• Para ejercer una profesión liberal o técnica</li> <li>• Ser cónyuge o pariente (segundo grado de consanguinidad o de afinidad) de un ecuatoriano extranjero con visa de inmigrante</li> <li>• Para otras categorías que garanticen ingresos suficientes y estables, y previo a dictamen favorable de autoridades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionarios diplomáticos o internacionales calificados</li> <li>• Altos funcionarios de otros Estados, personalidades amparadas</li> <li>• Empleados privados y domésticos de las personas antes citadas</li> <li>• Personas desplazadas por guerras o de persecuciones políticas en su país</li> <li>• Estudiantes</li> <li>• Profesionales de alto nivel técnico o llamados por empresas, instituciones o personas establecidas en el país</li> <li>• Misioneros, voluntarios o religiosos pertenecientes a organizaciones u órdenes reconocidas</li> <li>• Personas asistidas por organismos nacionales para desarrollar programas de intercambio cultural</li> </ul> <p>En estos casos anteriores se considera a sus familiares más cercanos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitantes temporales con fines lícitos para: turismo, deporte, salud, arte, ciencia, comercio que no implique importación de bienes, otros casos que cuenten dictamen favorable de las autoridades; en estos casos por no más de 3 meses. Otros visitantes para negocios, inversión, actividades empresariales, comerciales, industriales o profesionales, que requieran múltiples entradas</li> <li>• Transeúntes: tránsito directo, personas que viven en fronteras que requieren movilizarse en la zona.</li> </ul>
<b>Objeto de la distinción:</b> “regular el goce y ejercicio de los derechos de los inmigrantes por el sistema legal de domicilio” (art. 20 LE, 2004).	

Fuente: Ley de Extranjería Ecuador.  
Elaboración: Gardenia Chávez, 2016.

pesar de existir una serie de propuestas que no lograron el fin previsto; **ii.** la inobservancia de la CRE que establece la aplicación directa de los derechos;<sup>7</sup> **iii.** la

revisión de las leyes anteriores contrarias al espíritu constitucional; **iv.** Reformas de leyes que incorporan temas relativos a la movilidad humana; **v.** regulación, vía

7 “Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos”. (CRE 2008, art. 426).

normas menores, para situaciones específicas, por ejemplo sobre refugio, visado, etcétera. Generando de esta manera una lógica jurídica irracional.

Así, en lugar de contar con normas secundarias sobre el derecho a migrar, se reitera la potestad del Estado para disponer de la decisión de las personas que quieren ingresar al país. De acuerdo a la Ley de Extranjería “La decisión de conceder, negar o revocar una visa a un ciudadano extranjero, no obstante el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, es facultad *soberana y discrecional* de la Función Ejecutiva, a través de los organismos competentes.” (art. 5 LE, 2004) (el resaltado es nuestro) Discrecionalidad que es asumida, por quienes aplican esta norma, en muchas ocasiones como sinónimo de arbitrariedad y ausencia de debido proceso.

Esta misma ley establece una distinción usual de los ordenamientos jurídicos tradicionales –absurda pero naturalizada como adecuada– entre las personas de otras nacionalidades que han migrado hacia el Ecuador, las divide entre inmigrantes y no inmigrantes, con las siguientes especificaciones:

Como se puede observar, la distinción constituye una discriminación *de jure*, pues la misma norma dispone que un grupo, a pesar de que ha migrado es considerado “no inmigrante”, la base de esta distinción radica en la idea de “radicarse”, con el equívoco de que la temporalidad de ésta determina su propio carácter; además, los dos supuestos “con el propósito de” y “sin el ánimo de” no cambia en los dos casos el hecho migratorio, ni que igual radicarán en el país por el tiempo que sea, sabien-

do además, que en el devenir de la vida concreta los supuestos pueden diferir. Esta distinción, poco sostenible, genera una desigualdad de trato, que se evidencia en la propia categorización, en donde predomina el factor económico y el estatus socio-político y religioso.

Además, en la Ley de Migración,<sup>8</sup> fácilmente se aprecian al menos tres preocupaciones especiales del Estado respecto del control de personas/grupos no nacionales. La primera, a quienes ya fueron admitidos y no han cumplido con todas las disposiciones posteriores, por ejemplo, a extranjeros inmigrantes que no se registraron o sacaron cédula ecuatoriana; o extranjeros no inmigrantes que permanecieron fuera del país más tiempo del permitido o que cambiaron de calidad migratoria.

La segunda, orientada a impedir la migración irregular, mediante la prohibición de ingreso de personas que: **i.** no cumplen con todos los requisitos impuestos o la documentación presenta irregularidades; **ii.** fueron deportadas anteriormente de algún país; y **iii.** en algún momento y de alguna manera contribuyeron al ingreso “ilegal” de personas al país.

La tercera preocupación está relacionada a quienes, por sus condiciones específicas, como edad, condiciones de salud, el Estado considera “no convenientes”, como que si al interno del cualquier país no existirían, situaciones y personas similares; concretamente se refiere a: **i.** “menores de 18 años que viajan sin compañía o autorización; **ii.** a personas con enfermedades graves, crónicas y contagiosas no sujetas a cuarentena (tuberculosis, lepra, etcétera), o psi-

8 Ver en especial art. 9, 10 y 11.

cosis aguda o crónica; y **iii.** a personas "inválidas" o con lesión que les impida trabajar (excepto que tengan suficientes recursos económicos).

En estas tres situaciones (con ciertas excepciones), la sanción para estas infracciones, vía procedimientos de exclusión o deportación, es precisamente el impedimento de permanecer en el Ecuador, esto es del ejercicio de su libertad de tránsito y residencia y demás aspectos considerados en la CRE.

¿Cómo puede coexistir esta normativa con la CRE, sin que ello no constituya violencia jurídica? Pero esta no es la única situación contradictoria y crítica, la creación de un centro de privación de libertad en el país, cuando se proclama el derecho a migrar, la no discriminación por la condición migratoria, la paulatina erradicación de la condición de extranjero y la ciudadanía universal, constituye una forma de violencia institucional, que incluye a las políticas migratorias relacionadas a esta medida.

En junio de 2010, en el marco del Plan Identidad, se realizaron una serie de operativos de control de personas no nacionales,<sup>9</sup> resultado de lo cual fueron detenidas varias personas, en su mayoría de nacionalidad cubana y colombiana, y llevadas a centros de detención improvisados para ello. De acuerdo al informe presentado por la Comisión de Verificación,<sup>10</sup> dichos operativos contravinieron disposiciones constitucionales y de derechos humanos; las condiciones en que se encontraban las personas en los centros de privación de la libertad,

constituyen trato cruel inhumano y degradante; múltiples derechos fueron vulnerados; los procedimientos de deportación presentan graves contradicciones al debido proceso por prácticas arbitrarias y discrecionales; ausencia de una política de regularización; y que además los operativos fomentaron la discriminación xenofobia y racismo (Comisión de Verificación, 2010, p. 17-18).

Lejos de ser un hecho esporádico, a partir de este operativo y a pesar de las críticas al respecto, se institucionalizó en el país la existencia de un centro de detención provisional para personas migrantes. En 2011, el Estado ecuatoriano contrató el Hotel Hernán para que sea un "albergue temporal de deportaciones" y en 2013 éste pasó a ser el Centro de Acogida para Extranjeros en Situación Irregular "Hotel Carrión" en Quito. La difusión mediática de las "notables" condiciones de vida en este centro y el uso equívoco de "albergue", no logra disimular lo que en el fondo constituye: un centro de privación de libertad para personas que se encuentran en situación irregular. Si las políticas fuesen coherentes con el mandato constitucional, dichos recursos debieron haberse destinado a procesos de regularización y otras iniciativas que fomenten la integración y convivencia.

En 2014, seis años después de la nueva Constitución, en el país se adoptaron las agendas de igualdad para pueblos y nacionalidad indígenas y algunos de los grupos de atención prioritaria, entre estos para las personas en movilidad humana;

9 Los operativos contaron con la participación de la Policía Nacional, Policía de Migración, Intendentes de Policía y en algunos casos fiscales.

10 La comisión estuvo integrada por dos delegados de la Defensoría del Pueblo (quienes la presidieron) y representantes de: la Coalición por las Migraciones y el Refugio (CMR), la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH) y el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes-Ecuador (SIRM).

no obstante, hasta la fecha no se conforma el Consejo de igualdad de movilidad humana, entidad encargada de velar por los derechos de las personas en movilidad. Cabe señalar, que tampoco en estos años se ha impulsado una política de regularización general y las políticas implementadas responden a coyunturas específicas y en razón del tipo de nacionalidad, generando con ello tratos diferenciados en razón del tipo de nacionalidad, lo que contraviene la Constitución.

### **Construcción del delito de “tráfico ilícito de migrantes”**

Si ya es bastante compleja la situación de la migración irregular, más aún lo son aquellas dinámicas que se suscitan dentro de ella y que se relacionan con el cruce de fronteras de manera irregular y con la ayuda de otras personas que prestan servicios a cambio de dinero. La forma de nombrar o definir las dinámicas migratorias genera implicaciones importantes en las representaciones que se crean, en las formas de explicación y el establecimiento de regulaciones.

Así, es bastante usual encontrar en la literatura sobre el tema, referirse a las dinámicas o flujos migratorios que no se ajustan a los parámetros normativos como: ilegales, clandestinas, riesgosas, entre otras; o respecto de las personas, los sin papeles, indocumentados, ilegales, clandestinos, migrantes objeto de tráfico, etcétera. También están los términos que nombran a la acción: contrabando de migrantes o de extranjeros, tráfico con fines de lucro, tráfico ilegal o tráfico ilícito de migrantes.

Sin embargo hay esfuerzos para problematizar los términos, por ejemplo, Balibar plantea que el término inmigración se constituye como una categoría que en el contexto actual sustituye la

noción de raza (1991, p. 36), o Wallerstein quien plantea que hay procesos de “etnificación” de la fuerza de trabajo, dependiendo de las relaciones entre concepciones raciales, determinados lugares y determinadas actividades laborales (1991, p.56, 57); de esta manera, el ser “inmigrante” tiene un trasfondo político, económico y cultural, más allá de las meras relaciones y procesos administrativos que permiten o no el ingreso a un país, de las sanciones legales y no legales que se imponen a quienes a pesar de las restricciones lo hacen así como a quienes facilitan dicha entrada no permitida.

También en sentido crítico, Spener, opta por la definición de “migraciones autónomas” en referencia a los flujos transfronterizos que se producen al margen de la regulación de los Estados, como una forma de resistencia al “apartheid global” (control en las fronteras para el mantenimiento de las inequidades); establece que el “coyotaje”, sea de tipo *de evasión burocrática* o *de cruce clandestino*, consiste en un “proceso social” que permite a los migrantes contratar servicios profesionales o semi-profesionales que les hace factible concretar sus agendas migratorias; y que la “resistencia hormiga” (arma de los débiles) son el conjunto de estrategias que tornan posible este cruce de fronteras no permitido, cuyos medios son básicamente culturales y sociales, en tanto conocimientos acumulados desde inicios del siglo XX (Spener, 2008, p. 1-8).

Como se puede apreciar, hay una profunda diferencia entre los discursos y denominaciones oficiales y/o predominantes, con aquellas versiones críticas, que buscan evidenciar y desvirtuar la idea de que el problema de la migración se debe a servicios irregulares, llamados

"traficantes" o "contrabandistas" más no en las dinámicas globales de control selectiva de la migración. Se insiste de manera perversa, pues las evidencias empíricas muestran que, a pesar de los controles en las fronteras, las personas siguen ingresando por vías irregulares y que a mayor control, en forma proporcional, se incrementa el costo de los servicios irregulares, el riesgo de hacerlo y de las afectaciones a la seguridad e integridad de las personas que migran mediante esta modalidad.

Importante recalcar que desde las perspectivas críticas y desde los derechos humanos, se lleva a cuestionar: ¿dónde está el delito o delitos en estas complejas dinámicas?, ¿cuáles son las responsabilidades y el alcance de participación, que se está tomando en cuenta de aquellos con participación directamente (Estado, personas que migran y proveedores de servicios irregulares) e indirectos (medios, academia, organizaciones sociales...). Una primera constatación indica que esta realidad social, en su conjunto, no puede ser considerada un delito, no obstante en el plano jurídico se da esta perversa construcción.

### **Construcción jurídica del Tráfico Ilícito de Migrantes**

Como se ha visto, el denominado Tráfico Ilícito de Migrantes (TIM) responde a un hecho social que comprende un entramado complejo de condiciones sociales, económicas, culturales, jurídicas y políticas que configuran esta dinámica. No obstante, la reflexión que se ha desarrollado en torno a este hecho social se ha centrado, en gran medida, en el ámbito de lo jurídico y particularmente del Derecho Penal, es decir, desde el análisis de la tipificación de una conducta delictiva que merece una sanción.

Este tipo de abordaje, impide identificar las causas estructurales del TIM y sobre todo vuelve invisible la interrelación con las políticas migratorias estatales, que lejos de erradicarlo problematizan aún más el hecho social. A fin de cuentas, el TIM o las formas de migrar irregulares no serían posibles sin la actuación del Estado que se expresa en el fortalecimiento de fronteras físicas, normativas, sociales, económicas, culturales y de otras índoles, que en contradicción con el proceso de globalización mundial que busca el flujo libre de capitales, inmoviliza a las personas e impone cercos hacia quienes considera como cargas y busca limitar el ejercicio del derecho a migrar.

Esto, se evidencia en el paulatino repunte de los enfoques de soberanía estatal y seguridad nacional, los pretenden sobreponerse al enfoque de derechos humanos, de tal manera que, las personas en movilidad, son asumidas desde las políticas migratorias como objetos de control y no como sujetos de derechos.

La construcción jurídica del TIM es fruto de esta tensión, que ha terminado decantándose por el enfoque securitista y de control. Así, es posible observar que a finales del siglo XX e inicios del XXI, en que se fortalece el proceso de globalización, surge la preocupación de los Estados por diferentes delitos que tienen alcance transfronterizo, debido a la existencia de organizaciones delictivas que operan de manera coordinada y simultánea en diferentes países.

Fruto de esta inquietud, en el año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, cuyo preámbulo hace referencia a delitos como "el blanqueo de dinero, la corrupción, el tráfico ilícito de especies

de flora y fauna silvestres en peligro de extinción, los delitos contra el patrimonio cultural y los crecientes vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y los delitos de terrorismo".<sup>11</sup>

A este instrumento internacional, evidentemente centrado en los modos de coordinación interestatales para combatir estos delitos, se vincularon dos protocolos complementarios que abordan temas relacionados con personas en movilidad humana, por una parte, el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños* y por otra, el *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire*. Es así que, el TIM y la trata de personas, quedan circunscritos internacionalmente dentro de la categoría de los delitos transfronterizos y por ende, el enfoque prioritario, bajo el que se desarrollan estos instrumentos internacionales es el de persecución, investigación y sanción de estos actos delictivos frente a la protección de derechos humanos.

En el Protocolo se identifican algunas disposiciones tendientes a la protección de los derechos de las personas en movilidad humana, como por ejemplo, la prohibición de someterlos a enjuiciamientos penales,<sup>12</sup> el asegurar el "trato humano de los migrantes afectados"<sup>13</sup> entre otras. No obstante, este tipo de disposiciones son una minoría frente a aquellas que hacen énfasis en el ámbito de la punibilidad y la sanción, como eje

que articula a los demás ámbitos.

Cabe destacar también, un artículo del Protocolo en el que se hace referencia a otras medidas de prevención, entre las que se contempla la promoción del desarrollo "a fin de combatir las causas socioeconómicas fundamentales del tráfico ilícito de migrantes, como la pobreza y el subdesarrollo".<sup>14</sup> Bajo esta concepción, de acuerdo a lo que señalamos en líneas anteriores, subyace la idea de que la movilidad humana debe tener un carácter excepcional en la vida y por tanto, tal como lo dispone el Protocolo, los Estados deben implementar esfuerzos para impedirla ya que finalmente, es vista como algo negativo fruto del "subdesarrollo".

Por el contrario, este instrumento internacional en ningún momento establece disposiciones relativas a identificar aquellas políticas migratorias estatales que pueden profundizar las condiciones para el surgimiento o crecimiento del TIM y, la consecuente situación de vulneración de derechos de las personas que, con la finalidad de migrar, acuden a estos servicios irregulares. Contextos que a su vez, profundizan la clandestinización, aumentan los costos de los servicios irregulares, generan mayores riesgos en las rutas y terminan por beneficiar a quienes sacan provecho del TIM.

Es así que, en términos generales el Protocolo se centra en el desarrollo de lineamientos para la adecuación normativa del tipo penal del TIM, el mejora-

11 Preámbulo de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional adoptada por Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000 y ratificada por el Ecuador mediante Decreto Ejecutivo No.2521 publicado en Registro Oficial 561 de 23 de Abril del 2002.

12 El art. 5 del Protocolo señala que "Los migrantes no estarán sujetos a enjuiciamiento penal con arreglo al presente Protocolo por el hecho de haber sido objeto de alguna de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo."

13 Art. 14, núm. 2., 6 núm. 3 del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire por las Naciones Unidas mediante Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000.

14 Art. 15 del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

miento de la calidad de documentación para evitar falsificación, la cooperación entre Estados en el combate de este delito y sobre todo el control estatal. En definitiva, el Protocolo se orienta a evitar la migración irregular a través del tráfico ilícito de migrantes y al fortalecimiento del refuerzo y control migratorio.

Uno de los principales cuestionamientos que suscita el Protocolo, es la ausencia de *víctima* del delito de TIM, pues tal como se desarrolla sus contenidos, es recurrente el uso de la expresión "personas objeto del delito". Este cuestionamiento es importante, en cuanto a las obligaciones para la protección que tienen los Estados frente a estas personas. Lastimosamente, en este ámbito se establece lineamientos muy básicos entre los que la principal respuesta es la *repatriación*, salvo en las excepciones de quienes tendrían derecho a una residencia o si es aplicable el principio de no devolución.

Los países signatarios de estos instrumentos internacionales, deben adecuar sus ordenamientos jurídicos internos a los estándares y disposiciones que se obligan a cumplir con su firma y ratificación. De esta manera, el Ecuador en el año 2000 – en que fueron aprobados la Convención y sus Protocolos - debido al incremento de flujos migratorios de emigrantes ecuatorianos/as al exterior por medios irregulares (en ese momento no se hacía visible el tráfico de otras nacionalidades hacia el Ecuador) tipificó en el art. 440 del Código Penal, vigente en ese entonces, el "tráfico ilegal de migrantes."

Este artículo del CP disponía que "El que por medios ilegales facilitare la migración de personas nacionales o ex-

tranjeras hacia otros países, siempre que ello no constituya infracción más grave, será reprimido con la pena de reclusión menor ordinaria de tres a seis años."<sup>15</sup>

Si bien este análisis no tiene como objeto profundizar en el ámbito jurídico de los elementos del tipo penal y su evolución, es importante revisar, en síntesis, el abordaje que la legislación ecuatoriana ha realizado del delito. No hay que olvidar el contexto en líneas anteriores, en el que, la legislación migratoria mantiene y aplica disposiciones basadas en los enfoques de soberanía, selectividad y seguridad nacional, a pesar de los principios y derechos constitucionales que garantizan los derechos de las personas en movilidad humana.

En el año 2000, el TIM se tipificó como parte de los delitos contra la seguridad pública, lo que corrobora la idea de que el principal afectado, es el Estado –no las personas– siendo su seguridad el bien jurídico protegido. Se debe matizar esta afirmación indicando que el tipo penal ha sufrido algunas reformas desde entonces, que incluyen agravantes en el caso de afectaciones a la vida e integridad de las personas que han sido traficadas y la irresponsabilidad de las personas migrantes, cuando son obligadas a utilizar documentación falsa como consecuencia del tráfico ilícito.

En el Código Integral Penal (COIP) vigente desde el 2014, se ha tipificado en el art. 213 como "tráfico ilícito de migrantes". Éste en su parte medular señala:

La persona que, con el fin de obtener directa o indirectamente beneficio económico u otro de orden material por cualquier medio, promueva, capte, acoja, facilite, induzca, financie, colabore, participe o ayude a

15 Código Penal, Registro Oficial de 30 de julio 2000.

la migración ilícita de personas nacionales o extranjeras, desde el territorio del Estado ecuatoriano hacia otros países o viceversa o, facilite su permanencia irregular en el país, siempre que ello no constituya infracción más grave, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años.

Es importante señalar que, atendiendo las dinámicas actuales del TIM, en el COIP, la sanción penal se extiende contra transportistas, tripulantes y toda persona que tenga conocimiento del delito, además se establecen sanciones mayores en caso de que el tráfico recaiga sobre niños, niñas o adolescentes o cuando por efectos de este delito se provoque la muerte. También prevé la disolución de personas jurídicas cuando se determine su responsabilidad penal.

El TIM ahora ha sido ubicado dentro de los delitos de libertad. Esto supondría un cambio en el bien jurídico protegido, es decir, ya no sería la seguridad del Estado sino la libertad de las personas. No obstante, si se profundiza en el análisis, el establecer sanciones penales para quienes posibilitan la evasión de los requisitos migratorios que impone el Estado, no se afecta directamente la libertad de una persona. Lo que conduce nuevamente a observar al Estado como el afectado principal, con mayor razón, si se mira con detenimiento las acciones rectoras que se tipifican en el delito.

Las afectaciones a la vida, libertad o integridad de las personas traficadas son consecuencias del TIM y constituyen agravantes, pero, como se ha visto, no son los aspectos esenciales por los que se tipifica el delito. Por el contrario, si

**Cuadro 2**  
**Noticia de tráfico ilícito de migrantes receptadas por la Fiscalía**

Presunto delito	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015
Tráfico ilegal de migrantes (Código Penal)	62	97	32	
Tráfico ilícito de migrantes (Código Orgánico Integral Penal)			84	43
<b>Total</b>	<b>62</b>	<b>97</b>	<b>116</b>	<b>43</b>

Fuente: Fiscalía General del Estado.

Elaboración: Javier Arcentales, 2015.

existieran políticas migratorias tendientes a posibilitar el ejercicio del derecho a migrar, antes que restringirlo, no habría motivos para acudir a los servicios irregulares que constituyen el TIM.

En el caso ecuatoriano, según cifras remitidas por la Fiscalía General del Estado sobre noticias del delito de TIM, hasta julio del año 2015, se observa que aunque sus cifras son bajas, pues no superan las 116 noticias por año, estaría en un aumento paulatino. En el cuadro a continuación se observa que, exceptuando el año 2014, en que se alcanzaría las 116 denuncias, el resto de años las cifras son inferiores a la centena.

Además, hay que considerar que no necesariamente todas las denuncias llegan a una sentencia condenatoria, por lo que obligatoriamente la cifra de casos que se constata la existencia de TIM será inferior.

Cabe entonces la pregunta sobre cuál es el propósito de la construcción jurídica penal del TIM, tanto desde el ámbito internacional como nacional. Parecería que, antes que la protección de las personas en movilidad humana, estaría la de brindar a los principales Estados receptores de migración, mecanismos de sanción penal para el control migratorio.

Sin desconocer la necesidad de la respuesta que desde la normativa de-

ben generar los Estados, frente al hecho complejo que representa el TIM, este delito ha servido como pretexto por los Estados para endurecer sus políticas migratorias e incluso socavar derechos humanos de las personas en movilidad humana bajo la justificación del combate al tráfico de migrantes.

Es importante insistir en que no se afirma que la conducta establecida como TIM no deba ser sancionada penalmente, sino que, dados los factores complejos que lo configuran ésta no debe ser la única respuesta. Por el contrario, se ha visto que, corrobora una manera de evitar el que se asuman las responsabilidades de los Estados, frente a la adopción de políticas migratorias que inciden directamente en la proliferación de vías irregulares de migración, en las que con frecuencia participan funcionarios y agentes estatales.

En consecuencia, hay que replantear la mirada tradicional con la que, tanto la normativa nacional como internacional, han abordado el TIM, reduciéndolo a un tema exclusivamente jurídico penal. Un nuevo enfoque debe buscar elaborar respuestas de mayor integralidad frente a este hecho, por tanto, la articulación de las políticas relativas a ingreso, salida, permanencia y la promoción de la igualdad y no discriminación (y xenofobia), en el ejercicio de derechos de las personas en movilidad humana.

Para lograr estas nuevas respuestas, es necesario que los análisis y reflexiones se originen desde perspectivas interdisciplinarias hacia observar las múltiples aristas de las migraciones, de quienes quedan excluidos a partir de las regulaciones de los Estados, de las políticas de endurecimiento para el control de fronteras, en miras a que el principal objetivo sea posibilitar el ejercicio de

los derechos humanos de las personas en movilidad, en particular el derecho a migrar en condiciones dignas, recordando que:

El lenguaje de los derechos humanos está ahí para recordarnos que algunos abusos son realmente intolerables y que algunas excusas por dichos abusos son realmente insoportables.

Michael Ignatieff

## Bibliografía

- Balibar, Etienne e Immanuel Wallerstein (1991). *Raza, nación, clase. Las identidades ambiguas*. Madrid: IEPALA.
- Clifford, James (1999). *Itinerarios transculturales*. Barcelona: Gedisa.
- Defensoría del Pueblo del Ecuador/Coalición por las Migraciones y el Refugio/Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos/Servicio Jesuita a Refugiados y Migrante (2010). “Informe de verificación sobre las condiciones de detención de personas privadas de la libertad en el marco de operativos de identificación de irregulares, en la ciudad de Quito”, Quito.
- PNUD (2009) *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Madrid, Barcelona, México, PNUD-Grupo Mundi-Prensa.
- Spener, David (2008). “El apartheid global, el coyotaje y el discurso de la migración clandestina: distinciones entre violencia personal, estructural y cultural”. En *Migración y Desarrollo*, núm. 10, pp. 127-156.
- Instrumentos normativos**
- Código Orgánico Integral Penal, Ecuador, *Registro Oficial* N° 180 de 10 de febrero de 2014.

- Código Penal, Ecuador, *Registro Oficial* 110 de 30 de julio 2000.
- Constitución de la República del Ecuador, 2008, *Registro Oficial* 449 de 20 de octubre de 2008.
- Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por las Naciones Unidas mediante Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000.
- Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares, adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.
- Ley de Extranjería, Ecuador, *Registro Oficial*, 454 de 4 de noviembre de 2004.
- Ley de Migración, Ecuador, *Registro Oficial*, 563 de 12 de abril de 2005, última modificación de 10 de febrero de 2014.
- Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional adoptada mediante Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000.

**PUBLICACIONES**

**CAAP**

**ALTERNATIVAS VIRTUALES  
vs CAMBIOS REALES**

**Derechos de la Naturaleza,  
Buen Vivir, Economía Solidaria**

José Sánchez-Parga



El texto comienza planteándose en qué medida los discursos alternativos y las propuestas de una sociedad y un desarrollo así mismo alternativos no han tomado suficientemente en cuenta el principio fundamental del nuevo orden neoliberal en el mundo y su declaración de guerra de que “no hay alternativa”. A partir de un doble presupuesto teórico político, el autor confronta lo que llama las ideologías virtuales o ideologías alternativas. Si la política (según Aristóteles) es “una teoría de lo real y una práctica de lo posible”, las ideologías virtuales hacen todo lo contrario: teorías de lo posible y prácticas de lo real.

**CAAP** Serie Estudios y Análisis  
ISBN 978-9978-51-029-2  
127 pp.

# Políticas migratorias restrictivas y violencia institucional contra los migrantes<sup>1</sup>

María Dolores París Pombo<sup>2</sup>

*La incesante afluencia de migrantes centroamericanos que utilizan su paso por México ha generado políticas de contención del Estado mexicano donde predominan el control y los abusos hacia los migrantes. Se torna evidente una contradicción fundamental entre dos discursos: el de los derechos humanos que busca construir legitimidad en foros internacionales, y el de la seguridad nacional que asegura la atracción de recursos provenientes del gobierno estadounidense.*

## Introducción

Aunque las leyes mexicanas difieren notablemente de las de EE.UU. y en la letra garantizan los derechos humanos de los migrantes independientemente de su estatus migratorio, la gestión migratoria en México se basa fundamentalmente en la detención y deportación de los migrantes indocumentados. Al menos desde la creación del Instituto Nacional de Migración (INM), en 1993, el presupuesto del gobierno mexicano en materia de política migratoria se ha concentrado en la contención de los flujos migratorios que transitan hacia EE.UU., poniendo en evidencia cuáles son las prioridades políticas.

Desde inicios del siglo XXI, ha aumentado considerablemente el número de retenes o puestos de control migrato-

rio y el número de centros de detención (denominados Estaciones Migratorias) en todo el territorio mexicano, en particular en el sur del país y a lo largo de las principales rutas migratorias de los centroamericanos.

Debido a su posición geoestratégica entre el Sur y el Norte del continente americano y en razón del refuerzo de las políticas de control migratorio y vigilancia fronteriza en Estados Unidos, México funge como un Estado de contención (Guiraudon y Joppke, 2001). Una de las estrategias políticas de EE.UU. ha sido cooperar con México para frenar los flujos migratorios desde el sur de este país, externalizando así su frontera. Al menos desde el paso del Acta de Reforma y Control de la Inmigración en el congreso estadounidense (IRCA, 1986), el gobierno de ese país ha establecido diversos acuerdos de cooperación con

---

1 El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana (México).

2 Este texto recupera elementos de análisis y trabajo de campo realizado para el proyecto financiado por la Fundación Ford, titulado "Un análisis de los actores sociales y políticos en el diseño y la implementación de la gestión y la política migratoria en México (2013-2015)", en el que participaron también el Dr. René Zenteno, el Dr. Javier Treviño y la Dra. Sonja Wolf. También se retoma el trabajo de investigación realizado en el marco de mi estancia sabática en el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM, en 2015, con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

México para garantizar un mayor control migratorio. Las formas de cooperación van desde la participación de agentes estadounidenses en la investigación de las redes de tráfico de personas hasta la transferencia de recursos para infraestructura de vigilancia y capacitación de funcionarios de migración.

En el afán de detener y expulsar, o extraer un máximo de ganancias de los migrantes centroamericanos que se dirigen hacia el norte, los agentes del Estado ejercen diversas formas de violencia que van desde agresiones físicas y sexuales hasta la humillación y el sometimiento. Los funcionarios públicos y representantes políticos legitiman la violencia contra los migrantes a través de discursos sobre la seguridad pública o la soberanía estatal.

Este artículo tiene el propósito de describir cómo la política migratoria del gobierno mexicano se volvió cada vez más restrictiva a medida que se estrecharon los lazos de colaboración con el gobierno estadounidense. Asimismo, se muestran las formas diversas de violencia ejercida desde la década de 1980 por las instituciones mexicanas contra los migrantes originarios del Triángulo del Norte de Centroamérica (TNCA), es decir guatemaltecos, salvadoreños y hondureños. Esto permitirá analizar la transformación del entorno institucional en el que transitan estos migrantes por México.

### **Política de refugio o expulsión**

Se considera generalmente que México fue, a lo largo del siglo XX, un país de asilo para perseguidos políticos procedentes de diversas regiones del mundo. Por ejemplo, el gobierno de Lázaro Cárdenas abrió las puertas a más de 20 mil españoles republicanos que huían

de la guerra civil y del régimen franquista (Palma, 2006: 143). En la década de 1970, durante los golpes de Estado y las dictaduras del Cono Sur, México recibió también a más de dos mil chilenos (Rojas, 2006: 111) y a más de cuatro mil argentinos (Jensen y Yankelevich, 2007: 410) exiliados de sus países.

Sin embargo, es importante señalar que estos exiliados fueron admitidos como inmigrantes, ya que la figura del asilo político en la legislación era extremadamente restrictiva y se refería únicamente a aquellos que solicitaban el estatuto en las embajadas de México. La ley era mucho más estricta que los estándares internacionales en dos aspectos: en primer lugar, la persona solicitante debía demostrar no sólo “un miedo bien fundamentado” de que sería perseguida en caso de regresar a su país de origen, sino que había realmente sido perseguida o bien que había huido de la persecución política. En segundo lugar, México ignoraba los otros cuatro factores establecidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados de 1951: la persecución por raza, religión, nacionalidad o afiliación a algún grupo social particular (Frelick, 1991: 215).

Tanto en el exilio español como en el sudamericano, la hospitalidad fue influida por factores que tenían que ver con las características educativas y el origen de clase de los exiliados: la gran mayoría de los refugiados procedentes de esas dos olas eran intelectuales blancos de clase media. Trajeron al país un florecimiento de escuelas, profesiones, revistas, casas editoriales y empresas. Fue muy distinta la actitud general que rodeó la llegada masiva de salvadoreños y guatemaltecos a México en la década de 1980. Por ejemplo, Eugenia Meyer y Eva Salgado han hecho notar que

en las entrevistas realizadas con refugiados centroamericanos, éstos destacan un dejo “racista y despreciativo” en los funcionarios de migración. Aun entre los profesionistas, se señala que los representantes de México eran reacios a su presencia y escatimaban la ayuda. Las remembranzas de los centroamericanos son considerablemente distintas que las de los sudamericanos (Meyer y Salgado, 2002: 133).

Cabe señalar también que en los ochenta, cuando se hizo masivo el refugio centroamericano, México vivía una de las crisis económicas más graves de su historia. Además de las permanentes devaluaciones de su moneda y de la inflación galopante, el Producto Interno Bruto (PIB) cayó en más de 3% durante la década de los ochenta, el salario real se redujo en 20% y el desempleo abierto ascendió a más de 10% (Lustig, Ros y Wolfson, 1998: 504). En ese contexto, las opiniones en contra de los migrantes y refugiados encontraron un clima propicio. Los medios de comunicación, sectores sociales y políticos empezaron a considerar que la asistencia que se proveía a los refugiados era injustificable y los culparon de problemas económicos que vivía el país. La falta de oportunidades y la animadversión que encontraban en México hizo que muchos centroamericanos prefirieran continuar el viaje hacia Estados Unidos (Menjívar, 2000: 65).

Como ha sucedido en contextos de crisis en diversos países del mundo, se volvieron comunes los discursos xenófobos que tomaban a los migrantes como chivos expiatorios. Algunos políticos se declararon a favor de “sellar la frontera”, exhibiendo de paso el gran desconocimiento del contexto sociopolítico, geográfico y cultural del área limítrofe con Guatemala y Belice (Aguayo, 1985: 103).

Como lo hacen notar Manuel Ángel Castillo y Fabienne Venet, la migración centroamericana puso a prueba la política de asilo del gobierno Mexicano:

En primer lugar, la magnitud del éxodo centroamericano volvió impracticable la calificación individual de la persecución estipulada en la legislación y en los convenios interamericanos. Además, a diferencia de las experiencias anteriores, en este caso la violencia generalizada —y no la persecución política— se perfilaba como la causa medular y evidente del éxodo. Finalmente, las características sociodemográficas de dicha población volvían más difusa la distinción entre trabajadores migrantes y refugiados; por ello se suscitaban debates sobre la presión que generaban estos flujos sobre la demanda de trabajo y de servicios en los países de acogida, entre otros. (Castillo y Venet, 2010: 201-202).

El reconocimiento del refugio centroamericano fue un proceso conflictivo, que llevó a la confrontación de actores sociales y políticos, estatales y no estatales. El rechazo ante la llegada masiva de refugiados centroamericanos no fue unánime: un sector importante de la población mostró una gran solidaridad. Por ejemplo, los campesinos del sur de México recibían muchas veces en sus casas a los refugiados indígenas guatemaltecos, les daban ayuda de emergencia y trabajo. La Iglesia Católica fue también fundamental en la creación de una amplia red de apoyo social y económico. Asimismo, fue emergiendo a lo largo de la década de los ochenta un sector académico y de la sociedad civil que desarrolló acciones políticas muy eficaces y logró convertirse en un grupo de presión a favor de los refugiados.

Dentro del gobierno mexicano, las reacciones fueron también contradictorias. En un inicio, la Dirección General

de Servicios Migratorios (DGSM) de la Secretaría de Gobernación expulsó con el apoyo del ejército a miles de refugiados guatemaltecos que habían logrado cruzar la frontera, muchos de los cuales fueron masacrados al regresar forzosamente a su país. Esto desató una fuerte oleada de críticas nacionales e internacionales. Para la Secretaría de Relaciones Exteriores, la expulsión de los refugiados era un problema grave, que ponía en cuestión la política exterior de México y su papel en la resolución de las guerras civiles centroamericanas. Por otro lado, después del escándalo provocado por las expulsiones, el Secretario de la Defensa, General Félix Galván López, declaró que el Ejército Mexicano protegería a los refugiados guatemaltecos en tanto la Secretaría de Gobernación (SEGOB) tomara una decisión al respecto (Aguayo, 1985). Finalmente, la propia SEGOB estaba dividida en un ala dura representada por la Dirección General de Seguridad y por la DGSM, y un ala de protección y derechos humanos representada por la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR). Si bien esta última había nacido como una comisión intersecretarial (debía coordinar las acciones de la SEGOB, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría del Trabajo y Previsión Social), en los hechos su administración ha dependido de la SEGOB hasta la actualidad.

En 1981, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estableció una representación en México y empezó a canalizar millones de dólares en ayuda para alimentos,

materiales de construcción, educación y salarios. En 1982, el Congreso de la Unión modificó la Ley General de Población para dar reconocimiento legal a la presencia del ACNUR en México (Velázquez, 1984). Así, ganó hegemonía dentro del Estado mexicano la perspectiva de "*non refoulement*".<sup>1</sup> Esto no impidió que algunos agentes migratorios continuaran deteniendo y expulsando a refugiados por su propia cuenta, pero abrió una posibilidad concreta de salvaguarda en los campamentos de refugiados que fueron construyéndose en la región fronteriza sur de México.

### Políticas de contención

El reconocimiento del estatuto de refugiado en la Ley General de Población (1990) y su reglamentación en 1992, se dieron en los momentos en que disminuía notablemente la presión del refugio en México. Estos cambios legislativos coincidieron con la caída del régimen sandinista en Nicaragua, la negociación de los acuerdos de paz entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional y las negociaciones entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (Castillo, 1998: 435). El final de la guerra fría permitió también que el gobierno de Estados Unidos apoyara finalmente los esfuerzos por la paz en Centroamérica. Estos procesos aceleraron la repatriación de refugiados tanto de los campamentos como de los llamados "dispersos" (ACNUR, 2000: 153).

El fin de la guerra fría abrió también una fase nueva en la relación entre los

---

3 El *non refoulement*, o no devolución, es una norma que impide devolver a un individuo a un territorio en el que corra peligro su vida. Este principio se expresa en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Organización de las Naciones Unidas, 1951).

gobiernos de México y EE.UU. Hasta los años ochenta, México había sostenido una posición relativamente autónoma en política exterior, muchas veces contraria a su poderoso vecino del norte (por ejemplo en relación al régimen cubano y a las guerras en Centroamérica). Sin embargo, la relación era ambigua y la fuerte dependencia económica hacia EE.UU. llevó a México a aceptar o incluso promover la cooperación en aspectos de seguridad.

Tres factores llevaron a cambios en la relación con el gobierno de Estados Unidos y a una cooperación más abierta y declarada. En primer lugar, con la caída de los gobiernos comunistas en el "Bloque del Este", perdió credibilidad la política exterior estadounidense de apoyo irrestricto a las dictaduras militares latinoamericanas bajo la doctrina de "seguridad nacional". También perdió sustento la posición de México entre los "No Alineados". El segundo factor que impulsó una mayor colaboración, fue la regularización de una buena parte de la población mexicana que residía en EE.UU. sin documentos, a raíz de la Ley de Reforma y Control de la migración (IRCA, 1987). Este proceso generó un ambiente más favorable a la colaboración en materia migratoria. A fines de la década de 1980, el gobierno mexicano dio facilidades a la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo, una comisión surgida del IRCA y dependiente del Congreso de los Estados Unidos, para que realizara entrevistas con académicos, funcionarios, senadores y diputados en territorio mexicano. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) sirvió como enlace de esa comisión (Alba, 1999: 21). El último factor que llevó a una mayor colaboración en materia mi-

gratoria fue la negociación para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Si bien desde un inicio, el gobierno de Estados Unidos excluyó el tema migratorio de las discusiones sobre el TLCAN, la actitud del gobierno mexicano en la perspectiva del tratado fue por primera vez abiertamente favorable a la cooperación.

El acercamiento entre ambos gobiernos en materia migratoria se hizo evidente durante la crisis desatada en 1988 y 1989 por la llegada de miles de refugiados guatemaltecos, salvadoreños y nicaragüenses a la frontera sur de Texas, después de haber transitado por México. A inicios de 1989, puso en marcha un plan específico de contingencia denominado Plan de Intensificación para la Frontera Sur (Enhancement Plan for the Southern Border). A través de este plan, el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) estableció un plan de colaboración y asistencia a México para frenar los flujos de centroamericanos que transitaban por México hacia Estados Unidos y fortalecer la lucha contra el tráfico de migrantes. Un punto central del Plan fue la colaboración entre el INS y Servicios Migratorios en México, con la finalidad de detectar, combatir y sancionar las redes de tráfico de personas. Asimismo, se pretendía "incrementar los esfuerzos de inteligencia para determinar las fuentes de flujo ilegal, aislar los puntos de estrangulamiento que pudieran ser encontrados e identificar a contrabandistas (de seres humanos) y facilitadores fraudulentos que alentaban la migración ilegal a Estados Unidos" (Sandoval, 2002: 234).

A raíz de esta colaboración, aumentaron también rápidamente las deportaciones desde México: Frelick (1991) señala por ejemplo que mientras que

en 1988, Servicios Migratorios deportó a cerca de 14 mil centroamericanos, en 1989 fueron cerca de 85 mil y más de 126 mil en 1990. Rodolfo Casillas (2012: 34) estima que en 1990 fueron más de 136 mil los migrantes expulsados por las autoridades mexicanas y el número de expulsiones permaneció arriba de los 120 mil en los tres últimos años del gobierno de Carlos Salinas. Al tiempo que se reformaba la Ley General de Población para introducir la figura de “refugiado”, en los hechos les era negada a los centroamericanos la posibilidad de acceder a los beneficios de esta reforma. En efecto, desde fines de los ochenta todos los migrantes detenidos por las autoridades migratorias eran considerados como económicos y deportados a sus países sin tener acceso a una audiencia para determinar si se trataba de refugiados (Frelick; 1991: 217).

Otro factor que resultó fundamental en el endurecimiento de la política restrictiva del gobierno mexicano fue la creación del Instituto Nacional de Migración (INM), en 1993. El Instituto tendría que sustituir a la corrupta e ineficiente Dirección General de Servicios Migratorios. El INM imprimió un cambio en la concepción de la migración: mientras que hasta entonces, el énfasis era en la emigración y la inmigración, el discurso oficial empezó a dar mucha mayor relevancia al tránsito de los migrantes centroamericanos y otras poblaciones que se dirigían hacia EE.UU.

El primero de enero de 1994, en los momentos en que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, estalló en Chiapas una rebelión armada dirigida por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. La respuesta inmediata del Estado mexicano fue la represión, con el envío masivo

de tropas del ejército hacia la frontera. De tal manera, se desplegaron cerca de 70 mil soldados en las cercanías de la frontera, principalmente en el estado de Chiapas. A pesar del cese al fuego ordenado de manera unilateral el 12 de enero, por el presidente Carlos Salinas de Gortari, la mayor parte de las tropas del ejército permanecieron en la región.

A partir del levantamiento zapatista, se intensificó el interés por controlar, vigilar y militarizar la frontera sur. El Estado mexicano impulsó la acelerada construcción de infraestructura carretera y comunicaciones, políticas de desarrollo social y de reubicación territorial de la población bajo el pretexto de concentrarla en aldeas para brindarle de manera más eficaz los servicios básicos. La situación sociopolítica en el estado de Chiapas durante el periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) fue de una tensión permanente, con eventuales confrontaciones con las comunidades zapatistas e incluso bombardeos por parte del ejército.

Desde su campaña presidencial en 2000 como candidato del Partido de Acción Nacional, Vicente Fox Quezada planteó como prioridad la resolución del conflicto en Chiapas. Así, no es de extrañar que sus primeras medidas como presidente fueran dirigidas hacia la frontera sur del país, a través de dos planes concomitantes: el Plan Puebla Panamá y el Plan Sur. El primero proponía una importante inversión pública en infraestructura en todos los estados del sur de México. El segundo significó la intensificación del control migratorio en el Istmo de Tehuantepec, es decir en los estados de Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz. La decisión de construir un cinturón de seguridad en el Istmo respondía a la dificultad de establecer po-

siciones de control en zonas selváticas y de difícil acceso a lo largo de la frontera con Guatemala y Belice.

De acuerdo con la prensa y con distintos estudios académicos (Sandoval, 2002; Casillas, 2002: 32; González, 2009: 167), el Plan Sur fue diseñado en el contexto de las reuniones realizadas entre Vicente Fox y George Bush en 2001, con el objetivo de alcanzar un acuerdo comprensivo para la regularización de los migrantes mexicanos en Estados Unidos. González señala al respecto: “Debido a que los EE.UU. ofrecieron “ayudar a México a deportar a los centroamericanos ilegales” (citado en Kimball, 2007) el Plan Sur simboliza para muchos la presión ejercida sobre México por los intereses de los EE.UU. para la reducción del flujo de inmigrantes potenciales a los EE.UU.” (González, 2009: 168-169).

El diálogo entre ambos presidentes fue interrumpido antes de que logran alcanzar un acuerdo por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, con la esperanza de reiniciar las negociaciones en un momento más propicio, el gobierno mexicano endureció abiertamente su política punitiva hacia los migrantes en tránsito duplicando las estaciones migratorias en todo el territorio nacional, multiplicando los retenes en las rutas de tránsito y continuando con la ejecución del Plan Sur (Sandoval, 2002).

En diciembre de 2003, la coordinación de Asesores de la Oficina de la Comisionada del INM, elaboró un documento de evaluación del Plan Sur (INM, 2003) y llegó a la conclusión de que muchas de las acciones previstas habían fracasado. Por ejemplo, se consideró que salvo algunas reuniones de trabajo para la identificación de las rutas mi-

gratorias, no se había logrado instalar y operar los cinturones de seguridad previstos en el plan. Tampoco funcionaba regularmente el Comité Intersecretarial y era débil e ineficiente la colaboración con estados y municipios. En virtud de estas limitaciones, la Coordinación de Asesores proponía que se finiquitara el Plan Sur. No obstante no se proponía cancelar las acciones consideradas en este plan como los puntos de control en la región del Istmo.

Desde el final del Plan Sur, el control migratorio ha tendido a dispersarse a lo largo de las distintas rutas migratorias, particularmente en Chiapas, en Oaxaca y en la región del Golfo que comprende los estados de Tabasco, Veracruz y Tamaulipas. Se instalaron decenas de retenes en las carreteras de esos estados y controles de INM a lo largo de todo el territorio (Anguiano, 2010: 176). También se fueron multiplicando las estaciones migratorias. Así, en 2000 había 25 estaciones migratorias la mayor parte de ellas situadas en las cercanías de la frontera con Guatemala y en el Istmo de Tehuantepec (los dos cinturones considerados por el Plan Sur). En cambio en 2005, había 52 estaciones o estancias migratorias que se localizaban en todas las regiones del país. Las nuevas estaciones migratorias se ubicaban principalmente en lugares turísticos, en puntos de internación marítima y aérea, y en las rutas del Golfo de México y del Pacífico (Casillas, 2007: 15-16; Anguiano, 2010: 177). De acuerdo con el informe de Sin Fronteras (2014: 15), en 2013 existían en México “32 estaciones migratorias, 15 estancias provisionales tipo A previstas para una estancia máxima de 48 horas y 12 estancias provisionales tipo B para una estadía máxima de 7 días”.

## **Migración y seguridad nacional en el marco de la Iniciativa Mérida**

Las implicaciones del concepto de seguridad nacional han sido históricamente muy diferentes en México y en Estados Unidos (Calleros, 2010). Si bien formal y discursivamente el gobierno mexicano usó estos términos por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en este país no existió una doctrina de seguridad nacional como tal. La mayor parte de los políticos y funcionarios públicos (e incluso del ejército) eludieron el concepto durante años, porque estaba asociado con las dictaduras del Cono Sur (*Ibidem*). Sin embargo, a partir del gobierno de Vicente Fox Quezada (2000-2006), el concepto empezó a difundirse en medios políticos y académicos y a tener un impacto en el desarrollo institucional, fundamentalmente mediante el reordenamiento del aparato de seguridad nacional, la creación de un gabinete de seguridad nacional y la emisión de una Ley de Seguridad Nacional, el 31 de enero de 2005 (*Ibidem*: 19).

El 18 de mayo de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el cual el Consejo de Seguridad Nacional reconoció al Instituto Nacional de Migración como instancia de Seguridad Nacional. Ese mismo año, en el documento del INM titulado "Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México", se planteó como tercera línea estratégica contribuir a la seguridad en la frontera sur. En este documento como en muchos otros documentos oficiales del instituto, el concepto de seguridad nacional es declarativo y se desglosa en temas de seguridad fronteriza o de seguridad pública.

La noción de seguridad nacional ha sido particularmente productiva desde

el punto de vista de la distribución del presupuesto público hacia el propio Instituto. Resulta relevante aquí referirnos a la teoría de Didier Bigo (2001) sobre la relación entre migración y seguridad: de acuerdo con este autor, diversas instituciones públicas compiten por recursos financieros presentándose como indispensables para salvaguardar a la sociedad y al Estado de amenazas contra su integridad. Lo que está en juego es el ejercicio del poder político, la definición de los riesgos fundamentales que amenazan a la nación, y por supuesto, la distribución de los recursos públicos. Los argumentos exhibidos por los políticos en relación a la seguridad llevan a un conjunto de acciones públicas en materia migratoria, financiadas por el Estado mexicano o por el estadounidense. Estas acciones tienen a su vez repercusiones sobre fenómenos sociales como los flujos migratorios, las redes de tráfico de personas, la discriminación y la violencia contra los migrantes. Como lo han mostrado muy diversos autores en el caso de Estados Unidos, la asociación entre seguridad nacional e inmigración ha llevado a instrumentar políticas punitivas que violan los derechos humanos de los migrantes.

Más allá del evidente acercamiento del Estado mexicano a los intereses políticos estadounidenses a lo largo de las últimas tres décadas, es importante subrayar que tanto el discurso como la realidad migratoria son radicalmente diferentes en ambos países. A diferencia de su vecino del norte, México no es un país de inmigración: a lo largo de su historia, nunca tuvo más de 1% de población inmigrante y generalmente se mantuvo abajo del 0.5%. En cambio, es un país de expulsión de migrantes hacia EE.UU., donde viven más de 12 millo-

nes de mexicanos. También es un corredor de tránsito para cientos de miles de migrantes que buscan cada año llegar a EE.UU. Es decir, los flujos migratorios en territorio mexicano están en su enorme mayoría dirigidos hacia el norte, de ahí la dependencia del Estado en materia de política migratoria.

En el impulso de políticas de contención, México no ha resuelto una contradicción fundamental entre dos discursos que compiten continuamente en la esfera pública: el de los derechos humanos y el de la seguridad nacional. Ambos contribuyen de manera desigual a la construcción de la realidad política en materia migratoria, pero en escenarios distantes. El discurso de derechos humanos busca construir legitimidad en foros internacionales y entre la población mexicana que vive en EE.UU. En cambio, el de seguridad nacional asegura la atracción de ingentes recursos, principalmente a través de negociaciones con el gobierno estadounidense. La primera realidad –la de los derechos humanos– es inaprehensible para los migrantes centroamericanos que transitan por México o para los defensores y las casas del migrante. La realidad política que llega a concretarse en acción pública percibida directamente por los migrantes y los defensores, es de violencia institucional justificada bajo el manto de la seguridad nacional. En otros términos, el discurso de los derechos humanos posiciona al Estado mexicano en espacios interestatales donde se desvanece la realidad cotidiana que padecen los migrantes. El discurso de la seguridad permite en cambio a ese Estado atraer millonarios recursos de parte del gobierno estadounidense o etiquetados por el propio Congreso de la Unión. Estos recursos se invierten en prácticas institucionales de

contención de los flujos migratorios: por ejemplo, el aumento del número de detenciones y deportaciones.

El Estado mexicano ha promovido, firmado y ratificado múltiples tratados internacionales que lo obligan a respetar y garantizar los derechos de los migrantes y presidió el grupo de trabajo que redactó y presentó ante la Asamblea de las Naciones Unidas la Convención de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. En materia de derechos, existe lo que Neves denomina “una hipertrofia de la dimensión político simbólica del texto constitucional (y legal) en detrimento de su eficacia jurídica” (Neves; 2004: 147) o lo que este autor llama también “la ‘superexplotación’ del derecho por la política” (íbidem). Un ejemplo de esta hipertrofia es la repetición de los términos “derechos humanos” en casi todas las páginas del Programa Especial de Migración 2014-2018 y en la mayoría de los artículos de la Ley de Migración. La falta de eficacia jurídica resulta clara si observamos la violación sistemática de derechos reconocidos por ejemplo en la Ley de Migración o plasmados en los tratados internacionales. Pero la eficacia política es indudable si nos atenemos a la posición de liderazgo que ha desempeñado el Estado mexicano en algunos foros internacionales.

A diferencia de EE.UU. donde la noción de seguridad nacional es asociada de manera sistemática con la de migración tanto en los discursos políticos como en documentos oficiales, en México la clase política elude siempre esta asociación. Tal es así que en los largos debates sobre la Ley de Migración que se dieron en el Senado de la República durante febrero de 2011, el único que mencionó siquiera el concepto de “Seguridad

Nacional" fue un senador de la izquierda, Ricardo Monreal (del Partido del Trabajo). Lo hizo sin embargo en un contexto en que equiparaba esa noción con la integridad y los derechos humanos de los migrantes (Diario de Debates de la Cámara de Senadores, Febrero 2011).

El Congreso de la Unión raramente etiqueta recursos para garantizar derechos mientras que continuamente aumenta los recursos asociados con la seguridad (nacional, fronteriza o pública). Existe así una aparente contradicción de la política migratoria en México: mientras que en el discurso, en las leyes y en los programas, predomina la defensa de los derechos humanos, la realidad política que se construye es de criminalización de los migrantes en una perspectiva securitaria muy similar a la estadounidense. Como lo expresa claramente la Diputada Amalia García, Presidenta de la Comisión de Migración:

México ha ido cambiando algunas de sus normas, la ley de migración señala que no se comete un delito por entrar al país sin documentos. Y el propio gobierno en declaraciones, e incluso en acciones que promueve como en Ginebra (en la Organización de las Naciones Unidas), respecto de que no se puede considerar a un migrante indocumentado como ilegal. Esto de cualquier modo, no tiene congruencia con la práctica (Entrevista con Amalia García, 8 de enero de 2014).

Un diagnóstico del Instituto Nacional de Migración realizado por el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE, 2013: 197-199) señala de manera precisa cómo el presupuesto del instituto revela las prioridades del mismo: las tareas de control y gestión migratoria concentran el 82% del presupuesto y el 6% se dirige a las Estaciones migratorias. Sólo 11 por ciento de los recursos se canaliza

hacia labores de protección a migrantes. Estos recursos se dirigen principalmente a los programas de protección a migrantes mexicanos retornados o deportados por el gobierno estadounidense.

El reconocimiento del INM como instancia de seguridad nacional ha permitido desde 2008, la transferencia de recursos por parte del gobierno estadounidense a través de la Iniciativa Mérida. Esta iniciativa constituye un programa de asistencia en seguridad para México y Centroamérica que resultó de una reunión entre los gobiernos de la región en esa ciudad del Sureste de México, en octubre de 2007. El propósito de la Iniciativa Mérida era expandir el combate contra las organizaciones criminales y la categoría principal de la ayuda financiera era equipo e infraestructura tecnológica para las agencias de seguridad.

Al inicio de la Iniciativa, el INM solicitó por ejemplo 31.3 millones de dólares para modernizar las bases de datos, los sistemas de verificación de documentos, equipar y entrenar a personal del instituto en tareas de rescate y salvaguarda para la frontera sur de México (CRS, 2008: 3). Los montos destinados a seguridad en las fronteras fueron sin embargo relativamente moderados en comparación con el apoyo financiero que se canalizó hacia la Procuraduría General de la República, a la Armada de México o al Ejército Nacional. De acuerdo con el Servicio Jesuita a Migrantes y WOLA (2014: 5), los montos transferidos a México por la Iniciativa Mérida y destinados específicamente a tareas de control migratorio y vigilancia fronteriza, aumentaron considerablemente a partir de 2011.

Al inicio de su gobierno, el presidente Enrique Peña Nieto manifestó su interés en recibir apoyo en el marco de la

Iniciativa Mérida para reforzar la seguridad en la frontera con Belice y con Guatemala. En este contexto, el tercer pilar de la Iniciativa, que se proponía “crear la estructura fronteriza del siglo XXI”, fue tomando relevancia hasta convertirse en el pilar principal (SJM y WOLA, 2014: 6). El Servicio Jesuita a Migrantes y WOLA proporcionan datos de la Iniciativa para 2014, según los cuales el Departamento de Estado de EE.UU. habría autorizado para ese año “112 millones de dólares en tecnología para la seguridad fronteriza ‘incluyendo el equipo no intrusivo de inspección, la mejora de las infraestructuras, y la capacitación del personal en las áreas de seguridad en la frontera’.” (SJM y WOLA, 2014: 9).

La colaboración entre ambos gobiernos se intensificó a raíz de la crisis desatada por la llegada de miles de menores centroamericanos al sur de Texas, en el verano de 2014. El 19 de junio de 2014, Presidencia de la República emitió un comunicado de prensa donde informaba sobre una llamada telefónica de Enrique Peña Nieto con el Presidente de EE.UU., Barak Obama, para abordar el tema de la niñez migrante. Por su parte, el 1 de agosto, la Casa Blanca emitió un comunicado de prensa en el cual informaba sobre dos llamadas telefónicas al presidente de México Enrique Peña Nieto y las acciones tomadas por el gobierno mexicano a raíz de estas llamadas, en particular una “Estrategia para la Frontera Sur”.

Es importante señalar que el denominado Programa Integral para la Frontera Sur, había sido anunciado más de un año antes, es decir no fue una consecuencia de la crisis desatada por la migración de menores centroamericanos a Estados Unidos, como parece sugerirlo el comunicado de la Casa Blanca. En

efecto, el Secretario de Gobernación de México, Miguel Ángel Osorio Chong, anunció el lanzamiento de este programa en junio de 2013 aunque no fue sino hasta el 7 de julio de 2014 cuando el Presidente Peña Nieto anunció oficialmente su puesta en marcha. Es probable por lo tanto que el gobierno mexicano aprovechara la coyuntura para orientar el Programa en función de las necesidades de ese momento planteadas de manera muy clara por el presidente Barak Obama y por el vicepresidente Joseph Biden. Sobre todo, el Programa permitió una vía clara de canalización de recursos de la Iniciativa Mérida hacia la frontera sur de México.

A pesar de que el difundido Programa Frontera Sur fue presentado como una medida para proteger a los migrantes, en los hechos se transformó en una persecución sistemática de los migrantes centroamericanos en tránsito. En particular, este programa concentró los esfuerzos en bajar a los migrantes del tren de carga, medio por el cual transitan grupos de migrantes con pocos recursos y pocas redes migratorias. También ha repetido la fórmula implementada ya por el Plan Sur en 2001, de crear un cinturón para la contención de los migrantes en el Istmo de Tehuantepec.

La extrema vigilancia en las rutas principales obligó a los migrantes centroamericanos a tomar caminos rurales y secundarios donde son víctimas muy frecuentes de asaltos y violaciones. Entre el verano de 2014 y el de 2015, numerosas organizaciones sociales de defensa de los migrantes han señalado el aumento de accidentes y de la peligrosidad del tránsito por México a raíz de las medidas implementadas por el Programa Frontera Sur (Chaca, 2015, Pskowski, 2014). Las organizaciones denuncian

el aumento de asaltos, violaciones y extorsiones por parte de delincuentes comunes en los caminos secundarios tomados por los migrantes, así como el aumento de las agresiones y abusos por parte de las propias autoridades.

Un grupo de migrantes hondureños entrevistados en Saltillo en abril de 2015, y que había viajado largos tramos del país hasta esa ciudad del noreste de México en el tren de carga, habían tenido que subir y bajar al menos en diez ocasiones debido a “volantas”, es decir a retenes móviles del INM en conjunto con policías federales. Cada vez que se veían obligados a bajar y volver a subir al tren en movimiento, ponían en riesgo su vida y su integridad: varios de ellos tenían heridas diversas por haber sido “aventados” por el tren (Entrevistas a migrantes en tránsito, Saltillo, abril de 2015).

### **Detenciones y deportaciones**

Los migrantes son generalmente detenidos en retenes fijos en los cuales participan la policía federal y/o el ejército, o bien en retenes, redadas u operativos de control y verificación en terminales de autobuses, estaciones de trenes, a lo largo del ferrocarril, autobuses foráneos, camionetas y trailers. Debido a los altos niveles de corrupción en las policías y en el propio INM, en muchos retenes estos funcionarios cobran sobornos (denominados “mordidas” o “cuotas”) a los migrantes. Otros policías actúan incluso de la misma manera que los delincuentes comunes, persiguiendo a los migrantes para asaltarlos, robarlos, violarlos o amenazarlos. Es importante remarcar

que en ocasiones los policías y agentes migratorios detienen y deportan a los migrantes después de haberlos extorsionado o agredido.

En 2011 y 2012, El Colegio de la Frontera Norte aplicó por ejemplo una Encuesta de Agresiones y Abusos contra Migrantes. Entre los migrantes centroamericanos entrevistados en sus países después de haber sido deportados por los gobiernos de México o de EE.UU. un 9.5% afirmó haber sido víctimas de diversos delitos, que comprendían: extorsión, robo hasta el secuestro.<sup>4</sup> Llama la atención que al preguntarles sobre los agresores, los migrantes deportados por el gobierno mexicano señalaron en primer lugar a los funcionarios de migración (33.8%), seguidos por pandillas y grupos delictivos (31.2%) y en tercer lugar, policías y militares (7.3%). Entre los centroamericanos deportados por autoridades estadounidenses, los que habían sufrido agresiones en México señalaban en primer lugar como agresores a policías y militares (35%) y en segundo lugar a pandillas y bandas delictivas (33.4%) (Calva et al. 2015: 17).

Desde el inicio del siglo XXI, México ha desarrollado una amplia infraestructura de detención y deportación de migrantes. De tal manera, independientemente de que como lo vimos, los factores de expulsión de las migraciones centroamericanas están relacionados con la violencia generalizada en sus lugares de origen, y por lo tanto se exponen a un alto riesgo si son devueltos de fuerza a sus países, la enorme mayoría de los hondureños, salvadoreños y gua-

---

4 Cabe señalar que la respuesta afirmativa resulta baja si la comparamos los informes de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la encuesta se aplica en los lugares de deportación y existe por lo tanto poco tiempo y escasa privacidad para responder al cuestionario. Esto explica que se tuviera que eliminar las preguntas sobre violencia sexual debido a la baja respuesta.

temaltecos detenidos por los agentes de migración o por la policía, son deportados a sus países de origen. Por ejemplo, en 2013 fueron detenidos 80.548 migrantes originarios del TNCA, representando casi el 93 por ciento de las detenciones; asimismo, en ese año fueron deportados 77.232 migrantes de esa región. (UPM, 2013). En 2014 fueron detenidos 118.446 migrantes de esa región y fueron deportados 104.269, representando el 88 por ciento. Es decir, cerca de 9 centroamericanos detenidos en México de cada diez son deportados al poco tiempo (UPM, 2014).

Los centros de detención son considerados como “estancias” o “Estaciones Migratorias”. Sin embargo, como lo indicaba un informe de la CNDH (2005),

...existe en estos establecimientos una concepción netamente compatible con el sistema carcelario, debido a que operan con celdas, rejas metálicas, aldabas, candados, y cuentan con bases de cemento que se usan como camas, características que corresponden más a un reclusorio que a un alojamiento administrativo.

Si bien desde ese informe han existido diversos programas de modernización de las estaciones y estancias migratorias, los informes de la organización *Sin Fronteras* realizados a partir de visitas y de entrevistas con migrantes detenidos muestran que las condiciones siguen siendo muy cercanas a las de las prisiones, y violatorias de los derechos fundamentales de los migrantes. Un ejemplo claro de las condiciones carcelarias que imperan en esos lugares es el testimonio de un migrante entrevistado por esta organización:

Esto es peor que la cárcel. Yo estuve en la de Arriaga, porque me acusaron de robarme una bicicleta, llegó un policía municipal y como yo estaba dormido en las vías del tren, me dijo: –párate, me tienes que acompañar–. Como yo no tenía nada que deber, lo seguí, me culparon de ese robo, sin abogado, y estuve ahí cinco

**Tabla 1**  
**Detenciones y deportaciones de migrantes del TNCA 2013-2014**

País de nacionalidad	2013		2014	
	Detenciones	Deportaciones	Detenciones	Deportaciones
El Salvador	14.641	14.427	23.131	19.800
Guatemala	31.664	30.005	47.794	42.808
Honduras	34.243	32.800	47.521	41.661
TOTAL TNCA	80.548	77.232	118.446	104.269
TOTAL General	86.929	80.079	127.149	107.814

Fuente: Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, Boletines mensuales de estadística migratoria 2013 y 2014.

**Tabla 2**  
**Niñas, niños y adolescentes migrantes detenidos por el INM: 2008 a 2014**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Hombres	7.988 (77%)	4.145 (73%)	3.007 (74%)	3.137 (75%)	4.563 (75%)	6.073 (73%)	13.852 (64%)
Mujeres	2.365 (23%)	1.547 (27%)	1.036 (26%)	1.035 (25%)	1.537 (25%)	2.277 (27%)	7.695 (36%)
De 12 a 17 años	7.908 (76%)	4.829 (85%)	3.204 (79%)	3.320 (80%)	4.950 (81%)	6.834 (82%)	13.195 (61%)
De 0 a 11 años	2.445 (24%)	863 (15%)	839 (21%)	852 (20%)	1.150 (19%)	1.516 (18%)	8.352 (39%)
Total de menores	10.353	5.692	4.043	4.172	6.100	8.350	21.547

Fuente: Instituto Nacional de Migración (INM), “Síntesis estadística migratoria de los años 2008, 2009, 2010 y 2012”, Unidad de Política Migratoria de la SEGOB, “Boletines mensuales de estadística migratoria 2008 a 2014”.

años, salí por buena conducta.<sup>5</sup> Ahí aprendí a predicar, hacía ejercicio, jugaba en un equipo de fútbol, me bauticé, estudié, hice mi primaria, salía a caminar, tomaba el sol y sentía el aire, pero esto es peor que una cárcel, aquí sí estás encerrado, te tratan peor que a un perro apestado (Sin Fronteras, 2014: 61-62).

La violencia institucional en la política migratoria mexicana resulta aún más evidente si observamos las acciones públicas en relación a la niñez migrante. Como lo vimos anteriormente, las niñas, niños y adolescentes migrantes fueron efectivamente el pretexto que desencadenó el Programa Frontera Sur. Entre el verano de 2014 y el de 2015, aumentaron de manera dramática las detenciones y deportaciones de menores centroamericanos por parte de las autoridades mexicanas, a un ritmo que impide evidentemente la revisión caso por caso y procedimientos acordes con el Interés Superior del Niño.

Llama la atención además, en la tabla 2, que en 2014 aumentó notablemente la proporción de mujeres menores, representando ese año más de la tercera parte cuando en años anteriores significaba cerca del 25 por ciento. También aumentó la proporción de menores entre 0 a 11 años de edad, que ese año pasaron a representar casi cuatro de cada diez menores. Es decir, aumentaron considerablemente los dos grupos de migrantes que pueden ser considerados de mayor vulnerabilidad por razones de género y edad.

**Tabla 3**  
**Niñas, niños y adolescentes salvadoreños, guatemaltecos y hondureños deportados por autoridades migratorias mexicanas: 2012-2014**

País de Nacionalidad	2012	2013	2014
El Salvador	1.280	1.626	3.768
Guatemala	2.393	2.964	6.196
Honduras	2.169	3.590	7.967
Total	5.842	8.180	17.931

Fuente: Unidad de Política Migratoria de la SEGOB, "Boletines mensuales de estadística migratoria 2012, 2013 y 2014".

Por otro lado, el INM deporta casi de manera sistemática a los menores detenidos en México. Según la estadística migratoria oficial, en 2012 fueron "alojados" (detenidos) 6.107 menores y fueron devueltos a sus países 5.966 (97%). En 2013 fueron alojados 9.893 menores de los cuales 8.350 fueron devueltos (85%). En 2014, mientras que 21.547 menores fueron asegurados y alojados, 18.169 fueron devueltos a sus países de origen (84.3%) (UPM, 2012, 2013 y 2014). Como lo señala en un reporte reciente el *Migration Policy Institute* (Domínguez y Rietig, 2015), en 2014 y 2015 México deportó a cuatro veces más menores centroamericanos que EE.UU. En efecto, en este país los menores centroamericanos están protegidos por un acta contra la trata de menores denominada *William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act*, que el Congreso de ese país pasó en 2008. De acuerdo a esta ley, los menores que no son canadienses ni mexicanos deben ser enviados a

5 Un informe del centro Pro de Derechos Humanos (PRODH) y de la Universidad Iberoamericana (Centro PRODH e Ibero, 2014) describe a profundidad los laberintos en los que se ven atrapados muchos migrantes en el sistema de justicia y en las cárceles del país. Muchos de estos migrantes no tienen defensor de oficio o el que se les asigna, no se presenta nunca a lo largo del juicio. La vulnerabilidad de los migrantes indocumentados lleva a que muchos de ellos se vean obligados a purgar penas muy largas por delitos que muchas veces ni siquiera cometieron.

albergues del servicio de reasentamiento de refugiados, o bien reunificados con familiares en EE.UU. durante el proceso de evaluación de cada uno de sus casos en las cortes.

A pesar de que la Ley de Migración en México señala en su Artículo 112 que los menores de edad “presentados” ante la autoridad migratoria deben ser inmediatamente canalizados a los albergues del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) o a los albergues estatales del DIF, en la gran mayoría de los casos no se cumple con lo estipulado: prácticamente la totalidad de los hombres adolescentes son detenidos en las Estaciones Migratorias y sólo en algunos de estos centros de detención existe un área separada para menores (Sin Fronteras, 2014; París y Zenteno, 2015). Las niñas, niños y adolescentes migrantes son así particularmente vulnerables a la violencia institucional, y por falta de protección de facto, se exponen también particularmente a riesgos de sufrir todo tipo de delitos, incluida la trata de personas.

## Conclusiones

Si observamos los documentos oficiales y las leyes relativas a la migración en México, podemos asegurar que la política migratoria en este país difiere radicalmente de la que se implementa en EE.UU., donde el migrante indocumentado es tildado por las autoridades de “extranjero ilegal” o incluso de “extranjero criminal”. En México, al menos desde las reformas a la entonces Ley General de Población, en 2008, la migración indocumentada no es considerada un delito sino una falta administrativa. La Ley de Migración de 2011 garantiza todo tipo de derechos para los migrantes sin importar que tengan o no auto-

rización de migrar por parte del Estado, desde el derecho a ser atendido en clínicas y hospitales públicos hasta el derecho a recibir educación básica. Por otro lado el concepto de derechos humanos se encuentra plasmado y repetido a veces hasta la saciedad en la mayoría de los documentos oficiales del gobierno, incluso en los del Instituto Nacional de Migración.

Sin embargo, la gestión migratoria en este país implica la persecución y sometimiento de los migrantes por la fuerza, en operativos y redadas donde los agentes de migración se hacen acompañar de policías para intimidar a los migrantes con armas en mano. Los defensores y voluntarios o miembros de las casas del migrante son también frecuentemente amenazados o agredidos debido a su labor. Los migrantes pueden ser detenidos por semanas o incluso por meses (si interponen un recurso administrativo) en centros de detención que carecen de condiciones mínimas para asegurar una estancia digna; los propios migrantes los califican como “peores que las cárceles”. La deportación se da sin importar las condiciones de vulnerabilidad específicas del migrante, poniendo muchas veces en peligro su vida o su integridad personal.

En la gestión migratoria tal y como es vivida por los migrantes centroamericanos en tránsito lo que predomina es la violencia bajo diversas formas: la violencia física directa de parte de los agentes de migración y policías, la violencia estructural que se vive a lo largo del camino bajo la forma del racismo, xenofobia y discriminación; la violencia simbólica que se impone como normal, aceptable o legítima acción soberana para la defensa de la integridad territorial, de la seguridad fronteriza o de la

seguridad nacional; finalmente, la violencia institucional, ejercida a través de procedimientos de encarcelamiento, traslados forzados, coartación de la movilidad autónoma, y deportación.

## Bibliografía

- ACNUR  
2000, *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Barcelona, Icaria.
- Aguayo Quezada, Sergio  
1985, *El éxodo centroamericano. Consecuencias de un conflicto*, México D.F., SEP.
- Alba, Francisco  
1999, "La política migratoria mexicana después de IRCA", *Estudios demográficos y urbanos*, México, D.F., vol. 14, núm. 1 (40), enero-abril, pp. 11-37.
- Anguiano Téllez, María Eugenia  
2010, "Las políticas de control de fronteras en el norte y sur de México", en María Eugenia Anguiano Téllez y Ana María López Sala (coord.), *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*, Barcelona, Fundación CIO-DOB-Icaria, pp. 161-183.
- Bigo, Didier  
2001, "Migration and Security" en Guiraudon, Virginie y Christian Joppke, *Controlling a New Migration World*, Routledge, New York: Taylor and Francis Group, pp. 121-149.
- Calleros Alarcón, Juan Carlos  
2010, "El vínculo entre seguridad nacional y migración en México", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, D.F., núm. 88, febrero, pp. 9-43.
- Calva, Luis Enrique; Castañeda, Alejandra; Coubès, Marie-Laure y Paris Pombo, María Dolores  
2015, "Principales resultados de la Encuesta de Agresión y Abuso a Migrantes (EAAM) devueltos por las autoridades migratorias, 2012", El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México. [http://www.colef.mx/wp-content/uploads/2015/03/EAAM\\_19\\_marzo.pdf](http://www.colef.mx/wp-content/uploads/2015/03/EAAM_19_marzo.pdf).
- Casillas, Rodolfo  
2002, "Semblanza de la frontera sur de México", en Varios Autores, *Migración: México entre sus dos fronteras. Foro Migraciones 2000-2001*, México, D.F., Foro Migraciones, pp. 25-36.
- Casillas R., Rodolfo  
2007, "Una vida discreta, fugaz y anónima: los centroamericanos transmigrantes en México", México, D.F., Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Casillas R., Rodolfo  
2012, "Construcción del dato oficial y realidad institucional: disminución del flujo indocumentado en los registros del INM", *Migración y Desarrollo* Vol. 10 Núm. 19, Zacatecas: 33-60.
- Castillo, Manuel Ángel y Fabienne Venet Rebillé  
2010, "El asilo y los refugiados: una visión histórica y crítica hasta nuestros días", en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco, coords., *Los grandes problemas de México. Vol. III Migraciones internacionales*, México, D.F., El Colegio de México, pp. 195-226.
- Castillo, Manuel Ángel  
1998, "La política de inmigración en México: un breve recuento" en Manuel Ángel Castillo, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez, coords., *Migraciones y fronteras*, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte/Asociación Latinoamericana de Sociología/El Colegio de México, pp. 425-451.
- Chaca, Roselia  
2015, Quadratín, El Universal, 29 de enero de 2015, "Migrantes recorren rutas más peligrosas", <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2015/migrantes-recorren-rutas-mas-peligrosas-1072758.html>, consultado el 2 de mayo 2015-09-14.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)  
2005, "Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las

estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana”, 15 páginas.

CRS

2008, “Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America”, Congressional Research Service (CRS), 7 de julio de 2008, en [wikileaks.org/wiki/CRS-RS22837](http://wikileaks.org/wiki/CRS-RS22837), consultado el 3 de julio de 2013

Diario de Debates de la Cámara de Senadores 2011, Diario 07, México, 22 de febrero.

Domínguez Villegas, Rodrigo y Victoria Rietig 2015, “Migrants Deported from the United States and Mexico to the Northern Triangle of Central America. A Statistical and Socioeconomic Profile”, Migration Policy Institute, September 2015.

Frelick, Bill

1991, “Running the Gauntlet: the Central American Journey in Mexico”, *International Journal of Refugee Law*, Vol.3 Issue 2, pp. 208-242.

González Murphy, Laura Valeria

2009, “Change and Continuity in Mexico’s Immigration Policy: How Civil Society Organizations Influence the Policy Process”, A Dissertation Submitted to the University at Albany, State University of New York in Partial Fulfillment of the requirements for the Degree of Doctor of Philosophy. Rockefeller College of Public Affairs and Policy Department of Political Science.

Guiraudon, Virginie y Christian Joppke

2001, *Controlling a New Migration World*, Routledge, New York: Taylor and Francis Group.

INM

2003, “Evaluación del Plan Sur y propuesta de su descargo ante el COCOA y el Consejo Directivo”, México, D.F., Coordinación de Asesores, Oficina de la Comisionada-Instituto Nacional de Migración, diciembre de 2003.

Instituto Nacional de Migración

2008, 2009, 2010 y 2012, “Síntesis estadística migratoria de los años 2008, 2009, 2010 y 2012”, <[www.inm.gob.mx](http://www.inm.gob.mx)>, consultado el 8 de febrero 2013.

Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE)

2013, *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración. Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos de las Personas Migrantes en México*, Instituto para la Seguridad y la Democracia, Ciudad de México.

Jensen, Silvina y Pablo Yankelevich

2007, “Una aproximación cuantitativa para el estudio del exilio político argentino en México y Cataluña (1974-1983)”, *Estudios demográficos y urbanos*, México, D.F., vol. 22, núm. 2 (65), pp. 399-442.

Lustig, Nora Claudia, Jaime Ros y Leandro Wolfson

1998, “Las reformas económicas, las políticas de estabilización y el ‘síndrome mexicano’”, *Desarrollo Económico*, Vol. 37. Nº. 148. Buenos Aires.

Menjívar, Cecilia

2000, *Fragmented Ties. Salvadoran Immigrant Networks in America*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press.

Meyer, Eugenia y Eva Salgado

2002, *Un refugio en la memoria. La experiencia de los refugiados latinoamericanos en México*, México, D.F., UNAM/Océano.

Neves, Marcelo

2004, “La fuerza simbólica de los derechos humanos”, en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Núm. 27.

Palma Mora, Mónica

2006, *De tierras extrañas. Un estudio de la inmigración en México. 1950-1990*, México, D.F., Instituto Nacional de Migración/ INAH/DGE Ediciones.

París, María Dolores y René Zenteno

2015, “Procesos de alojamiento y devolución de niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes no acompañados”, El Colegio de la Frontera Norte, Informe para la Fundación Ford.

Pskowski, Martha

2014, “Mexican Immigration Authorities Impede Humanitarian Aid to Central American Migrants”, CIP Americas, 3 de diciembre de 2014, <http://www.cipamericas.org/archives/13833>, consultado el 12 de mayo 2015.

- Rojas Mira, Claudia F.,  
2006, "La Casa de Chile en México: 1973-1993", en José del Pozo Artigas, coord., *Exiliados, emigrados y retornados chilenos en América y Europa. 1973-2004*, Santiago, Chile, RIL Editores, pp. 107-126.
- Sandoval Palacios, Juan Manuel  
2002, "El Plan Puebla-Panamá como regulador de la migración laboral", en Mesoamérica, los ríos profundos. Alternativas plebeyas al Plan Puebla-Panamá, coordinado por Armando Bartra, Instituto "Maya" A.C., El Atajo Ediciones, Ediciones Juan Pablos y Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas, México D.F.: 215-268.
- Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) y Washington Office for Latin America (WOLA)  
2014, "Asistencia y apoyo de EE.UU. a intercepciones y medidas de seguridad fronteriza en México, Honduras, Guatemala que socavan el acceso a la protección internacional", Informe entregado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Sin Fronteras  
2014, La Ruta del Encierro. Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales, México: mayo 2014, 90 páginas.
- Unidad de Política Migratoria de la SEGOB (UPM)  
2012, 2013 y 2014, "Boletines mensuales de estadística migratoria 2012, 2013 y 2014" disponibles en <[http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Boletines\\_Estadisticos](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos)>, consultado el 11 de septiembre 2015.
- Velázquez, Miguel Ángel  
1984, "1981-1984. Una cronología", en Nexos Núm. 79, México, julio de 1984.

### **Entrevistas**

Entrevista con Amalia García, 8 de enero de 2014, México D.F.

Entrevistas a migrantes en tránsito, Saltillo, 5 al 13 de abril de 2015.

# Vulnerabilidad y violencia en el corredor Centroamérica-México-Estados Unidos

María Natalia Armijo Canto<sup>1</sup> y Raúl Benítez Manaut<sup>2</sup>

*La agenda de seguridad mundial que fue vigente entre 1945 y el año 2000 no incorporó el tema migratorio como un asunto de seguridad, excepto por las migraciones provocadas por los grandes reacomodos demográficos provocados por la guerra. Derivado de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos se da un recrudescimiento de las políticas antiinmigrantes que ya estaban en marcha. Mientras tanto, en Centroamérica, las desigualdades sociales y el incremento de la violencia se mantuvieron como factores de expulsión de amplios sectores de la población, entre ellos los más vulnerables como las mujeres y los menores sin acompañar. El tránsito por México cada vez es más peligroso debido a la necesidad de utilizar traficantes de personas – muchas veces ligados con el crimen organizado – y al incremento de los delitos asociados a la migración entre los cuales sobresalen el secuestro y la extorsión. La violación extrema a los derechos humanos de los migrantes se manifiesta en la desaparición y el asesinato. México se ha convertido en una frontera vertical para los migrantes, tanto por los controles legales como por las amenazas de grupos que operan al margen de la ley en contra de los migrantes.*

## Migración y seguridad

**A**ctualmente en el mundo existen, según la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), 232 millones de personas que viven en otro país respecto su lugar de nacimiento, lo que representa el 3.2% de la población mundial; la mayoría de ellos envía 440 billones de dólares de los países donde laboran a sus países de origen; entre ellos, 49% son mujeres. De estos migrantes, 15.4 millones se consideran refugiados, y existen, en países en conflicto 27.5 millones de desplazados internos (OIM, 2014). En los últimos 4 años, desde 2011, el mundo vive una muy profunda crisis migratoria por los conflictos de Medio Oriente, principal-

mente la expulsión de población de Siria. Sólo en 2015, se dirigieron a Europa un millón de sirios (*Reforma*, 2015a:16). Estas noticias causan muchas veces alarma por los posibles impactos negativos de migrantes que huyen de la guerra en la seguridad de los países receptores, pero son temores la mayor parte de las veces sin fundamento. En el caso de Estados Unidos, la propia Casa Blanca ha desmentido el vínculo entre migrantes, refugiados y terrorismo, divulgando las siguientes cifras: entre 2011 y 2015, 23.092 sirios han sido aceptados en Estados Unidos en los programas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR); 7.014 sirios han sido aceptados después de entrevistas con oficiales del *Department of Ho-*

---

1 Profesora Investigadora del Departamento de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad de Quintana Roo, México.

2 Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México.

*meland Security* desde 2011; 2.034 han sido aceptados como refugiados desde 2011; ningún sirio ha sido arrestado o acusado de cargos por terrorismo (*Annenberg Public Policy Center*, 2015). Sin embargo, por las dificultades para poder incorporar a esta gran cantidad de migrantes y refugiados, y por carecer de políticas que puedan responder a retos cambiantes e intensos derivados de la intensidad de las migraciones, en muchos países europeos que tenían políticas migratorias liberales o abiertas, están aflorando posiciones de rechazo social e incluso gubernamental a los mismos. Esto se alimentó como reacción ante los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París, donde murieron 137 personas y 415 quedaron heridas.

Las políticas migratorias de los países europeos y de Estados Unidos después de 1945 se pueden considerar liberales, de apertura controlada de las fronteras. Sin embargo esta posición fue cambiando poco a poco hacia fines del siglo XX (Rudolph, 2006). En Estados Unidos, en 1995 el presidente William Clinton señaló que “somos una nación de inmigrantes, pero también somos una nación de leyes. Debemos impedir el abuso en el uso de nuestras leyes respecto de la inmigración, y debemos pararlo” (Rudolph, 2006: 41). La anterior postura del presidente Clinton respondía a la presión laboral y política que sectores de la población percibían a causa de los migrantes, ya que durante esa década el promedio de ingreso de personas a Estados Unidos sumaba más de un millón al año:

Estados Unidos vivió un ascenso de las cantidades de migrantes en la última década, más de 1,1 millones de inmigrantes llegaron a Estados Unidos en promedio anualmente. En el año pico, entre 1999 y 2000 el flujo anual llegó a 1,5 millones de

personas, hacia 2002-2003 bajó a 1,1 millones (Passel y Suro, 2005).

En los años noventa del siglo XX la migración latina –principalmente de México y Centroamérica– a Estados Unidos creció exponencialmente. Una vez finalizado el conflicto centroamericano tras la firma de los acuerdos de paz en los años noventa del siglo XX, no se resolvió la problemática de fondo; en Guatemala y El Salvador las guerras civiles tuvieron como consecuencia una destrucción significativa del tejido social. Las familias emigraron de sus poblados de origen, muchos varones huyeron hacia Estados Unidos en un trayecto por México lleno de riesgos a su seguridad, y por la ausencia de oportunidades económicas, en las áreas periféricas de ciudades como Guatemala, San Salvador, San Pedro Sula y Tegucigalpa emergieron grupos de jóvenes extremadamente violentos, alimentados por jóvenes deportados de las cárceles de Estados Unidos, agrupados en las llamadas “maras”, que agregaron una variable no prevista en los acuerdos de paz impulsados por la ONU: la descomposición social y ruptura de los lazos intrafamiliares, intracomunitarios, y entre la sociedad civil y los gobiernos (Armijo, 2011; Armijo y Benítez, 2009). Honduras, si bien no vivió una guerra civil como sus vecinos, al ser un país extremadamente pobre, enfrenta con gran intensidad el problema de las pandillas, agregado al desempleo prevaleciente, incrementado tras el paso del Huracán Mitch en 1998. Esto provocó el incremento de flujos de su población en ruta hacia Estados Unidos.

Producto de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, el presidente George W. Bush impulsó una reorganización de toda la estructura de seguridad nacional del gobierno de su

país. El terrorismo se convirtió en “la” gran amenaza, se considera de origen externo, y bajo ese diagnóstico se estableció que debido a la vulnerabilidad y porosidad de las fronteras, había que sellarlas. Los migrantes se volvieron potencialmente en terroristas en el imaginario estadounidense. Originalmente, se consideraban amenazadas las personas provenientes de Medio Oriente y Sur de Asia, pero poco a poco se fue extendiendo una cultura del miedo a “lo externo” que incluye a aquellos que –según este planteamiento– le quitan fuentes de trabajo a los estadounidenses más pobres, y aquí quedaron considerados los migrantes latinoamericanos; apareció la necesidad de impulsar leyes migratorias más estrictas, para evitar la entrada y para intentar expulsar a aquellos que no contaran con documentos que probaran su legal estancia en ese país. En este tenor de “sellar las fronteras, Estados Unidos firmó acuerdos con Canadá (en diciembre de 2001) y con México (en marzo de 2002), compromisos conocidos como “tratados de fronteras inteligentes”.<sup>3</sup> En el año de 2006, el profesor de derecho de la Universidad de Temple y experto en migración, Jang C. Ting, señaló que la mayor amenaza a la seguridad de Estados Unidos eran los inmigrantes (Ting, 2006:41). En 2011 afirmó que respecto al tema del desplazamiento laboral se debía impedir el ingreso de extranjeros para incrementar el salario de los trabajadores estadounidenses:

Si se logra hacer no disponible en el mercado laboral el trabajo barato de los inmigrantes, los empleadores pueden impulsar el aumento del salario de los estadounidenses, o adoptar la automatización para ex-

pandir el trabajo especializado de los trabajadores (Ting, 2011).

Intelectuales como Samuel Huntington agregaron ingredientes “culturales” para enfatizar la necesidad de evitar el ingreso de inmigrantes de otras partes del mundo, afirmando que la cultura anglo protestante estaba “bajo asalto”. En el caso de los latinos, señaló:

A fines del siglo XX, la cultura Anglo-Protestante de Estados Unidos ha estado bajo asalto en círculos intelectuales y políticos, por la popularidad de la doctrina del multiculturalismo y la diversidad en círculos políticos e intelectuales; el ascenso de identidades grupales –sobre la identidad nacional– basadas en la igualdad de razas, etnia y género; el impacto cultural de las diásporas transnacionales y el creciente número de inmigrantes con doble nacionalidad y doble lealtad. La identidad nacional de Estados Unidos, como en muchas otras naciones, está desafiada por las fuerzas de la globalización así como por las necesidades que la globalización produce entre las personas, por encontrar identidades acotadas y creencias significativas de “sangre y creencias” (Huntington, 2004:32).

Como lo muestra el cuadro No.1, en el año 2013, según cifras del *Pew Hispanic Center*, la población de origen hispano en Estados Unidos (tanto provenientes de países de América Latina, como de España y Puerto Rico), era de casi 54 millones de personas, de un total de 316 millones de habitantes en ese país. O sea, uno de cada seis personas que residen en Estados Unidos (con nacionalidad, residentes legales o no documentados) es de origen hispano (*Pew Research Center*, 2015). De este grupo heterogéneo, el 64,1 por ciento es de

3 En su denominación original “Smart Border Agreements” (Benítez y Rodríguez, 2006:9).

origen mexicano. La gran mayoría de estos inmigrantes poco a poco cobran importancia en la vida pública de Estados Unidos, tanto desde el punto de vista económico, como político y social. En lo político destaca la presencia de los cubanos, donde dominan en la práctica la vida política del estado de Florida y crecientemente en lo político e incluso en lo cultural la de los mexicanos, por ejemplo en California y Texas (Bada, Fox y Selee, 2006).

población se encuentra de manera irregular: en 2012 se estimaba que 11,2 millones de inmigrantes no contaban con autorización para estar en Estados Unidos, de éstos 5,9 millones provenían de México, 1,7 millones de Centroamérica, 700.000 de Sudamérica y 550.000 de El Caribe. En 2013, el 93% de los migrantes centroamericanos residían en Estados Unidos. La población hispana ha superado en número a la afroamericana y se ha convertido en la primera minoría en ese país (Córdova y Castaño, 2015:18).

**Cuadro No. 1**  
**Número y porcentaje por país de origen, de la población hispana en Estados Unidos\*. 2013 (en miles de habitantes)**

País	Total Población	Porcentaje respecto población hispana
México	34. 582	64,1
Puerto Rico	5.122	9,5
Cuba	1.986	3,7
El Salvador	1.975	3,7
R. Dominicana	1.788	3,3
Guatemala	1.304	2,4
Colombia	1.073	2,0
Honduras	791	1,5
España	746	1,4
Ecuador	687	1,3
Perú	628	1,2
Nicaragua	381	0,7
Venezuela	248	0,5
Argentina	243	0,5

\* Los porcentajes son respecto al total de población hispana (53'900.000 habitantes, es decir, el 17% de la población total de Estados Unidos).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Pew Research Center (2015).

Para la población que emigra de la región de América Latina y El Caribe (ALC), Estados Unidos es el principal destino, ya que dos tercios de los emigrantes residen en ese país. Gran parte de esta

Estos datos, agregados a los incluidos en el cuadro No. 1, dan cuenta de la importancia de México no solamente como país expulsor de migrantes, sino como país de tránsito en el cambiante corredor Centroamérica-México-Estados Unidos. Las rutas empleadas para la migración son la intracaribeña, que se dirige principalmente a Florida, y en mayor proporción, la ruta a través de México. En otras palabras, los migrantes indocumentados provenientes de los países centroamericanos (Guatemala, El Salvador, Honduras o Nicaragua) y algunos de América del Sur, principalmente Colombia, Ecuador, y Perú, en la mayoría de los casos debieron emplear como intermediarios a traficantes de personas, negocio cada vez más vinculado a organizaciones criminales (Casillas, 2015).

En el caso de los cubanos, han aumentado notablemente aquellos que desean llegar a territorio de Estados Unidos para beneficiarse de la Ley de 1996 "Acta por la Libertad y Democracia Cubana" (o "Ley Helms-Burton"). Por ejemplo, la cifra de cubanos detenidos y devueltos a Cuba por México ha ido en un aumento constante desde 2010. En 2010, según el Instituto Nacional de Migración (INAMI), México detuvo a 465 cubanos y devolvió a Cuba 173; en

2011, se detuvieron a 762 y se devolvieron a 135; en 2012 se detuvo a 3.247, y retornaron 343; en 2013 se detuvieron 1.366 cubanos y se devolvieron 244; en 2014 se detuvieron a 2.097, y se devolvieron a 203, y en 2015, se detuvieron a 9.280, y se devolvieron a 374 (Reforma, 2015b:4). Las cifras anteriores no registran que en 2015 arribaron a la frontera sur terrestre de Estados Unidos casi 40.000 cubanos, lo que significa que el INAMI sólo detectó al 25 por ciento.

El flujo de migraciones cubanas a través del corredor Centroamérica-México-Estados Unidos llegó a un punto crítico a finales de 2015, cuando por lo menos 6.000 cubanos quedaron varados en territorio costarricense en la frontera con Nicaragua ante la decisión del gobierno nicaragüense de cerrar sus fronteras e impedir que siguieran su camino hacia el norte. Guatemala y Belice también se negaron a que sus territorios se utilizaran como vías alternativas y eso generó una crisis en el Sistema de Integración Centroamericana cuando Costa Rica anunció el 18 de diciembre de 2015 su retiro del Foro de Concertación Política de ese esquema de integración (Murillo, 2015).

### **Violencia y crisis humanitaria en el Triángulo del Norte de Centroamérica y en la ruta migrante a través de México**

En Centroamérica no se han superado los problemas económicos y sociales que estuvieron en la raíz de los enfrentamientos armados de la década de 1980: el desempleo, la exclusión, la pobreza y la violencia siguen siendo parte del escenario regional y los procesos migratorios se han incrementado dentro de la región, y sobre todo, hacia Estados Unidos (Domínguez y Rietig, 2015). La crecien-

te importancia del corredor migratorio Centroamérica-México-Estados Unidos hace imprescindible el análisis de los problemas desde una perspectiva regional en un contexto de creciente complejidad donde coexisten retos tan decisivos como la migración, la seguridad fronteriza y la seguridad regional. Un cuarto de siglo después de la firma de los acuerdos de paz, ésta aún no ha llegado a Centroamérica. La política, la sociedad y la economía son espacios donde prevalece la exclusión y la violencia directa para amplios sectores de la sociedad debido al surgimiento y desarrollo de diversas formas de actividad criminal en los países de región (Fundango, 2013a; Fundango, 2013b; Fundango, 2014). Esta situación favorece el incremento en el número de personas que buscan salir de sus lugares de origen con la esperanza de encontrar mejores condiciones de vida y desarrollo.

Las sociedades y territorios post-conflicto presentan desafíos particulares caracterizados por debilidades institucionales, ausencia de mecanismos eficientes de cohesión social, desconfianza en los partidos políticos, incapacidad de aplicar el Estado de Derecho, baja profesionalización de las fuerzas de orden y altos niveles de corrupción e impunidad. Los crecientes niveles de criminalidad y violencia que afectan a Centroamérica podrían llegar a reducir el Producto Interno Bruto (PIB) de la región hasta en un 8.0% según el Banco Mundial. La inseguridad ciudadana en Centroamérica se ha convertido en un tema prioritario en la agenda política de las sociedades y gobiernos por sus alarmantes cifras. Los países están enfrentando una situación de violencia de carácter epidémico (Rojas Aravena, 2011). Esta situación de inseguridad ha sido uno de los factores

**Cuadro No. 2**  
**Extranjeros devueltos por autoridad migratoria mexicana, según nacionalidad. 2012-2014**

Año\País	El Salvador		Guatemala		Honduras		Otros		Total	
	Núm	%	Núm	%	Núm	%	Núm	%	Núm	%
2012	12,725	15.9	35.137	44.1	29.166	36.7	2.615	3.3	79.643	100
2013	14,586	18.0	30.231	37.4	33.079	40.9	3.006	3.7	80.902	100
2014	19,800	18.3	42.808	39.7	41.661	38.7	3.545	3.3	107.814	100
2015	29,150	18.8	70.493	45.3	50.527	32.5	5.248	3.4	155.418	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los Boletines Estadísticos de la Secretaría de Gobernación. Disponibles en [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Boletines\\_Estadísticos](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadísticos)

fundamentales para la permanencia de los flujos migratorios en tránsito por México, pues aunque la migración siempre ha sido una estrategia de supervivencia, en situaciones donde la vida misma se ve amenazada se convierte en la única opción.

Las migraciones desde Centroamérica a México (muchas de ellas en tránsito hacia Estados Unidos) han existido desde hace más de un siglo pero han sufrido transformaciones importantes: desde las migraciones pendulares de trabajadores para la cosecha de café en la región del Soconusco en la primera mitad de siglo XX, hasta las migraciones actuales, motivadas por varios factores: a) la incapacidad de los gobiernos para proveer empleo y alternativas económicas, b) los fenómenos meteorológicos que en un contexto de precariedad y ausencia de políticas de desarrollo se convierten en desastres (como fueron los casos del huracán Mitch en 1998, los terremotos de El Salvador en 2001 y el huracán Stan en 2005), c) la violencia, la inseguridad pública y las amenazas de las maras o pandillas, y d) los problemas para lograr la reunificación familiar.

En el año 2005 se registró una cifra record: 223.347 personas provenientes de Centroamérica fue devuelta a

sus países por autoridades migratorias mexicanas. A partir de entonces, debido a una diversidad de factores las cifras experimentaron un descenso significativo hasta llegar a 59.305 en 2011 (Armijo y Córdova, 2015). Luego de 2012, como se muestra en el cuadro N° 2 las detenciones de migrantes han repuntado, y en el periodo entre 2012 y 2015 se incrementaron en 95%. Las estadísticas muestran la presencia creciente de la migración de tránsito, y desafortunadamente ésta se da en condiciones de gran vulnerabilidad.

El cuadro 2 muestra que más del 96% de los migrantes en tránsito por México, detenidos por la autoridad migratoria provienen del Triángulo del Norte: Guatemala, Honduras y El Salvador. En estos casos, la inseguridad es un factor de empuje de primordial importancia ya que esos tres países presentan altos índices de violencia, como puede apreciarse en el cuadro No. 3.

El caso de El Salvador se ha agravado. Las estadísticas mejoraron por la tregua entre el gobierno y las maras que se dio a inicios de 2012, pero al debilitarse y finalmente romperse esta tregua se volvió a disparar la violencia: en 2014 ya se estaba en 61 homicidios por cada 100.000 habitantes (Fundango, 2015a) y con

**Cuadro No. 3**  
**Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en 2010 – 2013 en México y Centroamérica**

País \ Año	2010	2011	2012	2013
Belice	42	39	45	---
Costa Rica	11	10	8	8
El Salvador	64	70	41	40
Guatemala	42	39	35	---
Honduras	82	92	91	84
México	22	23	22	19
Nicaragua	13	13	11	---
Panamá	21	20	17	17

Fuente: Banco Mundial, <<http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5>>

los datos que se tenían hasta agosto de 2015 se preveía llegar a 90 por cada 100.000 en 2015, con lo cual El Salvador desplaza a Honduras como uno de los países más violentos del mundo (Valencia, 2015).<sup>4</sup> Estos migrantes que huyen de la violencia, se encuentran con el enorme reto de tener que atravesar el territorio mexicano, cada vez más plagado de riesgos durante el tránsito (Meyer, 2011).

Para evitar ser detenidos en México y deportados a sus países, los migrantes cada vez utilizan más los servicios de intermediarios. Ya no se trata de aquellos “polleros” que prestaban un servicio, sino de traficantes vinculados a grandes grupos criminales que lucran con la necesidad de las personas. El contrabando de migrantes había sido una actividad dominada por individuos, algunas veces con vínculos con la familia o comunidad del migrante que se encargaban de guiarlos en su cruce hacia Estados Uni-

dos. Este tipo de polleros ha sido sustituido por unas cuantas organizaciones que operan a mayor escala, están mejor financiadas, presentan mayores grados de sofisticación, y por supuesto cobran cuotas más elevadas. Se trata de organizaciones guiadas solamente por el afán de lucro. Las condiciones del tránsito dejaron de ser un factor importante y aumentaron las noticias de migrantes abandonados en el desierto, encierros en cajas de camiones sin ventilación ni espacio suficiente y retención de migrantes hasta no obtener el pago por parte de sus familiares. El tráfico de migrantes dio paso entonces a la industria del secuestro, y en algunos casos, a la muerte del migrante (Armijo y Córdova, 2015).

La desaparición de personas centroamericanas en territorio mexicano empezó como un rumor que se fue expandiendo hasta que su realidad se hizo palpable y se levantaron voces desde instancias nacionales e internacionales. En 2009, el Informe del Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante, recogió denuncias de organizaciones civiles por los secuestros con fines de extorsión de los que eran víctimas los migrantes con parientes en los Estados Unidos para que éstos enviaran dinero a cambio de la liberación de sus familiares en México. Señalaba también la dificultad para denunciar estos hechos si los familiares en los Estados Unidos carecían de documentación y temían ser deportados (Bustamante, 2009).

En noviembre de 2009, el Senado de la República, a través de la Comisión de

4 “La tasa de homicidios en El Salvador supera a la de Honduras”, en , 19 de agosto de 2015. Disponible en <<http://www.elfaro.net/es/201508/noticias/17286/La-tasa-de-homicidios-de-El-Salvador-supera-a-la-de-Honduras.htm>>

Asuntos Fronterizos Sur, convocó al Foro de Análisis: *El Secuestro de Migrantes en México*, al que asistieron la CNDH, actores relevantes del ámbito académico, representantes consulares de Centroamérica, organizaciones de la sociedad civil y servidores públicos expertos en el tema, con el objetivo de compartir experiencias y escuchar propuestas de solución que permitieran implementar acciones legislativas para abatir este delito. En este foro, se señaló al secuestro de migrantes como una modalidad delictiva surgida a partir del año 2007 como una actividad colateral al fenómeno de la migración y que ha ido en incremento derivado de la ineficiencia del sistema de procuración de justicia para prevenir, investigar, perseguir y castigar este delito (Armijo y Córdova, 2015).

El problema ya no podía negarse. 2010 fue un año plagado de eventos y denuncias relacionadas con el secuestro. En febrero de 2010, la CNDH presentó el Informe Especial sobre secuestro a migrantes. Denunciaba que en el periodo de septiembre de 2008 a febrero de 2009 se habían dado 198 eventos de secuestro donde se vieron afectadas 9.758 personas. Aunque su metodología fue cuestionada, el informe logró visibilizar el tema en la agenda política nacional. En marzo de 2010, se realizó una audiencia pública en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), donde organizaciones de la sociedad civil presentaron la situación de los derechos humanos de los migrantes a partir de la experiencia de casas de refugio atendidas por la iglesia católica. Poco después, en el mes de abril, Amnistía Internacional publicó el informe *Víctimas Invisibles. Migrantes en movimiento en México* (Amnistía Internacional, 2010), un recuento de los peligros del

viaje: secuestros, amenazas, agresiones, violencia contra las mujeres, desapariciones y muertes. El documento señala también el exceso en el uso de la fuerza y la extorsión como problemas que enfrentan los migrantes en los puestos de control de autoridades mexicanas. Un segundo informe de la CNDH que documenta los casos de secuestro entre abril y septiembre de 2010 (CNDH, 2011), estimaba que el número de víctimas de secuestro ascendía a más de 11.000.

La máxima violación de los derechos humanos es el asesinato, y esto fue claro con la matanza de 72 migrantes en Tamaulipas en agosto de 2010, y la desaparición de entre 40 y 50 en Oaxaca en diciembre de ese mismo año. Ya transcurrieron 5 años desde que en 2010 se evidenció la crudeza de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes, las noticias sobre migrantes violentados en sus más elementales derechos humanos parecen formar parte de la normalidad. Ha habido algunos esfuerzos desde el Estado mexicano por responder a esta situación, desde las respuestas puntuales a los señalamientos de la CIDH, hasta la promulgación de la Ley de Migración, que en sus principios estipula el "respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito". (Gobierno Federal, 2011). Sin embargo la vulnerabilidad de los migrantes continúa y se han presentado nuevas facetas que implican también nuevos retos.

Los crecientes riesgos que enfrentan los migrantes en tránsito por México ha

**Cuadro No. 4**  
**Migrantes menores no acompañados encontrados en la frontera sur de Estados Unidos por año fiscal 2009-2015**

País / Año Fiscal	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
El Salvador	1.221	1.910	1.394	3.314	5.990	16.404	9.389
Guatemala	1.115	1.517	1.565	3.835	8.068	17.057	13.589
Honduras	968	1.017	974	2.997	6.747	18.224	5.409
México	16.114	13.724	11.768	13.974	17.240	15.634	11.012
TOTAL	19.418	18.168	15.701	23.940	38.045	67.319	39.399

Personas de 0 a 17 años. El Año Fiscal inicia el 1 de octubre y culmina el 30 de septiembre de cada año.

Fuente: U.S. Customs and Border Protection, "Southwest Border Unaccompanied Alien Children", en <<http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2015>>

llevado a algunos autores (Silva, 2015; González Velázquez, 2011) a utilizar el concepto de "frontera vertical". Éste se refiere a la frontera vertical del Estado, visible en los controles migratorios a lo largo del territorio (retenes, operativos, detenciones) y también a la frontera vertical extraoficial, compuesta por grupos criminales que se dedican a obstaculizar el camino mediante delitos asociados a la migración. Sistemas restrictivos legales e ilegales empujan a los migrantes a buscar alternativas riesgosas para lograr su objetivo de llegar a Estados Unidos. La pesadilla no termina al lograr el cruce, ya que incluso en ese país se reportan casos de niños indocumentados entregados por agentes de migración a traficantes de personas en California, además de casos muy graves de que estos menores son entregados a criminales incluso por sus propias familias (Telemundo, 2016).

Dentro de los procesos migratorios, las personas en mayor situación de vulnerabilidad son los niños, niñas o adolescentes (NNA) no acompañados. En el corredor Centroamérica-México-Estados Unidos, se vive una situación de gravedad que requiere el reconocimien-

to, la atención y la cooperación entre los Estados de origen, tránsito y destino para detener o por lo menos paliar los aspectos más urgentes. Un caso particularmente preocupante se presentó en 2014 en territorio estadounidense con el aumento de NNA no acompañados, como se muestra en el cuadro No. 4.

Desde el segundo trimestre de 2014 los medios de comunicación y las organizaciones civiles en Estados Unidos, llamaron la atención sobre el incremento en la detención de menores no acompañados en la frontera con México. El presidente de ese país, Barack Obama solicitó al Congreso recursos especiales para atender la emergencia que llegó a catalogarse como una "crisis humanitaria".

En 2014 la cantidad de menores sin acompañar detenidos en la frontera sur de Estados Unidos fue catalogada como una "crisis humanitaria", al año siguiente esta migración disminuyó pero mantuvo una presencia importante (Cajina y Orozco, 2016). El problema no se concentra en estos menores migrantes y no se va a resolver con medidas de manejo y control migratorio ya que se trata solamente de una parte de una crisis humanitaria mucho más amplia en la que

el desplazamiento forzado es solamente una realidad empírica. La verdadera situación de emergencia no se da en la frontera México-Estados Unidos, sino en el propio Triángulo del Norte.

En julio de 2014, se presentó el Programa Frontera Sur. El presidente mexicano Enrique Peña Nieto señaló dos propósitos básicos de esta iniciativa: proteger al migrante y ordenar el paso fronterizo. Para ello enumeró acciones como la creación de centros de atención integral en la frontera sur y la emisión gratuita de Tarjetas de Visitante Regional. Sin embargo no se brindó mayor información sobre la operación del programa y fue inevitable que se entendiera como una política reactiva y de contención ante las presiones debidas a la crisis de detenciones de menores migrantes en la frontera sur de Estados Unidos. Este plan recibe el respaldo de Estados Unidos a través de fondos de la Iniciativa Mérida, dirigidos a la Secretaría de Gobernación.

La Estrategia de Atención Integral a la Frontera Sur, que consiste en el Programa Frontera Sur y la Coordinación para la Atención Integral de la Frontera Sur, se enfoca en el control del flujo migratorio a través de la coordinación interinstitucional entre autoridades federales, estatales y municipales en la zona. No queda claro cómo subsanará la corrupción en los distintos niveles del mismo gobierno. El eje de la estrategia para la frontera sur que busca controlar el flujo migratorio, ya está empezando a operar: se hicieron varias declaraciones sobre inversiones para modernizar y acelerar el tren de carga “la Bestia”, y se han realizado operativos en lugares donde los migrantes suben al tren. Estas acciones se basan en la idea errónea de que el problema es el tren, lo cual oculta las

causas de la migración, favorece la evasión de responsabilidades y los riesgos para los migrantes (Knippen, 2014).

Las limitaciones del Programa Frontera Sur son reconocidas también por Erick Olson (Olson y Zaino, 2015), director adjunto del programa Latinoamericano del *Wilson Center*, quien reconoce que hay una influencia de Estados Unidos en el lanzamiento del Programa. En cuanto a los resultados, hay testimonios que mencionan que este programa ha tenido una mayor incidencia en las cifras de capturas de extranjeros indocumentados, que en los beneficios sociales y económicos para la población y los migrantes.

Desde ámbitos académicos y organizaciones relacionadas con las migraciones, se reconoce un vínculo entre el aumento en las deportaciones desde México y una baja en el flujo de menores migrantes no acompañados hacia Estados Unidos. Durante una visita a México en abril de 2015, viceministros de Honduras, Guatemala y El Salvador reclamaron al gobierno de México por el aumento de las deportaciones de sus ciudadanos a partir del Programa Frontera Sur y pidieron que se adopte una política migratoria enfocada en los derechos humanos ya que les preocupan las detenciones de centroamericanos en México, sobre todo si las autoridades que lo hacen no están capacitadas y conscientes de que éste es un tema humanitario (Observatorio de Legislación y Política Migratoria, 2015). En el caso de los menores detenidos por el INAMI de México, el fenómeno mostró un rápido ascenso desde 2010: entre 2010 y 2012, fueron detenidos aproximadamente 5 mil al año; en 2013 casi fueron 10 mil; en 2014 aproximadamente 24 mil; y en 2015 subió la cifra a 35 mil (Roseblum y Ball, 2016:2).

En un estudio de *Stanford International Policy Review* (González-González, 2015) se afirma que el Triángulo Norte de Centroamérica es una fábrica social de migrantes de sobrevivencia, debido a que las instituciones a cargo de combatir el crimen organizado que opera en la región no cumple con la obligación de proteger la vida de las personas, asegurar sus derechos de propiedad, asistir a las víctimas y proveer a los ciudadanos servicios básicos y efectivos en los sectores de salud, comunicaciones y educación. De este modo la violación a los derechos humanos se da por actores estatales y no-estatales. Aunque la violencia no se distribuye de forma homogénea en el territorio, hay amplias zonas en Honduras, Guatemala y El Salvador donde se da una mezcla explosiva de factores estructurales y coyunturales: a la pobreza, desigualdad, desempleo se suman cambiantes amenazas, persecución y violaciones a los derechos humanos a causa de pandillas locales y crimen transnacional organizado. La gente tiene que huir y cruzar las fronteras para sobrevivir (González-González, 2015:31-34).

En diciembre de 2014, en una reunión ministerial en Brasilia de treinta países de América Latina y El Caribe para conmemorar el XXX aniversario de la Declaración de Cartagena, se elaboró un documento final “La Declaración de Brasil”, donde por primera vez en la historia del Alto Comisionado de ACNUR se reconoce que “la violencia criminal transnacional es un nuevo vector para el desplazamiento forzado en el Triángulo del Norte de Centroamérica” (ACNUR, 2014, citado en González-González, 2015:38). Esta Declaración pudo ser un punto de partida importante para el

reconocimiento de una situación grave prevaeciente en la región. Sin embargo, no se sabe hasta que punto podrá consolidarse y cumplirse un plan de implementación.

En enero de 2016, el secretario de estado de Estados Unidos John Kerry anunció que el gobierno de ese país en coordinación con ACNUR trabajaría para identificar y apoyar el proceso de obtención del status de refugiado a personas que huyan de la violencia en El Salvador, Honduras y Guatemala. Este anuncio fue bienvenido por organizaciones que trabajan con migrantes, aunque expresan preocupación por las personas que lograron llegar a Estados Unidos y son víctimas de redadas al mismo tiempo que se hacen estas declaraciones (*National Immigrant Justice Center*, 2015).

### **Geopolítica y movilidad humana**

Desde los años noventa del siglo XX, cuando se firmaron los procesos de paz en Guatemala y El Salvador y comenzó a darse la deportación de personas presas en Estados Unidos durante los años de 1994 a 2000, la criminalidad observó un ascenso rápido de todas sus actividades. Las “maras”, que eran pequeños grupos de jóvenes que se reunían para realizar actos de delincuencia común, comenzaron a crecer y aumentar el tipo de crímenes y el impacto de los mismos (Armijo, Benítez y Hristoulas, 2009). A la par, el control migratorio para impedir el tránsito de centroamericanos se ha reforzado en territorio mexicano. En México las críticas al gobierno por esto se hacen en dos sentidos: 1) se colabora con Estados Unidos, a pesar de que este país a su vez también deporta gran cantidad de mexicanos, cifra que ha aumentado en el gobierno de Barack Obama, 2) hay

una falta de control gubernamental de las fronteras y rutas, lo cual favorece el negocio criminal de tráfico de personas, ya que las personas no dejan de cruzar, simplemente buscan nuevas opciones para hacerlo.

En América Central se transitó de conflictos militares a la expansión de problemáticas sociales y económicas; se vive hoy en día una grave crisis humanitaria, expresada visiblemente con la emigración hacia “el norte”, como se señaló en el apartado anterior. Una cadena de conflictos que coinciden en el tiempo, provoca efectos geopolíticos hacia México y Estados Unidos, cuyas políticas migratorias y de seguridad (ambas estrechamente vinculadas) se sostienen en esquemas de contención de flujos humanos, en vez de pretender esquemas de gestión, reinserción social y respeto de los derechos humanos (Ortiz, 2014).

Un estudio del origen y forma de reproducción de algunos de los agentes de la violencia social, las “maras” y “barras”, señalan que la situación de delincuencia y violencia se debe a la ausencia de instituciones gubernamentales y privadas que integren positivamente a los ciudadanos, principalmente a la niñez y la juventud. En otras palabras, a pesar de vivirse en lo formal bajo regímenes democráticos de gobierno, las estructuras de las administraciones públicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, carecen de presupuesto y proyectos educativos y de integración social. De esta forma, la opción de organización violenta en pandillas se presenta muchas veces como el único vínculo de identidad que poseen los jóvenes (Save-nije, 2009).

Si bien no existe una relación causal directa entre pobreza y violencia, esta

ecuación se presenta en urbes densamente pobladas, con áreas periféricas donde sus habitantes reciben muy pocos beneficios de las políticas gubernamentales, por lo que la sobrevivencia individual se realiza en un contexto que favorece la exclusión y ello lleva a la organización entre pares de grupos violentos. En Centroamérica esto es evidente en las áreas suburbanas de San Pedro Sula, Guatemala, San Salvador y Tegucigalpa. Así, la violencia es producto de la exclusión, más que de la pobreza (Fernández de Castro y Santamaría, 2007: 80). Esta exclusión también ha sido interpretada como fenómenos de “desorganización social” donde, precisamente eventos como las guerras civiles de los años ochenta, las elevadas migraciones de población masculina al exterior y a las ciudades principales, así como la ruptura familiar provocada por los conflictos y las migraciones, y los fenómenos naturales que se convierten en desastre, provocan la ruptura de la cohesión social y la desorganización de los núcleos sociales (Ingram y Curtis, 2015:261).

La tipificación de la exclusión en tres variables permite comprender este fenómeno.

En primer lugar, está la privación de los bienes económicos, como el difícil acceso a los sistemas productivos, mercantiles o financieros. En segundo lugar tenemos la privación socio-cultural, principalmente por la carencia de servicios de educación y salud, que impiden el desarrollo de la identidad social. Y en tercer lugar, la privación política, pues en contextos de marginalidad, aunque existan en lo formal condiciones en Centroamérica con las llamadas transiciones a la democracia, para las poblaciones viviendo en condiciones

de pobreza (más del 60 por ciento de la población) no es posible disfrutar de los derechos civiles, políticos y humanos, pues la participación política no es percibida como un medio para mejorar la calidad de vida de las personas (Save-nije, 2009: 35).

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), en el Informe *Women on the run*, de octubre de 2015, señala que esta crisis humanitaria en el Triángulo Norte de Centroamérica y en varias regiones de México presenta una tendencia ascendente, y sobre todo de personas vulnerables, como mujeres y menores. ACNUR sostiene que el gobierno de México no tiene una buena relación con asociaciones de la sociedad civil y religiosas que ayudan a migrantes, aunque este factor podría aliviar algunos de los elementos más graves de esta crisis, derivada de una escalada ascendente de violencia contra mujeres, niñas y niños en el corredor Centroamérica-México-Estados Unidos (ACNUR, 2015).

Sobre la implementación del Plan Frontera Sur desde julio de 2014, la mayoría de los análisis sostiene que el Plan, lejos de “disuadir” a los migrantes provenientes de Centroamérica, el efecto más marcado es un cambio en la forma de viajar. Ya es casi imposible hacerlo a través del tren conocido como “La Bestia”, por lo que ahora se emplean hasta embarcaciones pesqueras y transportes comerciales y de empresas certificadas, por ejemplo de productos agrícolas. Entre los equipos que Estados Unidos ha donado al gobierno de México para reforzar el Plan, están aquellos que si bien son eficaces en la Frontera Norte, no lo son en la sur; por ejemplo, las torres de vigilancia sirven en los desiertos del norte, pero no en las zonas selváticas

y arboladas del sur. Algo similar sucede con los identificadores biométricos, dado que los migrantes se dispersan más por la frontera sur. El programa cambió la forma de ubicar los “retenes” en las autopistas, de fijos a móviles, para tratar de detectar redes de traficantes con base en la “sorpresa”. Los cruces formales en la frontera México-Guatemala operan de forma similar antes de la implementación del Plan: los Centros de Atención Integral de Tránsito Fronterizo formados por SEGOB-INAMI, aduanas y fuerzas policiacas y militares. El resultado del Plan Frontera Sur es que de 2014 a 2015, aumentó en 70% el número de inmigrantes centroamericanos capturados y devueltos a sus países. La implementación del Plan Frontera Sur se hace en concordancia con la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica (CARSI, por sus siglas en inglés), que implementa Estados Unidos en la región (Olson y Zaino, 2015).

Desde el punto de vista de Estados Unidos, ya sea el problema de la migración o asuntos de seguridad como las pandillas y el narcotráfico se abordan asumiendo que Centroamérica y México son una unidad geopolítica. El lugar donde se potencian los conflictos fronterizos es la frontera sur de México. Estados Unidos identifica 350 cruces fronterizos ilegales (Meyer y Seelke, 2015: 11), por lo que es una frontera abierta. México a su vez en 2014 y 2015 reforzó los controles para la migración de forma intensa en parte en coordinación con Estados Unidos para evitar la llegada de más menores no acompañados a Texas (Seelke, 2015). Incluso el Departamento de Defensa de Estados Unidos tiene un programa de cooperación en la ciudad de Tecún Uman en Guatemala, para mejorar la vigilancia de la frontera con

México (Oak, 2015). De parte de Estados Unidos, ambos programas de cooperación, CARSI e Iniciativa Mérida son diseñados con contenidos complementarios. En el caso de CARSI, los 457 millones de dólares otorgados entre 2008 y 2015, se van a potenciar con una petición del presidente Obama de 286.5 millones de dólares (Meyer y Seelke, 2015: 3), mientras que para la Iniciativa Mérida se han gastado 2.5 billones de dólares entre 2008 y 2015. Estos esfuerzos en un inicio fueron para fortalecer el combate contra las pandillas y las organizaciones criminales (Seelke y Flinklea, 2016: 12). En los últimos años, el esfuerzo de Estados Unidos también incluye el control de la frontera sur de México:

Dentro del Pilar tres de la Iniciativa Mérida, se incluye el apoyo para asegurar las porosas e inseguras fronteras con Guatemala y Belice. Con el respaldo de Estados Unidos, el gobierno mexicano ha implementado un plan de seguridad en su frontera sur desde 2013 que incluye el establecimiento de 12 bases navales en los ríos que dividen las fronteras entre los países, y tres cordones de seguridad para vigilar las rutas a 100 millas de las fronteras de México y Guatemala y de México y Belice. (Seelke y Finklea, 2016: 20).

## Reflexión final

Al igual que en otras regiones del mundo donde se viven graves crisis que provocan oleadas masivas de migrantes y refugiados, en México, los países centroamericanos y otros países latinoamericanos hay una grave crisis de derechos humanos. Ésta es producto tanto de sectores de población que viven en extrema pobreza y buscan oportunidades dirigiéndose hacia el norte, como de fenómenos de violencia extendida y la existencia de territorios sin control

gubernamental donde dominan las pandillas y el crimen organizado. El objeto de estos migrantes es lograr “el sueño americano”, sin embargo, en Estados Unidos, los conceptos aperturistas y liberales están siendo cuestionados por oleadas políticas antiinmigrantes en muchos estados (como Arizona y Texas) y también en el nivel federal. Es un país de contradicciones, pues por un lado se observan lemas de “Migrants Welcome” y se escuchan afirmaciones de que la nación se configura por un *melting pot* de razas, lenguas, nacionalidades y religiones, y al mismo tiempo existen numerosos seguidores de posturas como las de Samuel Huntington, que alertan sobre el asalto que sufre la sociedad estadounidense. Asimismo, los distintos candidatos del Partido Republicano a la presidencia en alocuciones expresadas durante 2015 e inicios de 2016, han expresado su abierta hostilidad hacia musulmanes y latinos, postulando el levantamiento de muros para evitar el ingreso de más migrantes.

Tanto las precarias condiciones sociales y económicas como la violencia prevaeciente en los países de Centroamérica, principalmente en el Triángulo del Norte, indican que continuará la emigración de segmentos significativos de la población. En su paso por México, las violaciones a los derechos humanos y las agresiones hacia los migrantes han ido creciendo desde el año 2000, a la par de la ocupación de la actividad de tráfico de personas por grupos criminales como Los Zetas (CNDH, 2009). Sin duda la crisis más profunda de derechos humanos hacia los migrantes en tránsito hacia Estados Unidos fue la de San Fernando, Tamaulipas, en agosto de 2010. Desde este suceso el fenómeno ha cobrado relevancia obligando a los

gobiernos, principalmente al mexicano, a reconocer el problema e implementar acciones para evitar las agresiones hacia los migrantes, aunque los peligros hacia los migrantes continúan en las diversas rutas hacia Estados Unidos, y las medidas no han sido suficientes ni eficaces ya que se ha privilegiado la contención de la migración y no el combate a los grupos que cometen delitos contra los migrantes.

En los países de América Central, principalmente los del Triángulo Norte, la expulsión de población debido a la pobreza y la violencia no va a detenerse, pues no hay ningún cambio estructural que logre superar sus causas. En otras palabras, la violencia extendida impide el crecimiento económico de forma drástica en Centroamérica (PNUD, 2013). En el caso de México, se ha intensificado la colaboración con Estados Unidos para detener estos flujos en su territorio, sobre todo en la frontera con Guatemala y Belice. Tras darse el fenómeno de los migrantes no acompañados el gobierno de México implementó el Plan Integral Frontera Sur a mediados de 2014. Así como Guatemala, Honduras y El Salvador no logran detener la expulsión de población ni con reformas estructurales, ni con reformas institucionales en el sector seguridad, el gobierno de México, a pesar de gran cantidad de esfuerzos, no ha sido capaz de contener el crimen organizado; ni tampoco se ha erradicado la corrupción ni la extorsión a migrantes. Esto se debe a la falta de capacidad para controlar el comportamiento de los funcionarios desplegados en el territorio, sobre todo en las rutas de la migración y a la omisión de responsabilidades en las instituciones. A ello se suma que estas rutas coinciden con las rutas de las drogas y armas, lo que obs-

taculiza los esfuerzos gubernamentales.

Ante graves acontecimientos como el paso de los menores no acompañados se agregan fenómenos de tráfico y trata, así como semi-esclavitud y explotación sexual y laboral hacia las mujeres. Los organismos internacionales, múltiples agrupaciones de la sociedad civil y grupos religiosos han enfocado su atención en lo que sucede en México en las rutas de los migrantes. Tanto en Centroamérica como en México, los gobiernos aplican medidas de protección de migrantes, entre otras razones para no ser criticados, sea por omisión, o por colusión de funcionarios con los grupos criminales. Se han implementado importantes reformas legales, como la nueva Ley de Migración de 2011, que descriminaliza el hecho de que no estén documentados los migrantes. Sin embargo, tanto en los países de Centroamérica como en México, mientras no se observen reformas estructurales muy profundas en los organismos de seguridad de los gobiernos, castigando la corrupción de forma enérgica, los fenómenos criminales y de violaciones a los derechos humanos de los migrantes en tránsito seguirán persistiendo, a pesar de declaraciones y compromisos para combatirlas.

La geopolítica y la movilidad de población entre Centroamérica, México y Estados Unidos están íntimamente relacionadas. Estados Unidos es un país receptor de migrantes por la gran oferta de trabajo y por los salarios comparativamente más altos, lo que constituye un factor de atracción para mexicanos y centroamericanos. Sin embargo, en ese país hay un discurso “promigrante”, y una práctica “antiinmigrante”. Mientras que altos funcionarios del gobierno federal de ese país, desde el presidente Obama pregonan que la población mi-

grante no amenaza la seguridad, en la práctica las deportaciones de mexicanos y centroamericanos son las más elevadas en la historia. En México la brecha entre el discurso y la política migratoria realmente implementada es similar, con el agravante que toda la política de defensa de los ciudadanos mexicanos en Estados Unidos, no corresponde con la actitud hacia los ciudadanos centroamericanos y de otras nacionalidades. Por su lado, los gobiernos centroamericanos enfrentan esta situación con muy pocas herramientas a su disposición para solucionar esta crisis, por la debilidad de sus estructuras económicas y la fragilidad de sus instituciones de gobierno, migratorias y de seguridad.

## Referencias

- ACNUR  
(2015). *Women on the run. First hand accounts of refugees fleeing El Salvador, Guatemala, Honduras and Mexico*. Washington: ACNUR.
- Amnistía Internacional  
(2010). *Víctimas invisibles, migrantes en movimiento en México*. Consultado el 14 de noviembre de 2014 en <<http://goo.gl/dz8uCZ>>
- Animal Político  
(2015). *Programa Frontera Sur: una cacería de migrantes*. Consultado el 8 de enero de 2016 en <<http://www.animalpolitico.com/caceriademigrantes/index.html>>
- Annenberg Public Policy Center  
(2015). "By the Numbers: What You Need to Know About Syrian Refugees in the U.S." *FactCheck.org*. Consultado el 26 de noviembre de 2015 en <<http://www.factcheck.org/2015/11/facts-about-the-syrian-refugees/>>
- Armijo Canto, Natalia  
(2011). *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
- Armijo, Natalia, Raúl Benítez Manaut y Athanasios Hristoulas  
(2009). "Las 'Maras' y la seguridad del triángulo México-Estados Unidos-Centroamérica" En Carlos Barrachina (Coord.), *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*. México: Plaza y Valdés Editores y Universidad de Quintana Roo
- Armijo Canto, Natalia y Rodolfo Córdova Alcaraz  
(2015). "Migrantes indocumentados en tránsito por México, desafíos desde la ética y los derechos humanos", en *Perspectivas éticas de la seguridad ciudadana en Chile y México*, Alberto Hernández-Baqueiro y Andrés Suárez-González, coordinadores. México: Universidad Autónoma del Estado de México y Universidad Alberto Hurtado, Chile.
- Bada, Xóchitl, Jonathan Fox y Andrew Selee (Eds.)  
(2006). *Al fin visibles. La presencia cívica de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos*. Washington: Woodrow Wilson Center.
- Benítez Manaut, Raúl y Carlos Rodríguez Ulloa  
(2006). "Seguridad y Fronteras en Norteamérica: del TLCAN al ASPAN", en *Revista Frontera Norte*, No. 35, enero-junio de 2006. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Bustamante, Jorge  
(2009). *Informe del relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes*. Misión a México. Consejo de Derechos Humanos-Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/Add.2,2009.
- Cajina, Roberto y Lynda Orozco  
(2016). *Falacias y realidades de una crisis humanitaria y política. Menores centroamericanos que migran en busca del 'sueño americano*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Casillas, Rodolfo  
(2015). *La migración de algunos y la inseguridad de todos. Análisis y recomendaciones para pasar de la ficción al trato humanitario*. México: ITAM. Consultado el 15

- de enero de 2016 en <<http://migracionen-transito.org/itam-documento-de-trabajo-no-2-la-migracion-de-algunos-y-la-inseguridad-de-todos/>>
- CNDH  
(2009) *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, México, D.F., Junio 15 de 2009. <[www.cndh.org.mx/INFORMES/Especiales/infEspSecMigra.pdf](http://www.cndh.org.mx/INFORMES/Especiales/infEspSecMigra.pdf)>
- (2011), *Informe Especial de Secuestro a Migrantes*, México, CNDH. Consultado el 14 de junio de 2012 en <<http://www.cndh.org.mx/InfEspecialSecuestroMigrantes7.pdf>>
- Córdova Alcaraz, Rodolfo y Paulina Castaño Acosta  
(2015). *Migración, desarrollo y derechos humanos: la articulación como base para transformar la realidad social en América Latina y el Caribe*. Scalabrini International Migration Network, Migration and Development Civil Society Network. Consultado el 3 de diciembre de 2015 en <[http://madenetwork.org/sites/default/files/Informe%20Regional%20LAC%202015\\_final.pdf](http://madenetwork.org/sites/default/files/Informe%20Regional%20LAC%202015_final.pdf)>
- Domínguez, Rodrigo y Victoria Rietig  
(2015). *Migrants Deported From the United States and Mexico to the Northern Triangle. A Statistical and Socioeconomic Profile*. Washington: Migration Policy Institute. Consultado el 8 de enero de 2016 en <<http://www.migrationpolicy.org/research/migrants-deported-united-states-and-mexico-northern-triangle-statistical-and-socioeconomic>>
- Fernández de Castro, Rafael y Gema Santamaría  
(2007). “Desmystifying the Maras”. En *Americas Quarterly*. Otoño 2007.
- FundaUngo  
(2013a), *Atlas de la violencia en El Salvador (2009-2013)*, Fundaungo, San Salvador, noviembre de 2013.
- (2013b), *Atlas de la violencia en Honduras (2009-2012)*, Fundaungo, San Salvador, noviembre de 2013.
- (2014), *Atlas de la violencia en Guatemala (2009-2013)*, Fundaungo, San Salvador, 2014.
- (2015), *Evolución de los homicidios en El Salvador 2009-2015*, Colección Aportes, No. 2, FundaUngo, agosto de 2015.
- Gobierno Federal  
(2011). *Ley de Migración. Secretaría de Gobernación. México: Diario Oficial de la Federación*.
- González-González, Emilio  
(2015). “Humanitarian Crisis and Survival Migration in Central America’s Northern Triangle”. En *Stanford International Policy Review*. Vol. 2, Issue 1:27-42.
- González Velázquez, Eduardo  
(2011). *Frontera vertical. México frente a los migrantes centroamericanos*. México: Centro Universitario UTEG.
- Huntington, Samuel P.  
(2004). “The Hispanic Challenge”. En *Foreign Policy*, Nº 141:30-45, marzo-abril.
- Ingram, Mathew C. y Karise M. Curtis  
(2015). “Violence in Central America: A spatial view of homicide in the region, Northern Triangle, and El Salvador”. En Eric Olson (Ed.) *Crime and Violence in Central America’s Northern Triangle*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center.
- Knippen, José  
(2014). *Las incoherencias del Programa Frontera Sur*. México: Fundar. Consultado el 22 de noviembre de 2015 en <<http://fundar.org.mx/las-incoherencias-del-programa-frontera-sur/>>
- Meyer, Maureen  
(2011). *Un trayecto peligroso por México: violaciones a derechos humanos en contra de los migrantes en tránsito*. Washington: WOLA y ProDH.
- Meyer, Peter y Clare R. Seelke  
(2015). “Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress”, Congressional Research Service (CRS), Washington D.C., December 17, 2015.
- Murillo, Álvaro  
(2015). “La crisis migratoria cubana crea cisma en la unión centroamericana”. *El País*, 20

- de diciembre de 2015. Consultado el 4 de enero de 2016 en <[http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/19/america/1450547949\\_617569.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/19/america/1450547949_617569.html)>
- National Immigrant Justice Center  
(2016). "U.S. Government Recognizes that Families Fleeing Central America are Refugees". Chicago, 14 de enero de 2016. Consultado el 30 de enero de 2016 en <[http://immigrantjustice.org/press\\_releases/us-government-recognizes-families-fleeing-central-america-are-refugees](http://immigrantjustice.org/press_releases/us-government-recognizes-families-fleeing-central-america-are-refugees)>
- Oak, Gillian  
(2015). *Building the Guatemalan Interagency Task Force Tecún Umán. Lessons Identified*, Rand Corporation, Santa Monica.
- OIM  
(2014). *Hechos y cifras 2014*. OIM. Consultado el 31 de enero de 2016 en <http://oim.org.mx/hechos-y-cifras-2>
- Observatorio de Legislación y Política Migratoria  
(2015). "Centroamérica reclama a México respeto a derechos humanos." 30 de abril de 2015. México: COLEF y CNDH. Consultado el 8 de enero en <<http://observatoriocolef.org/Noticia/2092>>
- Ortiz-Ramírez, Luis Raúl  
(2014). "El migrante centroamericano de paso por México y los derechos humanos". En Juan Gabino González-Becerril, Bernardino Jaciel Montoya-Arce y Adán Barreto-Villanueva (Coord) *Hitos Demográficos del Siglo XXI: Migración Internacional*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Olson, Eric y Christine Zaino  
(2015). "The Central America Regional Security Initiative- Losing the Good Fight: When Good intentions are Not Enough", en Eric Olson (Ed.) *Crime and Violence in Central America's Northern Triangle*. Washington, D.C: Woodrow Wilson Center.
- Passel, Jeffrey S. y Roberto Suro  
(2005). "Rise, Peak and Decline: Trends in U.S. Immigration 1992 – 2004", *Hispanic Trends*, Pew Hispanic Center. Consultado el 23 de enero de 2016 en <<http://www.pewhispanic.org/2005/09/27/rise-peak-and-decline-trends-in-us-immigration-1992-2004/>>
- Pew Research Center  
(2015). "Foreign-born Share Among U.S. Hispanic Origin Groups, 2000-2013". En *Hispanic Trends*. Consultado el 23 de enero de 2016 en <[http://www.pewhispanic.org/2015/09/15/the-impact-of-slowing-immigration-foreign-born-share-falls-among-14-largest-us-hispanic-origin-groups/ph\\_2015-09-15\\_hispanic-origins-03-2/](http://www.pewhispanic.org/2015/09/15/the-impact-of-slowing-immigration-foreign-born-share-falls-among-14-largest-us-hispanic-origin-groups/ph_2015-09-15_hispanic-origins-03-2/)>
- PNUD  
(2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York.
- Reforma  
(2015a). "Llegan a Europa en 2015 un millón de migrantes". México, 23 de diciembre de 2015.
- (2015b). "Migran más cubanos y repararían a pocos". México, 31 de diciembre de 2015.
- Rojas Aravena, Francisco  
(2011). *Seguridad y crimen en Centroamérica, en Elementos para una agenda de profundización de la democracia en Centroamérica, Diálogo Subregional de los miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)*, FUNDAPEM: San José, Costa Rica. Consultado el 8 de enero de 2016 en <http://scm.oas.org/pdfs/2011/COSTARICA.pdf>
- Roseblum, Marc y Isabel Ball  
(2016). "Trends in Unaccompanied Child and Family Migration from Central America", *Migration Policy Institute*, Fact Sheet, January 2016.
- Rudolph, Christopher  
(2006). *National Security and Immigration. Policy Development in the United States and Western Europe since 1945*. Stanford: Stanford University Press.
- Savenije, Wim  
(2009). *Maras y Barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica*. San Salvador: FLACSO.

- Seelke, Clare R.  
(2015). "Mexico's Recent Immigration Enforcement Efforts", June 25, 2015 Washington D.C. <<http://if.pennyhill.com/mexicos-recent-immigration-enforcement-efforts-if10215/>>
- Seelke, Clare R. y Kristin Finklea  
(2016). "U.S.-Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond", Congressional Research Service (CRS), Washington D.C., January 15, 2016.
- Silva Hernández, Aida  
(2015). "Estrategias de tránsito de adolescentes centroamericanos independientes: enfrentando la frontera vertical en México". En *REHMU, Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*. Vol. 23, N° 44. Consultado el 28 de enero de 2016 en: <<http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004407>>
- Telemundo*  
(2016). "Niños custodiados por traficantes de humanos". 29 de enero de 2016. Consultado el 31 de enero de 2016 en <<https://www.telemundo.com/noticias/2016/01/29/ninos-inmigrantes-custodiados-por-trafficantes-de-humanos>>
- Ting, Jan. C.  
(2006). "Immigration and National Security", *Orbis*, Winter.
- Ting, Jan C  
(2011). "Downsides of High Immigration", *The New York Times*, October 16, 2011: <<http://www.nytimes.com/roomfordebate/2011/10/16/fewer-babies-for-better-or-worse/downsides-of-high-immigration>>
- Valencia, Roberto  
(2015). "La tasa de homicidios en El Salvador supera a la de Honduras", en *El Faro*, 19 de agosto de 2015. Consultado el 13 de enero de 2016 en <<http://www.elfaro.net/es/201508/noticias/17286/La-tasa-de-homicidios-de-El-Salvador-supera-a-la-de-Honduras.htm>>

## “DEVASTACIÓN” DE DEMOCRACIA EN LA SOCIEDAD DE MERCADO

José Sánchez-Parga



Mientras que la democracia liberal podía gobernar sus tensiones y contradicciones internas (libertad vs. igualdad, orden vs. conflicto, participación social vs. representación política), en la democracia neoliberal moderna, por el contrario, el mercado devasta no solo los valores y principios de la democracia sino también sus instituciones, transformando al ciudadano en consumidor, el *homos politicus* en *homos economicus*, “des-sociando” la sociedad y proyectando en el futuro no un régimen político sino un sistema totalitario. El concepto de devastación (Veröderung), con el Marx designa el proceso de “destrucción productiva” (Schumpeter) propio del desarrollo capitalista, explica también la progresiva desconsolidación y deslegitimación de la democracia y su estado actual en la sociedad de mercado.

# Inmigración de menores centroamericanos y reacciones en Estados Unidos<sup>1</sup>

Luis A. Romero y Néstor Rodríguez<sup>2</sup>

*Los flujos migratorios de menores centroamericanos hacia Estados Unidos se han incrementado notablemente. En respuesta, el gobierno norteamericano privilegia los centros de detención y la deportación. Si bien hay corrientes de opinión y organizaciones que respaldan a los niños inmigrantes, se han incrementado los movimientos que rechazan a estos niños inmigrantes.*

## Introducción

**E**n 2014 el gobierno estadounidense declaró una crisis humanitaria cuando más de 68 mil mujeres con niños y más de 68 mil menores no acompañados cruzaron la frontera México-Estados Unidos. Se trataba de una ola de migración indocumentada que llegaba principalmente de Centroamérica, en particular de El Salvador, Guatemala y Honduras. El gobierno y sectores de la población estadounidense reaccionaron como si los migrantes centroamericanos constituyeran un fenómeno nuevo, pero la inmigración centroamericana ya se había establecido por más de tres décadas (Rodríguez 1987). Lo nuevo era la rapidez con la que crecía el número de mujeres con niños y de menores migrantes no acompañados por adultos. Por primera vez, en 2014 la patrulla fronteriza de Estados Unidos aprehendió a

más centroamericanos que mexicanos por cruzar la frontera sin visas.

Lo sucedido en 2014 con la llegada de una ola de migrantes centroamericanos, incluyendo a niños y niñas, fue un cambio en la historia de inmigración en el suroeste del país en donde por más de un siglo los mexicanos dominaban los flujos migratorios en esta región que fue parte del territorio de México (Massey et al. 2003). El hecho de que la patrulla fronteriza de Estados Unidos arrestara a más indocumentados centroamericanos que mexicanos en 2014 indicó que la inmigración cambiaba, y que en el nuevo escenario, los centroamericanos tomaban un papel más importante, o incluso preponderante, en la historia de inmigración en la región suroeste. Este cambio fue más claro con el anuncio de que la inmigración mexicana en Estados

---

1 The University of Texas at Austin.

2 Le damos las gracias a María Dolores París Pombo por su apoyo en la producción de este artículo.

Unidos disminuía y más migrantes mexicanos regresaban a México de los que emigraban (González-Barrera 2015).

Aunque la inmigración centroamericana había comenzado con cantidades de miles de inmigrantes por año desde la década de 1970, las políticas de control fronterizo buscaban principalmente frenar los flujos indocumentados de mexicanos. El cambio de 2014, con la llegada masiva de centroamericanos a la frontera suroeste de Estados Unidos puso este flujo en el centro de la discusión sobre la política fronteriza. Mucho se había estudiado y publicado en Estados Unidos por sociólogos, economistas y otros analistas sobre la inmigración mexicana, pero en comparación, mucho menos se había investigado sobre la inmigración de centroamericanos, que por décadas representó un porcentaje menor a la mexicana. En este texto se presenta información sobre las reacciones en Estados Unidos frente al desarrollo de la inmigración centroamericana. El texto también presenta un perfil de los menores migrantes centroamericanos que llegaban a los Estados Unidos durante el periodo de las guerras civiles y otros conflictos sociales en Centroamérica, en los ochenta y los principios de noventa. El perfil incluye un análisis de eventos potencialmente traumáticos que vivieron los niños, niñas y adolescentes en sus países de origen en el contexto de los conflictos armados y durante la migración a Estados Unidos.

Los problemas que existían con los menores no acompañados de Centroamérica en los 1980s existen en esta última ola de inmigración también. Posteriormente, se encuentran detenidos en instalaciones que los tratan como criminales a diferencia de los niños que han sufrido un trauma. El tratamiento en es-

tas instalaciones es insuficiente y tiene la potencial de reproducir el trauma que estos niños inmigrantes han experimentado. Igualmente, esta nueva ola de menores no acompañados se ha enfrentado con movimientos sociales que se oponen a la llegada de estos menores en sus comunidades y en los Estados Unidos en general. Mientras que los movimientos en contra de los inmigrantes no son nuevos en la historia de Estados Unidos, este movimiento se destaca por protestar la entrada de los niños que vienen de situaciones peligrosas –algo que está en contradicción con la forma en que los niños son considerados como clase protegida en otros contextos. Estas organizaciones de movimientos sociales se extienden a nivel nacional como a nivel local en la oposición a la entrada de los niños de inmigración. Lo que sigue en este texto es una discusión de los niños no acompañados de inmigración que entraron en los EE.UU. en la década de 1980 y en la época contemporánea y las reacciones que el gobierno de Estados Unidos y grupos cívicos sociales tenían a su llegada.

### **Reacciones estadounidenses a la inmigración de centroamericanos**

Dos niveles contextuales marcan el inicio de la migración de niñas, niños y adolescentes centroamericanos no acompañados durante la década de 1980. El primero es la intervención de Estados Unidos en las guerras civiles en Centroamérica, el segundo es el establecimiento de la migración indocumentada desde la década anterior. Ambos niveles jugaron un papel importante sobre la conceptualización y la reacción de diferentes sectores de la sociedad estadounidense acerca de la inmigración centroamericana y de menores no acompañados.

**Cuadro 1**  
**Inicio de ola de inmigración centroamericana en Estados Unidos, 1976-1985\***

Año	Salvadoreños		Guatemaltecos	
	Admitidos con visa	Migrantes indocumentados aprehendidos	Admitidos con visa	Migrantes indocumentados aprehendidos
1976	2.363	2.430**	1.970	1.271**
1977	4.426	7.896	3.599	5.093
1978	5.826	8.968	3.996	4.089
1979	4.479	11.414	2.583	4.421
1980	6.101	11.792	3.751	3.785
1981	8.210	15.940	3.928	4.182
1982	7.107	14.078	3.633	3.994
1983	8.596	16.667	4.090	4.949
1984	8.787	18.957	3.937	4.956
1985	10.156	17.066	4.389	6.624

Fuente: US Immigration and Naturalization Service (INS), *Statistical Yearbooks*, 1976-1985.

\* El inicio de la ola de inmigración es dominada por salvadoreños y guatemaltecos. En 1987, el INS empieza dar cifras de hondureños y nicaragüenses aprehendidos. La cifras de aprehendidos originarios de Belice se dan antes de 1987 pero son cantidades pequeñas y combinadas con migrantes aprehendidos originarios del Caribe.

\*\* Estimación usando cifras de deportados por entrar sin visas.

A partir de 1977, cuando empezó a crecer la inmigración centroamericana, dominada por salvadoreños y guatemaltecos (ver cuadro 1), grupos religiosos, defensores de derechos humanos y activistas comunitarios la consideraron como producto de la intervención estadounidense en los conflictos centroamericanos (Davidson 1988; Coutin 1993). Según este sector, los flujos de centroamericanos estaban constituidos por refugiados que debían recibir asilo por parte del gobierno estadounidense ya que habían sido víctimas de los mismos gobiernos autoritarios en Centroamérica apoyados por Estados Unidos, con el argumento de luchar contra el avance del comunismo internacional en la región.

Para el sector progresista (y en parte el izquierdista), los migrantes centroamericanos no eran inmigrantes económicos sino “refugiados políticos” (Davidson 1988). Desde esta perspectiva, algunos activistas religiosos fundaron lo que llegó a ser conocido como el Movimiento Santuario en el suroeste de Estados Unidos, especialmente en áreas de la frontera.

El movimiento santuario en Arizona, Texas, y en otras áreas de la frontera México-EEUU movilizó recursos y gente para transportar y dar hospedaje a los centroamericanos que llegaban, o para llevarlos desde la frontera hasta ciudades del interior del país (Davidson, 1988). Los participantes del movimiento también organizaban presentaciones para grupos religiosos y de activistas en donde los refugiados daban testimonio de la represión política implementada por los gobiernos autoritarios apoyados por Estados Unidos. Así como creció el flujo de centroamericanos en los ochenta, también creció el número de centros organizados para ayudarles con hospedaje, información y contactos con abogados de inmigración (Coutin, 1993). Los organizadores de los centros de apoyo operaban con conceptos colectivos como “comunidades de base” y teología de la liberación. En Texas, algunos de estos centros fueron Casa Óscar Romero y Proyecto Libertad en las ciudades fronterizas de San Benito y Harlingen, y Casa Juan Diego y

Comunidad Óscar Romero en Houston (Rodríguez, 1987). Los centros tuvieron un papel importante en ayudar a miles de migrantes centroamericanos a establecerse en Estados Unidos lo mejor posible, ya que muy pocos venían con visas.

Aunque la migración de menores existió desde el inicio de la ola, no hubo un acercamiento especial a estos niños, niñas y adolescentes por parte de los activistas del movimiento santuario en los estados fronterizos de Estados Unidos. Una razón de ello fue que los menores migrantes simplemente no eran particularmente visibles o no se distinguían del resto del flujo migratorio centroamericano. Además, las prioridades políticas del movimiento santuario consistían en organizar presentaciones por parte de los refugiados al público estadounidense sobre la represión política, las matanzas y otras formas de destrucción causadas por las fuerzas militares apoyadas por Estados Unidos. Pero en donde los menores migrantes centroamericanos sí fueron un foco de preocupación fue en los centros de apoyo para centroamericanos que se organizaron en México, especialmente en ciudades fronterizas en el norte del país. Sacerdotes y monjas católicas y laicos, y defensores de derechos humanos organizaron centros de apoyo como Casa Nazareth en Nuevo Laredo, que dieron (y siguen dando) hospedaje a miles de menores centroamericanos en las rutas migratorias de tránsito por México (Jonas y Rodríguez, 2014).

En contraste con la reacción del sector progresista que percibía la llegada de centroamericanos a Estados Unidos como un flujo de refugiados, el sector conservador, que estaba a favor de las políticas de intervención militar en Centroamérica, consideró la inmigración

centroamericana como la expansión de migración indocumentada de trabajadores mexicanos que se habían establecido desde décadas (Jonas y Rodríguez 2014). El sector conservador y pro-intervencionista en Centroamérica veía a los centroamericanos como migrantes económicos indocumentados. Para el gobierno del Presidente Reagan (1981-1989) no era suficiente con caracterizar a los centroamericanos como migrantes económicos, sino que llegaban a señalarlos como oportunistas y peligrosos izquierdistas, es decir, hacían todo lo posible para que el público estadounidense no los percibiera como refugiados de la política de intervención de Reagan (Jonas y Rodríguez 2014).

El sector conservador, igual que el sector progresista, no tuvo una actitud diferenciada hacia los menores migrantes centroamericanos. Las autoridades de la administración de Reagan veían a estos niños, niñas y adolescentes simplemente como parte de una ola de migración centroamericana indocumentada. Como los conservadores estaban en el poder, pudieron actuar según sus criterios y rechazaron casi completamente las miles de peticiones de asilo entregadas por centroamericanos (Gzesh 2006; Jonas y Rodríguez 2014). En los ochentas, las cifras de asilo otorgado a salvadoreños y guatemaltecos nunca representó más de dos o tres por ciento de las solicitudes de asilo. Además, el gobierno de Reagan no podía dar asilo a los centroamericanos y seguir con la política de intervención en Centroamérica porque el Congreso estadounidense había prohibido asistir a Estados que violaban los derechos humanos.

A fines de la década de 1980, algunos trabajadores sociales y otros profesionistas de organizaciones religiosas

o no lucrativas que alojaban a niños y niñas centroamericanos detenidos por autoridades migratorias, empezaron a prestar atención a la situación de estos menores migrantes. Debido a que estas organizaciones estaban en contacto directo con los menores migrantes centroamericanos detenidos, eran conscientes de las características especiales de esta población y observaban cómo por momentos se incrementaba el número de menores migrantes detenidos. Además, muchos de estos trabajadores sociales y profesionistas (pero no todos) tenían una perspectiva humanitaria que los llevaba a contactar a investigadores como sociólogos, psicólogos, trabajadores de salud pública, y abogados de migración, para darles a conocer los problemas sufridos por los niños centroamericanos en detención.

### **Perfil de los menores migrantes centroamericanos y eventos de trauma en la migración**

En 1990 se llevó a cabo un estudio exploratorio con menores migrantes de Centroamérica que estaban en centros de detención en un área fronteriza de Texas llamada el *Lower Rio Grande Valley* (Rodríguez y Urrutia-Rojas 1990). En los ochenta, la patrulla fronteriza de los Estados Unidos empezó a aprehender a miles de niños, niñas y adolescentes migrantes originarios de Centroamérica por cruzar la frontera sin visa, y el gobierno contrató a agencias no-lucrativas o a grupos privados de trabajadores sociales para administrar los sitios de detención para menores. El gobierno estadounidense arrestaba a los niños y luego los llevaba a lugares de detención en donde agencias o grupos no lucrativos o privados se encargaban de administrar el lugar y el proceso de detención.

Es decir, el gobierno no tenía centros propios para detener a los menores por largos periodos. En el Lower Rio Grande Valley, algunos sitios de detención eran casas grandes de narcotraficantes que habían sido arrestados y cuyas propiedades habían sido decomisadas por el gobierno federal porque se habían adquirido con dinero ilícito.

Con permiso del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS por sus siglas en inglés), un equipo de sociólogos, psicólogos y de trabajadores de salud pública organizó una investigación sobre los menores centroamericanos detenidos en un centro (la casa de un exnarcotraficante) en el Lower Rio Grande Valley. La meta del estudio era 1) sacar una muestra al azar a partir de los archivos, de los niños y niñas detenidos en el centro el año anterior (1989) para construir un perfil demográfico, 2) desarrollar una muestra de los menores que se encontraban en el centro para determinar los eventos de peligro que habían experimentado en sus países de origen, durante la migración a Estados Unidos, y después de llegar al país, y 3) realizar pruebas del síndrome de Trastorno de Estrés Postraumático (TEPT) en una muestra de niños, niñas y adolescentes detenidos en el centro. El equipo de investigadores diseñó el cuestionario para entrevistar a los menores seleccionados en la muestra sobre eventos potencialmente traumáticos, tradujo dos instrumentos de investigación (cuestionarios) del inglés al español, e hizo pruebas para validar los instrumentos en español. Una universidad de Texas en donde trabajaban miembros del equipo de investigación repasó y aprobó el protocolo para que se ajustara a las reglas de protección de sujetos humanos (Rodríguez y Urrutia-Rojas 1990).

Cuadro 2 Distribución de edad							
Género	Años de edad						
	12 y menos	13	14	15	16	17	n
Niño	42 (4%)	27 (3%)	61 (6%)	176 (18%)	315 (31%)	386 (38%)	1,007 (100%)
Niña	30 (12%)	6 (2%)	9 (4%)	43 (17%)	83 (33%)	81 (32%)	252 (100.0%)

Fuente: Rodríguez y Urrutia-Rojas (1990).

### Características Demográficas

De los 1,259 menores que habían sido detenidos en el centro en 1989, la distribución por país de origen fue la siguiente: El Salvador, 35.2%, Guatemala, 17.9%, Honduras, 17.3%, y Nicaragua, 29.6%. El cuadro 2 presenta la distribución por edad de los menores detenidos ese año.

Para analizar el motivo de la migración, se sacó una muestra al azar entre los 1,259 expedientes de menores detenidos en 1986. El cuadro 3 presenta la distribución del motivo de la migración por país de origen. Según Rodríguez y Urrutia-Rojas (1990), los hombres me-

nores señalaron el conflicto político tres veces más que las mujeres; algunos de los varones habían sido reclutados forzadamente por el ejército y habían emigrado para escapar de la violencia causada por la guerra. Ocho de cada diez menores en detención declararon tener familiares en Estados Unidos, y aproximadamente dos tercios declararon que sus familiares en Estados Unidos los estaban esperando. La mitad de los menores tenían menos de seis años de escolaridad.

### Eventos potencialmente traumáticos

La migración indocumentada suele recorrer rutas peligrosas. Como los migrantes indocumentados viajan fuera de la ley, es decir sin visas para transitar de manera regular, diversos actores sociales (criminales, bandidos, policías, etcétera) los esperan para asaltarlos, violarlos, robarlos, secuestrarlos y matarlos (Rodríguez, 2007). La migración indocumentada es peligrosa para los adultos, y aún más peligrosa para los menores de edad.

Cuadro 3 Motivo de la migración								
	Conflicto Político	Problema Económico	Político y Económico	Reunirse con la familia	Aventura	Educación	Problemas con la familia o los vecinos	n
El Salvador	35 (44%)	25 (32%)	10 (13%)	2 (3%)	0 (0%)	5 (6%)	2 (3%)	79 (101%)
Guatemala	11 (24%)	20 (44%)	5 (11%)	2 (4%)	1 (2%)	5 (10%)	2 (4%)	46 (99%)
Honduras	7 (14%)	27 (53%)	6 (12%)	6 (12%)	0 (0%)	5 (10%)	0 (0%)	51 (101%)
Nicaragua	27 (44%)	14 (23%)	4 (6%)	8 (13%)	0 (0%)	9 (14%)	0 (0%)	62 (100%)
N	80 (34%)	86 (36%)	25 (10%)	18 (8%)	1 (0%)	24 (10%)	4 (2%)	238 (100%)

Fuente: Rodríguez y Urrutia-Rojas (1990).

**Cuadro 4**  
**Experiencias ante diferentes eventos potencialmente traumáticos**

Número de eventos diferentes	Número de menores	Porcentaje	Porcentaje acumulativo
0	4	3.0	3.0
1	2	105	4.5
2	4	3.0	7.5
3	3	2.3	9.8
4	2	1.5	11.3
5	11	8.3	19.5
6	11	8.3	27.8
7	13	9.8	37.8
8	7	5.3	42.9
9	12	9.0	51.9
10	9	6.8	58.6
11	10	7.5	66.2
12	13	9.8	75.9
13	4	3.0	78.9
14	6	4.5	83.5
15	2	1.5	85.0
16	4	3.0	88.0
17	3	2.3	90.2
18	7	5.3	95.5
19	1	0.8	96.2
20	2	1.5	97.7
21	1	0.8	98.5
27	2	1.5	100.0
Total	133	100.0	

Fuente: Rodríguez y Urrutia-Rojas (1990).

La investigación sobre los niños y niñas centroamericanos en detención trató de medir la cantidad de peligros *diferentes* (y no la frecuencia de los peligros) que sufrieron los menores desde Centroamérica hasta llegar a Estados Unidos.

El estudio se basó en un cuestionario sobre eventos potencialmente traumáti-

cos que se aplicó a una muestra de 133 menores (104 varones y 29 mujeres) en el centro de detención, durante el verano de 1990. El cuestionario tenía tres partes: eventos en el país de origen (en el contexto de guerra o conflicto social); eventos durante la migración (especialmente por el largo camino en México); y eventos después de cruzar a Estados Unidos. Por ejemplo, la lista de eventos incluía los siguientes: país de origen—herido, casa o escuela atacada, padre asesinado, reclutado forzosamente por grupo armado/militar, etcétera; durante la migración—atacado/golpeado, violado, robado, hambre por días, secuestrado, cada de un tren, etcétera; y en los Estados Unidos—atacado, hambre por días, secuestrado, prostitución, etcétera (Rodríguez y Urrutia-Rojas 1990).

En el estudio se usó el concepto de “eventos potencialmente traumáticos” porque las personas no reaccionan igual al mismo evento. Por ejemplo, algunas personas pueden reaccionar inmediatamente con gran temor o susto cuando se ven amenazadas por personas armadas, y el impacto emocional del evento puede durar largo tiempo (semanas o meses), pero otras personas en la misma

situación pueden tener un impacto mínimo y solamente en el momento del evento. También, es posible que algunas personas no tienen síntomas de un evento traumático hasta años después.

El Cuadro 4 presenta los resultados de la investigación sobre la experiencia de los menores en detención ante diferentes eventos potencialmente traumáticos.

Se trata del total de eventos diferentes que vivieron los menores en el país de origen, durante la migración y después de llegar a Estados Unidos. Cabe señalar que las cifras del Cuadro 4 se refieren al total de eventos diferentes y no a la frecuencia de eventos, que puede ser una cantidad mayor.

El promedio de diferentes eventos en el Cuadro 4 es 9.8, aunque cuatro menores en la muestra no pasaron por ningún evento y uno reporta 27 diferentes eventos. El 48% de los hombres y 45% de las mujeres reportaron haber experimentado 10 ó más eventos diferentes. Por país de origen, los reportes de 10 ó más eventos diferentes eran los siguientes: El Salvador, 45%; Guatemala, 44%; Honduras, 52%, y Nicaragua, 58%. Como los datos son de una muestra, se hizo un análisis de diferencia significativa por género y por país de origen; los resultados indicaron que no había diferencia significativa entre los géneros o países de origen, es decir, todos los menores no acompañados vivieron igualmente eventos de peligro. El hallazgo de que los menores reportaron promedios de 3.8 eventos diferentes en el país de origen y 3.9 eventos diferentes durante la migración indica que para los niños, niñas y adolescentes centroamericanos la migración indocumentada equivalía a vivir en una zona de guerra, ya que todos venían de regiones con guerras civiles u otros conflictos sociales (Rodríguez y Urrutia-Rojas 1990).

### **Pruebas de Trauma**

El estudio con los menores centroamericanos en detención se llevó a cabo mediante dos pruebas establecidas para medir el TEPT, que se presenta con síntomas serios causados por un trauma (como pesadillas acerca del evento traumáti-

co, ideación intrusiva relacionada con el trauma en la vida cotidiana, etcétera). Las pruebas se hicieron con una muestra de 60 menores en el centro de detención. Las dos pruebas que se usaron fueron versiones traducidas al español del Minnesota Multiphasic Personality Inventory (MMPI) y de la escala Mississippi Combat Related PTSD. De los 60 menores a los que se les aplicó la prueba de TEPT, 11 (18%) demostraron suficientes condiciones de síntomas que indicaron la presencia de TEPT. El porcentaje de 18% es normal para grupos que pasan por condiciones de peligro grave, como soldados en combate. Además, muchos menores que no pasaron el criterio clínico de TEPT reportaron sin embargo que habían tenido síntomas psicológicos relacionados con los eventos traumáticos: *flashbacks* (escenas retrospectivas del evento traumático) (45%), pesadillas (22%), entumecimiento emocional (45%), pensamientos intrusivos (28%), y depresión (38%) (Rodríguez y Urrutia-Rojas 1990).

El estudio analizó las relaciones estadísticas entre los síntomas indicados por las dos pruebas (MMPI y la escala Mississippi) y las frecuencias de eventos diferentes reportados. Este análisis demostró que existen correlaciones significativas entre los síntomas de trauma y los eventos potencialmente traumáticos reportados en relación de la migración (sin visa), pero no existen correlaciones entre los síntomas y eventos reportados en relación al país de origen o después de llegar a Estados Unidos (Rodríguez y Urrutia-Rojas 1990).

Los resultados del estudio exploratorio con menores centroamericanos en un centro de detención en el Lower Rio Grande Valley indicaron que la migración indocumentada de niños, niñas

era muy peligrosa, y causaba problemas psicológicos serios para los menores migrantes no acompañados. Después del estudio, hubo un esfuerzo para promover que el gobierno estadounidense ofreciera ayuda médica a los menores detenidos que habían sufrido traumas, pero el gobierno rechazó la propuesta. Los peligros de la migración indocumentada de menores migrantes crecieron en los noventa y en los 2000. Con los años, aumentó la criminalidad, la presencia de pandillas, carteles y autoridades corruptas que victimizan a los menores migrantes.

La siguiente sección describe la más reciente ola de menores no acompañados, las condiciones de su detención y la reacción en los Estados Unidos contra menores migrantes de Centroamérica que llegan a los Estados Unidos. Al final de la primera década de siglo veintiuno, el pueblo estadounidense se encuentra dividido sobre políticas de inmigración con sentimientos fuertes entre los que desean políticas progresistas y los que desean políticas duras para terminar con la migración indocumentada, incluso con los menores migrantes.

### **La ola contemporánea de los niños inmigrantes no acompañados**

#### ***Demografía de los menores no acompañados en la época contemporánea***

La década de 2010 vio el regreso de los menores no acompañados procedentes de Centroamérica. En particular, el año 2014 fue significativo para menores inmigrantes entrando a los Estados Unidos. En este año, el caso de menores no acompañados fue reintroducido al clima migratorio con la entrada de 68.500 niños de Centroamérica y México en esta época reciente (Kandel y Seghetti 2015).

Legisladores, ciudadanos y activistas siempre han debatido cómo manejar a los inmigrantes antes de que este grupo de niños inmigrantes entre a los Estados Unidos, pero el aumento de los niños no acompañados ha reintroducido preguntas sobre el humanitarismo, la vigilancia fronteriza y el estado de derecho. La mayoría de los menores no acompañados detenidos por *US Customs and Border Protection* (CBP), el Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos, en esta época son de El Salvador, Guatemala, Honduras y México. Mientras que los niños mexicanos aprehendidos disminuyeron entre los años fiscales 2013 y 2014, un aumento espectacular de los tres países de Centroamérica se produjo durante este tiempo. El Cuadro 5 muestra que los niños no acompañados de El Salvador aumentaron de 5.990 en el año fiscal 2013 a 16.404 en el año fiscal 2014. Del mismo modo, hubo un aumento en los niños guatemaltecos detenidos (de 8.068 a 17.057) y un aumento de niños hondureños detenidos (de 6.747 a 18.244) entre los años fiscales 2013 y 2014. Estas cifras son aún más sorprendentes si se comparan con la de 2009. Los Estados Unidos detuvo a 1.221, 1.115 y 968 niños de El Salvador, Guatemala y Honduras, respectivamente, en 2009. Esto representa un aumento de 1.243% de menores salvadoreños, un aumento de 1.430% de menores guatemaltecos y aumento de 1.785% de menores hondureños detenidos entre los años 2009 y 2014.

En el año fiscal 2015, el número de niños inmigrantes de El Salvador, Guatemala y Honduras disminuyó, como se demuestra en el cuadro 5. A través de estos tres países, cada uno vio una reducción cerca de 4.000 niños inmigrantes que fueron detenidos. Esto fue en

<b>Cuadro 5</b>								
<b>Los niños no acompañados detenidos, años fiscales 2009-2016*</b>								
<b>País</b>	<b>Año Fiscal 2009</b>	<b>Año Fiscal 2010</b>	<b>Año Fiscal 2011</b>	<b>Año Fiscal 2012</b>	<b>Año Fiscal 2013</b>	<b>Año Fiscal 2014</b>	<b>Año Fiscal 2015</b>	<b>Año Fiscal 2016**</b>
<b>El Salvador</b>	1.221	1.910	1.394	3.314	5.990	16.404	9.389	3.192
<b>Guatemala</b>	1.115	1.517	1.565	3.835	8.068	17.057	13.589	3.614
<b>Honduras</b>	968	1.017	974	2.997	6.747	18.244	5.409	1.674
<b>México</b>	16.114	13.724	11.768	13.974	17.240	15.634	11.012	1.965

Fuente: US Customs and Border Protection (2014; 2015a; 2015b).

\* El año fiscal 2009 comenzó 01 de octubre 2008 y terminó 30 de septiembre 2009; el año fiscal 2010 comenzó 1 de octubre 2009 y terminó 30 de septiembre de 2010; el año fiscal 2011 comenzó 1 de octubre 2010 y terminó 30 de septiembre 2011; el año fiscal 2012 comenzó 01 de octubre 2011 y terminó 30 de septiembre 2012; el año fiscal 2013 comenzó 01 de octubre 2012 y terminó 30 de septiembre 2013; el año fiscal 2014 comenzó 01 de octubre 2013 y terminó el 30 de septiembre de 2014. El año fiscal 2015 comenzó 01 de octubre 2014 y terminó el 30 de septiembre de 2015.

\*\*El año fiscal 2016 es incompleta porque los datos representan 01 de octubre 2015 a 30 noviembre 2015.

<b>Cuadro 6</b>		
<b>Aumentos en menores cruzando la frontera de México-EEUU, años fiscales 2013 y 2014*</b>		
<b>Edad</b>	<b>Año Fiscal 2013</b>	<b>Año Fiscal 2014</b>
5 años o menos	283	785
6-12 años	3.162	6.675
13-17 años	35.214	39.472

Fuente: Pew Research Center (Krogstad, Gonzalez-Barrera and Lopez 2014).

\* El año fiscal 2013 comenzó 01 de octubre 2012 y terminó 30 de septiembre 2013; el año fiscal 2014 comenzó 01 de octubre 2013 y terminó el 30 de septiembre de 2014.

contraste con las proyecciones del año fiscal 2015, en el que el CBP comenzó a trabajar con otras agencias en la espera para gestionar un número similar de niños inmigrantes detenidos (DHS Press Office 2014). Sin embargo, estas cifras no son indicativas de lo que vendrá en el año fiscal 2016. Mientras que muchos vieron el año fiscal 2015 como una señal de la reducción en los niños inmigrantes de Centroamérica, los acontecimientos recientes muestran que esto es incorrecto. En diciembre de 2015, los niños no acompañados están cruzando la frontera en grandes cantidades, lo que podría conducir a una crisis similar que

los EE.UU. presenció en 2014 (Markon y Partlow 2015). Hubo más de 10,500 niños no acompañados que cruzaron la frontera en octubre y noviembre de 2015, un incremento del 106% respecto al mismo período de tiempo hace un año (Markon y Partlow 2015).

Igual que en las décadas 1970s y 1980s, la presencia de niños inmigrantes de 12 años o menos que cruzan la frontera entre Estados Unidos y México complica el panorama de la inmigración. Según el *Pew Research Center*, las aprehensiones de los menores no acompañados cuyas edades eran de 5 años menos aumentó de 283 en el año fiscal 2013 a 785 en el año fiscal 2014 y los menores de edades entre 6 a 12 años aumentó de 3.162 en el año fiscal 2013 a 6.675 en el año fiscal 2014, demostrado en cuadro 6 (Krogstad, Gonzalez-Barrera y Lopez 2014). Esto representa un aumento del 117% de los menores no acompañados mayores de 12 años o menos desde el año fiscal 2013 al año fiscal 2014.

Sin embargo, entendiendo las tendencias generales de la migración y el número de niños que emigran a los EE.UU.

no explica por qué menores migran en el primer lugar. De manera similar a los patrones de migración de adultos, hay varias razones para la migración infantil. El UNHCR, *United Nations High Commissioner for Refugees* (el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), realizó un estudio sobre los niños inmigrantes no acompañados y separados. Entrevistaron a 404 niños de El Salvador, Guatemala, Honduras y México entre las edades de 12 y 17 años que entraron a los EE.UU. después de septiembre de 2011<sup>3</sup> (UNHCR 2014a). Sus hallazgos informan que, “no menos del 58% de los 404 niños entrevistados fueron desplazados por la fuerza porque han padecido o enfrentan daños que indicaban una necesidad real o potencial para la protección internacional” (UNHCR 2014b).

Entre las principales razones de la migración infantil es la violencia en el hogar y en la sociedad en general, sobre todo de las pandillas (Robles 2014; UNHCR 2014b). Según unos informes, los niños a menudo son asesinados por negarse a unirse a pandillas o por la violencia policial que quieren “limpiar las calles por cualquier medio posible” (Robles 2014). El presidente de KIND, *Kids in Need of Defense* (Niños Necesitados de Protección), reitera que la violencia es un motivador importante para la migración infantil: “Los niños simplemente no cruzan las fronteras internacionales a menos que algo terrible está sucediendo en casa... La principal razón [para esta migración] es la violencia en Centroa-

mérica. La violencia se ha vuelto más intensa, más extrema, y está dirigido hacia los niños” (Arce 2014).

Este problema se ha agravado por la incapacidad de los gobiernos centroamericanos para detener la violencia y la intimidación por parte de bandas que se toman contra los niños (USCCB 2013). La violencia en Centroamérica ayuda a explicar el reciente aumento de los menores no acompañados a los EE.UU. también. Mientras que la reunificación familiar y las necesidades económicas siempre serán factores importantes en la migración de niños y adultos, el incremento en la violencia corresponde al crecimiento de los niños no acompañados que entran en los EE.UU.

### **Las Condiciones de Centros de Detención para Niños Inmigrantes**

Una vez que los menores no acompañados son detenidos por la CBP, se encuentran reclusos en varias instalaciones, en las cuales debe tenerse en cuenta “el ambiente menos restrictivo”. Esto se debe a una larga batalla legal en la Corte Suprema, que tomó lugar a finales de los 1980s y la década de 1990. En 1985, una demanda colectiva fue presentada contra la detención indefinida contra niños inmigrantes y el duro trato de los menores detenidos (Terrio, 2015). Esto se produjo después de que los servicios de inmigración colocan a los niños en condiciones severas como las que se utilizaron para los delincuentes adultos y se les negó a los servicios jurídicos y sociales que necesitaban,<sup>4</sup> a pesar de que estos

3 Los parámetros para la muestra también se incluyen niños reclusos bajo custodia federal y se encontraban en refugios del gobierno de Estados Unidos para más de cinco días. La distribución por género de la muestra paralela a la distribución por género de los niños bajo custodia del ORR, *the Office of Refugee Resettlement* (La Oficina de Reasentamiento de Refugiados).

4 *Flores v. Messe*, No. CV 85-4544-RJK(Px)(C.D Cal. July 11, 1985).

niños no representaban una amenaza. La demanda de acción de clase en 1985 se convirtió en una serie de decisiones judiciales en 1987, 1988, 1992, 1993, y 1997. El año 1993 resultó ser el primer paso hacia un tratamiento más humano de los menores no acompañados, aunque no fue evidente en el inicio.

La Corte Suprema de EE.UU. dictaminó que el gobierno de Estados Unidos tenía el derecho de detener a los menores no acompañados y sin una fecha de lanzamiento. Esto no fue satisfactorio para los defensores de los niños inmigrantes, lo que llevó a las batallas legales que culminaron en el Acuerdo de Solución de Flores (FSA).<sup>5</sup> El Acuerdo de Solución de Flores estipula que los niños deben ser ayudados en el “ambiente menos restrictivo”, según y adecuado a su edad y necesidades, en una instalación no segura con licencia para el cuidado de menores de edad (LIRS 2014). Más que nada, este acuerdo se hizo para que no traten a los niños inmigrantes como menores delincuentes. Este fue un cambio monumental de las políticas de detención anteriores que estaban en vigor antes del Acuerdo de Solución Flores.

Sin embargo, el “ambiente menos restrictivo” sigue siendo un entorno restrictivo y propenso a las duras condiciones de los niños inmigrantes, como se evidencia con la llegada de menores no acompañados en el 2014. Esto se demuestra por la manera que los niños (y las mujeres adultas también) son tratados en centros de detención (Dart 2015). Los informes indican que los

centros de detención tratan a los niños mal, a pesar del Acuerdo de Solución Flores. En un fallo de un juez federal de distrito, se dijo que las autoridades de inmigración violan disposiciones claves del Acuerdo de Flores. De acuerdo con este juez, los niños se llevaron a cabo en condiciones deficientes en dos centros de detención en el estado de Tejas (Carcamo, 2015). En esta decisión, el juez consideró “condiciones generalizadas y deplorables en las celdas de detención de las estaciones de la Patrulla Fronteriza [y funcionarios federales]... fallaron a cumplir el estándar mínimo [de] seguras y sanitarias [condiciones de células temporales].”<sup>6</sup> Entre los fracasos de estos centros de detención fueron la temperatura de frío extremo que los inmigrantes enfrentan en el interior. Muchos inmigrantes declararon que eran como cajas de hielo o ‘Hieleras’: “El gran habitación estaba muy fría. Era como un ‘hielera... No había mantas o colchones, y sólo nos dieron una manta de aluminio para mantenernos calientes.”<sup>7</sup>

Otros hallazgos de la corte indican que estos centros de detención estaban abarrotados con niños detenidos desde uno a tres días con 100 o más personas, obligando a los niños a dormir ya sea de pie o no en absoluto.<sup>8</sup> Esta área de hacinamiento también se agravó con la nutrición inadecuada y la higiene. La evidencia de esto proviene de los propios inmigrantes que dicen “no había cesto de basura en los baños, por lo que la gente tenía que tirar papel higiénico utilizado en el suelo.”<sup>9</sup> Muchas perso-

5 *Flores v. Messe*, No. CV 85-4544-RJK (Px)(C.D Cal. January 17, 1997).

6 *Flores v. Johnson et al*, No. CV 85-4544 DMG (AGRx) (C.D. Cal. July 24, 2015).

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*

9 *Ibid.*

nas tuvieron que dormir en el suelo del baño, debido a las instalaciones de hacinamiento, y a veces sin comida. Todas estas acusaciones han llevado al juez que declare que los servicios de inmigración violan el acuerdo del “ambiente menos restrictivo” y deben remediar este ambiente (Carcamo, 2015).

Otros relatos de la vida en detención mencionan que los niños inmigrantes tienen que participar en varios “juegos” que recompensan el buen comportamiento y castigan el mal comportamiento como una forma de modificación de la conducta. Según Terrio (2015: 134), los “buenos inmigrantes comprendieron la necesidad de aceptar las restricciones de comportamiento que muchos encuentran arbitraria e injusta.” Recompensas por ‘buena conducta’ incluyen comida extra, más tiempo para la recreación y el movimiento a los refugios de baja seguridad. Los niños inmigrantes que exhibieron un comportamiento “malo” eran a veces consideradas amenazas criminales o transferida a instalaciones más restrictivas y detenidos durante períodos más largos de tiempo (Terrio 2015). Este modelo de atención, como Terrio (2015: 134) dice, “ve el tratamiento de los niños en términos que trasciendan las divisiones políticas y de clase, asume un modelo universal de desarrollo de la niñez, y supone un consenso sobre qué políticas representan el mejor interés de los niños.” Este es un problema para los niños inmigrantes porque este modelo ignora las experiencias violentas y difíciles que han sufrido y les castigan por el trauma que han desarrollado como se discute con la ola de los niños inmigrantes en las décadas 1970s y 1980s.

Además, las malas condiciones que se encuentran en algunos centros de detención de inmigrantes tienen otras con-

secuencias más allá de la incomodidad inmediata y castigo –tienen el potencial de producir un trauma similar a la experimentada en su país de origen o durante su viaje a los EE.UU. Un informe del UUSC (Comité de Servicio Comunitario Universalista) muestra que las personas detenidas tienen un mayor riesgo de experimentar traumas del pasado otra vez, dadas las condiciones de los centros de detención de inmigración (UUSC 2015). Como se ha visto con la recompensa y el sistema de castigo explicado por Terrio, los niños inmigrantes no son vistos como víctimas de un trauma sino como criminales que necesitan refuerzos negativos y positivos para controlar su comportamiento.

### ***La Reacción de activistas en contra de menores no acompañados***

A pesar de que hay muchos problemas con la detención de los menores no acompañados, muchos argumentan que estos niños no merecen ser detenidos optando en cambio por las deportaciones inmediatas. Esto se debe a una reacción por parte de activistas anti-inmigrantes que consideran la detención de niños inmigrantes como una carga financiera y a la seguridad de los ciudadanos estadounidenses.

Por ejemplo, unos 75 manifestantes en Murrieta, California, bloquearon la carretera a un centro de detención que impedía a tres autobuses que llevaban aproximadamente 140 inmigrantes. Esta acción obligó a los autobuses que vayan e ir a otro centro de detención (Fieldstadt and Helsel 2014). Un manifestante usó la carga económica como la razón de su participación en la protesta diciendo:

Tenemos que parar estos autobuses llenos de ilegales... Somos una zona económicamente deprimida y que ya no tiene traba-

jo... ¿quien va a cuidar de estos niños? Nosotros no lo vamos hacer.

(Fieldstadt and Helsel 2014)

La utilización de argumentos económicos para mostrar su oposición a los inmigrantes es común en los debates de inmigración, citando frecuentemente que el aumento de la inmigración es mala para la economía, a pesar de los resultados de investigaciones que indican lo contrario (Hunt 2012).

Aún así, el argumento de la carga económica hecha por los manifestantes es frecuentemente citado. En Vassar, Michigan, los manifestantes llegaron a demostrar en un centro de menores que estaba en negociaciones para aceptar a los menores no acompañados a sus facilidades. Mientras que esta ciudad ha sido golpeada por la recesión económica de 2008 y la pérdida de puestos de trabajo, estos manifestantes creen que la entrada de los niños inmigrantes a los centros de menores hará daño a su economía. Un manifestante dice, "Tenemos veteranos, tenemos niños de nuestra propia comunidad que no pueden siquiera ser ayudados" mientras sostiene una pancarta que dice "devolver al remitente" –refiriéndose a los inmigrantes y sus países de origen (Wells 2014A). Un manifestante diferente estaba de acuerdo, afirmando que la llegada de los menores no acompañado les causaría a "traer a sus familias y ...obtener el apoyo [público], y sólo va a mantener el problema y hacerlo peor cada vez" (Wells 2014b). Aunque esto sería una situación temporal, los manifestantes todavía creen que esto tendría un impacto directo en su economía y la comunidad.

Además de los argumentos económicos, los manifestantes utilizan manifestaciones en contra de los hijos de inmigrantes para otros fines. Una protesta

anti-inmigrante en Arizona vio 500 manifestantes que se reunieron para manifestarse en contra de la llegada de alrededor de 60 menores en una academia cerca de Tucson. Un manifestante declaró que el motivo de la protesta era para enviar un mensaje a otros niños indocumentados que están pensando en venir a los EE.UU., afirmando que "el mensaje [que] hemos estado enviando es que nuestras fronteras no están abiertas a la inmigración ilegal... Nosotros los enviamos de vuelta" (Johnson, 2014). En este mismo evento, otro manifestante habló de la amenaza potencial que los niños inmigrantes plantean: "¿Quién sabe que estos chicos son, si son niños de coro o MS-13 miembros de la pandilla ... Tenemos que cerrar la frontera y mantener este tipo de cosas [la violencia extrema y organizada]" (Johnson, 2014).

La 'amenaza' que los inmigrantes y los niños inmigrantes representan ha sido otra justificación utilizada por los manifestantes en su movimiento. Uno de los manifestantes respondió cuando le preguntaron cual iba ser el efecto de los niños inmigrantes entrando a la comunidad, que traería "más crimen" (Wells 2014A). En la protesta de Arizona que se mencionó anteriormente, un manifestante dijo: "Si yo fuera un terrorista yihadista y yo quería entrar en los Estados Unidos, ésta es la manera de hacerlo, porque no hay nadie viendo la tienda" (Johnson, 2014). La frontera es representado como un lugar sin ley que es propenso a los ataques terroristas que se ha utilizado por los políticos como el ex gobernador de Tejas, Rick Perry, gobernadora de Nuevo México Susana Martínez, y el actual candidato presidencial Donald Trump.

Al centro de esta cuestión para muchos de los manifestantes es si los niños

inmigrantes son en realidad niños o simplemente criminales juveniles. Los activistas anti-inmigrantes han representado los menores no acompañados como amenazas a diferencia de los refugiados. Esto es similar al “pánico moral cyber” que se crea por las principales organizaciones anti-inmigrantes, como Numbers USA, CIS (el Centro de Estudios de Inmigración) y FAIR (la Federación para la Reforma Migratoria Estadounidense) (Flores-Yeffal, Vidales y Plemons 2011). Este tipo de argumentos ha movilizado a muchos activistas que creen que la inmigración y el terrorismo se entrelazan entre sí. Por ejemplo, un activista de Massachusetts dijo que “los agentes de la patrulla fronteriza están tan preocupados por el cuidado de estos niños, que no son capaces de centrarse en la prevención de los criminales y terroristas peligrosos entren por la frontera” (Sison 2014). Otros han sido más directos para vincular la actividad delictiva y violenta a los niños inmigrantes, como el manifestante que cree que los inmigrantes podían ser MS-13 miembros de pandillas o que un terrorista podría esconderse entre los niños.

Lo que es preocupante acerca de este tipo de argumento es que ignora a los niños que sienten la violencia, el trauma, la pobreza, la separación de la familia y otros problemas en sus países de origen. Mientras que las amenazas a los EE.UU. no deben ser subestimados, también es inexacto equiparar los niños inmigrantes con amenazas a la seguridad económica y nacional.

## Conclusión

Desde las primeras décadas del siglo 20, la investigación y el lenguaje común se ha establecido que los niños son sagrados y deben ser protegidos. Zelizer

(2011) señala cómo se produjo un cambio cultural en torno al valor de los niños y los bebés, de ser económicamente ‘sin valor’ a emocionalmente ‘inestimable’ durante este tiempo. Sin embargo, los menores no acompañados procedentes de Centroamérica y México aún no participan en este privilegio. En su lugar, se ven obligados a abandonar sus países de origen debido a la violencia organizada, la violencia en el hogar, la pobreza, y la reunificación familiar entre otras razones. La tendencia de los menores no acompañados que entran en los EE.UU. es la que comenzó en los años 1970 y 1980 con la entrada de los niños de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La afluencia actual de los niños inmigrantes es en gran parte de estos países (con excepción de Nicaragua), demostrando la continuidad de una anterior tendencia en la inmigración. Por otra parte, la llegada de un gran número de menores inmigrantes en la última parte del 2015 muestra que se trata de una tendencia que los EE.UU., México y Centroamérica tendrán que enfrentar en el futuro inmediato como lo hicieron en 2014.

La politización de los inmigrantes y los menores inmigrantes en los EE.UU. complica la situación. La postulación de Donald Trump como candidato presidencial hizo comentarios en contra de los inmigrantes. Por ejemplo, Trump dijo: “cuando México envía su gente, no están enviando lo mejor... Están trayendo las drogas. Están trayendo crimen. Son violadores. Y algunos, supongo, son buenas personas” (Moreno 2015). La creciente popularidad de Trump en las encuestas presidenciales demuestra que mucha gente es receptiva al mensaje anti-inmigrante. La crisis de los refugiados de Siria también ha dado a los con-

servadores una justificación para excluir tanto a sirios como a menores no acompañados procedentes de Centroamérica atribuyendo posibles actos terroristas a la entrada de los refugiados.

Además, la politización de este tema también ha dado fuerza a los movimientos anti-inmigrantes, tanto a nivel nacional como a nivel local, opuesto a que los niños inmigrantes entren en sus comunidades y barrios. Si bien hay muchas organizaciones que tratan de ayudar y dar cabida a los menores no acompañados, y ayuda para responder al sistema de detención, de modo similar a las décadas 1970s y 1980s, también hay corrientes que argumentan a favor de su deportación. Estas protestas contra los niños inmigrantes han crecido y se han vuelto más organizados, como lo demuestra el aumento de grupos como FAIR, CIS y Numbers USA que son influyentes en la legislatura en Washington DC.

Sin embargo, un hecho muy preocupante que rodea a los niños inmigrantes, tanto en la década de 1980 y en la época contemporánea, es el trauma que se hereda a través de experiencias muy difíciles. Este aspecto de los menores no acompañados que entran en los EE.UU. se suele pasar por alto en favor de los debates económicos y de seguridad nacional. Con ello se ignora cómo algunos de estos niños desarrollan TEPT (Rodríguez y Urrutia-Rojas 1990) y otros trastornos psicológicos que normalmente se encuentran en zonas de guerra (Gupta 2014). El sistema de detención de Estados Unidos pueden contribuir a que experimenten los traumas que tuvieron durante su viaje migratorio. Para empeorar las cosas, "el ambiente menos restrictivo" establecido en el Acuerdo de Solución de Flores es a veces violada, haciendo que los niños sean colocados

en lugares inhumanos.

Independientemente de la postura política, es innegable que la migración de menores no acompañados a los EE.UU. es un tema que no tiene soluciones fáciles. Es fácil decir que Centroamérica se debe estabilizar y desarrollar económicamente; y para los EE.UU., tomar medidas más humanas una vez que estos niños entran. Sin embargo, estos propósitos no son fáciles de alcanzar. En realidad, todos los grupos involucrados tendrán que encontrar un compromiso que ayude a los menores no acompañados, tanto en sus países de origen como en los EE.UU.

## Bibliografía

- Arce, María  
2014. "The Causes of the Problem" *Univision.com*, January 19. <<http://feeds.univision.com/openpage/2014-01-19/crisis-humanitaria-2#parte-3>>
- Carcamo, Cindy  
2015. "Judge blasts ICE, says immigrant children, parents in detention centers should be released." *Los Angeles Times*, July 25. <<http://www.latimes.com/local/lanow/la-me-ln-judge-orders-release-of-immigrant-children-mothers-from-detention-centers-20150725-story.html>>
- Coutin, Susan Bibler  
1993. *The Culture of Protest: Religious Activism and the U.S. Sanctuary Movement*. Boulder: Westview Press.
- Dart, Tom  
2015. "More than 20 women detained in Texas immigration facility begin hunger strike." *The Guardian*, October 29. <<http://www.theguardian.com/us-news/2015/oct/29/texas-immigration-detention-center-women-hunger-strike>>
- Davidson, Miriam  
1988. *Convictions of the Heart: Jim Corbett and the New Sanctuary Movement*. Tucson: University of Arizona Press.

- DHS Press Office  
2014. "Statement by Secretary Johnson on Increased Influx of Unaccompanied Immigrant Children at the Border." US Department of Homeland Security, June 2. Washington DC. <<http://www.dhs.gov/news/2014/06/02/statement-secretary-johnson-increased-influx-unaccompanied-immigrant-children-border>>
- Fieldstadt, Elisha y Phil Helsel  
2014. "Murrieta Protesters and Supporters Clash, With No Buses in Sight." *NBC News*, July 4. <<http://www.nbcnews.com/storyline/immigration-border-crisis/murrieta-protesters-supporters-clash-no-buses-sight-n148481>>
- Flores-Yeffal, Nadia Yamel, Guadalupe Vidales y April Plemons  
2011. "The Latino Cyber-Moral Panic Process in the United States." *Information, Communication & Society* 14:4 568-589.
- Gonzalez-Barrera, Ana  
2015. *More Mexicans Leaving than Coming to the U.S.* Pew Research Center Report, November 19. Washington DC. <<http://www.pewhispanic.org/2015/11/19/about-this-report-3/>>
- Gupta, Shannon  
2014. "Unaccompanied Immigrant Minors at High Risk for Trauma, Experts say." *Fox News*, October 21. <<http://www.foxnews.com/health/2014/10/21/unaccompanied-immigrant-minors-at-high-risk-for-trauma-experts-say.html>>
- Gzesh, Susan  
2006. "Central Americans and Asylum Policy in the Reagan Era." *Migration Information Source*. April. Washington, DC: Migration Policy Institute. <[www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=384](http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=384)>
- Hunt, Jennifer  
2012. "The Impact of Immigration on the Educational Attainment of Natives." *National Bureau of Economic Research*. Cambridge, MA. <<http://www.nber.org/papers/w18047.pdf>>
- Jonas, Susanne y Nestor Rodríguez  
2014. *Guatemala-US Migration: Transforming Regions*. Austin: University of Texas Press.
- Kandel, William A. y Lisa Seghetti  
2015. "Unaccompanied Alien Children: An Overview." *Congressional Research Service*. August 18, 2015, 7-5700. Washington DC.
- Krogstad, Jens Manuel, Ana Gonzalez-Barrera, y Mark Hugo Lopez  
2014. "Children 12 and under are Fastest Growing Group of Unaccompanied Minors at U.S. Border." *Pew Research Center*, July 22. Washington DC. <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/07/22/children-12-and-under-are-fastest-growing-group-of-unaccompanied-minors-at-u-s-border/>>
- LIRS  
2014. *Flores Settlement Agreement and DHS Custody*. Lutheran Immigration and Refugee Service. <<https://lirs.org/wp-content/uploads/2014/12/Flores-Family-Detention-Backgrounder-LIRS-WRC-KIND-FINAL1.pdf>>
- Markon, Jerry y Joshua Partlow  
2015. "Unaccompanied children crossing southern border in greater numbers again, raising fears of new migrant crisis." *The Washington Post*, December 16. <[https://www.washingtonpost.com/news/federal-eye/wp/2015/12/16/unaccompanied-children-crossing-southern-border-in-greater-numbers-again-raising-fears-of-new-migrant-crisis/?wpmm=1&wpisrc=nl\\_headlines](https://www.washingtonpost.com/news/federal-eye/wp/2015/12/16/unaccompanied-children-crossing-southern-border-in-greater-numbers-again-raising-fears-of-new-migrant-crisis/?wpmm=1&wpisrc=nl_headlines)>
- Massey, Douglas S., Jorge Durand, y Nolan J. Malone  
2003. *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration In an Era of Economic Integration*. New York: Russell Sage Foundation.
- Moreno, Carolina  
2015. "9 Outrageous Things Donald Trump Has Said About Latinos." *Huffington Post*, August 31. <<http://www.huffingtonpost.com/entry/9-outrageous-things-donald-trump-has-said-about-latinos55e483a1e4b0c818f618904b>>
- Robles, Frances  
2014. "Fleeing Gangs, Children Head to U.S. Border." *New York Times*, July 9. <<http://>

- www.nytimes.com/2014/07/10/world/americas/fleeing-gangs-children-head-to-us-border.html>
- Rodríguez, Néstor  
1987. "Undocumented Central Americans in Houston: Diverse Populations." *International Migration Review*, Vol. 21 (Spring): 4-25.
- Rodríguez, Néstor P. y Ximena Urrutia-Rojas (with the assistance of Nathan R. Danny)  
1990. "Undocumented and Unaccompanied: A Mental-Health Study of Unaccompanied, Immigrant Children from Central America." Monograph 90-4. Institute of Higher Education Law and Governance, University of Houston Law Center, Houston, Texas. <<http://www.law.uh.edu/ihelg/monograph/90-4.pdf>>
- Rodríguez, Néstor  
2007. "Mexican and Central Americans in the Present Wave of U.S. Immigration." In *The Other Latinos: Central and South Americans in the United States*, edited by Jose Luis Falconi and Jose Antonio Mazzoti, 81-100. Cambridge, MA: Harvard University David Rockefeller Center for Latin American Studies, distributed by Harvard University Press.
- Sison, Bree  
2014. "Protesters Rally Against Mass. Plan to House Immigrant Children." *CBS Boston*, July 26. <<http://boston.cbslocal.com/2014/07/26/protesters-rally-against-mass-plan-to-house-immigrant-children/>>
- Terrio, Susan J.  
2015. *Whose Child Am I?: Unaccompanied, Undocumented Children in U.S. Immigration Custody*. Oakland: University of California Press.
- UNHCR  
2014a. "Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection." *UNHCR: The UN Refugee Agency*. Washington DC. <[http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/1\\_UAC\\_Children%20on%20the%20Run\\_Full%20Report.pdf](http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/1_UAC_Children%20on%20the%20Run_Full%20Report.pdf)>
- UNHCR  
2014b. "Executive Summary: Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection." *UNHCR: The UN Refugee Agency*. Washington DC. <[http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/1\\_UAC\\_Children%20on%20the%20Run\\_Executive%20Summary.pdf](http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/1_UAC_Children%20on%20the%20Run_Executive%20Summary.pdf)>
- US Customs and Border Protection (CBP). *CBP Border Security Report: Fiscal Year 2014*. US Department of Homeland Security. December 19. <[http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/FINAL%20Draft%20CBP%20FY14%20Report\\_20141218.pdf](http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/FINAL%20Draft%20CBP%20FY14%20Report_20141218.pdf)>
- US Customs and Border Protection  
2014a. "Southwest Border Unaccompanied Alien Children Statistics FY 2014." US Department of Homeland Security. <<http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2014>>
- US Customs and Border Protection  
2015a. "Southwest Border Unaccompanied Alien Children Statistics FY 2015." US Department of Homeland Security. <<http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2015>>
- US Customs and Border Protection  
2015b. "Southwest Border Unaccompanied Alien Children Statistics FY 2016." US Department of Homeland Security. <<http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>>
- US Immigration and Naturalization Service (INS). 1976-1985. *Statistical Yearbook*. Washington, DC: Government Printing Office.
- USCCB.  
2013. Misión a Centroamérica: viaje a Estados Unidos de menores no acompañados. *Usccb.org*. <<http://www.usccb.org/about/migration-policy/upload/Mission-To-Central-America-Spanish.pdf>>

UUSC.

2015. "No Safe Haven Here: Children and Families Face Trauma in the Hands of U.S. Immigration." *Unitarian Universalist Service Committee*. <[http://www.uusc.org/sites/default/files/no\\_safe\\_haven\\_here\\_-\\_children\\_and\\_families\\_face\\_trauma\\_in\\_the\\_hands\\_of\\_u.s.\\_immigration.pdf](http://www.uusc.org/sites/default/files/no_safe_haven_here_-_children_and_families_face_trauma_in_the_hands_of_u.s._immigration.pdf)>

Wells, Kate

2014a. "Some Michiganders Protest Against Unaccompanied Minors Coming Here." *Michigan Radio*.

Wells, Kate

2014b. "Protests Monday night against migrant children coming to Michigan." *Michigan Radio*.

Zelizer, Viviana

2011. *Economic Lives*. Princeton: Princeton University Press.

PUBLICACIONES

CAAP

## DINÁMICAS RURALES EN EL SUBTRÓPICO

Luciano Martínez Valle



Partiendo de un estudio de caso en La Maná, provincia de Cotopaxi, se abordan cuestiones como la agricultura familiar (en crisis), las estrategias productivas y de sobrevivencia en sectores de subtrópico; la conformación de urbes dormitorios tugarizados.

La viabilidad de los *clusters* productivos; los medianos y pequeños productores y las empresas de agroexportación bananera, son otros de los problemas tratados.

**CAAP** Serie Estudios y Análisis  
ISBN 978-9978-51-017-9  
120 pp.

# La migración indocumentada en México: Estadísticas para el análisis

Argelia Gallegos<sup>1</sup>

*De acuerdo a las estadísticas compiladas por el gobierno mexicano y norteamericano, la migración de mexicanos y centroamericanos a Estados Unidos ha mantenido una tendencia alta que se refleja en los actos de devolución a los países de origen. La migración ecuatoriana en este contexto es de menor magnitud. Las estadísticas revelan acerca de la población extranjera que migra de manera documentada e indocumentada pero no ofrece una perspectiva de rasgos étnicos o identidad sexual.*

**E**ste anexo estadístico tiene como objetivo presentar las estadísticas migratorias del gobierno de México y de Estados Unidos, así como un estudio estadístico reciente sobre niñas y niños migrantes, de tres países centroamericanos y del Ecuador del 2001 al 2015. Aunque en el procesamiento interno participan distintas dependencias, las cifras corresponden a los registros administrativos de las labores de detención y devolución de extranjeros indocumentados del Instituto Nacional de Migración (INM) de México, por lo que el crédito institucional en cuadros y gráficos se le asigna a este Instituto. Las series de información estadística dan cuenta de las tendencias y cantidades de los flujos migratorios de paso que ocurren en México. Con el fin de ampliar el horizonte regional de análisis y que se puedan alentar nuevas investigaciones con sus-

tento estadístico, en los últimos cuadros y gráficos se presentan datos de La Oficina de Censo de Estados Unidos 2010 y del *Migration Policy Institute* de enero de 2016, con la finalidad de mostrar el número de centroamericanos, ecuatorianos y mexicanos que logran su cometido de llegar a Estados Unidos de Norteamérica. La migración de paso indocumentada sigue fluyendo y las políticas de contención siguen siendo de corto alcance; los datos así lo muestran, y evidencian algo más que el analista puede argumentar.

Para procesar y analizar la información se utilizó estadística descriptiva, dado que el objetivo principal es presentar de forma clara y resumida el número de eventos de migrantes centroamericanos y ecuatorianos que intentaron llegar a Estados Unidos de Norteamérica cru-

---

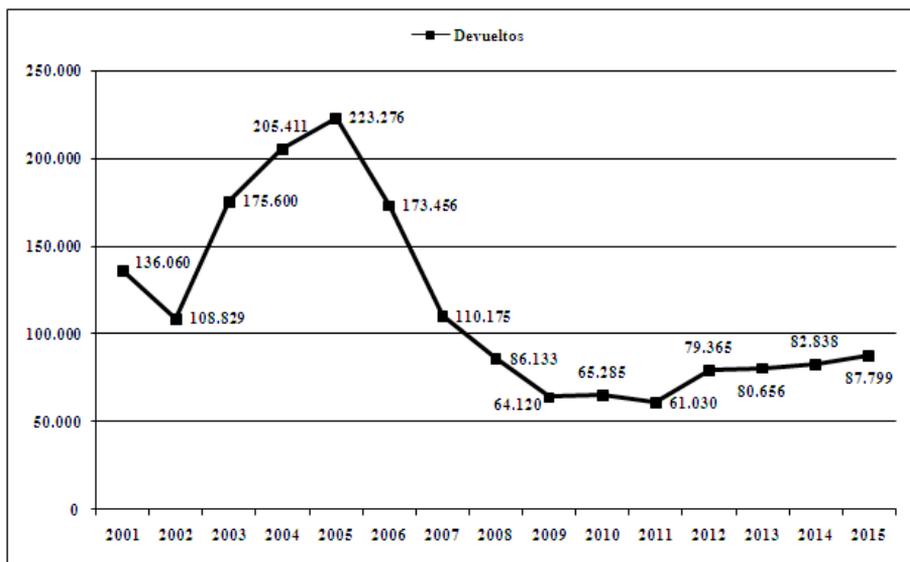
<sup>1</sup> Economista y demógrafa. Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, en la ciudad de México. Correo: argelg@gmail.com

zando por México y fueron detenidos por autoridades gubernamentales. Dado que las series reúnen 15 años de estadísticas migratorias, es importante señalar:

1. El gobierno de México ha realizado cambios en los nombres de las series estadísticas, por lo que de 2001 a 2012, la serie estadística se llama Extranjeros alojados y devueltos y de 2013 a 2015 la serie es nombrada Extranjeros presentados y devueltos. Estos cambios se presentan acordes con las modificaciones de la Ley de Migración de mayo de 2011 y de su reglamento en noviembre de 2012, mismos que implicaron ajustes en los procedimientos y formatos administrativos que recaban los registros de la estadística migratoria. En esta presentación se utilizan los conceptos institucionales como otra forma de alentar el análisis de la terminología gubernamental, que también merece una revisión crítica.
2. Las estadísticas del gobierno de México se refieren a eventos realizados hacia los migrantes y no al número de migrantes que cruzó el límite fronterizo sin la documentación correspondiente. Así, cada evento refiere a un intento frustrado de migrar, por lo que un migrante puede registrar más de un evento al año. Dicho de otro modo, en esa manera de registro, ya arcaica dado el desarrollo tecnológico y de conocimiento especializado, el número de eventos será siempre mayor al número de personas.
3. Los datos presentados no incluyen número de migrantes que lograron llegar a su destino.
4. Las cifras no incluyen migrantes desaparecidos ni migrantes fallecidos, que en el caso de México sigue siendo una incógnita aún no atendida.
5. Las cifras estadísticas presentadas en la categoría de centroamericanos indocumentados corresponden a los flujos migratorios de El Salvador, Guatemala y Honduras.
6. No se incluyen estadísticas por sexo debido a que el INM no realiza desagregación por sexo en las cifras de eventos de centroamericanos por nacionalidad. Las cifras de sexo están disponibles únicamente para los centroamericanos en su conjunto.
7. Se presentan estadísticas migratorias de personas menores de 18 años acompañadas y no acompañadas a partir del 2010. Dos son las razones de este corte temporal: 1) Históricamente, los registros estadísticos del gobierno de México sobre la migración internacional no hacían diferencia de sexo o edad; 2) hacia finales de 2008 se inicia un proceso de diferenciación en esos registros que fue desarrollado y estandarizado hasta su expresión actual que sólo permite tener datos con ese nivel de desagregación de 2010 en adelante. No obstante, como también se podrá observar en los cuadros correspondientes, la distinción por sexo, por ejemplo, es una tarea inconclusa.

Históricamente hablando, el flujo migratorio internacional e indocumentado de paso por México es un proceso reciente en que participan de manera destacada sólo algunos países. De acuerdo con los datos presentados por el INM el mayor número de eventos de migrantes extranjeros indocumentados en el periodo de análisis se presentó en 2005, el cual asciende a 232.157 eventos, en el que el mayor porcentaje corresponde a nacionales de Guatemala. El menor número de eventos se presentó en 2011, volumen que corresponde a 61.202

**Gráfico 1**  
**Eventos de población extranjera indocumentada asegurada y devuelta por el INM de México, 2001-2015**



Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, 2001-2015.

(gráfico 1). ¿Qué fue lo que ocurrió, una baja del flujo o, más bien problemas de otra índole?<sup>2</sup> Es importante señalar que del total de flujos migratorios que registra el INM más de 90% corresponde a los cuatro países señalados con anterioridad. Sin embargo, el mayor número de eventos corresponde a Guatemala y Honduras, las cifras siguen el mismo patrón para las estadísticas de niñas, niños y adolescentes.

El factor económico es una de las principales variables que incentiva los flujos migratorios. Sin embargo, el incremento

de la violencia extrema, secuestros, extorsiones y violaciones que se presenta en México y diferentes problemas sociales vinculados a la delincuencia organizada en los lugares de origen y tránsito no han sido obstáculo que detenga los flujos migratorios. En consecuencia, la economía y los problemas sociales no tienen una sola manera de entenderse, explicarse y asumirse por los sectores sociales involucrados, aparte de que su creciente vinculación alienta el análisis multifactorial y multidisciplinario.

3 Se recomienda la consulta de dos textos de Casillas R., Rodolfo: 1) "Para entender el presente de la migración: Notas sobre las instituciones de gobierno y la política migratoria mexicana en los albores del siglo XXI" en revista *Migración y Desarrollo*, Vol. 13, Núm. 24, Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 47-80, 1er semestre de 2015, [www: migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org), y 2) "La construcción del dato oficial y la realidad institucional: la disminución del flujo indocumentado en los registros del INM", Revista *Migración y Desarrollo*, Universidad Autónoma de Zacatecas, Vol. 10; Núm. 19, 2012, pp. 33-60, Zacatecas, México.

Las estadísticas presentadas por el INM, como se menciona líneas arriba, señalan que el mayor número de población extranjera devuelta ocurrió en 2005 y el menor volumen en 2011. Sin embargo, en 2005 el mayor número de población deportada fue proveniente de Guatemala, Honduras y El Salvador, los cuales abonaron al flujo migratorio el siguiente número de personas: 100.948; 72.648 y 34.572 personas respectivamente. A lo largo de los 15 años, el promedio de eventos registrados de migrantes asegurados es de 126.819 y de devueltos asciende a 114.147 eventos por año. Como se ha visto, el número de eventos de personas que han sido deporta-

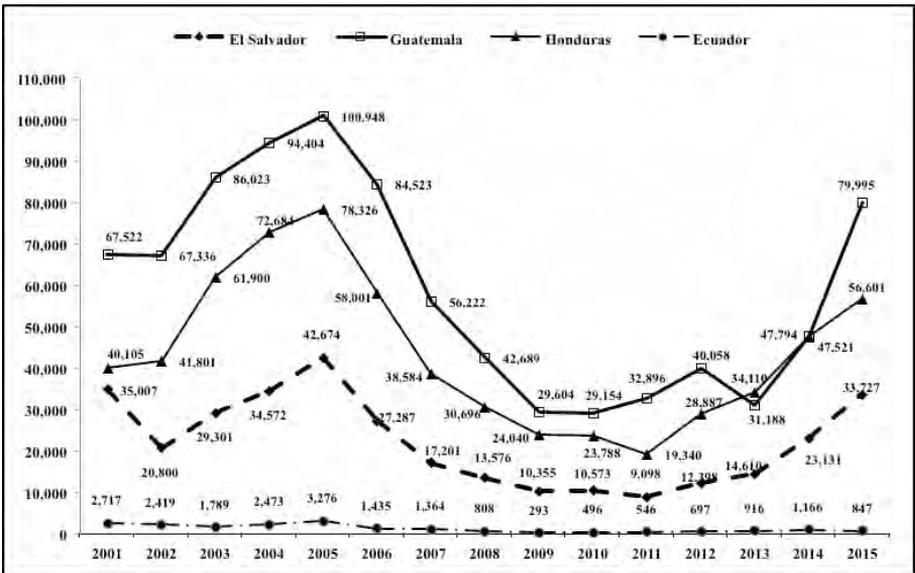
das es mayor para la población migrante de Guatemala. Ello es muy posible que la vecindad territorial facilite la migración internacional, a la vez que una proporción indeterminada de migrantes respondan a otro tipo de migración y no necesariamente sean migrantes de paso internacional.

Para el caso de Ecuador, éste sigue los patrones establecidos por los tres países señalados, pero del flujo total de los 4 países Ecuador aporta el 1.1% del total, en términos absolutos el promedio del flujo migratorio ecuatoriano es de 1.116. No obstante, el mayor volumen de ecuatorianos asegurados por el INM fue en 2006, con un total de 3.276 personas y

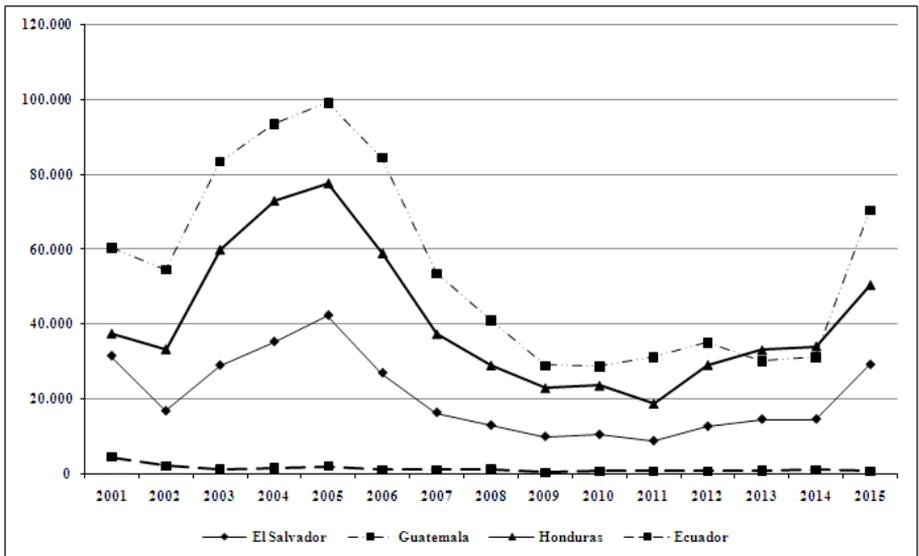
<b>Cuadro 1</b>			
<b>Eventos de población extranjera indocumentada devuelta por el INM de México, 2001-2015</b>			
<b>Años</b>	<b>Total general de población devuelta</b>	<b>Población de Centroamérica y Ecuador devuelta</b>	<b>% de Nacionalidades seleccionadas con respecto al total de devoluciones</b>
2001	138.475	136.060	98.26
2002	110.573	108.829	98.42
2003	178.519	175.600	98.36
2004	211.218	205.411	97.25
2005	232.157	223.276	96.17
2006	179.345	173.456	96.72
2007	113.206	110.175	97.32
2008	87.386	86.133	98.57
2009	64.447	64.120	99.49
2010	65.802	65.285	99.21
2011	61.202	61.030	99.72
2012	79.426	79.365	99.92
2013	80.902	80.656	99.70
2014	107.814	82.838	76.83
2015	155.418	87.799	56.49

Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, 2001-2015.

**Gráfico 2**  
Eventos de población extranjera indocumentada asegurada por el INM de México, por nacionalidad, 2001-2015



**Gráfico 3**  
Eventos de población extranjera indocumentada devuelta por el INM de México, por nacionalidad, 2001-2015



Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, 2001-2015

el menor fue en 2010 con 293 migrantes (gráfico 2). A pesar de que en los últimos 10 años el número de migrantes provenientes de Ecuador ha aumentado, aun no son un volumen poblacional importante en comparación con los centroamericanos aquí analizados.

Para el caso de las cifras de eventos de población extranjera indocumentada devuelta por el inm de México, por nacionalidad, 2001-2015, las cifras entre eventos de migrantes asegurados y devueltos son muy similares, dado que cuando alguno de los asegurados presenta sus papeles migratorios se le libera (gráficos 2 y 3).

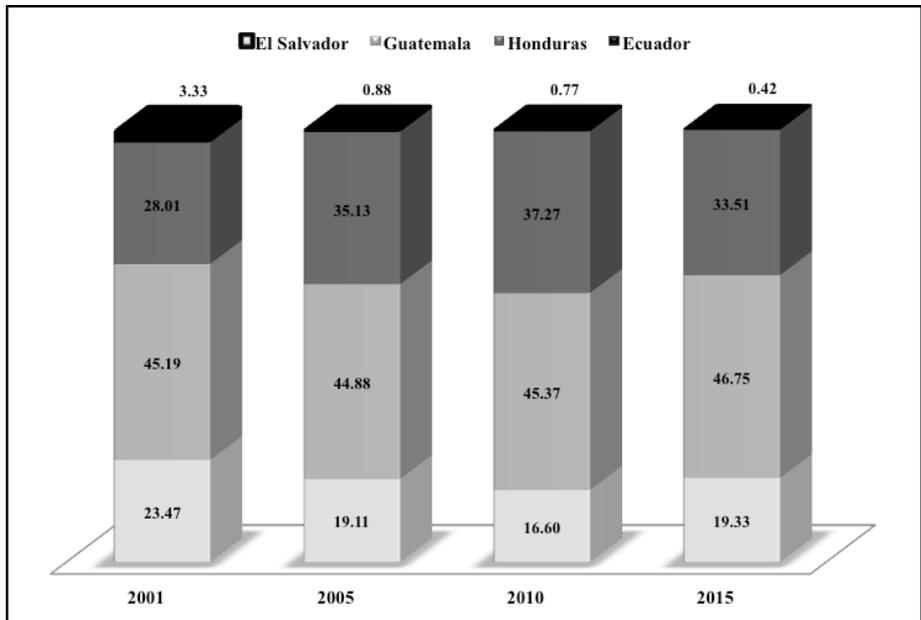
El número de eventos que registró la población de estos cuatro países para

2015 fue de 150.799 personas, cifra que se encuentra por arriba del promedio de análisis de los 15 años presentados. El gráfico cuatro presenta la distribución porcentual de centroamericanos y ecuatorianos de 2001, 2005, 2010 y 2015. Los datos señalan que existe un comportamiento similar para los cuatro años seleccionados, cerca del 50% del flujo lo aporta Guatemala, le sigue Honduras con aproximadamente el 35%, y menos del 1% Ecuador. Es importante señalar que sólo en 2001 Ecuador aportó poco más del 3% al total de eventos registrados.

El cuadro 2 presenta el número de eventos totales que se registraron en México durante 2015. En total fueron contabilizados 190.366 eventos de los

**Gráfico 4**

**Distribución porcentual de eventos de población extranjera indocumentada devuelta por el INM de México, por nacionalidad, 2001-2015**



Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, 2001-2015

cuales el 89.91% representa a eventos de población de Guatemala, Honduras, El Salvador y Ecuador. Del total de los 3.416 eventos devueltos por deportación y 123.985 de eventos de devolución por retorno asistido, el 33% y 98% son de los países enlistados con anterioridad.

Un dato que no debe pasarse por alto, debido a la grave problemática que presenta, es el número de eventos de niñas, niños y adolescentes (NNA) que intentaron migrar, el cual asciende para 2015 a 28.017, el 90% de total de menores corresponde a los cuatro países que se está analizando (cuadro 2).

<b>Cuadro 2</b> <b>Eventos de población extranjera irregular en México según tipo de resolución migratoria, 2015</b>		
<b>Población extranjera irregular en México</b>	<b>Total</b>	<b>% de población centroamericana* y ecuatoriana</b>
Presentada	190.366	89.91
Devuelta por deportación	3.416	33.75
Devuelta por retorno asistido	123.985	98.03
Menor de 18 años devuelta por retorno asistido	28.017	99.00

Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, 2015

\* Los países que integran esta categoría son: El Salvador, Guatemala y Honduras.

Si bien, la migración infantil siempre ha estado presente, fue en 2014 que se presentó una crisis de menores migrantes no acompañados, según dijo el presidente B. Obama. El gobierno estadounidense señaló que más de 51.000 niñas, niños y adolescentes fueron detenidos, cerca del 80% de ellos no eran acompañados (Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos, 2014). Ante

las estadísticas presentadas, el gobierno de México dio nuevo aliento a un programa emergente en la frontera sur del país y promulgó la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en diciembre de 2014, que de alguna manera incluye a los NNA migrantes. Algunos de los resultados de la respuesta gubernamental mexicana se plasman en las cifras de 2014 y 2015, con un incremento en el número de detenciones y devoluciones, pero, como también muestra otra fuente, y además se presentan datos más adelante, el número de NNA en Estados Unidos en los últimos tiempos sigue creciendo. Es decir, el flujo migratorio indocumentado de extranjeros sigue pasando por México.

Según datos del INM, entre 2010 y 2013 se presentó un total 23.522 de eventos de menores, registrándose el mayor volumen en el grupo de edad de 12-17 años. Los datos permiten mostrar que el mayor número de eventos de menores se presenta en los varones. Los datos también permiten señalar que 2013 fue el año que registró el mayor número de eventos de detención, 8.577, y el año con el menor flujo fue 2011 con un total de 4.129 de eventos de detención de menores de 18 años.

Los datos para NNA siguen los patrones establecidos por el total de la población en general, es decir Guatemala, Honduras y El Salvador presentan el mayor número de eventos y Ecuador un reducido número. Las cifras de los menores de 18 años para 2013 de los países enlistados con anterioridad señalan que se presentaron 3.686 eventos de hondureños, 3.012 eventos de guatemaltecos, 1.703 de salvadoreños, y 73 eventos de ecuatorianos. Cerca del 60% de los eventos se presentan en el grupo

<b>Cuadro 3</b> <b>Eventos de población extranjera indocumentada y menor de 18 años, devuelta y de retorno asistido, por el INM de México, según continente, país de nacionalidad, grupos de edad, condición de viaje y sexo, 2010-2013</b>												
Continentes nacionalidad/ grupos de edad y condición de viaje	2010			2011			2012			2013		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
<b>Total general</b>	<b>3.735</b>	<b>1.115</b>	<b>4.850</b>	<b>3.241</b>	<b>888</b>	<b>4.129</b>	<b>4.552</b>	<b>1.414</b>	<b>5.966</b>	<b>6.242</b>	<b>2.335</b>	<b>8.577</b>
De 12 hasta 17 años	3.257	764	4.021	2.867	637	3.504	4.104	1.051	5.155	5.409	1.622	7.031
Acompañados	946	362	1.308	575	231	806	863	384	1.247	1.012	534	1.546
No acompañados	2.311	402	2.713	2.292	406	2.698	3.241	667	3.908	4.397	1.088	5.485
De 0 hasta 11 años	478	351	829	374	251	625	448	363	811	833	713	1.546
Acompañados	372	301	673	309	213	522	382	328	710	741	637	1.378
No acompañados	106	50	156	65	38	103	66	35	101	92	76	168
<b>El Salvador</b>	<b>657</b>	<b>315</b>	<b>972</b>	<b>574</b>	<b>196</b>	<b>770</b>	<b>909</b>	<b>371</b>	<b>1.280</b>	<b>1.147</b>	<b>556</b>	<b>1.703</b>
De 12 hasta 17 años	535	227	762	497	153	650	799	285	1.084	983	407	1.390
Acompañados	198	119	317	113	60	173	197	115	312	222	123	345
No acompañados	337	108	445	384	93	477	602	170	772	761	284	1.045
De 0 hasta 11 años	122	88	210	77	43	120	110	86	196	164	149	313
Acompañados	90	73	163	53	32	85	94	76	170	141	116	257
No acompañados	32	15	47	24	11	35	16	10	26	23	33	56
<b>Guatemala</b>	<b>1.447</b>	<b>486</b>	<b>1.933</b>	<b>1.530</b>	<b>405</b>	<b>1.935</b>	<b>1.893</b>	<b>500</b>	<b>2.393</b>	<b>2.319</b>	<b>693</b>	<b>3.012</b>
De 12 hasta 17 años	1.267	343	1.610	1.365	299	1.664	1.770	400	2.170	2.172	571	2.743
Acompañados	355	147	502	296	101	397	400	135	535	377	177	554
No acompañados	912	196	1.108	1.069	198	1.267	1.370	265	1.635	1.795	394	2.189
De 0 hasta 11 años	180	143	323	165	106	271	123	100	223	147	122	269
Acompañados	156	132	288	148	89	237	107	93	200	131	111	242
No acompañados	24	11	35	17	17	34	16	7	23	16	11	27
<b>Honduras</b>	<b>1.472</b>	<b>220</b>	<b>1.692</b>	<b>1.065</b>	<b>223</b>	<b>1.288</b>	<b>1.672</b>	<b>497</b>	<b>2.169</b>	<b>2.660</b>	<b>1.026</b>	<b>3.686</b>
De 12 hasta 17 años	1.343	144	1.487	957	142	1.099	1.494	341	1.835	2.166	599	2.765
Acompañados	361	76	437	154	51	205	260	125	385	382	216	598
No acompañados	982	68	1.050	803	91	894	1.234	216	1.450	1.784	383	2.167
De 0 hasta 11 años	129	76	205	108	81	189	178	156	334	494	427	921
Acompañados	96	64	160	92	78	170	155	143	298	447	396	843
No acompañados	33	12	45	16	3	19	23	13	36	47	31	78
<b>Ecuador</b>	<b>38</b>	<b>17</b>	<b>55</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>40</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>22</b>	<b>50</b>	<b>23</b>	<b>73</b>
De 12 hasta 17 años	33	10	43	20	19	39	14	7	21	40	17	57
Acompañados	5	5	10	6	9	15	2	3	5	18	10	28
No acompañados	28	5	33	14	10	24	12	4	16	22	7	29
De 0 hasta 11 años	5	7	12	1	-	1	-	1	1	10	6	16
Acompañados	1	3	4	1	-	1	-	1	1	6	6	12
No acompañados	4	4	8	-	-	-	-	-	-	4	-	4

Fuente: Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, 2010-2013.

de 12 a 17 años de edad no acompañados; este dato es de suma importancia ya que los adolescentes son altamente susceptibles de ser víctimas de trata de personas en cualquiera de sus modalidades, aparte de que pueden ser obligados a enlistarse en las actividades de la delincuencia organizada como ocurre con personas de otros grupos etarios.

El Migration Policy Institute presentó en enero de 2016, un estudio titulado *Tendencias de la migración de niños no acompañados y familia desde Centroamérica* el cual señala que el mayor número de menores no acompañados se presentó entre la primavera y el verano del 2014 (pág. 1). Fue en junio de 2014 que ocurrió el mayor volumen cerca de 11.000 menores de 18 años no acompañados. Los datos de la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras (ICE, por sus siglas en inglés) señalan que hubo un incremento importante de niños migrantes y familias en verano y otoño de 2015, cifra que asciende a poco más 12.000 extranjeros indocumentados menores de 18 años.

Los expertos señalan que no se presentarán reducciones en los flujos migratorios de NNA de Centroamérica con destino a Estados Unidos, debido a los altos niveles de violencia, inseguridad alimentaria, pobreza, marginación, falta de oportunidades de empleo y escolaridad, factores que influyen para incrementar los flujos migratorios.

Las condiciones para llegar a los Estados Unidos de Norteamérica son cada vez más complejas y de mayor riesgo durante la travesía, lo que no impide el arribo de miles de centroamericanos y ecuatorianos a su destino. De acuerdo con La Oficina del Censo de Estados Unidos, fue en el periodo 2000-2004 que se registró la mayor tasa de creci-

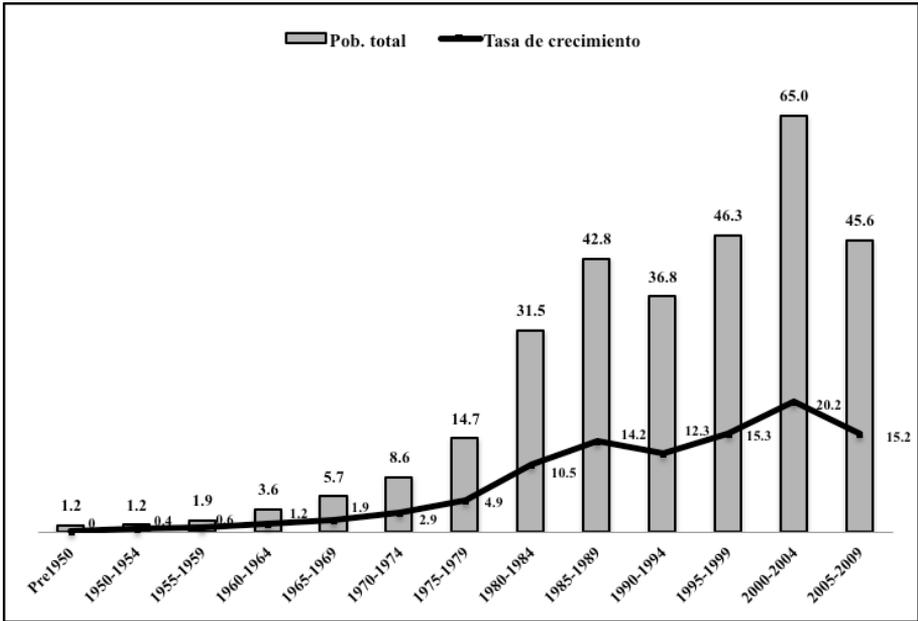
miento poblacional de población nacida en Centroamérica, la que asciende a 20.2 que en términos absolutos fue de 65.000 personas, le siguen los periodos de 1995-1999 con un crecimiento 15.3 y 2005-2009 con crecimiento de 15.2 (gráfico 5). Las menores tasas de crecimiento de población centroamericana en Estados Unidos se presentaron en los años cincuenta en una visión temporal amplia.

El Censo de Estados Unidos, 2010, señaló que para ese año habitaron 36'329.543 de personas nacidas en Centroamérica, México y Ecuador que viven en Estados, de ese total el 86% corresponde a mexicanos, le sigue los salvadoreños con 4.54%, guatemaltecos 2.87%, hondureños 1.7% y ecuatorianos con un 1.55%. El resto de los países que conforma Centroamérica abona al porcentaje menos del 1%.

El cuadro 4 permite conocer el crecimiento porcentual de estos grupos de población de 2000 a 2010, y el cual señala que el grupo que tuvo la mayor variación porcentual fue Honduras 191.1%, seguido por Guatemala 180.3% y El Salvador 151.1%; para el caso de Ecuador y México su variación ha sido de 116.7% y 54.7% respectivamente. Es importante señalar que el número de mexicanos y nicaragüense son los que registran las menores tasas de variación porcentual.

En el análisis de esta información se debe considerar que la oficina del Censo no clasifica a estos grupos poblacional entre población que cuenta con su documentación migratoria y la población indocumentada, por lo tanto las cifras no distinguen porcentajes de población indocumentada y documentada. Tampoco se sabe cuánta población ingresó el último año.

**Gráfico 5**  
**Población\* nacida en Centroamérica residente en Estados Unidos por periodo de ingreso y**  
**tasa de crecimiento, 1950 -2009**



Fuente: SIMDE, UAZ. Estimaciones con base en U.S. Bureau of the Census, American Community Survey (acs) 2009.  
 \*Población en 10,000 de personas.

El Estado nación privilegia el registro de ciudadanos. De ahí que las estadísticas migratorias den cuenta de cuánta población extranjera migrante lo hace de manera documentada o indocumentada, tal y como se ha visto en cuadros y gráficos anteriores. Esos datos, aunque necesarios, son insuficientes en la caracterización sociodemográfica, particularmente para los países con poblaciones autóctonas, comúnmente llamadas indígenas. ¿Cuánta de esas poblaciones es migrante internacional indocumentada? Hasta el momento no hay manera de saberlo. Desde distintas perspectivas antropológicas y culturales, y para quienes sociológicamente les interesan los

aspectos sociales de la migración internacional con composición identitaria, entre otros, resulta más que pertinente saber qué pasa con esas poblaciones en específico. Si los generadores de política migratoria gubernamental y quienes la aplican desconocen ese elemento, cabe razonablemente la duda de una acción equívoca por una concepción igualmente equívoca o, si se prefiere, ¿cuál es el peso relativo en el migrante autóctono de sus razones, medios, formas y modalidades de la migración que sean distintos a los seguidos por quienes no lo son?, ¿acaso la migración internacional indocumentada borra las diferencias entre ciudadanos y campesinos,

**Cuadro 4. Población nacida en México, Centroamérica y Ecuador que habita en Estados Unidos de Norteamérica, 2000-2010**

	Año		
		2010	Variación % 2000-2010
México	20.640.711	31.798.258	54.1
Costa Rica	68.588	126.418	84.3
Guatemala	372.487	1.044.209	180.3
Honduras	217.569	633.401	191.1
Nicaragua	177.684	348.202	96.0
Panamá	91.723	165.456	80.4
El Salvador	655.165	1.648.968	151.7
Ecuador	260.559	564.631	116.7
<b>Total</b>	<b>22.484.486</b>	<b>36.329.543</b>	<b>61.6</b>

Fuente: U.S. Bureau of the Census, USA, 2010.

**Cuadro 5  
Población Indígena en países seleccionados**

País	Grupos indígenas	% de la población total
Honduras	8	15.5
El Salvador	3	2.31
Guatemala	24	60
Nicaragua	8	14
Ecuador	28	7.1

Fuente: Censos de Población de cada país.

nuevo conocimiento que visibilice y no que oculte identidades sociales, sexuales y étnicas al interior de los estados nacionales...

entre hombres y mujeres, entre menores de 18 años y adultos? Si el conocimiento acumulado nos dice que no, entonces, cabe la pregunta qué pasa con la identidad indígena o no, y la identidad sexual (¿migra igual la población heterosexual que la homosexual, la bisexual, etcétera?), entre otras. El cuadro 5 presenta los grupos indígenas que registran los países seleccionados y su proporción relativa: esperemos que la invitación que aquí se hace sea aceptada y pronto tengamos

DOSSIER

**La contingencia del cambio social en la agricultura y la alimentación en América Latina**  
**Presentación del dossier**  
Myriam Paredes, Stephen Sherwood y Alberto Arce

**Construcción social del maíz transgénico: grupos sociales relevantes en Chihuahua**  
Marco Antonio Fernández

**Caminando hacia adelante, mirando hacia atrás: en la primera línea de las transformaciones alimentarias en Ecuador**  
Joan Gross, Carla Guerrón, Peter Berti y Michaela Hammer

**Mundos equivocados: cuando la "abundancia" y la "carencia" se encuentran en la Amazonía colombiana**  
Gerard Verschoor y Camilo Torres

**Agricultura ecológica al sur de Brasil: de alternativa a contratendencia**  
Flávia Charão Marques y Daniela Oliveira

**Paro Nacional Agrario: paradojas de la acción política para el cambio social**  
Mónica Arias y Manuel Preciado

**Intersubjetividad y domesticación en el devenir de una región global: territorialización del salmón en la Patagonia chilena**  
Gustavo Blanco Wells, Alberto Arce y Eleanor Fisher

DEBATE

**Cambio de políticas en América Latina: ampliando el debate**  
María Velasco

ENSAYO VISUAL

**Tiempo Pemón**  
Carlos Alfonso Pacheco



Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Ventas y suscripciones: La Librería - FLACSO (lalibreria@flacso.edu.ec)

Canjes: Biblioteca FLACSO (xparedes@flacso.edu.ec) • Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.edu.ec)

Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

TEMAS

**Análisis del desarrollo sostenible en espacios locales. Aplicación de la teoría de conjuntos difusos**  
María Luisa García, Lucio Flores Payan y Beatriz Adriana Venegas

**Análisis político del discurso de Ernesto Laclau: una propuesta para la investigación social transdisciplinaria**  
Hernán Fair

RESEÑAS

**El reconocimiento de la humanidad. España, Portugal y América Latina en la génesis de la modernidad**  
de Fernando Álvarez Uría  
*Juan José Ruiz*

**El buen gobierno desde una perspectiva iberoamericana. Un especial análisis del caso ecuatoriano**  
de José Canales Aliende y Andrés Martínez Moscoso, coordinadores  
*María Ángeles Abellán*

**La construcción del orden democrático**  
de Alfredo Ramos Jiménez  
*César Alfonso Ulloa*

Número anterior:  
**ÍCONOS 53: Cambios de políticas públicas en América Latina**

Número siguiente:  
**ÍCONOS 55: La inseguridad en tiempos de paz. Nexos entre política y violencia criminal en América Latina.**

Íconos. Revista de ciencias sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE), Directory of Open Access Journal (DOAJ), Directory of Publishing Opportunities (CABELL'S), DIALNET, EBSCO-Fuente Académica, FLACSO-Andes, Hispanic American Periodical Index (HAPI), International Bibliography of the Social Science (IBSS), International Institute of Organized Research (IZOR), LatAm-Studies, Latindex-Catálogo, REDALyC (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe), Sociological Abstracts, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), Thompson Gale (Informe académico), y Ulrich's Periodical Directory.

# ¿Crisis migratoria contemporánea?

## Complejizando dos corredores migratorios globales

Soledad Álvarez Velasco

*La intensificación de los mecanismos de control a la migración irregularizada solo la incrementa, con la proliferación de redes de tráfico y la violencia. La producción de migrantes irregularizados y redes de tráfico es funcional al proceso de acumulación capitalista y a la consolidación del régimen del Estado securitista global. De allí que la violencia social y estatal vigente en los tránsitos migratorios irregularizados es una consecuencia directa de causas estructurales relacionadas con la polarización de países pobres y ricos junto al incremento de la disparidad de ingresos.*

**L**a migración irregularizada se ha convertido en una de las dimensiones más mediatizadas y politizadas de la dinámica migratoria contemporánea. Recurrentemente los medios muestran una supuesta crisis migratoria en las zonas fronterizas —sobre todo en Europa y U.S., o en espacios de tránsito hacia esos dos destinos— donde prima un aparente descontrol provocado por la llegada de migrantes irregularizados provenientes de regiones pobres, traídos por traficantes. Si bien las imágenes más repetidas son de Europa, específicamente de la zona del Mediterráneo y de la zona este por donde refugiados de Medio Oriente y África cruzan diariamente, otras imágenes del continente Americano también han proliferado. Para muestra, aquellas correspondientes a la reciente crisis de cubanos retenidos entre Costa Rica y Nicaragua, otras de las crisis de niños migrantes no acompañados en Centro América y México, y unas más antiguas de migrantes asesinados apilados en San Fernando Tamau-

lipas evidenciando la crisis humanitaria del corredor México-U.S. Esas imágenes ciertamente han captado la parte más violenta de dos de las principales rutas del tránsito irregularizado y del tráfico de migrantes en el mundo: aquella que va a Europa y la que va a U.S.

Ante esas crisis, los Estados han respondido con mayores restricciones migratorias y un espectacular aparataje de seguridad para proteger supuestamente los derechos de los migrantes y salvaguardar su seguridad nacional. Si en algo podemos acordar es que a pesar del despliegue securitista, Estados de origen, tránsito y destino han fracasado en interrumpir la multiplicación de la migración irregularizada y la reproducción de situaciones de violencia así como el crecimiento del tráfico de personas.

El objetivo de este artículo es proponer un análisis que complejice la noción de crisis vinculada a la migración irregularizada, al tráfico de migrantes y a las formas de violencia social y estatal inmersas. A través del análisis de la dinámica

de dos de los corredores migratorios más dinámicos, y también más violentos –el que va del Nor-Este y Nor-Oeste de África a Europa y de Sur y Centro América a U.S.–, se reflexionará en torno a una interrogante: ¿por qué las experiencias contemporáneas de los tránsitos migratorios irregularizados tienden a ser cada vez más violentas?

Esta reflexión está dividida en tres partes. Primero, una aproximación teórica conteniendo elementos para analizar la triple relación entre migración irregularizada, Estados capitalistas y violencia. Esa aproximación permitirá describir la dinámica de los dos corredores previamente enunciados, revelando ciertas similitudes en sus *modus operandi* y sobre todo en las formas de violencia social y estatal presentes en ambos espacios geográficos. Finalmente, en la tercera parte se sugerirán algunas conjeturas en torno a la presente noción de crisis migratoria que tal como es reproducida desde el discurso mediático y político, desvía la atención de las causas estructurales que la producen limitando la comprensión crítica del rol que los Estados capitalistas tienen frente a la misma.

### I

Entre 1970 y el 2015 el número de migrantes internacionales alrededor del globo se incrementó en más de cinco veces su número pasando de 45 a 244 millones (Naciones Unidas, 2016). Solo entre el año 2000 y el 2015, esa cifra creció en 20 millones ya que el número de migrantes económicos y de personas en busca de protección internacional o refugio se multiplicó a la par que los conflictos bélicos, sociales, económicos y políticos en el mundo (Naciones Unidas, 2016). El aumento del número de migrantes es una de las característi-

cas definitorias de la actual “era de las migraciones” (Castles y Miller, 2004), así como la multiplicación de migrantes irregularizados que, sin importar el nivel de riesgos y vulnerabilidad, transitan por rutas clandestinas con el propósito de internarse en los principales destinos, casi siempre países ricos, en busca de nuevas oportunidades económicas y vitales.

La migración irregularizada es una de las formas de migración que más rápido crece actualmente en el mundo (United Nations 2012 en Hanlon y Vicino 2014: 115). Su carácter clandestino y altamente móvil dificulta cualquier medición estadística. Estimaciones del Centro Internacional de Política Migratoria (ICMP por sus siglas en inglés) (2010) sugiere sin embargo que cruces irregularizados tienen lugar en casi todos los países del mundo, alcanzando una cifra promedio anual que fluctúa entre 2,5 millones y 4 millones (ICMP 2010 en Hanlon y Vicino 2014; Düvell 2011). Para tener otra dimensión de este proceso social, solo en U.S. –mayor destino migratorio en el mundo–, entre el 2000 y 2010 el número de migrantes irregularizados se incrementó de 8,4 a 11,2 millones (Passel y Cohn, 2010).

¿A qué se debe la expansión de este tipo de migración? Dos elementos íntimamente vinculados explican su proliferación: la profundización de la desigualdad socio-económica entre las regiones del mundo y al interior de los países, y el giro sin precedentes a un régimen de seguridad y control fronterizo y migratorio global.

En términos generales la migración se produce en regiones pobres y se dirige y concentra en las regiones más ricas del mundo (Castles, de Haas and Miller 2014: 10-11; Castles, 2010; Cohen, 2006). Mientras que América Latina,

África y algunos países asiáticos históricamente han sido y son los principales expulsores de migrantes, U.S., Canadá, los países de la Unión Europea, la Federación Rusa, Australia, Japón y ciertos países en Asia, como Arabia Saudita, son grandes receptáculos de migrantes (IOM, 2013). De hecho, el 90% de la migración internacional se concentra en solo 55 países, en su mayoría países ricos<sup>1</sup>(IOM, 2013).

Esta concentración migratoria revela un rasgo histórico inherente al *modus operandi* del desarrollo geográfico desigual (Harvey 2006, Smith [1984] 2008). Desde el siglo XVI, el patrón de acumulación capitalista ha creado una inexorable dependencia entre países y una desigual división internacional del trabajo entre los mismos. Mientras que las así llamadas periferias, o regiones pobres, han sido y son proveedores de materia prima y mano de obra, los países ricos, se tornaron en centros productores industrializados hacia donde el flujo de esos materiales y de gente, es decir, de migrantes internacionales, se movilizaban interconectando múltiples formas a países centrales y periféricos (Marx, 2008 [1868], Wallerstein, 1979; Harvey, 2005, 2006; Smith [1984]2008).

La migración internacional y su concentración geográfica no pueden entenderse entonces aislados de esas causalidades estructurales. Es más, el continuo incremento de migrantes desde la década de 1970 se debe consecuentemente al giro hacia el neoliberalismo y su régimen de acumulación flexible. Esta

nueva fase histórica del desarrollo geográfico capitalista ha incidido en una polarización entre países ricos y pobres, que se ha traducido en un aumento en la disparidad de ingresos, en las condiciones sociales, en el cumplimiento de derechos humanos y en la seguridad social entre países y al interior de los mismos (Harvey [1990] 2004, 2005). La consecuencia obvia de ese contexto de desigualdad ha sido, entre otras, la permanente y creciente movilidad de millones de hombres y mujeres que buscan solventar sus necesidades básicas emigrando desde sus lugares de origen a las economías ricas donde su mano de obra es demandada.

Así, la migración internacional es una pieza clave del capitalismo global. Por un lado, la mano de obra migrante ha garantizado la expansión e intensificación del proceso de acumulación en países de destino (Moulier-Boutang (2006[1998]); Cohen, 2006; Mezzadra, and Neilson 2013; De Genova, 2002, 2005). Por otra, las remesas continuamente enviadas por migrantes a sus familias de origen se han convertido en flujos de capital para las economías pobres, incluso más importante que la cooperación internacional. Desde el año 2000 en adelante, y a pesar de la crisis global del 2008, las remesas han superado en tres veces el dinero que la cooperación internacional otorga en ayuda a los países pobres (Castles, de Haas and Miller, 2014). Así mismo, este movimiento transfronterizo de fuerza laboral ha permitido la articulación transnacio-

---

1 Entre los diez principales países de destino alrededor del mundo figuran: los U.S. – el mayor receptor de migrantes– con 42,8 millones de inmigrantes (13% de su población total), Federación Rusa con 12,3 millones (9% de su población total), Alemania con 10,8 millones (13% de su población total), Arabia Saudita con 7,3 millones (21% de su población total), Canadá con 7,2 millones (7% de su población total), Reino Unido con 7 millones (10% de su población total), Francia con 5,5 millones (8% de su población total), y Australia con 5.5 millones (23% de su población total) (Banco Mundial 2011).

nal de países destino, tránsito y origen, generando impactos directos en la agenda política de esos países (Glick-Schiller 2007, Castles, de Haas and Miller, 2014).

Otro de los rasgos distintivos del neoliberalismo ha sido la selectiva apertura fronteriza. A nivel global se ha privilegiado explícitamente la integración con fines estrictamente comerciales. Se han adoptado políticas macroeconómicas para que las fronteras nacionales “selectivamente” se abran y den paso al libre comercio global (Sassen, 2001). No obstante, a la par y de manera conflictiva, la integración social y cultural ha sido poco o nada fomentada. Las fronteras de países ricos se han vuelto altamente restrictivas y violentas en contra de ciertas poblaciones en movimiento, reflejando aquello que James F. Hollifield (2006) ha definido como la “paradoja liberal”: mercados “abiertos” y comunidades políticas “cerradas” (Hollifield, 2006).

Ese cierre político ha estado dirigido hacia ciertas poblaciones, creando una disyuntiva entre los intereses económicos y los políticos respecto a la migración (Bloch, Alice and Milena Chimienti, 2012). Aun cuando trabajadores migrantes calificados y no calificados son requeridos para asegurar el crecimiento económico, su tránsito legal y posterior inclusión socio-económico han estado altamente limitados para unos cuantos privilegiados: inversionistas, empresarios, turistas, migrantes calificados, estudiantes, retirados, y en general ciudadanos de países ricos han sido directamente beneficiados por la libre circulación transfronteriza en prácticamente todo el mundo. Situación radicalmente diferente cuando se trata de migrantes de regiones pobres, personas en necesidad de protección internacio-

nal y refugiados (Sassen, 2001; Castles, de Haas and Miller, 2014; Bloch and Chimienti, 2012). El resultado de estas políticas selectivas ha sido la clasificación entre población migrante “deseada” y “no-deseada” o la construcción social y política estigmatizada basada en parámetros de “raza”, clase, religión y nacionalidad donde aquellos provenientes de países pobres han sido clasificados como “amenazas” a la estabilidad y seguridad nacional de los países de destino (Balibar, 2005, 2000; De Genova, 2002, 2005; Mezzadra and Neilson, 2013; Brown 2010, Ngai 2004).

Si bien, esta estigmatización ha estado orquestada desde los países ricos como argumento nodal de las políticas migratorias restrictivas, cada vez más esa misma construcción social se reproduce en el discurso mediático y político en todas las regiones del mundo, incluyendo América Latina. Hecho que termina confinando a una masa de población migrante pobre a la marginación, tipificándola como los “parias” contemporáneos (Bauman, 2005).

Ahora bien, la fuerza laboral migrante es un requisito para garantizar el proceso de expansión y acumulación capitalista. No obstante, las políticas estatales de control fronterizo y migratorio insisten en negar su ingreso legal. Aquello que a primera vista parecería una contradicción revela contrariamente un rasgo del capitalismo contemporáneo: “la exclusión a través de la inclusión” como lo nombran Sandro Mezzadra y Brett Neilson (2013: 148). O, el mecanismo por el cual la fuerza laboral migrante (típicamente poco calificada y proveniente de países pobres) está confinada a la irregularidad y es “incluida” como tal, es decir, como fuerza laboral irregularizada, barata, y desechable (Mezzadra y

Neilson, 2013). Su “inclusión” se direcciona a los únicos nichos laborales creados por el mercado: trabajos no regulados, informales, flexibles y altamente precarizados que proliferan como consecuencia directa de la expansión neoliberalismo en todas las regiones del mundo (Sassen, 2006; Harvey, 2005). Así, el “poder productivo de las fronteras”, siguiendo a Mezzadra y Neilson (2013) reside precisamente en que “legalmente producen sujetos ilegales” o irregularizados como afirma Nicholas De Genova (2002, 2005) cuya fuerza laboral irregularizada es requerida como tal en la actual economía neoliberal (Mezzadra and Neilson, 2013:148).

En este aparentemente contradictorio escenario, que en realidad resulta sumamente funcional para los Estados capitalistas, desde la década de 1990 se han promovido políticas migratorias altamente restrictivas que impiden el legal ingreso de migrantes pobres a países ricos (Anderson, 2015; Castles, de Haas and Miller, 2014). El incremento de control no solo ha suscitado la expansión de migración irregularizada, sino también la multiplicación de “industrias migratorias” clandestinas. Éstas a través de redes ilegales transnacionales “habilitan” el cruce de fronteras y la internación de migrantes “sin papeles” en los destinos migratorios, configurando rutas globales ocultas para el tránsito de migrantes y expandiendo el tráfico y la trata de personas, uno de los tres negocios ilícitos que, junto con el narcotráfico y el tráfico de armas, es uno de lo más redituables en el mundo contemporáneo (Kyle y Goldstein, 2011; Norstrom, 2007). Sólo la “industria del coyoterismo” mueve alrededor de 48 billones de dólares anualmente (Munduate, 2008).

La configuración de esas redes clandestinas también es producto de la desigualdad global. El dinero que circula por el tráfico y la trata de personas, constituye una economía paralela que permite la subsistencia de todos aquellos actores que están involucrados en ese negocio ilícito: coyotes, enganchadores, pasadores, agentes migratorios, comerciantes, transportistas, etcétera. Aunque el funcionamiento de esta industria genere cuantiosos ingresos no regulados por el Estado, muchas de sus actividades son asumidas por funcionarios estatales, desdibujándose así la frontera entre lo lícito e ilícito (Norstrom, 2007). Así, en la cara oculta de la globalización capitalista contemporánea, una industria clandestina en torno a la migración que “emplea” en la ilegalidad a muchos actores sociales y estatales, configura economías paralelas, tiene normativas propias para su funcionamiento, y, reproduce formas de violencia.

Entre la migración irregularizada y el tráfico hay un vínculo dependiente: sin la primera difícilmente proliferaría el segundo. En el discurso mediático y político pocas veces se cuestiona el origen de ese tipo de migración, se la naturaliza. Existe sin embargo una amplia literatura crítica que por el contrario desnaturaliza la migración irregularizada evidenciando como ésta es legalmente producida por el Estado. La irregularidad, siguiendo a De Genova (2002, 2005), lejos de ser una condición natural, es producida y reafirmada continuamente por normativas, leyes, políticas y prácticas estatales que terminan produciendo sujetos clasificados, racializados, y criminalizados. A través del aparato legal y político, el Estado define qué y quién es ilegal, construye un aparataje y una burocracia para su combate, y a la vez se be-

neficia de su existencia pues le resulta funcional para justificar su existencia, y fortalecer su soberanía a través del despliegue de medidas de control y legítimo uso de violencia hacia los así llamados “ilegales” (De Genova, 2002, 2005).

La actual significancia política de la migración irregularizada y del tráfico de migrantes deriva de y es funcional a un contexto global en el que prima la desigualdad sistémica, la securitización migratoria. De hecho, la llegada del nuevo milenio trajo consigo una compleja profundización de la “paradoja liberal” (Hollifield, 2006) previamente mencionada. Cada vez más en todas las regiones del mundo se ha dado un viraje al cierre de las comunidades políticas a través de la adopción del régimen de securitización. Desde la década de 1990 y con mucha mayor fuerza a partir de 2001 en el escenario post- Septiembre 11, el giro global a la securitización y el despliegue cada vez más tecnologizado y violento de formas de control emergen como una clara condicionalidad para explicar por qué la migración y en particular la migración irregularizada ha sido representada como una amenaza e invasión y como un problema central de la así llamada gobernanza migratoria global. Desde hace una década, bajo la así llamada Guerra Preventiva contra el terrorismo, U.S. lanzó un programa con alcances globales para mejorar la seguridad nacional y combatir el terrorismo. A través de la adopción legal e implementación del Patriot Act en 2001 una serie de medidas fronterizas fueron adoptadas para impedir la entrada de los así llamados “actores clandestinos transaccionales” (Andreas, 2003): incluyendo terroristas, traficantes de drogas, armas, personas, migrantes irregularizados e incluso solicitantes de re-

fugio y potenciales refugiados (Andreas 2003; 2013, Brown, 2010; Izcará Palacios, 2013).

A los ataques terroristas del 9/11 le siguieron eventos similares en España en 2004 y en el Reino Unido en 2005 y 2007, que dieron la legítima justificación para sostener el giro global sin precedentes hacia la securitización. Consecuentemente medidas similares a las adoptadas en U.S. fueron incorporadas en la Unión Europea: externalizando sus fronteras y creando así mismo zonas tapón o de tránsito en los países del sur como México, Turquía, Libia, Marruecos, Ucrania, y toda región del Mediterráneo (Andreas, 2003, 2013; Brown 2010; De Genova, Mezzadra and Pickles 2014).

La cadena de ataques terroristas, así como los más recientes acontecidos en París en noviembre de 2015 y en Bruselas en marzo 2016, han sido la excusa irrefutable para el giro total a la seguridad fronteriza y para que la migración irregularizada sea concebida única y exclusivamente como un problema de seguridad nacional. Este argumento ha sido la base para incrementar las percepciones anti-migrantes, para la propagación de complejas fronteras sociales, y para la normalización de formas de violencia social y estatal ejercidas en contra de migrantes irregularizados quienes siguen transitando por corredores migratorios a pesar de o debido a las políticas restrictivas y a la desigualdad sistémica contemporánea.

## II

El giro neoliberal a un régimen de securitización lejos de crear un mundo sin fronteras ha provocado la proliferación de “Estados amurallados” como los llama Wendy Brown (2010) y el aumen-

to de confrontaciones entre migrantes y políticas de control. Una de las repercusiones de este contexto global ha sido la producción de zonas de frontera o zonas de tránsito. William Walters (2011); Mezzadra y Neilson (2013) concuerdan en que la externalización de las fronteras, como mecanismo de control desplegado por países ricos en particular U.S. y Europa, ha provocado una “rezoñificación” del espacio global (Walters 2011) donde zonas de frontera configuradas en los bordes externalizados de esas fronteras, se han multiplicado. Estos espacios no existen en la inmediata proximidad de la demarcación física de una frontera, pero alrededor o más allá de las mismas, cubriendo un espacio mucho más extendido que resiente el “efecto fronterizo” haciendo eco a Mezzadra y Neilson (2013). De hecho, las zonas de frontera pueden moldear corredores geográficos que involucran varios países o regiones. Son espacios de disputa siguiendo a Coutin (2005) configurados por una multiplicidad de actores que operan entre la legalidad e ilegalidad. Así, actores “ilegalizados” o no, migrantes, agentes migratorios y otros actores son parte de relaciones conflictivas en torno al control territorial. Estos actores suelen definir “procesos de estandarización” y “logísticas de control” como los llama Walters (2011) o normas de operación incluyendo la estandarización de la violencia para asegurar el movimiento de fuerza laboral y mercancías interconectados centros y periferias en el medio del proceso de acumulación capitalista. Algunos ejemplos son las zonas de tránsito en el borde de la frontera europea externalizada hacia el Mediterráneo incluyendo el Nor-Oeste de África o el corredor México-U.S.

¿Cuál es el *modus operandi* de esos corredores atravesados por migrantes irregularizados? Las rutas que atraviesan esos corredores generan alrededor de 7.000 millones de USD. Cada año más de 55.000 migrantes son traficados del Este, Norte y Oeste de África a Europa (UNODC, 2016). Las causas son las precarias condiciones de vida, la inestabilidad política, violencia y conflictos bélicos en países africanos de origen. Las rutas implican cruces en el desierto y fatales travesías marítimas. El costo varía dependiendo del lugar de origen y de la cercanía con la frontera del Mediterráneo. Por ejemplo puede fluctuar de 4.000 a 30.000 euros de acuerdo a la distancia fronteriza (UNODC, 2016). Hallazgos etnográficos alertan que cada vez se usa más la combinación de rutas marítimas y terrestres que incluyen paradas en ciudades el Norte de África o en Turquía, en zonas de tránsito donde migrantes suelen trabajar por temporadas para ganar más dinero y conectarse con otras redes de tráfico, dilatando así el tiempo de la ruta y el tiempo de espera para alcanzar un proyecto migratorio. El cruce de África a Europa implica un tránsito entre la vida y la muerte y la exposición a múltiples formas de violencia ejercida por el Estado, traficantes, actores locales o por otros migrantes (Hess, 2012; Düvell, 2011; de Hass, 2012; Andersson, 2014). Se calcula que en las últimas dos décadas más de 20.000 migrantes murieron en ese corredor (UNODC, 2016; BBC, 2016).

En el corredor Sur-Centro América-U.S. en cambio se estima que más de 400 mil aunque otras fuentes hablan de más de 3 millones de entradas ilegales se producen en la frontera México-U.S. (UNODC, 2016). La mayoría de migrantes son traficados a través de camiones,

a pie por tierra, o por túneles subterráneos. Estos tránsitos se producen por las precarias condiciones socio-económicas, inseguridad y violencia (sobre todo en el caso Centroamericano), reunificación familiar o por tradición migratoria que pasa de generación en generación (Álvarez Velasco 2011, 2012). Se estima que de los casi 12 millones de migrantes irregularizados que viven en U.S. el 80% son originarios de América Latina, de ese total el 60% entró de manera clandestina, 97% por México (Passel and Cohn, 2011) El costo de las rutas también difiere según el país de origen: entre México y U.S. se paga 2.000 USD, fuera de México no menos de 8.000 USD (Álvarez Velasco, 2011, 2012; Álvarez Velasco y Guillot 2012).

Dada la importancia del corredor México-U.S. en nuestro continente exploremos un poco más su dinámica. El giro sin precedentes después del 9/11 hacia un régimen de securitización orquestado por el gobierno de U.S. implicó, entre otras cosas, la externalización de la frontera U.S. hacia el territorio mexicano lo que supuso la cooperación en control fronterizo y seguridad entre ambos países (Andreas 2003, 2013). Consecuentemente México se ha vuelto una frontera preliminar o externalizada del mayor destino migratorio del mundo, U.S. para el control de migrantes provenientes no solo del sur y centro del continente pero también de otros continentes (Izcará Palacios, 2013; Brown, 2010). De ahí que no sea casual que este corredor geográfico sea el más transitado a nivel mundial: entre 2000 y 2010 lo atravesaron 11.6 millones de personas, incluyendo a migrantes documentados e indocumentados (Banco Mundial, 2011).

Desde 2010 se ha registrado una marcada presencia de emigrantes Caribeños

y extra-continetales en busca de cruzar la frontera norte a U.S. De acuerdo a reportajes de prensa (Ureste, 2016; BBC, 2016), información del Instituto Nacional de Migración (INM, 2010) y de organizaciones que trabajan con migrantes irregularizados (Sin Fronteras, 2013; Cruz Roja 2015) usan varias rutas marítimas, aéreas y terrestres ofertadas por traficantes para viajar desde Europa, Asia, África, y el Caribe y llegar a Colombia, Brasil, Ecuador o Panamá, para seguir a México y luego entrar a U.S.

Así, en la dinámica de este corredor, el más dinámico del mundo, el caso ecuatoriano resulta relevante. Desde 2004, Ecuador figura entre los 5 principales países a los que México deporta migrantes después de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua (Álvarez Velasco y Guillot 2012). La historia migratoria del país definitivamente explica esta posición pues desde los 60 migrantes ecuatorianos han usado México para llegar a U.S.; 5.000 km separan a Ecuador de U.S. Si un migrante irregularizado pretende cubrir esa distancia una estrategia es hacerlo con traficantes o coyotes que ofertan algunas rutas (Álvarez Velasco, 2009, 2011; Calderón, 2007). Una opción es la ruta aérea: de Ecuador a un país Centroamericano y desde ahí combinar rutas por tierra para atravesar México. El precio varía entre 10.000 y 15.000 USD, tardando entre tres semanas a dos meses. Otra opción, es la ruta terrestre: Ecuador-Colombia-Panamá- Centroamérica -México, para luego continuar a U.S. El precio varía entre 8.000 y 10.000 USD. Los costos de ambas rutas incluyen: documentos falsos, medios de transporte, hospedaje, dinero para sobornar a autoridades y tres intentos de cruce. Esas rutas son usadas por migrantes ecuatorianos adul-

tos y niños. Una década atrás una tercera ruta era muy popular: desde Ecuador a Guatemala mediante vía marítima en barco pesquero, y más tarde por tierra (Calderón 2007; Álvarez Velasco 2009). Sin embargo, desde 2008 cuando Honduras eliminó el requisito de visado para ecuatorianos, la ruta marítima –que era muy peligrosa y larga–, ha sido reemplazada por la ruta aérea (Álvarez Velasco and Guillot 2012).

Desde 2008 ha existido una transformación de Ecuador como un espacio de tránsito usado por migrantes extracontinentales, Caribeños (cubanos, haitianos y dominicanos particularmente), de la región y por ecuatorianos deportados que re-comienzan su tránsito para volver a U.S. usando al territorio como puerta giratoria. Ecuador se ha vuelto un trampolín para otros destinos continentales usado por migrantes cubanos, haitianos, dominicanos, senegaleses, cameruneses, pakistaníes, afganos, entre otros, para llegar a U.S., Brasil, o Chile. Evidencias de investigaciones periódicas dan cuenta que redes de coyotismo local habilitarían esos tránsitos migratorios a otros destinos (El Comercio 2014, 2015, 2015 a, El Correo, 2015; El Tiempo, 2015; El Universo, 2015; Enríquez, 2015; Wells, 2013; Márquez, 2015; Mena Erazo, 2010). Si bien desde 2008 el discurso mediático y político así lo ha mostrado, investigaciones periódicas y literatura académica de Colombia y Perú, sugieren tránsitos por Ecuador por lo menos desde los años 70 (Wagner, 2104; Tamagno and Berg 2003).

Condicionalidades nacionales e internacionales explicarían este hecho actual: históricas redes de tráfico, posición geográfica, economía dolarizada, globalización de los efectos de conflictos bélicos, crisis financiera de 2008 y

régimen global de securitización. Además, el hecho de que las políticas migratorias ecuatorianas desde 2009 hayan tenido giros, incoherencias, se hayan vuelto selectivas y altamente cambiantes ha tenido efectos jalando o expulsando a migrantes del país hacia otros destinos. Ecuador podría concebirse como un nodo dentro de tránsitos migratorios continentales al norte y al sur.

Este corredor está marcado por la externalización de la frontera U.S., por la porosidad de la frontera sur mexicana y por la multiplicación de formas de violencia. El mayor control ha supuesto el confinamiento a zonas rurales más peligrosas (Casillas, 2006; Izcará Palacios, 2013, Brown, 2010). Además, en años recientes en medio de la guerra contra el narcotráfico, la violencia hacia los migrantes en tránsito por México ha alcanzado niveles inéditos donde el secuestro y el asesinato han sido la expresión máxima, pero no la única. Hay mucha corrupción y complicidad de las autoridades que impide la procuración de justicia para los migrantes en tránsito (CNDH, 2010; Aministría Internacional, 2010).

Por otra parte, hay evidencias suficientes para afirmar que los eslabones delictivos de México se han conectado con la dinámica del tráfico. Para muestra la Masacre de 72 migrantes en San Fernando Tamaulipas y el descubrimiento de fosas clandestinas. Desde 2007, organizaciones criminales altamente violentas, como Los Zetas incursionaron en el tráfico, secuestro y extorsión de migrantes. Bajo el lema Controlar el territorio a través del terror, estos grupos delictivos también extorsionan a traficantes para dejarlos pasar so pena de secuestro o ejecución de los propios migrantes, o los usan como mulas para tráfico de drogas. No importa cuál ruta utilicen

los migrantes en este corredor, todas implican confrontaciones a formas de violencia estatal y social (desde sobornos, violaciones, torturas, secuestros colectivos, desapariciones hasta la muerte) perpetradas en diferente grado e intensidad por los actores que operan a lo largo de esta zona de tránsito (Álvarez Velasco 2011, 2012). Cálculos conservadores estiman que más de 40 mil migrantes han muerto en ese corredor en las dos últimas décadas (Perasso, 2013).

A pesar de las inevitables diferencias históricas y geográficas entre ambos corredores, los hallazgos etnográficos y periodísticos permiten trazar ciertas tendencias entre ambos corredores.

El control migratorio y la revolución tecnológica y comunicacional han sido aprovechadas por traficantes para crear logísticas de control territorial que incluyen el uso de celulares inteligentes, dinero electrónico en transacciones por internet, Google maps para identificar nuevas rutas, transportes aéreos, terrestres y marítimos, nuevas tecnologías para falsificación de documentos.

1. En ambos corredores la corrupción cumple un rol clave enredando a una multiplicidad de actores. Puede ocurrir en origen, tránsito y destino incluyendo sobornos a oficiales de gobierno desde mandos bajos a los más altos. También a otros actores en el sector privado, como aerolíneas, transportes terrestres, aduanas.
2. Los lugares de origen de migrantes que cruzan esos corredores son cada vez más diversos: las rutas pueden iniciar y terminar en un mismo continente, ser transcontinentales o involucrar tránsitos en tres continentes, provocando interconexiones espaciales inesperadas.

3. El tiempo de cruce depende de la ruta seleccionada y del dinero con el que se cuente. El tiempo de ruta y de espera están determinados por controles, violencias o incluso por condiciones climáticas.
4. Cada vez más localidades se han convertido en zonas de tránsito y de espera para continuar la ruta como el Norte de África, Turquía o México y Ecuador. En estas zonas los migrantes con poca capacidad financiera optan por trabajos temporales para vincularse a traficantes.
5. Cada vez más países están siendo afectados directa o indirectamente por transiciones migratorias al ser simultáneamente lugares de origen, tránsito o destino, estando a la vez atravesados por redes de tráfico de migrantes.
6. La globalización de los efectos de conflictos bélicos y socio-económicos en múltiples regiones del mundo cada vez afectan más la dinámica de ambos corredores.
7. Si bien sigue ciertos patrones, el tráfico no está pre-organizado, es contingente, pues se va desarrollando en el camino. Involucra a una multiplicidad de actores: un coordinador con muchos contactos que opera en una cadena de servicios. Así operarían los traficantes de Sudamérica con coyotes en México, quienes a su vez trabajan para cárteles. Están además reclutadores; guías; mensajeros; proveedores de servicios; falsificadores; transportistas; prestamistas y agentes estatales que reciben su cuota.
8. En ambos corredores hay un tránsito entre la vida y la muerte debido a la estandarización de prácticas de violencia operada por diversas formaciones de poder.

El debate actual giran en torno si hay o no un vínculo entre tráfico de migrantes y crimen organizado o si más bien se trata de redes familiares o comunitarias que operan, o de un negocio transnacional, o si más bien es una entremezcla. Otro debate es sobre el rol que cumple el traficante pues no solo es un criminal sino también una persona de alta confianza que cumple un múltiple rol social clave. Así mismo, se discute sobre el rol subjetivo de los migrantes enfatizando en su capacidad de respuesta y autonomía a pesar de las contingencias. Debates que abren líneas investigativas para ambos corredores y en particular para el caso de Ecuador.

Finalmente, en ambos corredores el Estado no es la única forma de poder que ejerce control migratorio, sino otras formaciones de poder configuradas entre múltiples actores y entre lo legal e ilegal. Esto implica que el uso de violencia no es un monopolio del Estado pues también es ejercida por otras formaciones de poder que operan mayoritariamente en torno al tráfico de migrantes (droga y armas también) configurando un negocio ilícito multimillonario. Este negocio es una repercusión del giro a la securitización y una pieza clave dentro del proceso de acumulación capitalista global. Así, el poder subjetivo de los migrantes que se mueven a lo largo de este espacio debe confrontar no solo políticas estatales, pero también a estas formaciones de poder.

### III

La reflexión hecha hasta aquí arroja luces para comprender el vínculo existente entre migración irregularizada, violencia y Estado capitalista. Ese vínculo ha quedado claramente ilustrado con la compleja dinámica de los corre-

dores migratorios que van del Nor-Este y Nor-Oeste de África a Europa; y de Sur y Centro América a U.S.

Entonces, ¿de qué se trata esa noción de crisis migratoria que tan recurrentemente se reproduce en el discurso mediático y político? En principio, la palabra crisis no tiene un significado negativo. Durante una crisis la rutina se suspende. Se trata entonces de un estado de excepción, un punto de inflexión que debería conducirnos a un momento distinto (Bauman, 2016). En materia migratoria, sin embargo, llevamos más de dos décadas atravesando una crisis marcada por el incremento de la migración irregularizada, la proliferación del tráfico, de formas de control y sobre todo de violencia. Parecería que la excepción, es decir la crisis, se ha vuelto la norma.

Zygmunt Bauman (2016) señala que en la época actual se ha banalizado el concepto de crisis, oscureciendo su significado y desviando su origen. En la cuestión migratoria, ¿en dónde radica esa crisis? Si penetramos esas imágenes de las rutas del tráfico, constatamos que efectivamente hay una crisis, pero que no se trata en rigor de una crisis migratoria, sino una crisis provocada por la desigualdad sistémica y por el rol controlador y securitista del Estado. La desigualdad entre países y al interior de los mismos ha configurado un apartheid global, como lo nombra Etienne Balibar (2005), confinando a poblaciones a condiciones de violencia, pobreza, y guerra. De acuerdo a David Spener (2011) y Joshua Heyman (1999), la vigilancia en las fronteras es crucial para perpetuar esas desigualdades globales y restringir la capacidad de los residentes empobrecidos a trasladarse a otras regiones en busca de nuevas oportunidades de vida. Siguiendo a Spener (2011),

más que tipificar a la migración irregularizada y al coyoterismo como delitos, nuestra atención debería centrarse en comprender cómo ambos se han vuelto estrategias de subsistencia, respuestas autónomas, donde los migrantes tienen un rol activo, no son simplemente víctimas, sino que generan formas de contestación ante la exclusión y la violencia capitalista contemporánea producto de esa crisis sistémica.

En el contexto de la guerra en medio oriente, ¿el único responsable son las redes de tráfico o la crisis bélica en los países de origen?; en el tráfico de migrantes bolivianos a Argentina: ¿el responsable es el coyote o la industria textil que busca mano de obra barata migrante para explotarla en talleres clandestinos?; en el corredor México-U.S., ¿el responsable de la violencia son las redes de tráfico, o los cárteles, la guerra contra las drogas, y las severas políticas de control que confinan a cruces inhóspitos y peligrosos? ¿Es el coyotero el único responsable o la estrategia estadounidense de “prevención por medio de la disuasión”? En el contexto ecuatoriano, ¿el responsable es el coyotero que habilitaría salidas de migrantes cubanos o irregularizados, o las incoherentes políticas nacionales y regionales que impiden la regularización de cubanos y su libre tránsito? En general, ¿el responsable son los traficantes o los Estados capitalistas de origen, tránsito y destino que no generan condiciones para garantizar derechos y mejores oportunidades vitales y laborales?

Inculpar y detener a un traficante o a varias redes, no detiene el tráfico ni resuelve las causas estructurales, la crisis, que lo produce. Más control solo multiplica la migración irregularizada, el tráfico y la violencia. No se debe desviar la

atención hacia esa noción de crisis migratoria simple, pongamos el ojo en el centro del problema: la producción de migrantes irregularizados y de redes de tráfico es funcional al proceso de acumulación capitalista y a la perpetuación del régimen del Estado securitista global. Consecuentemente, la exacerbación de formas de violencia social y estatal presente en los tránsitos migratorios irregularizados es un efecto directo de esas causas estructurales.

América Latina y Ecuador no han sido ajenos al giro hacia el régimen de securitización migratoria. Es más, en la región las respuestas estatales frente a la migración irregularizada y al tráfico de migrantes han estado signadas por políticas securitistas y mayor control fronterizo. En Ecuador, a pesar de la Constitución progresista en derechos migratorios, en materia de tráfico de migrantes y de migración irregularizada prevalece una mirada criminalizante, securitista y de control, mirada que suele camuflarse bajo el discurso de derechos humanos. Así, ante el actual incremento de violencia hacia ese tipo de migración y frente a la inevitable globalización de los efectos de conflictos bélicos y socio-económicos en el mundo que siguen produciendo migrantes económicos y personas que buscan protección internacional, necesitamos investigaciones creativas y críticas que insistan en des-normalizar a la migración irregularizada, las formas de violencia que se gestan en torno suyo, y sobre todo, requerimos voluntad política para des-normalizar e interrumpir la reproducción de la actual crisis sistémica.

## Bibliografía

- Álvarez Velasco, S. y Sandra Guillot (2012). *Entre la violencia y la invisibilidad. Un análisis de la situación de los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos no acompañados en el proceso de migración hacia Estados Unidos*. Quito: SE-NAMI.
- Álvarez Velasco, S. (2009). *Transitando en la clandestinidad: análisis de la migración indocumentada en tránsito por la frontera sur mexicana*. Andina Migrante, Boletín del sistema de Información sobre Migraciones Andinas, (4), pp.2-10.
- (2013). “La migración indocumentada: entre imágenes de guerra y la invisibilidad”. En Alejandra Aquino, Amarela Varela y Frédéric Decossé (coord.). *Desafiando Fronteras. Control de la movilidad y experiencias migratorias en el contexto capitalista*. México: Frontera Press. pp: 95-112.
- (2012). “Imágenes de violencia contemporánea: aproximaciones a la realidad del corredor migratorio México-Estados Unidos”. En Yerko Castro (coord.), *La migración y sus efectos en la cultura*. México: CONACULTA.
- (2011). “¿Guerra en silencio? Una aproximación etnográfica a la violencia normalizada hacia los migrantes indocumentados en tránsito por la frontera sur chiapaneca”, en Agudo Sanchíz, Alejandro y Marco Estrada Saavedra (editores), *(Trans) Formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica, imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales*, México, El Colegio de México y Universidad Iberoamericana.
- Amnistía Internacional (2010). *Victimas invisibles. Migrantes en movimiento*. México, Amnistía Internacional.
- Andreas, P. (2013). *Smuggler nation: how illicit trade made America*. Oxford University Press.
- (2003). “Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century”. In *International Security*, Volume 28, Number 2. pp.: 78-111.
- Andersson, R. (2014). *Illegality, Inc.: clandestine migration and the business of bordering Europe*. Oakland: University of California Press
- Balibar, É. (2005), *Violencias, identidades y civilidad. Para una cultura global*. Barcelona, Gedisa.
- Bauman, Z. (2016) In Bauman & Bordoní, C. *Estado de Crisis*. Buenos Aires: Paidós.
- (2005). *Vidas desperdiciadas: la modernidad y sus parias*. Buenos Aires: Paidós.
- Banco Mundial. (2011). *Migration and Remittances Facebook 2011*. <<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/HI-OECD.pdf>> [Visitado 30 Marzo 2012].
- Berg, U. D. (2015). *Mobile Selves: Race, Migration, and Belonging in Peru and the US*. New York: NYU Press.
- Bloch, A & Chimienti, M. (2012). “Irregular Migration in a Globalizing World”. In Alice Bloch and Milena Chimienti (Ed) *Irregular Migrants. Policy, Politics, Motives and Everyday Lives*. London: Routledge, pp.: 1-16.
- Brown, W. (2010). *Walled states, waning sovereignty*. Cambridge MA: Mit Press.
- Calderón, J. C. (2007). *Naufragio, migración y muerte en el Pacífico*. Quito: Paradiso Editores.
- Castles, S. & Miller, M. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, Grupo Editorial Porrúa, Instituto Nacional de Migración, Fundación Nacional COLOSIO y Cámara de Diputados.
- Castles, S, de Haas, H & Miller, M. (2014). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. New York: Palgrave Macmillan.

- Cohen, R.  
(2006). *Migration and its Enemies: Global Capital, Migrant Labour and the Nation-state*. London: British Library.
- Coutin, S. B.  
(2005). "Being en route". *American Anthropologist*, 197 (2). pp.:195-206.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos México y Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social  
(2009). *Diagnóstico de las condiciones de vulnerabilidad que propician la trata de personas en México*. México: CNDH y CEIDAS. Versión digital: <[www.ceidas.org/documentos/Centro\\_Doc/Diagnostico\\_Trata\\_de\\_Personas\\_CEIDAS-CNDH.pdf](http://www.ceidas.org/documentos/Centro_Doc/Diagnostico_Trata_de_Personas_CEIDAS-CNDH.pdf)> (Visitado 20 Octubre 2009).
- De Genova, N.  
(2013). "The Perplexities of Mobillity". In Ola Söderström, Didier Ruedin, Shalini Randeria, Gianni D'Amato and Francesco Panese (editors). *Critical Mobilities*. London: Routledge; and Lausanne: Preses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- (2015). "The border spectacle of migrant 'victimisation'". In *Open Democracy*. <<https://www.opendemocracy.net/beyondslavery/nicholas-de-genova/border-spectacle-of-migrantE80%98victimisati on%E2%80%99>> 20 Mayo 2015. [Visitado 9 Septiembre 2015].
- (2009). Conflicts of mobility, and the mobility of conflict: Rightlessness, presence, subjectivity, freedom. *Subjectivity*, 29(1), 445-466.
- (2002). "Migrant 'Illegality' and Deportability in Everyday Life". *Annual Review Anthropology*. 31. pp.: 419-447.
- (2005). *Working the boundaries: Race, space, and "illegality" in Mexican Chicago*. Duke University Press.
- De Genova, N, Mezzadra, S. & Pickles, J  
(2014). New Keywords: Migration and Borders. *Cultural Studies*. Volumen 29. Issue 1. <<http://dx.doi.org/10.1080/09502386.2014.891630>> [Visitado 8 Agosto 2015].
- De Haas, H.  
(2010) "Migration transitions: A theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration". Working Paper. Oxford: International Migration Institute.
- (2006). Trans-Saharan migration to North Africa and the EU: historical roots and current trends. *Migration Policy Institute*, Migration Information Source.
- Düvell, F.  
(2011). "Irregular Immigration, Economics and Politics". Research Report 3. Centre of Migration, Policy and Society, Oxford. pp: 60-68.
- Harvey, David  
(2006). *The Limits to Capital*. London: Verso.
- (2006a). *Spaces of global capitalism*. London:Verso.
- (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press. \_\_\_\_\_  
(1984). "Afterword". In Henri Lefebvre. *The Production of Space*. Oxford: Blackwell Publishing. pp.: 425-432.
- (1975). "The Geography of Capitalist Accumulation: A Reconstruction of the Marxian Theory". *Antipode*, Volume 7, Issue 2, Septiembre. pp: 9-21.
- Hanlon, B., & Vicino, T. J.  
(2014). *Global migration: the basics*. London: Routledge.
- Heyman, J. M.  
(1999). Why Interdiction? Immigration Control at the United States-Mexico Border. *Regional Studies*, 33(7), 619-630.
- Hollifield, J.  
(2006)."El emergente Estado migratorio". Portes, A. & Dewind J. *Repensando las migraciones*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional de Migración.
- Instituto Nacional de Migración  
(2011)."Estadísticas migratorias". [http://www.inm.gob.mx/index.php?page/Boletines\\_Estadisticos](http://www.inm.gob.mx/index.php?page/Boletines_Estadisticos) [Revisado Enero 2012].
- International Organization of Migration  
(2013). *World Migration Report 2013*. Migrant.

- Izcara Palacios, Simón Pedro  
(2012) "Opinión de los polleros tamaulipecos sobre la política migratoria estadounidense". *Migraciones Internacionales*, vol. 6, núm. 3, enero-junio de 2012. pp: 173-204.
- Kyle, D. & Goldstein, R.  
(2011). *Migration Industries: A Comparison of the Ecuador-US and Ecuador-Spain Case. Research Report*, case study. European University Institute, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/17845>, [Revisado 31 Mayo 2014].
- Marx, Karl  
(2008 [1868]). *Capital Volume One*. Oxford: Oxford University Press. Moulrier-Boutang, Y.  
(2006[1998]). *De la esclavitud al trabajo asalariado. Economía histórica del trabajo asalariado embridado*. Madrid: AKAL Ediciones.
- Munduate, C.  
(2008). "Migración y Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes: Nuevos Desafíos", Presentación Power Point En International Conference On Gender, Migration And Development: Seizing, Opportunities, Upholding Rights, Septiembre.
- Novick, S.  
(2005). "La Reciente Política Migratoria Argentina en el contexto del Mercosur", En: *El Proceso de Integración Mercosur: De las políticas migratorias y de Seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*, Instituto De Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Documento De Trabajo N° 46, Buenos Aires, pp.: 6-56.
- Mezzadra, S., & Neilson, B.  
(2013). *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*. Duke University Press. Naciones Unidas  
(2016). "ONU cifra en 244 millones los migrantes que viven fuera de su país" En Centro de Noticias ONU. <[http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34205#.VwH9Qv\\_mr-c](http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34205#.VwH9Qv_mr-c)> [Revisado 4 Abril 2016].
- Ngai, M.  
(2004). *Impossible Subjects: Illegal Immigrants and the Making of Modern America*. New Jersey: Princeton University Press. <<http://journalism.berkeley.edu/conf/2014/immigration/wp-content/uploads/2014/04/Ngai-Undoc-Migration-History.pdf>> [Accesado 10 Septiembre 2015].
- Nordstrom, C.  
(2007). *Global Outlaws: Crime, Money, and Power in the Contemporary World*. Berkeley: University of California Press.  
(2004). *Shadows of War. Violence, Power, and International Profiteering in the Twenty-First Century*. Berkeley: University of California Press.
- Passel, J. & Cohn D.V.  
(2010). "Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010", en Pew Hispanic Center Publications, <<http://pewhispanic.org/reports/report.php?ReportID=133>> [Revisado 5 Abril 2011].
- Sassen, S.  
(2001), ¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Spener, David  
(2011). "Global Apartheid, Coyotaje and the Discourse of Clandestine Migration: Distinctions Between Personal, Structural, and Cultural Violence" Kyle, D., & Koslowski, R. *Global human smuggling: Comparative perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. pp: 157-189.
- Sin Fronteras  
(2013). Migración y Desarrollo. Refugiados africanos en México. Un análisis desde el interculturalismo y el Enfoque Basado en Derechos" México: Sin Fronteras. [http://sinfronteras.org.mx/attachments/africanos\\_2013.pdf](http://sinfronteras.org.mx/attachments/africanos_2013.pdf)
- Smith, N.  
([1984]2008). *Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space*. 3ra. Edición. Georgia: The University of Georgia Press.

United Nations Office Against Drug and Crime (UNODC)

(2016). Migrant Smuggling. <<https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/smuggling-of-migrants.html>> [Consulta: 4 Abril 2016].

Ureste, M.

(2016). "Los migrantes 'exóticos' y las redes globales de tráfico de personas que llegan a México". En *Animal Político*: <<http://www.animalpolitico.com/2016/01/los-migrantes-exoticos-y-las-redes-globales-de-trafico-de-personas-que-llegan-a-mexico/>> [Revisado 4 Abril 2016]

Wagner, U.

(2013). Sovereignty and irregular migration: the dynamics of irregular movement through Colombia and Ecuador. *New Issues in Refugee Research*. Research Paper No. 256. Switzerland: UNHCR.

Wallerstein, I.

(1979). *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía mundo europea en el siglo XXI*. México: Siglo XXI.

Walters, W.

(2011). "Rezoning the Global: Technological Zones, Technological Work, and the (Un-) Making of Biometric Borders". In Vicki Squire (ed). *The Contested Politics of Mobility. Borderzones and Irregularity*. London: Routledge. pp.:51-76.

### Fuentes hemerográficas

BBC

(2016). "Migrant crisis: '27 dead' off Turkey as boat sinks". *BBC News Europe*. 8 de febrero 2016. <<http://www.bbc.com/news/world-europe-35523235>> [Revisado por última vez 31 de marzo 2016].

Aguilar, Daniel

(2014). "Tráfico de niños: de Ecuador a EE.UU., pasando por el Infierno". *La Historia Tal y Como Es*. Julio 14 2014. <<http://lahistoria.ec/2014/07/14/trafico-de-ninos-de-ecuador-al-infierno/>> [Visitado Marzo 30 2016].

BBC

(2015). "Las rutas más peligrosas de la migración en América Latina". <[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150422\\_rutas\\_inmigracion\\_latinoamerica\\_ep](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150422_rutas_inmigracion_latinoamerica_ep)> [Visitado 4 de Abril 2016].

Diario El Comercio

(2014). "Ecuador y Colombia son países de paso para viajar irregularmente a Estados Unidos". <<http://www.elcomercio.com/actualidad/deportaciones-detenido-ecuador-colombia-estadosunidos.html>> [Visitado Junio 1 2015].

— (2015). "Tres pueblos usados para viaje ilegal de extranjeros". <<http://www.elcomercio.com/actualidad/pueblos-viajes-ilegales-extranjeros.html>> [Visitado 31 Marzo].

— (2015a). "Ecuador es usado para mover migrantes". <<http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/ecuador-usado-mover-migrantes.html>> [Visitado 9 Septiembre 2015].

Diario El Correo

(2015). "Detienen en Colombia a 26 cubanos en tránsito a Estados Unidos". <<http://www.diariocorreo.com.ec/noticia.aspx?idNoticia=29716>> 15 Enero 2015.> [Visitado 2 Febrero 2015].

Diario El País

(2010). "El visado libre de Ecuador dispara las alarmas en Washington". 17 Diciembre 2010. <[http://internacional.elpais.com/internacional/2010/12/17/actualidad/292540412\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2010/12/17/actualidad/292540412_850215.html)> [Visitado 10 Septiembre 2015].

Diario El Tiempo

(2015). "Cubanos y chinos, los más traficados por los 'coyotes' colombianos. El año pasado las autoridades descubrieron a 333 cubanos en ruta ilegal hacia Estados Unidos". <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12587447>> 2 Febrero 2015.> [Visitado 2 Febrero 2015].

Diario El Universo

(2015). "Detienen en Colombia a 37 indocumentados que habían ingresado por Ecuador". <<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/02/20/nota/4570521/colombia-detiene-frontera-ecuador-37-migrantes-ilegales-cuba-ghana>> 20 Febrero 2015> [Visitado 9 Septiembre 2015].

- Enríquez, C.  
(2015). "Ecuador es atractivo para el profesional extranjero". *Diario El Comercio*, 16 de Mayo 2015. <<http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-inmigrantes-profesionales-oportunidades.html#.VVn-EDXBDG8>> [Visitado Junio 1 2015].
- Perasso, Vanessa  
(2013). "Una base de datos para buscar migrantes desaparecidos". *BBC Mundo*. <[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/05/130520\\_base\\_de\\_datos\\_migrantes\\_desaparecidos\\_vp](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/05/130520_base_de_datos_migrantes_desaparecidos_vp) [Revisado 31 de marzo 2016].
- Márquez, C.  
(2015). "Coyotes y chulqueros trafican con migrantes de Chimborazo". 11 Marzo 2015. <<http://www.elcomercio.com/actualidad/migrantes-coyoterismo-chulco-chimborazo-trafico.html>> [Visitado 9 Septiembre 2015].
- Martínez, Óscar  
(2009). "Dominio Zeta". *Proceso*, N° 1714, 6-12. México.
- Mena Erazo, P.  
(2010). "Ecuador: crece flujo de inmigrantes surasiáticos". <[http://www.bbc.com.uk/mundo/america\\_latina/2010/08/100825\\_ecuador\\_inmigrantes\\_asia\\_pea.shtml](http://www.bbc.com.uk/mundo/america_latina/2010/08/100825_ecuador_inmigrantes_asia_pea.shtml)> [Visitado Enero 15 2015].
- Wells, M.  
(2013). "Ecuador Breaks Up Nepalese Human Smuggling Ring". <<http://www.insight-crime.org/news-briefs/ecuador-busts-nepalese-human-smuggling-network> 11 Octubre 2013> [Visitado Junio 1 2015].

# DEBATE AGRARIO

## ¿Qué hay detrás de las normas? Análisis institucional del acceso al agua de los campesinos arroceros

Íñigo Arrazola

*Las reglas que rigen el acceso a los recursos naturales de los territorios y comunidades rurales han de entenderse dentro de entornos relacionales forjados en contextos históricos concretos. En este artículo se analizan los arreglos institucionales para el acceso al agua de las cooperativas arroceras de Daule, provincia de Guayas, Ecuador. Se resalta la importancia de tratar con las relaciones de poder entre los actores implicados, condicionadas por la posición de cada uno en el campo arrocerero, a la hora de comprender cómo las normas colectivas que administran el recurso reparten resultados diferentes para cada uno. Por otra parte, el análisis establece cómo los agricultores interactúan en el día a día a través de dichas normas, lo cual les permite, dentro de los límites que su entorno relacional posibilita, estirar los márgenes de las reglas existentes y disputar su aplicación concreta en lo cotidiano.*

### Introducción

Las instituciones son un elemento fundamental para el manejo de los recursos naturales en los que se basan los medios de vida de las comunidades rurales. El análisis de la continuidad y transformación de las normas que gestionan estos recursos ha sido objeto de gran cantidad de literatura sobre el desarrollo. Autores de diversos enfoques, desde las teorías de la elección racional hasta versiones más ancladas en la historia o en la sociología, han buscado dar cuenta de cómo las instituciones favorecen determinados comportamientos, distribuyen de manera diferenciada resultados y se recrean a lo largo del tiempo en contextos específicos.

Este texto analiza el entorno institucional bajo el que los productores de arroz de la zona conocida como Plan Améri-

ca, en el cantón de Daule, provincia de Guayas, regulan el acceso al agua de riego. El artículo muestra cómo la reproducción y el cambio de las instituciones deben de ser entendidos a partir del campo en el que los agricultores se relacionan. Las instituciones pueden concebirse en gran medida como la cristalización de las posiciones de los diferentes actores en dicho campo, en el que su ubicación en el espacio y las formas menos visibles del funcionamiento de las relaciones de poder también influyen en el desigual reparto de recursos.

Este trabajo fue realizado con la activa participación de dos cooperativas de arroz aún presentes en Plan América, la cooperativa San Isidro y la cooperativa Vallehermoso.<sup>1</sup> Analizamos las interacciones de sus socios con el resto de actores de la Junta de Regantes América-Lomas de la que forman parte -en

especial con su directiva y funcionarios- y que abarca a todo el territorio de estudio.<sup>2</sup> Estas muestran cómo si bien las normas pueden estirarse en su cumplimiento e interpretación, las instituciones están incrustadas en contextos específicos que delimitan sus posibilidades de transformación y que se recrean a partir de las prácticas cotidianas entre quienes se involucran en ellas.

En el texto repasaremos los diferentes aportes de la teoría institucional para complejizar la mirada sobre su continuidad y cambio y detallaremos la perspectiva utilizada en el documento. Después, analizaremos el entorno estructural-relacional del territorio de estudio y las características de los actores que lo integran. A continuación, nos fijaremos en el desempeño de las instituciones en el día a día de los productores, tanto en el acceso al agua como en el de otros recursos que la Junta ofrece; también daremos cuenta de los espacios formales e informales de contestación, marcados por las posibilidades reales de tensión y transformación de las reglas vigentes. Finalmente, en la última parte del documento, trazaremos alguna de las conclusiones más importantes del análisis.

### **Recreación de las instituciones desde la posición de los actores**

Desde la nueva economía institucional las normas y reglas son vistas como elementos que reducen la incertidumbre inherente a las transacciones económicas (Beckert 2009 y North 1990).

Los actores, provistos de una racionalidad limitada, y carentes de toda la información necesaria, precisan de una serie de reglas para asegurar la eficacia y eficiencia en los acuerdos que entablan. Del mismo modo, autoras como Ostrom (2011 [1990]), han realizado largos estudios analizando las condiciones bajo las que las normas para el manejo de los recursos naturales otorgan beneficios colectivos y castigan los comportamientos oportunistas. Este tipo de trabajos han jugado un importante papel a la hora de desmontar mitos de la economía clásica tales como la tragedia de los comunes o la idea de actores individuales que concurren en mercados libremente y actúan guiados por lógicas meramente racionales. De igual manera, esta corriente ha sido bien acogida por los hacedores de políticas públicas debido a su fuerte orientación hacia la propuesta de mecanismos institucionales formales para el manejo de los recursos naturales en los territorios rurales. Por lo general, los principios que guían estos mecanismos suelen gravitar en torno a la necesidad de contar con reglas formales que delimiten de forma clara los límites y ámbitos del uso de los recursos, de especificar procedimientos de decisión colectiva inclusiva, de la codificación de las reglas y normas y de la aplicación de sanciones estrictas a los oportunistas o *free riders* (Rudd 2004 y Ostrom 2008).

Por otro lado, desde una perspectiva sociológica e histórica, las instituciones

---

1 Agradecemos a los representantes y socios de ambas cooperativas por su implicación en el transcurso de la investigación. Gracias al compromiso de sus miembros durante el trabajo de campo, en los talleres grupales y en las entrevistas, pudimos conocer mucho más de cerca los pormenores del funcionamiento real del riego en su zona. Estas actividades también permitieron a los campesinos explorar alternativas a las dificultades que las cooperativas tienen para acceder al agua.

2 El sistema de riego América-Lomas fue construido en los años 80-90. Forma parte de los subsistemas de riego diseñados a raíz de la construcción de la represa Daule-Peripa. La Junta de Regantes, formada por los agricultores que pertenecen al sistema de riego, es la encargada de la administración del conjunto del sistema.

se consideran más bien como el fruto de la repetición de las interacciones sociales en ámbitos formales y no formales. Son producto de las prácticas conscientes e inconscientes de actores incrustados en diferentes escalas que tienden a reproducirse en lo cotidiano (Jepperson 1991). La configuración y reproducción de las instituciones obedece a diversos factores entre los que muchos autores destacan su propio recorrido a lo largo del tiempo (la dependencia de senda), lo cual aleja la idea de la evolución institucional hacia las formas de mayor eficacia y sitúa su recorrido en contextos histórico-espaciales concretos (Fligstein 2008). Del mismo modo, la recreación de las instituciones es un proceso político dinámico de resultados no siempre previsible. Sus formas concretas “no necesariamente reflejan de manera fiel los intereses de un grupo particular; pueden ser el resultado no intencional del conflicto entre grupos o el resultado de compromisos ambiguos entre actores” (Mahoney y Thelen 2010, 8). Las relaciones de poder son por consiguiente un elemento fundamental en la dinámica institucional. Éstas operan también más allá de los espacios públicos de toma de decisiones, dado que se incrustan en las prácticas cotidianas e influyen en el marco cognitivo de los actores. En la medida en que moldean ideologías y creencias, trazan el campo de lo posible e imponen la visión de unos sobre otros (Bourdieu 2012 y Cleaver 2002).

En este texto nos acercamos a esta segunda perspectiva gruesamente descrita. Concebimos por tanto a las instituciones bajo una mirada relacional en la que las dinámicas de poder y las posiciones de los actores en el campo social condicionan su formación y su capacidad de negociación. Estas posiciones han de en-

tenderse a partir de los diversos recursos o capitales con los que actores cuentan y que les ponen en relación directa con los demás (Bourdieu 2000).

De la misma manera, hacemos hincapié en el proceso desigual de distribución de recursos que las instituciones provocan, lo que da lugar a continuas tensiones en torno a su interpretación y grado de cumplimiento (Mahoney y Thelen 2010). El proceso político por el que se trata de que los actores cumplan las instituciones vigentes ofrece un margen de maniobra para aquellos que no están en la posición de enfrentar directamente los acuerdos establecidos. Este margen no obstante, a diferencia de otras visiones más optimistas (Scott 1986 y Long 2001), si bien hace más difusas las fronteras de las instituciones, mantiene subordinados a los actores menos aventajados del campo.

Por último, la configuración espacial de los actores es muy importante a la hora de entender cómo están distribuidas sus posiciones en el campo y cómo operan los mecanismos institucionales que los envuelven. Entendemos al territorio como al espacio (y los recursos que lo componen) en disputa por los actores que en él aterrizan (Fernandes 2009). Tanto los actores como los recursos colectivamente regulados están distribuidos en el espacio de manera diferenciada. Esto es crucial a la hora de entender los procesos de recreación institucional y los resultados que distribuyen. Podemos también cambiar la perspectiva de este argumento sin perder veracidad: a través del enfoque institucional propuesto, creemos que se pueden entender mejor las configuraciones de territorios concretos, dado que éstas están mediadas por los procesos de recreación de sus instituciones específicas. A

continuación pasamos a considerar los aspectos más relevantes del territorio donde se realizó el trabajo con el fin de hacer evidentes las posiciones de los diferentes actores involucrados.

### Plan América, un territorio en disputa

Plan América es el nombre común otorgado a la zona administrada por la Junta de Regantes América Lomas, en el cantón Daule. La Junta se encarga de regular y manejar el sistema de riego del territorio de estudio. Con más de mil socios, es una de las organizaciones más representativas del gremio arrocero en el país. En general, los agricultores que la integran la Junta son considerados de manera homogénea como unos privilegiados, dado que pueden realizar hasta tres cosechas por año (a diferencia de aquellos que, sin contar con riego de ningún tipo, sólo pueden sembrar sus cultivos en invierno). Esta percepción esconde, sin embargo, las diferencias presentes al interior. En la Junta conviven usuarios que tienen más de 200 ha. con usuarios que no superan las 10 ha. La Tabla 1 muestra la concentración de la tierra en el territorio de estudio.

Los datos estadísticos por sí mismos no dan cuenta de las diferencias a las

que hacemos alusión. La posición de los actores en el territorio se relaciona con los recursos materiales y simbólicos de los que disponen, siendo la tierra uno de ellos. Estos recursos han de ponerse en relación con el resto de recursos distribuidos de manera desigual en el territorio. Así, para el caso que nos ocupa, resulta especialmente pertinente considerar la ubicación espacial de los actores en relación al sistema de riego (ríos, canales principales, canales secundarios, y canales de drenaje). Se puede apreciar que hay una tendencia a la concentración de los productores mayores en la zona central del sistema, cubierta por los canales principales. El acceso al agua en esas ubicaciones se da en condiciones mucho mejores que en las posiciones más periféricas de la Junta, ocupadas por pequeños productores. Entre estos extremos, hay un importante número de productores pequeños y medianos cerca también de los canales principales del sistema. Este entramado de ubicaciones sitúa a los actores en posiciones diferentes en relación a las instituciones comunes.

La historia del campo arrocero también nos ayuda a encajar las posiciones de los actores presentes en el territorio. En general, la historia del arroz en Ecuador es la historia de la disputa de las élites agroindustriales y de comerciantes por capturar el excedente de la gramínea. El destino de la producción de arroz en el Ecuador osciló entre el mercado interno y externo, con el papel contradictorio de un Estado que no lograba conciliar los intereses de los grupos dominantes

Categoría Productores	Hectáreas totales	Porcentaje Hectáreas	Productores totales	Porcentaje Productores
Pequeños (menor a 5 ha)	1631,95	38%	853	82%
Medianos (de 5 a 20 ha)	1652,14	39%	170	16%
Grandes (mayor a 20 ha)	986,27	23%	20	2%
TOTAL	4270,36	100%	1043	100%

Fuente: GAD Daule. Elaboración propia.

y al mismo tiempo aliviar las condiciones de pobreza sufridas por la inmensa mayoría del campesinado del Guayas. Ya desde sus mismos orígenes, los trabajadores del arroz se vieron envueltos en círculos viciosos de crédito informal que les subordinaban, a través de un eterno pago de las deudas y el acaparamiento de las cosechas, a los productores y comerciantes más poderosos (Espinosa, 2014).

A partir de la segunda mitad del siglo XX tuvieron lugar cambios importantes en la configuración del campo arroceero. La zona de Plan América, al igual que gran parte de la Cuenca Baja del Guayas, fue afectada por el decreto 1001 en los 70, que abolió las formas precarias de trabajo en la agricultura y organizó, bajo un modo vertical repleto de contradicciones que Herrera (2014) ha estudiado ampliamente, a los productores en cooperativas. Estas contradicciones terminaron por implosionar en la década neoliberal de los 90, período en el que las cooperativas fueron progresivamente desmantelándose. Actualmente, la mayor parte de los pequeños productores funcionan de manera individual (Herrera 2014) y, por lo general, continúan sujetos a través del fomento a los productores mayores y a las procesadoras de arroz, los cuales acaparan sus cosechas.<sup>3</sup> Aún hoy, las condiciones de vida del pequeño productor de arroz en Daule están caracterizadas por la pobreza (75% por NBI según el Censo del INEC del 2010) y la falta de acceso a servicios básicos.

Con todo, en Plan América todavía siguen funcionando algunas cooperativas en torno al manejo del agua de riego. Sus miembros se organizan para el mantenimiento de las bombas e infraestructura (tubos, canales pequeños) que ellos mismos administran. Las cooperativas que acompañaron este trabajo se sitúan en la zona periférica de la Junta mencionada al comienzo de este apartado. Por un lado, la cooperativa San Isidro se encuentra al margen del río Daule en el extremo este, mientras que por otro, la cooperativa Vallehermoso está ubicada al norte lejos de la infraestructura de riego del sistema.

Para delimitar el entorno relacional en el que los diferentes actores de Plan América están posicionados, llevamos a cabo con los participantes de la investigación un sociograma.<sup>4</sup> El eje vertical de la misma hace referencia a la percepción de los actores sobre el nivel de influencia social y económica del resto, mientras que en el eje vertical se señala el nivel de afinidad o diferencia de los actores respecto a las cooperativas de estudio (en relación al manejo actual del sistema de riego).

A simple vista resalta la variedad de productores identificados. Para ceñirnos al propósito de este artículo haremos referencia únicamente a los actores con los que cotidianamente las cooperativas más interactúan. Los productores mayores, en el extremo superior derecho, son percibidos con mayor capacidad de influencia dentro de la Junta. La propia Di-

3 El fomento, la institución por la cual los campesinos acceden a créditos informales por parte de otros productores a intereses muy elevados, se presenta como la única alternativa viable para éstos últimos, quienes se ven atrapados en una espiral de deudas que nunca pueden terminar de pagar. El fomento constituye en verdad un mecanismo de extracción de renta campesina por parte de los productores más aventajados.

4 El sociograma es una técnica de investigación utilizada frecuentemente en procesos de investigación participante (Villasante & Gutiérrez, 2006).



mejorar las condiciones de producción. En este sentido el Estado aterriza sobre el campo social donde los arroceros se desenvuelven como un actor con la capacidad (percibida al menos) de transformar las normas existentes:

Hay dueños que tienen 40 hectáreas y aparecen con 20 [en los registros de la Junta]. Y con escritura... La SENAGUA va a hacer medir todo. Aquí yo estoy consciente de que a la cooperativa nos están sobrando como 2 ha. y cuando venga la medición vamos a ver dónde están. Ahí cada uno tiene que presentar su escritura, y que nos toque de pagar y si no tenemos, tenemos que buscar rápido para pagar. Si coge la SENAGUA la batuta todos tendremos que hacerlos medir (GFSI Ejercicio).

Una vez que hemos trazado las posiciones fundamentales de los actores en el territorio estamos en condiciones de abordar los diversos aspectos institucionales que median y recrean las interacciones entre ellos. En el siguiente apartado analizaremos cómo operan las diferentes formas de acceso al agua y otros servicios, las disputas en el cumplimiento de las normas, el funcionamiento de los mecanismos de toma de decisión y los aspectos más sutiles de las relaciones de poder entre los agricultores.

## **Las instituciones en lo cotidiano**

### ***El acceso al agua y otros recursos***

Las cooperativas del estudio se mantienen organizadas únicamente para poder obtener el agua. Ya sea para administrar los equipos, para recaudar el dinero o para gestionar los turnos de riego, han de delegar responsabilidades y confiar en la gestión de sus dirigentes, encargados de las tareas principales. Esta autonomía termina donde los intereses y estrategias de los otros actores comienzan. La capaci-

dad de agencia de las cooperativas ha de ser tomada en cuenta desde su posición concreta en la red donde se mueven, la cual les proporciona su propio sentido práctico del juego y si bien no determina sus movimientos, delimita los límites posibles de su acción (Bourdieu, 2000).

El acceso al agua de parte de los campesinos de la cooperativa San Isidro se realiza desde un canal de drenaje del sistema de riego. La lógica detrás del manejo del canal no coincide con las necesidades de abastecimiento de agua de los campesinos. Al ser un canal de salida, éstos no pueden asegurarse un nivel mínimo de agua en el mismo durante los tiempos necesarios, lo cual da lugar a continuas disputas entre agricultores y encargados de la Junta.

El acceso al agua para la cooperativa Vallehermoso también se da en condiciones poco ventajosas. Los campesinos de esta cooperativa han de volcar el agua del sistema de riego a un estero para poder rebombearla y distribuir la por sus cultivos. El agua proviene de una de las compuertas de los canales de la junta que queda bastante alejada de sus parcelas.

Los socios se organizan para realizar los transbordos necesarios hasta que el agua llegue a sus tierras, lo cual supone un considerable costo adicional. En ambos casos, tanto en la cooperativa San Isidro como en la Vallehermoso, los campesinos son miembros de la Junta, para lo cual pagan la misma tarifa de agua que el resto de socios (155\$/ha/año). Esto es percibido por ellos como algo injusto, ya que ellos han de costear adicionalmente todos los gastos relacionados con el transporte del agua de los canales a sus cultivos. Con todo, es algo que se ven obligados a cumplir dado que no existe otra manera de acceder al agua.

Hay una persona que tiene una capacidad que tiene una bombita de ocho y nos da agua para 10 personas. Él nos cobra 5 sacos por cuadra, y tenemos que estar comprándole el combustible para que nos dé el riego. Después de que pagamos los 5 sacos le pagamos igual los 155 a la Junta. ¿Y cuánto estamos pagando en diesel y en mantenimiento de la bomba? Donde estamos nosotros allá toca poner otra bombita para que el agua que bota la bomba de ocho la coja de nuevo. Son 3 inversiones. ¿Por qué lo hacemos? Obligadamente lo tenemos que hacer porque no tenemos de que otra manera subsistir (GFCV 2014).

El punto es que la Junta no considera las condiciones particulares de los usuarios para con el sistema de riego que administra. La distribución del sistema es más favorable a unos que a otros, pero todos los socios son tratados individualmente sin ningún tipo de distinción. Sin embargo esto no fue siempre así. Los campesinos cuentan cómo en los tiempos en que la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas<sup>6</sup> (CEDEGE) administraba el sistema de riego, pagaban la mitad de la tarifa que el resto. Hubo la posibilidad de llegar a un acuerdo con los funcionarios del Estado para que se tomaran en cuenta sus circunstancias particulares.

Nosotros hicimos un convenio con CEDEGE, y nos dieron la posibilidad de trabajar con ellos, siempre y cuando pagáramos al 50% de lo que pagaban los demás porque teníamos que rebombear. Hicimos un convenio por las 48 ha, cada cual tenemos 4 ha, los que estábamos así. Después ya vino la Junta, ahorita pagamos todo individual, ahí no quieren conversar nada de rebombear, todo como si estuviéramos cogiendo el agua de ahí no más (CSI-1 2014).

El Estado por tanto tuvo un papel importante en el diseño y aplicación de las normas de acceso al agua, pudiendo acoger en este caso las demandas de los productores de las cooperativas. Con la retirada del mismo y el control de la Junta por parte de los productores en mayor ventaja, las normas cambiaron hasta dejar de tener en cuenta las diferencias entre unos productores y otros. La posibilidad de que esto ocurriera se relaciona con el tipo de mecanismos de gobernanza que rigen la Junta, aspecto que explicamos en el siguiente apartado.

Para terminar de detallar la manera en que se administran los recursos a los socios es importante tener en cuenta que la Junta también proporciona servicios adicionales además del agua de riego, como máquinas cosechadoras. A los campesinos de las cooperativas de estudio se les niega el acceso a estas máquinas si cualquiera de sus socios mantienen deudas con la Junta –aquí sí se los considera como un grupo y no como miembros individuales. Frecuentemente la directiva también argumenta que sus parcelas son pequeñas y que no es tan eficiente que las máquinas trabajen en ellas. Bajo una lógica tecnocrática en el empleo de los recursos, se niega el derecho a ciertos servicios a los productores en posiciones en desventaja. El papel de las diferentes disposiciones de unos y otros (la lógica tecnocrática de la directiva y el sentido práctico de los agricultores) en la aplicación concreta de las normas colectivas y en sus posibilidades de transformación es analizado también en el apartado siguiente.

6 La CEDEGE fue creada en 1965 con la intención de potenciar el desarrollo productivo de la cuenca del Guayas.

### **Espacios formales y no formales de contestación**

Los únicos espacios en los que los usuarios de la Junta pueden hacer oír su voz son las asambleas. Sin embargo, en éstas la participación no se da por igual. La percepción de los regantes es que ni todos pueden expresarse del mismo modo y que de todas formas, las protestas y reivindicaciones formuladas no son recogidas por la directiva. Faltan, en opinión de los socios, mecanismos mediante los que se puedan incluir sus propuestas y darles seguimiento.

Si hay usuarios que a veces protestan pero... Primero la rendición de cuentas es una cosa digamos a medias... Hablan del tema una o dos horas y si alguien reclama, el reclamo no pasa de esa asamblea. Para que haya un reclamo tienen que organizarse un grupo de personas para dar seguimiento a ese reclamo. No hay personas que se organicen y den seguimiento y observación a los temas. Incluso a veces hasta les quitan el micrófono, ha habido casos de personas que no han estado de acuerdo con los puntos y ¡pum!, les quitan el micrófono. Es una democracia terrible, creo que tiene que haber un proceso electoral más transparente, un padrón, tiene que haber cierta normativa, pero no existe..... Simplemente en una asamblea los que alzan las manos cuentan y dicen 60, 70 votos, nadie puede decir son 69, son 70 (PNA-1 2014).

De igual manera, a pesar de las demandas de algunos miembros, no existen mecanismos de transparencia y seguimiento en el manejo de los recursos. Si no están próximos a la directiva, los socios no tienen forma de monitorear los gastos y empleo de la maquinaria colectiva.

Las asambleas también son un espacio donde se despliegan aquellos elementos del poder no tan visibles. La capacidad de unos y otros miembros de colocar temas para la discusión colectiva está desigualmente distribuida y se relaciona directamente con el origen y trayectoria social de los agricultores. Estos mecanismos sutiles del poder también operan en el marco cognitivo de los productores: el concebir la gestión de la Junta desde la mera delegación de responsabilidades a los directivos, la visión individualizada de la membresía, los criterios tecnocráticos mencionados anteriormente y la creencia naturalizada de que los arroceros de la costa son incapaces de trabajar de manera asociativa terminan por jugar a favor de los productores más aventajados.<sup>7</sup> Lo importante aquí es que estas visiones, bajo las que las reglas de acceso al agua se inspiran, acaban siendo asumidas por gran parte de los pequeños agricultores que, en el caso de estudio que nos ocupa, capturan de manera muy desigual los recursos distribuidos por pertenecer a la Junta.

De modo que, las disputas sobre la institucionalidad vigente trascienden los espacios públicos formales. Más allá de las asambleas y comisiones de la Junta, las normas son contestadas y disputadas en su aplicación diaria. Los campesinos de la cooperativa San Isidro nos relatan cómo a menudo tratan de almacenar el agua dentro del canal de donde se abastecen, lo que alarga el tiempo del que pueden disponer de agua para bombear sus campos. A menudo no obstante, las máquinas de la Junta se desplazan has-

7 La viveza del productor costeño forma parte del sentido común acerca de las incapacidades asociativas de los agricultores. Este sentido común esconde las luchas históricas en las que los campesinos costeños han tratado de mejorar sus condiciones de vida, historias en las que las acciones de los hacendados, agroindustriales y el Estado han contribuido decisivamente para tumbar las reivindicaciones campesinas (Espinosa, 2014).

ta el canal para derruir los diques que construyen, porque interfieren con las necesidades de desagüe de otros socios o simplemente porque se prevé que llueva y hay que tener los canales vacíos. Muy puntualmente los socios pueden negociar *in situ* y conseguir posponer el derribo hasta que hayan cogido el agua.

Donde nosotros hay dos compuertas. Todos los años tenemos que comprarlas porque la Junta no nos lo da. Y toda vez que el estero se llena vienen con la excavadora a destapar [...] Hace unos quince días teníamos el estero llenito, y como la otra semana llovió, vinieron a destaparlo. Sin decir nada. Para eso están las bombas también [para vaciarlo sin abrir las compuertas y dejarlos sin agua]. Ahí habemos unos 50 ó 60 productores que cogemos el agua del canal de drenaje y eso nos perjudica (CSI-2 2014).

En estas interacciones se evidencia la tensión en la aplicación y elongación de las normas, eso sí, dentro de unas relaciones de poder que limitan profundamente las posibilidades de los campesinos de las cooperativas.

Otra forma de contestación de las normas imperantes tiene que ver con el manejo de las deudas de los socios con la Junta. Ésta establece el pago de la tarifa anual por el agua de riego a principios de cada año. Sin embargo, los socios de las cooperativas tratan de alargar el pago lo máximo posible, preferentemente para después de la segunda cosecha, cuando el agua ya les va a hacer falta (se acaba la época de lluvias) y tienen liquidez suficiente. A veces, debido a los vaivenes de la producción arrocerá, algunos socios no pueden pagar y acumulan la deuda para el siguiente año. Esta situación se enmarca dentro de las interacciones en las que los actores cuestionan el significado y cumplimien-

to de las normas vigentes. Los campesinos, por un lado, posponen un pago que les parece injusto mientras que la Junta, por su parte, utiliza instrumentalmente la deuda de los campesinos al posponer o denegar sus obligaciones para con ellos. Las deudas de unos pocos son instrumentalizadas para denegar el acceso al agua –y de las máquinas– de muchos.

En la Junta el año pasado tuvimos un problema, porque habemos unos morosos, habemos digo porque todos pertenecemos ahí y a veces sí debemos, pero hay gente morosa que debía 3 ó 4 años. Nos paralizaron 15 días las bombas, en 15 días de aquí a donde están las bombas hay una distancia siquiera de unos 40 km. De allá usted viera que aquí son 12000 ha. de allá que llega el agua. Aquí el agua llega casi a los 8-12 días, y 15 días que tuvieron las bombas. Y cuando las prenden los primeros 15 días nos llega aquí al mes (CSI-2 2014).

Dicho de otra manera, la Junta cuenta con muchos más elementos de presión y negociación para que al final sus intereses sean los que se impongan. Esto no quita para que no sea cierto que de forma ocasional, los productores no pueden conseguir prórrogas, lo cual sin duda alivia su situación. Al mismo tiempo, la aplicación de estas reglas no incumbe a todos por igual, las enormes diferencias entre la posición de unos y otros hacen que en general, las tensiones por los pagos y las deudas reproduzcan la situación subalterna de los campesinos. Las posibilidades efectivas de agencia de las cooperativas han de enmarcarse por tanto dentro del entorno relacional e institucional existente, producto y productor de las diferencias entre los actores que lo integran (Clever 2002).

## Conclusiones

El entorno institucional que rige el acceso al agua de los productores arroceros de Plan América muestra cómo el equilibrio dinámico de la reproducción de las instituciones puede ser conceptualizado a partir de la posición de los diferentes actores que se relacionan a través de ellas. Las instituciones se convierten asimismo en el elemento mediador entre los actores y el entorno estructural-relacional en el que están envueltos, cuyos resultados se distribuyen de manera diferenciada. Tener en cuenta las relaciones de poder entre quienes interactúan mediante las mismas es por tanto fundamental a la hora de incrustar las instituciones en contextos específicos. Los criterios de eficiencia de determinados diseños institucionales en base a la creación de correas de transmisión de información para actores con racionalidad limitada no tienen en cuenta las formas en que las instituciones son puestas en juego en la práctica diaria de los actores en su territorio.

Para delinear los trazos del marco relacional en el que campesinos, grandes productores, procesadores y resto de actores se desenvuelven hemos tomado en cuenta su trayectoria histórica en el campo arrocero. El funcionamiento de las instituciones que regulan el acceso al agua no puede entenderse fuera de este contexto. También hemos podido constatar cómo la ubicación de los actores respecto al despliegue de los recursos presentes en el espacio es un factor clave a la hora de entender los modos de reproducción institucional. A través de un análisis del territorio podemos comprender mejor cómo los actores se posicionan en relación a las instituciones imperantes, influyendo su percepción de las

mismas y en su tendencia a disputarlas. La perspectiva utilizada también remarca la diferenciación geográfica de los recursos que las instituciones distribuyen.

Por otro lado, vimos cómo las acciones de las cooperativas para enfrentar las situaciones percibidas como injustas estiran los márgenes que las propias reglas parecen otorgar. Sin embargo estos márgenes están limitados por el entorno donde las normas se llevan a cabo. Éste configura un molde cuyos contornos aparecen delimitados por las diferentes posiciones de cada cual y que es recreado mediante las prácticas e interacciones cotidianas entre unos y otros. Finalmente, analizamos cómo las maneras más sutiles por las que el poder actúa influyen en las posibilidades de transformación institucional y favorece la visión que los más aventajados tienen sobre el manejo de los recursos.

Gran parte de las posibilidades de transformar las instituciones pasan por un cambio en la configuración estructural donde éstas tienen lugar; un cambio que también conduzca a reinterpretar y ampliar los significados de las propias normas. Esto implica movimientos en los diferentes ámbitos de la producción del arroz, donde el acceso al agua está insertado y que conduzcan a la mejora de las condiciones de los campesinos más desaventajados. Cualquier diseño institucional que no tome en cuenta la complejidad del campo social donde las normas tienen lugar no contará con la profundidad necesaria para poder mejorar las condiciones de los más oprimidos.

## Bibliografía

- Beckert, (2009). "The social order of markets". *Theory and Society*, Vol. 38, N°. 3.
- Bourdieu, P. (2000). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Bourdieu, P. (2000). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Bourdieu, P. (2012 ). *Intelectuales, política y poder*. Clave Intelectual.
- Cleaver, F. (2002). "Reinventing institutions: bricolage and the social embeddedness of natural resource management". *The European Journal of Development Research*, N.º14, 11-30.
- CSI-1. (2014). *Entrevista a Productor-1 de la cooperativa San Isidro*.
- CSI-2. (2014). *Entrevista a Productor-2 de la cooperativa San Isidro*.
- Espinosa, R. (2014). *Desmemoria y Olvido: La producción Arroceros en la Cuenca del Guayas, 1900-1950*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional.
- Fernandes, B. (2009). "Territorio, teoría y política". In F. Velásquez, & J. Medina, *La configuración de los territorios rurales en el siglo XXI*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Fligstein, N. (2008). "Power and Social Skill: A critical Analysis of the New Institutionalisms". *International Public Management Review* N°. 9, 227-253.
- GFCV. (2014). *Grupo Focal con la cooperativa Vallehermoso*.
- Herrera, R. (2014). *Condiciones que propiciaron la desarticulación de las cooperativas campesinas de la cuenca baja del Guayas*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Jepperson, R. (1991). Institutions, Institutional Effects and Institutionalism. In W. Powell, & J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*.
- Long, N. (2001). *Development Sociology: Actor Perspectives*. London: Routledge.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neil, F. (1996). "Market as politics: A political-cultural approach to market institutions". *American Sociological Review* N°.61, 656-673.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2008). *Design Principles of Robust Property-Rights Institutions: What Have we learned?* paper presented at Land Policies and Property Rights, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- PNA-1. (2014). *Entrevista con Productor No Articulado*.
- Rudd, M. A. (2004). "An Institutional Framework for Designing and Monitoring Ecosystem-Based Fisheries Management Policy Experiments". *Ecological Economics*, Vol.1, N° 48.
- Scott, J. (1986). *Everyday Forms of Peasant Resistance in South-East Asia*. Psychology Press.
- Villasante, T., & Gutiérrez, P. M. (2006). "Redes y conjuntos de acción: para aplicaciones estratégicas en los tiempos de la complejidad social". *Cuadernos Red CIMAS*.

# ANÁLISIS

## La construcción política desde los imaginarios indígenas

Luis Alberto Tuaza Castro<sup>1</sup>

*Una posibilidad de reflexionar la acción política, más allá de los discursos teóricos convencionales, es la de situarse en los imaginarios y las narraciones propias de los pueblos indígenas, los que destacan el rol de la mujer, el adulto mayor en la educación de los miembros comunitarios y en la motivación a la acción colectiva. De allí que la tradición oral y los saberes ancestrales son relevantes, en la construcción de la comunidad y en los procesos de reivindicación indígena.*

### Introducción

**E**n el contexto de la elaboración de las nuevas constituciones en Bolivia (2009) y en el Ecuador (2008), apareció en la palestra política la necesidad de apostar por los saberes ancestrales, como una de las estrategias efectivas de promover el desarrollo endógeno, frente al fracaso de los modelos de desarrollo enfocados en el crecimiento económico (Gudynas, 2011) y de promover en el campo del conocimiento, la posibilidad de encontrar nuevos enfoques epistémicos más allá del conocimiento técnico y científico (Walsh, 2009; Mignolo, 2010; De Sousa, 2010). En el caso de la Constitución ecuatoriana, en el artículo 385, referente a la ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, numeral 2 sostiene, “recuperar, fortalecer y potenciar los saberes ancestrales”, más

adelante en el artículo 386, numeral 6 señala, “promover la generación y producción de conocimiento, fomentar la producción científica y tecnológica, y potenciar los saberes ancestrales, para así contribuir a la realización del buen vivir, al *sumak kawsay*”. Acogiendo el mandato constitucional, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) en febrero de 2012 creó la Coordinación de Saberes Ancestrales, con el propósito de “fortalecer y potenciar la recuperación de los saberes ancestrales en coexistencia con el conocimiento científico. Fundamentar científicamente la investigación de los saberes ancestrales e incorporarlos a la cultura científica en el marco del respeto al ambiente, la soberanía para la consecución del Buen Vivir”.<sup>2</sup> La SENESCYT definió por “saberes ancestrales y locales: a los

---

1 Universidad Nacional de Chimborazo, Riobamba: tuaza@unach.edu.ec

2 SENESCYT (2012). “SENESCYT cuenta con una coordinación de saberes ancestrales”. Documento electrónico disponible en [www.ecuadoruniversitario.com](http://www.ecuadoruniversitario.com).

conocimientos tradicionales (CT) que comprenden el conjunto de prácticas, métodos, experiencias, capacidades, sabiduría, signos y símbolos propios de pueblos, nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano, pueblo montubio y comunas, que forman parte de su acervo cultural y han sido desarrollados y actualizados colectivamente y transmitidos de generación a generación”.<sup>3</sup>

La Constitución ecuatoriana (2008) y la SENESCYT asumieron el reto de gestionar los saberes ancestrales en el campo del conocimiento, ciencia, tecnología e innovación, recogiendo las demandas de los pueblos indígenas que entre las reivindicaciones políticas, culturales y territoriales, históricamente, buscaron el reconocimiento de sus saberes (Cortez, 2013). En efecto, el movimiento indígena ecuatoriano durante la buena parte de la década de los ochenta del siglo pasado, centró su foco de atención en los temas de la identidad y del rescate de los saberes indígenas (Macas, 2005). Para ello, solicitó del gobierno de Rodrigo Borja la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), entidad que fue creada en 1988. Desde, aquel entonces, será la DINEIB, la instancia educativa gubernamental encargada de incorporar al sistema educativo la cosmovisión indígena, la enseñanza de la lengua kichwa y el uso de metodologías educativas propias (Moya, 1998).

Junto con las preocupaciones del movimiento indígena por reivindicar el pensamiento y los saberes indígenas, en el contexto de los años ochenta, apareció en el mundo académico el interés por comprender el alcance de

los conocimientos indígenas. Así Hugo Moreno(1983) en sus reflexiones sobre la cosmovisión, la espiritualidad, la comunidad y la tierra de los indígenas de Chimborazo, señala la presencia de una filosofía indígena. Más tarde, Joset Esterman (1999), al estudiar la vida y la cosmovisión de los indígenas de los andes de Bolivia, Perú y Ecuador planteó la existencia de una filosofía andina. Posteriormente, las reflexiones de Aníbal Quijano (2000), Silvia Rivera Cusicanqui (2010), Walter Mignolo (2010) y Boaventura de Sousa Santos (2010) abrieron el debate en torno a la apuesta por los saberes indígenas y latinoamericanos, frente al conocimiento occidental de matriz colonial, que privilegia lo científico “como única forma válida de producir verdades sobre la vida humana y sobre los procesos de la naturaleza, haciendo que los demás conocimientos sean considerados solo como algo “no-científico” como formas de “sabiduría popular” que se encuentran fijadas “en una visión, mítica del mundo”; o como conocimientos que son solamente “la prehistoria” de la ciencia” (Walsh et.al. 2002). La posibilidad de construir una episteme indígena y latinoamericano tendría como punto de partida la descolonización del saber (Quijano, 2000; Mignolo, 2010; Rivera, 2010), el cuestionamiento del conocimiento científico occidental que oculta otro tipo de conocimientos (De Sousa, 2010), el fortalecimiento del diálogo de saberes (Ghiso, 2000; Cortez, 2013; Argueta 2013; Crespo, 2014), la recuperación de la lengua y la voluntad de los indígenas por escribir y seguir hablando su idioma nativo (Kowii, 2013), la investigación, la valoración y la vi-

---

3 *Ídem.*

sibilización de los saberes ancestrales. Sin embargo, esta apuesta por el conocimiento indígena y latinoamericano, no niega rotundamente lo científico. En esta perspectiva, De Sousa sugiere la noción de la ecología de saberes “basada en el reconocimiento de la pluralidad de conocimientos heterogéneos (una de ellos es la ciencia moderna) y en las interconexiones continuas y dinámicas entre ellos sin comprometer su autonomía” (De Sousa, 2010: 49), pero que implicaría el inter conocimiento, la interacción y el entrecruce de los conocimientos, así como de las ignorancias (De Sousa, 2010: 49-52), solo así sería posible encontrar prácticas científicas alternativas y otras epistemologías.

En el marco de este debate, el presente ensayo pretende demostrar que más allá de la construcción política, desde los argumentos en torno a la democracia y la participación ciudadana, que de alguna manera, fueron promovidos por las organizaciones indígenas en el contexto político y social de los noventa y que sirvieron de base en el diseño de un modelo alternativo del *modus operandi* de la política en los espacios de representación pública dirigida por los indígenas, tal como fueron los casos de los municipios de Guamote (Bebbington, 2005; Bebbington y Thomas 2001) y Cotacachi, hay otras narrativas sobre las que se construye la comunidad, la organización y se motiva a la acción colectiva orientada a la superación de la dominación étnica. En esta perspectiva, propongo realizar un acercamiento etno-hermenéutico a la construcción política, a partir de los imaginarios y narraciones de los pueblos indígenas, a

los que considero como saberes ancestrales, tomando como punto de partida, el mito del vaquero relatado por Petrona Tenelema Duchi, indígena de ochenta y siete años, proveniente de la Comunidad Cicalpito, Cantón Colta, Ecuador.

### La historia del vaquero

En el mes de julio de 2009, cuando empecé mi trabajo de campo en las comunidades indígenas de Colta y Guamote, volví a Cicalpito, comunidad que conocí en el año 1995, mientras era voluntario del Equipo Misionero Itinerante de la Diócesis de Riobamba. Al medio día, llegué a un terreno donde varias personas: adultos, niños, adolescentes y los jóvenes estuvieron terminando el almuerzo y escuchaban las narraciones alegóricas de Mama Petrona Tenelema, cariñosamente conocida como “Mama Pitu”. Sus cuentos les causaban risa, inquietud y admiración.

El relato de Mama Pitu, paulatinamente les introduce en el mundo de la fantasía, en la cotidianidad de la comunidad, entrelaza los anhelos y las esperanzas, finalmente les orienta hacia la vida del *ayllu* y el *hatun ayllu*<sup>4</sup> de acuerdo a los preceptos de fidelidad y de responsabilidad, el trabajo comunitario, de bondad y de la solidaridad, lecciones que los oyentes deducen por su propia cuenta.

Mama Pitu, relata la historia del vaquero en la lengua kichwa:

#### **Kashnakashkaninvaqueruka. Vakerukakawsashkanin, urkupi vaquero tukushpa**

La historia del vaquero ha sido así: un hombre vivía en el páramo trabajando como vaquero. Este hombre no solía man-

4 *Ayllu*, la familia y *hatun ayllu*, la comunidad.

tener las relaciones íntimas con su esposa. Por las mañanas muy temprano se montaba en el caballo y se dirigía de prisa al páramo. Una tarde regresó temprano a la casa y del cansancio que sentía, se durmió sobre las rodillas de la esposa. Ella aprovechó la ocasión para despiojarle, en esto constató que en la frente de la cabeza del marido aparecían dos cuernos, semejantes a los cuernitos de un ternero. La mujer le preguntó “¿y esto? ¿Qué es lo que te pasa?” Él respondió “es que al venir me caí de la bestia, el animal me arrastró por encima de una roca. Casi me mato, los cuernos deben ser a consecuencia de los golpes que recibí”. ¡Esto era una mentira!

La mujer no estaba conforme con la respuesta dada por su marido. Además, tuvo dudas, porque, no quería estar con ella. De noche, no podía dormir tranquilo, no lo abrazaba, ni le daba besos a la esposa, al acostarse prefería mostrar el trasero como un chanchito que se acuesta así hasta el día siguiente. A la mañana, antes de llegar el alba, el vaquero se levantó y se fue apurado al pajonal, diciéndole a la esposa “Yo me voy no más, las vacas, las porquerías de vacas han de estar con hambre, ¡Que han de haber amanecido bien!”. Al decir esto, colocándose el poncho, el pantalón, el zamarro y montándose en el caballo se fue. Agarrado la corneta, la veta se perdió por la montaña siguiendo el chaquiñán, lleno de piedras y de fango.

La mujer llena de dudas le siguió, por el mismo chaquiñán, hilando su copo de lana, mientras decía, “ahora si le voy a coger, para ver porque se comporta así”. Llegando a la loma de Chinipa se acurrucó para vigilarlo. El vaquero llega al pajonal, frenando con fuerza su caballo y toca la corneta. Al escuchar esto, las vacas se acercan mugiendo fuertemente, “muuuuu”. A lo que el hombre se baja del caballo, se despoja de toda la ropa, quedándose tan solo en calzoncillo se dirige a la laguna y empieza a sumergirse en ella, hasta perderse por completo, luego de unos instantes sale al otro lado de la laguna convertido en

un toro mulato de mediana estatura, camina erguido unos pasos y empieza a cortejar a las vacas, siguiéndolas de aquí para allá. Al ver esto la mujer que lo estaba vigilando se sorprendió y dijo “vea, vea, por eso no ha querido hacer el amor conmigo”. Repitiendo esta frase permaneció silenciosa en aquel sitio, mirando cómo el marido se pierde, por atrás de la montaña de Sunicudu siguiendo a las vacas. En el momento en que se pierde el galope de bovinos, la mujer baja del escondite recoge el caballo, el poncho, el zamarro y la corneta. Montándose en el caballo se va detrás de la manada, hasta llegar a la loma de las ortigas, silenciosamente le esconde a la bestia y se sienta otra vez a seguir vigilando.

Al medio día, el toro mulato regresa a la laguna, sumergiéndose nuevamente en las aguas sale al otro lado, hombre otra vez. Se dirige a recoger su cabalgadura y su ropa, al ver que se ha desaparecido se mete a la laguna y se convierte en toro nuevamente. Al constatar esta situación, la mujer sale del escondite y baja a toda prisa para dar aviso a la gente que estaba trabajando en la hacienda de Cunanbay, gritando “¡Hijitos, papacitos, escúchenme: mi marido se ha convertido en un toro, la montaña ha ganado! Con razón, pues, mi esposo no me hacía el amor, porque ha sido toro. En este momento está montando a las vacas”. A lo que la multitud le responde “¡Mentira!”. La mujer sigue acotando, “créanme por los apus”. Al escuchar esto la gente se convence y guiado por los mayordomos y los jipus van en ayuda.

Por el camino, un hombre que estaba montado en el anca del caballo de la mujer le dice. “¡Qué es pues! ¿No era nada contigo?” al decir esto, ella le responde “¡No!, torciéndose se dormía no más. Era como haber puesto a un chanchito, no conversaba nada. Sería por eso que no me hacía nada. Al mantener intimidad conmigo hubiéramos tenido hijos.

Llegando a la montaña, la mujer dijo a la multitud, “vean, es ese toro mulato, se ve clarito”. Constataron aquel hecho, la gente

se pone de acuerdo y tomaron la decisión de hacer una fiesta, bajaron de la montaña diciendo, “mejor ya, vayámonos todos abajo al pueblo. Unos pongamos músicos y otros amarremos la barrera”.

Llegando al pueblo: amarraron la barrera y trajeron a los músicos. En medio del bullicio de la fiesta, el mayordomo dijo, “¡Traigan ya a los toros, especialmente a ese!”, señalando al toro mulato. Ya en medio de la plaza el toro muge fuertemente “muuuuu”, mirando con furia de un lado a otro. Mientras el toro corría, los músicos tocaban San Juanitos y la gente se amontonaba por doquier. El toro mugía y rascaba el suelo, de pronto la guardia civil, desde arriba le clavó con una daga en las costillas. Ahí el toro, cayó al suelo retorciéndose de dolor en medio de un charco de sangre, mugiendo enérgicamente “ahhhhhh”, hasta morir.

Una vez fenecido el toro, la multitud se acerca, le saca arrastrando, le faenan, le cortan por presas y se distribuyen entre todos. Unos se llevaron las piernas, otros los brazos, otros la cabeza y el corazón le entregaron al compadre. Este llevó el corazón a la casa, puso en una olla grande y empezó a cocinar. De pronto escuchó una voz que decía “lak, lak, lak, yo era su compadre, soy su compadre”. Al escuchar esto, el compadre salió de prisa a comunicar a los demás diciendo “no, disparates, ha sido el compadre. No ha sido el toro. Es verdad, el ser humano se ha convertido en toro. Diciendo esto todos acudieron a la casa del compadre, apagaron el fuego, llevaron el corazón al río y lo tiraron.

Mama PituTenelema Duchi, similar a las lideresas indígenas: Manuela León, Lorenza Avemañay, Dolores Cacuangó, Tránsito Amaguaña, los dirigentes Am-

brosio Lasso de Galte, Manuel Agualsaca de Columbe, Julio Apulema de Chismaute que lucharon por la tierra y la libertad, entre tantas *mamas* y tantos *taytas* de las comunidades es la educadora de su pueblo, *yuyak*, la que piensa, la portadora de la sabiduría (Tuaza, 2012) que con esta narración invita a los oyentes a apostar por la comunidad como estrategia de liberación del antiguo régimen de hacienda que había sometido a los indígenas a la condición inhumana por más de trescientos años (Bretón, 2012). En kichwa, la lengua de los pueblos indígenas norandinos, no hay la palabra viejo o vieja para referirse a los adultos mayores (Ortiz, 2001). Sería un insulto decir *ruku*, *paya*<sup>5</sup>. Estos términos solo se aplican a cosas y animales. Los adultos mayores son los *yuyakkuna*, es decir, los sabios que con su experiencia existencial tienen la potestad de orientar la vida comunitaria.

En el relato, Mama Pitu enfatiza la necesidad de valorar a las personas, en este caso a la esposa, a la comunidad relativizando el trabajo y la obediencia a los hacendados. El vaquero ha puesto su confianza en su labor, en las vacas, en su orgullo de ser el vaquero preferido del amo, descuidando su hogar, a su esposa, y consecuentemente a la comunidad. Su rango de vaquero en el manejo piramidal del mundo de la hacienda, hace distinto del huasipunguero común y corriente dedicado a las duras faenas. Sin embargo, la preocupación extrema por el trabajo, el aferrarse a su condición de vaquero y quizás de *jipu*,<sup>6</sup> le convierte en un animal, a imagen y semejanza

5 *Ruku*: viejo, *paya*: vieja.

6 Indígena varón con dotes de liderazgo, elegido por el dueño de la hacienda y el mayordomo para administrar a la población indígena que vivía y laboraba en los grades latifundios andinos. Éste salvaguardaba los intereses del amo y del mayordomo a cambio de las pequeñas dádivas que recibía, sin importar el destino de sus hermanos indígenas (Tuaza, 2014).

de los vacunos puestos a su cuidado. Al convertirse en toro e imposibilitado de volver a la vida y a su condición humana, muere trágicamente atacado por la multitud que no logra distinguir en el animal la presencia del ser humano. Su memoria desaparece, cuando su corazón es arrojado al río.

Este relato, además constituye en una exhortación a la fidelidad y a la valoración de la familia, a la esposa y a la comunidad al margen de la preocupación por el poder y la lealtad al régimen de hacienda. A decir de mama Pitu, la hacienda ha deshumanizado a los indígenas y la manera de romper con esta situación es la construcción de la comunidad, la acción colectiva protagonizada por mujeres y hombres que se muestran rebeldes con el sistema opresor. En efecto, la organización comunal dirigida por lideresas y líderes carismáticos permitió la disolución de la hacienda. Hace cincuenta años, era imposible imaginar un mundo sin haciendas y patrones, pues, “la vida en hacienda era percibida como un componente del orden natural de las cosas” (Lyons, 2006: 52), pero la comunidad permitió romper con esas realidades y permitió a los indígenas ser libres, poseer la tierra, luchar por su identidad y en el contexto de los noventa, hasta nuestros días, participar en la escena política y ser elegidos a cargos de representación pública.

En el imaginario de Mama Pitu, no se puede celebrar la fiesta si no ha desaparecido las situaciones de opresión y de condición de animalidad. Está la plaza pública y la banda de músicos, pero como continúa latente la presencia de la opresión y la muerte personificadas en la guardia civil, en el mayordomo, no es posible la fiesta. El gozo festivo será una realidad, en la medida en que

la hacienda y sus poderes se liquiden y la acción colectiva se desate desde los subalternos.

Pero en un contexto histórico en que han desaparecido las haciendas, los indígenas son libres, el estado ecuatoriano es un estado plurinacional e intercultural y ha alcanzado el *sumak kawsay*. ¿Qué importancia tiene seguir escuchando a Mama Pitu? Las investigaciones nos demuestran que el régimen de hacienda al ser una estructura de larga duración, a decir de Roland Anrup, que “ha determinado formas de gobierno y estructuras políticas, ha influido en relaciones sociales más amplias y ha impuesto su tono sobre la cultura en general” (Anrup, 1990: 26), continúa vivo. La prueba de ello es que no se supera el racismo y la exclusión social, las políticas públicas se concretizan bajo lógicas de intercambio de favores y gratitudes, el manejo de la política y del liderazgo, al menos en ciertas comunidades y organizaciones están aún en las manos de líderes, cuyo árbol genealógico son los antiguos *jipus* (Tuaza, 2014). En este contexto Mama Pitu, sigue invitando a los indígenas a trabajar por la comunidad. En medio de las crisis sociales, políticas y económicas el ayllu indígena sigue siendo el referente de resolución de conflictos para los indígenas y los pobres. En la historia particular del Ecuador, solamente la organización social ha permitido que los campesinos, los indígenas negocien sus derechos, alcancen a ser atendidos y sus aspiraciones sean reconocidos por el Estado (De la Torre, 2007).

En conclusión la política entendida como la preocupación por la comunidad, la creación y la consolidación de las experiencias organizativas en el mundo indígena, no solo se promueven desde los principios normativos emana-

dos del Estado y los discursos en torno a la democracia y participación ciudadana. Si bien es cierto, las comunidades indígenas se han legitimado, ateniéndose a la Ley de Régimen de Organización y de Comunas (1937), el reconocimiento jurídico por parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca y las autoridades comunales son reconocidas por esta misma entidad estatal, las comunidades mantienen los vínculos de cohesión en los imaginarios y en las narraciones que los adultos mayores comparten con los miembros comunitarios en las mingas, en las fiestas y aún en las celebraciones funerarias. Por otro lado, se enfatiza que los saberes ancestrales no solo se refieren a la posibilidad de conocer, entender y valorar otro tipo de epistemologías proveniente de los pueblos indígenas o considerar ancestrales a los conocimientos relacionados con la medicina tradicional o con ideas referentes a lo exótico y al buen salvaje portador de raciocinio, se trata de ver principios y prácticas contenidos en los imaginarios y narraciones que la comunidad asume en el día a día. Esto plantea al mundo académico proyectar investigaciones vinculadas con las comunidades y visibilizar las experiencias existenciales más allá de visiones esencialistas y románticas.

## Bibliografía

- Argueta, Arturo  
(2013) "Conocimientos tradicionales y diálogo de saberes para Vivir Bien". En *Diálogo de saberes en los Estados plurinacionales #1*, Catalina Campo (Coordinadora): 63-84. Quito: SENESCYT.
- Anrup, Roland.  
(1990) *El taita y el toro. En torno a la configuración patriarcal del régimen hacendatario cuzqueño*. Estocolmo: Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Bebbington, Anthony  
(2005) "Los espacios públicos de concertación y sus límites en un municipio indígena: Guamate, Ecuador". En *Espacios públicos de concertación Rural en América Latina*. Documento electrónico disponible en <[www.cepes.org.pe](http://www.cepes.org.pe)>
- Bebbington, Anthony y Thomas Perreault  
(2001) "Vidas rurales y acceso a los recursos naturales: El caso de Guamate. En *Capital social en los Andes*, Anthony Bebbington y Víctor Hugo Torres (Editores):69-104. Quito: COMUNIDEC y AbyaYala.
- Bretón, Víctor  
(2012) *Toacazo en los andes equinociales tras la reforma agraria*. Quito: FLACSO, AbyaYala.
- Cortez, David  
(2013) "El régimen del saber ancestral". En *Diálogo de saberes en los Estados plurinacionales N.1*. Catalina Campo (Coordinadora): 13-24. Quito: SENESCYT.
- Crespo, Juan Manuel  
(2014) "Conocimientos tradicionales y ancestrales post cumbre". Documento electrónico disponible en <<http://es.wiki.floksociety.org>>
- De la Torre, Carlos  
(2007) "Entre el corporativismo y las ciudadanías débiles". En Víctor Bretón et (eds), *Ciudadanía y exclusión: Ecuador y España frente al espejo*. Madrid: Catarata.
- De Sousa, Boaventura  
(2010) *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Estermann, Joset  
(1998) *Filosofía andina. Estudio intercultural de la sabiduría autóctona andina*. Quito: Abya Yala.
- Gudynas, Eduardo  
(2011) "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: una breve guía heterodoxa". En Lang, Miriam y Mokrani, Dunia (Compiladoras), *Más allá del desarrollo*: 21-53. Quito: Abya-Yala, Fundación Rosa Luxemburg.

- Kowii, Ariruma  
(2013) "Importancia de las lenguas en las concepciones epistemológicas diversas. Ideas para su fortalecimiento, uso y difusión en el Estado intercultural y plurinacional. En *Diálogo de saberes en los Estados plurinacionales #1*, Catalina Campo (Coordinadora): 139-144. Quito: SENESCYT.
- Lyons, Barry J.  
(2006) *Remembering the Hacienda. Religion, Authority, and Social Change in Highland Ecuador*. Austin: The University of Texas Press.
- Macas, Luis  
(2005) "La necesidad política de una reconstrucción epistémica de los saberes ancestrales". En *Pueblos indígenas, Estado y democracia*, Pablo Dávalos (Compilador): 35-42. Buenos Aires: CLACSO.
- Mignolo, Walter  
(2010) "Desobediencia epistémica (II), pensamiento independiente y libertad Decolonial". En *Otros logos, Revista de Estudios Críticos No.1*. Argentina: Universidad Nacional del Coimahué.
- Moreno, Hugo  
(1983) *Introducción a la filosofía indígena: desde la perspectiva de Chimborazo*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Moya, Ruth  
(1998) "Reformas educativas e interculturalidad en América Latina". En *Revista Iberoamericana de Educación No.17*.
- Ortiz, Gonzalo  
(2001) *El quichua en el Ecuador: ensayo histórico-lingüístico*. Quito: Abya-Yala.
- Quijano, Aníbal  
(2000) "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina". En *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, Edgardo Lander (comp.). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Disponible en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/quijano.rtf>>
- Rivera Cusicanqui, Silvia  
(2010) *Ch'ixinakaxutxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Tuaza, Luis Alberto  
(2012) *Etnicidad, política y religiosidad en los Andes Centrales del Ecuador*. Riobamba: Casa de la Cultura Benjamín Carrión Núcleo de Chimborazo, Editorial pedagógica Freire.
- (2014). "Comunidades indígenas de la provincia de Chimborazo, Ecuador: permanencia de la sombra del régimen de hacienda". En *Antrhopológica N° 32*: 191-213. Lima.
- Walsh, Catherine, Schiwy, Freya y Castro, Santiago  
(2002) *Indisciplinar las ciencias sociales*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y AbyaYala.
- Walsh, Catherine  
(2009) *Interculturalidad, Estado, sociedad: luchas (De) coloniales de nuestra época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y AbyaYala.

# RESEÑAS

## DE VELASCO A CORREA Insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944- 2013

**Carlos De la Torre**

**Corporación Editora Nacional-Universidad Andina Simón Bolívar**  
Quito, 2015. 240 pp.

*Andrés Ortiz Lemos*

De la Torre ha realizado un trabajo panorámico y crítico, al respecto de varios elementos afines al populismo en diferentes momentos del caso ecuatoriano. Su libro se divide en siete capítulos: el primero explora las características de los velasquismos. El segundo, describe el poco interés que el *liberalismo* y la institucionalidad democrática logró despertar en la sociedad ecuatoriana tras el régimen de Galo Plaza, (período al que De la Torre llama "experimento democrático"). El tercer capítulo muestra los imaginarios en torno al político Abdalá Bucaram Ortiz, su éxito para congregar las necesidades de inclusión de amplios sectores de la sociedad, tradicionalmente marginados, y su estigmatización por parte de la élite tradicional como "el repugnante otro". El capítulo cuatro describe la llegada de Lucio Gutiérrez, y su supuesta concordancia con los movimientos sociales progresistas, para terminar analizando el giro autoritario tomado por el coronel, su falta de apego a la institucionalidad democrática así como su final destitución.

Los capítulos restantes están dedicados al gobierno de Rafael Correa Delgado. Así pues el capítulo cinco describe la primera victoria electoral de Correa, y la instauración de una Asamblea Constituyente de plenos poderes. El capítulo seis explica una característica diferente del correísmo con respecto a los otros líderes populistas presentados en el texto, la cual concilia la figura del político carismático, con un novedoso discurso tecnocrático: El capítulo final se enfoca en las características del último triunfo electoral de Correa en 2013.

Uno de los elementos centrales del trabajo de De La Torre está enfocado a la crítica y confrontación constante del autor contra varias visiones erradas (a su juicio) que han catalogado a los seguidores de los líderes populistas como masas irracionales, acríticas, y poco democráticas. Al contrario de estas premisas, para el autor, los seguidores del líder populista obedecen a sus propios razonamientos, procesos organizativos y objetivos racionales, los cuales además ofrecen perspectivas para un en-

tendimiento distinto del orden político. Sin embargo, en todos los casos, el autor termina demostrando como el populismo, una vez salido de la subalternidad de las consignas previas a las elecciones, y convertido en una instancia de poder instituido, tiende a recurrir en prácticas autoritarias y contradice las promesas democratizantes de su discurso inicial.

En efecto, el libro de Carlos De la Torre plantea cuatro elementos que se presentan comunes a los casos estudiados, (aunque sean descritos de diferentes formas por el autor): La justificación; la legitimación; el desborde de atribuciones; y en algunos casos la sombra del líder ausente.

En lo que respecta a la justificación, vale decir que todos los líderes populistas estudiados por De La Torre, saltaron a la palestra política impulsados por sonados errores, e incuestionables defectos de la clase política que les precedía. Durante la rebelión de 1944 en contra de Arroyo del Río, los seguidores de Velasco Ibarra justificaron su violencia por las acusaciones de fraude electoral del entonces presidente, su lamentable liderazgo durante la guerra con el Perú, y el creciente autoritarismo de las guarniciones de “carabineros” que lo resguardaban. Estas circunstancias crearon el ambiente perfecto para justificar uno de los más sonados retornos, de Velasco, como líder mesiánico. Bucaram, por su parte, ganó la elección Presidencial de 1996, respaldado por amplios sectores populares en muchos casos sin acceso a servicios básicos, tradicionalmente excluidos y cuyo descontento, con las élites tradicionales, fue bien explotado. Por otro lado Lucio Gutiérrez fue parte del pequeño levantamiento militar que precipitó la caída de Mahuad en el 2000,

ganándose de ese modo la simpatía de los movimientos sociales y las organizaciones indígenas. Finalmente Correa, en el 2006, aglutinó el rechazo acumulado a cada acción errónea de la sociedad política ecuatoriana desde el retorno a la democracia, hasta el año de las elecciones, haciéndose ver como la única opción válida de “*manos limpias y corazones ardientes*”.

En lo que tiene que ver con la legitimación, que podría entenderse como la capacidad del líder populista de mantener su credibilidad una vez en el poder, existen marcadas diferencias entre el ejemplo correista y los otros casos revisados. Así pues, tanto Velasco Ibarra, Bucaram, como Gutiérrez mantuvieron ejercicios de poder incompletos e interrumpidos por desbordes sociales, y coaliciones de élites políticas disconformes. Todos ellos fueron bastante ineficaces en ganar espacios legitimadores que mantengan a flote sus proyectos. Correa, en contraste, logró articular un discurso que le ha permitido permanecer casi una década en el poder. De La Torre, explica este fenómeno a través de un discurso híbrido usado por el líder, que le define como tecno-populismo. Así pues, Rafael Correa asume el rol de un profesor que adoctrina a su pueblo desde el uso de una jerga tecnocrática, y se ha rodeado de una serie de asesores y técnicos profesionales que hacen aparecer a las decisiones del mandatario como elementos indispensables dentro de un proyecto complejo, altamente organizado y vanguardista. Desde esa perspectiva quien enfrente al líder no solo será un enemigo de la revolución, sino también un ignorante ajeno a la conveniencia de una administración técnica y objetiva de la administración del Estado.

El desborde de atribuciones, es una categoría en cierta medida compartida por todos los líderes populistas estudiados. Velasco Ibarra tuvo amplios momentos de autoritarismo, llegó a disolver el poder legislativo en 1970; Bucaram recibió varias denuncias de corrupción e incluso se llegó a saber que utilizó fondos reservados para su propio beneficio; Gutiérrez, con la ayuda de sus allegados en el Congreso, disolvió la Corte Suprema de Justicia en el 2004, imponiendo magistrados afines a su partido; y Rafael Correa manipuló el ordenamiento de las instituciones democráticas a través de la redacción de una Constitución a la medida de su proyecto político, reformándola en repetidas ocasiones, de modo que las otras funciones de Estado fueron sometidas paulatinamente bajo su autoridad. El desborde de atribuciones, es compartido de manera constante en todos los ejemplos estudiados, aunque el correísmo logró profundizar este proceso mucho más gracias a sus mucho mejor elaboradas estrategias de legitimación.

La sombra de líder ausente. Si bien tanto Bucaram, como Gutiérrez intentaron explotar su figura de víctimas (con cierta justificación) por la interrupción de sus funciones, y su necesidad de dejar el país, solamente Velasco Ibarra logró despertar la fascinación por su sombra mientras se mantenía en diversos exilios. Este elemento aún es ajeno al proceso correista, en el poder hasta esta fecha.

El libro de Carlos De La Torre es importante porque ilustra la manera en que los grupos que apoyan a líderes populistas se mueven desde lógicas racionales, y basados en intereses a los que raramente podrían acceder desde la democracia institucional liberal, aunque demuestra como en el caso ecuatoriano este tipo de liderazgos tienden a devenir en proyectos autoritarios. El texto muestra, además, algunas de las razones por la que ciertos proyectos populistas pueden resistir y legitimarse durante períodos largos de tiempo a través de un proceso de hibridación de discursos, como el caso del tecno populismo de Rafael Correa.

# EL DESARROLLO RURAL Y COOPERATIVISMO AGRARIO EN ECUADOR

## Trayectorias históricas de los pequeños productores en la economía global

**Germán Carrillo García**

**Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente,  
Serie Estudios**

Madrid. 2014, 416 pp.

*Diego Antonio Martínez Pérez*

Hace más de ciento cincuenta años, Karl Marx identificaba de manera cierta en *El manifiesto comunista* los cambios que hoy determinan el comportamiento de nuestra economía. La destrucción de la vieja industria, la expansión comercial, la concentración de la propiedad, la desaparición de la producción destinada al propio consumo y el dominio de la ciudad sobre el campo eran algunas de las principales señas de identidad de la nueva sociedad burguesa. Hoy, en pleno siglo XXI y tras una escalada neoliberal a nivel político y económico iniciada a mediados de los años setenta, siguen plenamente vigentes las notas definitorias de un modelo que persigue la liberalización de las economías subdesarrolladas de los países de la periferia y es especialmente agresivo con sus frágiles entornos rurales.

Este libro es el resultado de las investigaciones llevadas a cabo por el autor sobre la historia agraria y las formas de organización social en las zonas rurales de la costa austral de Ecuador. Un trabajo imprescindible para descubrir y com-

prender las estrategias de supervivencia y las aspiraciones vitales de los campesinos pobres en el contexto de una economía global que propicia el acaparamiento de grandes extensiones de tierra, el desarrollo de enormes agroempresas dedicadas a la exportación y la progresiva desaparición de la agricultura familiar. Todo ello, partiendo de una concepción holística de la investigación social y transmitiendo la misma pasión y el mismo nivel de compromiso que Germán Carrillo es capaz de trasladar a sus alumnos de la Universidad de Murcia, donde imparte clases como profesor del Departamento de Sociología.

*Desarrollo rural y cooperativismo agrario en Ecuador* es una obra organizada en dos partes. La primera parte aborda las transformaciones que han tenido lugar en el campo ecuatoriano, y en gran parte de todo el subcontinente sudamericano, desde la época colonial hasta nuestros días. Resulta especialmente interesante conocer los modos de vida y las condiciones de trabajo existentes en los diferentes contextos agrarios de

la historia de Ecuador: en el interior de las haciendas serranas y las plantaciones del litoral desde el siglo XIX; durante la consolidación del modelo económico monoexportador de banano a mediados del siglo XX; con la implementación de las políticas neoliberales de ajuste que originaron la “década perdida” de los ochenta para Latinoamérica y, finalmente, con la intención del actual Gobierno de Rafael Correa de lograr un modelo alternativo de desarrollo basado en el *Sumak Kawsay* o “Buen Vivir”. También se abordan aspectos fundamentales como la incidencia de las sucesivas reformas agrarias y sus respectivas contrarreformas, la desarticulación de la cultura indígena, las consecuencias de la “revolución verde” y, en definitiva, todas las cuestiones relativas al desarrollo rural de un país que, como toda América Latina y tal y como sostiene el autor, ha sufrido “demasiadas influencias externas” y, aún hoy, tiene unas enormes dificultades para deshacerse de ellas.

La segunda parte del libro se centra en la investigación del desarrollo del asociacionismo agrario en el litoral ecuatoriano, desde sus inicios con los conflictos originados por los campesinos que no aceptaban las condiciones laborales de la United Fruit Company y reclamaban el cultivo de tierras en propiedad, hasta la cristalización de tales movimientos en cooperativas agrarias para la defensa de sus intereses económicos y la reivindicación de un modelo de desarrollo sostenible. En concreto, el autor lleva a cabo el estudio de caso de la Unión Regional de Organizaciones Campesinas del Litoral (UROCAL), organización legalmente constituida en 1974 y que tiene su origen en la Colonia Agrícola Shumiral.

Esta segunda parte es rica en datos primarios, fundamentalmente en forma de testimonios aportados en entrevistas realizadas por el propio autor a lo largo de sus estancias en el país andino, lo cual confirma la convicción que el lector tiene en todo momento acerca del exhaustivo conocimiento del autor sobre el asunto en cuestión. Particularmente, merece la pena prestar atención a los relatos que describen la situación de los campesinos con los diferentes gobiernos en el poder, llegando a denunciar episodios de persecución y represión.

Tras exponer la evolución de la organización desde su nacimiento, deteniéndose en la crisis que durante los años ochenta estuvo a punto de suponer el fin de la misma, el autor dedica una gran parte de su trabajo a analizar el momento presente y los problemas a los que se enfrenta la pequeña producción agrícola en un mercado dominado por las grandes corporaciones agroalimentarias. En efecto, la decisión de UROCAL de apostar por la agricultura ecológica y el comercio justo ha supuesto un punto de inflexión que no está exento de interrogantes y que de manera recurrente, ante las presiones del mercado, lleva a sus asociados a un replanteamiento tormentoso de sus necesidades, objetivos y expectativas.

A modo de conclusión, es necesario volver a destacar que se trata de un trabajo que aborda de manera multidisciplinar el desarrollo rural de una zona costera de Ecuador, cuestión que ha sido escasamente estudiada en comparación con las investigaciones llevadas a cabo en la sierra. La importancia que el autor concede a la historia como elemento clave para la comprensión de los acontecimientos y transformaciones que tienen lugar en un determinado territo-

rio subyace en todo momento en esta obra. Por otra parte, el extraordinario trabajo de campo realizado, el análisis político y económico de los diferentes contextos y el evidente conocimiento por parte del autor de los problemas relacionados con la cuestión agraria, convierten a este libro en una referencia im-

prescindible donde disciplinas como la sociología, la geografía, la economía y la agronomía se funden con la historia con el propósito de ayudar a entender los peligros a los que se enfrenta un modelo alternativo de desarrollo en un mundo globalizado.