

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



Migraciones

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2018 - No. 23

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 23, diciembre de 2018
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>
<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
*Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Comité Asesor Internacional

- Doctor Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela (USC), España.
- Doctora Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Marco Cepik Ph.D., Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro, IUPERJ, Brasil.
- Chris Garcés Ph.D., Universidad de Cuenca, Ecuador.

Consejo Editorial de URVIO

- Doctor Marco Córdova, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.
- Doctor (candidato) Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador.
- Doctora Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Doctora (candidata) Gilda Guerrero, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Director de FLACSO, sede Ecuador

• Dr. Juan Ponce Jarrín

Director de URVIO

• Dr. Fredy Rivera

Editor General de URVIO

Mtr. Liosday Landaburo

Asistente Editorial

Martín Scarpacci

Edición de estilo

Alas Letras

Dirección de arte

Martín Scarpacci e Ileri Ceja Cárdenas

Imagen de portada y carátulas

Edu León

Diagramación

Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

Envío de artículos

revistaurvio@flacso.org.ec

FLACSO, sede Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle Pradera E7-174 y Av. Diego

de Almagro. Quito, Ecuador

www.flacso.edu.ec

Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

URVivo

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2018 - No. 23

Tema central

De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de “políticas de control con rostro (in)humano”	10-28
<i>Jacques Ramírez Gallegos</i>	
Migraciones y fronteras en la época del fetichismo de la ley	29-43
<i>Yerko Castro Neira</i>	
Migración como violencia de Estado. El sur de México como escenario	44-56
<i>Marco Polo Álvarez Domínguez</i>	
Miradas desde el sur de México sobre seguridad y frontera	57-72
<i>Diego Noel Ramos Rojas, Enrique Coraza de los Santos y Santiago Martínez Junco</i>	
Reconfiguración social: entre la migración y la percepción inseguridad en Lima, Perú	73-90
<i>Elder Cuevas-Calderón</i>	
Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque?	91-109
<i>Ana Paula Penchaszadeh y Lila Emilse García</i>	
Propuestas para regular las migraciones en Chile y la obstinación del securitismo	110-126
<i>Sebastián Concha Villanueva</i>	

Misceláneo

Sistemas de detección de disparos: ¿son eficaces para controlar la violencia con armas de fuego en América Latina? 128-141
Juan R. Aguilar

La Ley de Seguridad Interior en México: entre la razón de Estado y la justificación de los derechos humanos 142-159
Laura Nelly Medellín Mendoza

Reseñas

Inteligencia Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen Organizado en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar? (Daniel Sansó-Rubert Pascual) 161-165
Luis Umbría Acosta

Política editorial. 166-173

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2018 - No. 23

Central topic

From the age of migration to the century of security: the emergence of 'control policy with a (in)human face'	10-28
<i>Jacques Ramírez Gallegos</i>	
Migrations and borders in the age of the fetishism of the law	29-43
<i>Yerko Castro Neira</i>	
Migration as state violence. Southern Mexico as stage	44-56
<i>Marco Polo Álvarez Domínguez</i>	
Gazes from southern Mexico on security and border	57-72
<i>Diego Noel Ramos Rojas, Enrique Coraza de los Santos y Santiago Martínez Junco</i>	
Social Reconfiguration: Between Migration and Insecurity Perception in Lima, Peru	73-90
<i>Elder Cuevas-Calderón</i>	
Migration policy and security in Argentina today: human rights paradigm jeopardizes?	91-109
<i>Ana Paula Penchaszadeh y Lila Emilse García</i>	
Proposals to regulate migrations in Chile and the obstinacy of securitism	110-126
<i>Sebastián Concha Villanueva</i>	

Misceláneo

Gunshot detection systems: Are they effective in controlling firearms
violence in Latin America? 128-141
Juan R. Aguilar

The Law of Internal Security in Mexico: between the reason of State and
the justification of human rights 142-159
Laura Nelly Medellín Mendoza

Books reviews

Inteligencia Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen Organizado
en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar?
(Daniel Sansó-Rubert Pascual) 161-165
Luis Umbría Acosta

Política editorial. 166-173

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2018 - No. 23

Tema Central

Era da migração ao século da segurança: o surgimento de 'políticas de controle com rosto (des)humano'	10-28
<i>Jacques Ramírez Gallegos</i>	
Migrações e fronteiras na era do fetichismo da lei	29-43
<i>Yerko Castro Neira</i>	
Migração comoviolência de Estado. O sul do México como cenário	44-56
<i>Marco Polo Álvarez Domínguez</i>	
Olhares do sul do México sobre segurança e fronteira	57-72
<i>Diego Noel Ramos Rojas, Enrique Coraza de los Santos y Santiago Martínez Junco</i>	
Reconfiguração social: Entre a percepção da migração e insegurança em Lima, Peru	73-90
<i>Elder Cuevas-Calderón</i>	
Política migratória e segurança na Argentina hoje: o paradigma de direitos humanos em xeque	91-109
<i>Ana Paula Penchaszadeh y Lila Emilse García</i>	
Propostas para regulamentar as migrações no Chile e a obstinação do securitismo	110-126
<i>Sebastián Concha Villanueva</i>	

Diversos

Sistemas de detecção de tiros ¿São eficazes no controle da violência com armas de fogo na América Latina? 128-141
Juan R. Aguilar

A Lei de Segurança Interna no México: entre a razão do Estado e a justificação dos direitos humanos 142-159
Laura Nelly Medellín Mendoza

Resenha

Inteligencia Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen Organizado en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar? (Daniel Sansó-Rubert Pascual) 161-165
Luis Umbría Acosta

Política editorial. 166-173



Tema central

De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de “políticas de control con rostro (in)humano”

From the age of migration to the century of security: the emergence of 'control policy with a (in)human face'

Era da migração ao século da segurança: o surgimento de 'políticas de controle com rosto (des)humano'

Jacques Ramírez Gallegos¹

Fecha de envío: 27 de agosto de 2018

Fecha de aceptación: 25 de octubre de 2018

Resumen

Si bien el discurso oficial, aceptado prácticamente por todos los Estados, habla de una migración “regular, ordenada y segura”, lo cual ha quedado sellado en el Pacto Global de las Migraciones, la movilidad humana contemporánea difiere mucho del deseo de los gobernantes, tanto en el perfil como en las vías utilizadas para llegar al destino. El presente artículo pasa revista a algunos “paisajes migratorios” en varios lugares del planeta, que han tenido como correlato la respuesta estatal de mayores controles, apelando al discurso de la soberanía nacional. Se plantea la tesis de que en esta nueva etapa del neoliberalismo estamos presenciando el surgimiento de políticas de control con rostro (in)humano de carácter neofascista, sobre todo con el ascenso al poder de Gobiernos nacionalistas y de extrema derecha, que impulsan y practican la xenofobia, el racismo y la aporofobia. Esto ha resultado en un incremento de la deportación, judicialización de la migración, expulsión, confinamiento, construcción de muros, extorsiones, secuestros, desapariciones, tortura y muerte.

Palabras clave: Estado; migración; neofascismo; neoliberalismo; securitización

Abstract

Although the official discourse, accepted practically by all the States, speaks of a "regular, orderly and safe" migration, which has been sealed in the Global Compact for Migration, contemporary human mobility differs greatly from the desire of the rulers both in the profile and in the routes used to reach destination. This article reviews a number of 'migratory landscapes'

¹ Universidad de Cuenca, Ecuador, papodelalife1@gmail.com

in several places on the planet that have had as a correlate the State's response to greater controls, appealing to the discourse of national sovereignty. The following thesis is proposed: that in this new stage of neoliberalism we are witnessing the emergence of control policy with an (in) human face of neo-fascist character, especially with the rise to power of nationalist and far-right governments that promote and practice xenophobia, racism and aporophobia. This has resulted in increased deportation, judicialization of migration, expulsion, confinement, construction of walls, extortion, kidnapping, disappearances, torture and death.

Key words: migration; neofascism; neoliberalism; securitization; State

Resumo

Mesmo que o discurso oficial, aceito praticamente por todos os Estados, fale de uma migração "regular, ordenada e segura" e que este discurso se tenha consolidado no Pacto Global das Migrações, a mobilidade humana contemporânea está longe do desejo dos governantes, tanto em relação ao perfil dos migrantes, como respeito às vias utilizadas para chegar ao seu destino. O presente artigo analisa algumas "paisagens migratórias" em vários lugares do planeta que têm tido como correlato a resposta estatal de maiores controles apelando ao discurso da soberania nacional. Neste estudo se propõe a tese de que, nesta nova etapa do neoliberalismo, estamos presenciando o surgimento de políticas com rosto (des)humano de caráter neofascista, sobretudo com o ascenso ao poder de governos nacionalistas e de extrema direita que promovem e praticam a xenofobia, o racismo e a aporafobia. Isto tem gerado como resultado o aumento de deportações, a judicialização da migração, expulsões, confinamento, construção de muros, extorsões, sequestros, desaparecimentos, tortura e morte.

Palavras chave: Estado; migração; neofascismo; neoliberalismo; securitização

Introducción

"Vivos migraron, vivos los queremos"

Celia, migrante boliviana radicada en Buenos Aires, trabajó mucho tiempo en una fábrica textil. Me comentó hace pocos días que la empresa se declaró en quiebra y cerró. Aunque se ha quedado sin trabajo, está contenta de ya no estar ahí, por las condiciones precarias en las que trabajaba. "No nos dejaban ni ir al baño, nos quitaban los celulares, trabajábamos más de ocho horas... todo esto me provocó un aborto". Ahora el mayor problema –me comenta– es la situación económica del país y el temor que tiene como migrante a ser expulsada por las nuevas medidas migratorias que ha tomado el Gobierno de Mauricio Macri. "Cree que somos delincuentes, me siento insegura", enfatiza.

El pequeño relato de Celia nos enfrenta con varias de las preguntas centrales que aborda este dossier: ¿qué entendemos por seguridad, cuando hablamos de migración?; ¿por qué se asocia la migración con la (in) seguridad?; ¿para quién la migración es un problema? De entrada, hay que señalar que el análisis sobre migración y seguridad se ha enfocado principalmente desde la potestad soberana que tienen los Estados para controlar y/o regular los flujos migratorios, las admisiones y la estancia de los extranjeros en su territorio. Así, el adjetivo que acompaña al término "seguridad" ha sido "nacional" o "fronteriza".

A la mirada de la migración como un problema de seguridad nacional se han sumado visiones que la consideran también un problema de seguridad pública, al interior de los Estados. De ese modo, se coloca discursivamente a los migrantes como los responsables de alterar el orden y la estabilidad, así como

de poner en riesgo servicios sociales públicos como la educación, la salud y la seguridad social. Por último, nuevas corrientes han utilizado el término seguridad humana o seguridad ciudadana, que recupera la idea de protección a las personas expuestas a amenazas e incluye la preocupación por los derechos humanos de los migrantes (Pérez 2008).

Por otro lado, bajo el paradigma dominante de la gobernabilidad migratoria, se colocó a nivel mundial la idea de que una migración “segura, regular y ordenada” beneficia a todos. Tal fue la hegemonía de dicho enfoque, impulsada por los organismos internacionales –principalmente por la Organización Internacional para las Migraciones (Venturas 2014; Pécut 2017)– que los Gobiernos del mundo, independientemente de su color ideológico, han internalizado dicha mirada y han logrado acordar el primer Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobado este año en Naciones Unidas, cuya adopción oficial se realizará en Marruecos a finales de 2018.

Al conocerse la aprobación del Pacto Mundial, Naciones Unidas publicó una nota informativa en su página web, que arranca con una foto de una familia migrante (papá, mamá e hijo) que viaja en avión a su nuevo destino y, mientras observan por la ventana, van tomando fotos con su celular del paisaje que les espera. Un horizonte donde brilla el sol aparece en la pantalla del móvil. La imagen está acompañada del siguiente título: “Un pacto mundial por los derechos de los migrantes”.²

Dicha imagen no puede ser más elocuente de lo que el discurso hegemónico busca, desea y entiende por una migración “segura, orde-

nada y regular”. Un grupo familiar pequeño, mejor aun si son migrantes calificados, que viajen con pasaporte y visas que les permitan internarse y residir legalmente, y que lleguen al país a través de los canales y pasos migratorios oficiales. Mucho mejor si lo hacen por avión, donde las aerolíneas y los controles migratorios en origen y destino ayudan a canalizar los flujos.

Ante esta caracterización y mensaje enviado por los Estados al firmar dicho Pacto Global, hay que señalar lo evidente: no toda la migración responde a esa postal de la familia migrante descrita con anterioridad. Cuatro escenas/paisajes que hemos visto en el último lustro en varias geografías del mundo dan cuenta de una realidad completamente diferente. Dichas escenas dieron como resultado el incremento de la securitización de la migración por parte de los Estados, entendiendo con este término el proceso que lleva la política a la esfera de la seguridad nacional (Campesi 2012). Vale señalar que la seguridad no puede entenderse sin hacer referencia a su marco socioespacial (Glück 2017). La dimensión espacial de la seguridad, en relación con la migración, ha estado enfocada sobre todo al ámbito de lo nacional (aunque opera transnacionalmente).

Conforme se ha producido un incremento de flujos migratorios, esto ha tenido como correlato el etiquetado de “crisis de refugiados o crisis de migrantes”. Como señala De Genova (2016), hay un uso político tras la idea de “crisis”. Los medios de comunicación y las redes sociales la construyen; es concebida como un tiempo excepcional donde el marco jurídico puede interrumpirse y se toman medidas humanitarias o prácticas estatales de criminalización de la migración (Ticktin 2011). La tesis que sostengo es que dichas medidas cobran cada vez más fuerza a favor del control

2 La foto es de autoría de Muse Mohammed, fotógrafo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Ver Naciones Unidas (2018).

y la seguridad nacional, y menos para ayudar a los migrantes y defender sus derechos. En otros textos he hablado de la yuxtaposición de enfoques entre derechos y seguridad (Ramírez 2018a), sin embargo, en la nueva fase del neoliberalismo planteo, parafraseando a mi colega Eduardo Domenech, que estamos presenciando el surgimiento de políticas de control con rostro (in)humano. Ni las críticas al paradigma de la gobernabilidad migratoria (Geiger y Pécoud 2010) ni a las teorías de la securitización de la migración (Treviño 2016) alcanzan para comprender la dimensión que están tomando las políticas migratorias en la actualidad. Los “paisajes migratorios” que relato ayudan a sustentar el argumento.

Paisajes migratorios

El mediterráneo. Miles de sirios huyendo de la guerra, en su intento de llegar a la fortaleza europea. Entre ellos, el pequeño Aylan, cuya imagen, tirado en la arena del mediterráneo, dio la vuelta al mundo. El incremento de los flujos migratorios por el corredor entre África del norte y Europa se incrementó desde que la primavera árabe se transformó en invierno, sobre todo cuando la Unión Europea quitó el apoyo a la Libia de Gadafi, país que funcionaba como Estado-tapón. Desde ahí, empezamos a observar el incremento de barcos que transportaban a migrantes en tránsito y con ellos, las noticias de que miles morían en el mar mediterráneo, que poco a poco se fue transformando en un mar rojo. Se estima que entre 2013 y mediados de 2018 han muerto en ese lugar alrededor de 18 500 personas.³ Muchas provienen de Somalia,

³ El dato proviene de varias fuentes oficiales, sobre todo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la OIM. Se estima que en el último lustro

Eritrea, Liberia, Sudán, Mali, Gambia y, más recientemente, de Nigeria, Guinea, Costa de Marfil y, por supuesto, de Siria.

A la par de que la Unión Europea (UE) declaraba “crisis de refugiados” (Tazzioli, Girelli y De Genova 2018), reforzaba las costas, sobre todo de Italia, Grecia y Malta. Declaraba la guerra contra los traficantes de personas, olvidando –una vez más– que esas migraciones son consecuencia de las grandes desigualdades existentes entre el norte y el sur global. De igual manera, reforzaban los controles en otros puntos calientes de tránsito, como son Ceuta y Melilla, en el estrecho de Gibraltar,⁴ así como en Kapitan Andreevo, cruce fronterizo que separa Bulgaria de Turquía.

Fue en este último lugar donde la UE decidió arrancar las operaciones de su más nuevo sistema de control migratorio: la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas. Esta nueva agencia complementa al ya existente programa Frontex (que cuenta con 16 barcos, cuatro aviones y cinco helicópteros que patrullan el Estrecho, el centro del Mediterráneo y el Egeo) y al acuerdo firmado a inicios de 2016 con Turquía. Arrancó con 1500 efectivos, con la misión de controlar el ingreso de migrantes y personas que huyen de la masacre vivida en Siria y buscan refugio en Europa. El comisario de la inmigración de la Unión, Dimitris Avramopoulos, señaló en la inaugu-

se han ahogado en el Mediterráneo alrededor de 14 000 migrantes. Ver Galárraga (2018).

⁴ Los dispositivos de control en este lugar incluyen una barrera de disuasión, que es un laberinto de cables de seis a 12 mm de espesor, trenzados entre estacas de uno a tres metros de altura. Un sistema móvil prohíbe el uso de escalera. Con este dispositivo, los intentos de cruce se vuelven lentos y difíciles, lo cual permite que las fuerzas de seguridad intervengan antes de que los migrantes alcancen la valla exterior. Aquellos que logran llegar a la valla interna se encuentran con radares, proyectores y una torre de control de vigilancia (Wihtol 2012, 32).

ración de dicha agencia que “a partir de ahora la frontera exterior de la Unión Europea de un Estado Miembro es la frontera exterior de todos los Estados Miembros, tanto legal como de forma operativa” (EFE 2016).

Mar de Andamán. Mientras llegaban las imágenes de migrantes y barcos en el mediterráneo, aparecieron otras similares, pero en latitudes más lejanas, no por eso menos brutales. Esta vez el escenario era el Mar de Andamán y los protagonistas, migrantes de Birmania y Bangladesh, casi todos pertenecientes al grupo étnico de los Rohingya, que intentaban llegar a Indonesia. Las imágenes mostraban a migrantes a la deriva, abandonados por la tripulación, peleándose por comida, dada la escasez de alimentos. Según relataron posteriormente algunos sobrevivientes, esto último provocó peleas a bordo, que terminaron con personas muertas o lanzadas al mar. Tailandia y Malasia se negaban a permitir el desembarco en sus costas. Los Rohingya son una minoría musulmana, no reconocidos como ciudadanos por el Gobierno de Birmania, país mayoritariamente budista. Son considerados apátridas por la Organización de Naciones Unidas (ONU). Desde 2012 se calcula que unas 900 000 personas de esta comunidad han tenido que migrar forzosamente (Prieto 2017).

Corredor migratorio Centroamérica-México-Estados Unidos. Nuestro continente no está alejado de estas historias. Sin embargo, las frecuentes noticias de violencia y muerte que llegan desde México, principal país de tránsito del mayor corredor migratorio del mundo, hacen que olvidemos el drama que viven los migrantes, sobre todo provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica (Honduras, El Salvador y Guatemala) y del sur de México, en su intento por alcanzar no el sueño americano, sino la reagrupación familiar, en varios casos, o

salir de la violencia estructural que se vive en dichos lugares (Anguiano y Villafuerte 2016).

A partir de 2014, las imágenes que nos llegaron de esta zona fueron miles de niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes no acompañados, que trataban de llegar a Estados Unidos pasando por la pesadilla del tránsito. Esa vez se habló de “crisis de niños migrantes”. La película *La jaula de oro*, de Diego Quemada, y el material fotográfico de John Moore (Taylor 2018), retratan magistralmente la peligrosidad de la ruta en la que 106 738 NNA migrantes no acompañados fueron detenidos por la patrulla fronteriza de los Estados Unidos entre 2014 y 2015 (Castañeda 2016). La mayoría de ellos necesitaban protección internacional (UNHCR 2014).

Bajo las políticas de externalidad del control, desde el Plan Puebla Panamá impulsado por el expresidente mexicano Vicente Fox al iniciar el siglo, se establecieron mayores controles en la frontera sur de México, para impedir que los migrantes centro y suramericanos lleguen a Estados Unidos. En la frontera sur (Tapachula) se estableció uno de los mayores centros de detención de migrantes, la Estación Migratoria Siglo XXI. A esto hay que sumar la llamada Iniciativa Mérida y la puesta en marcha del programa Frontera Sur, en 2014, que implementaron nuevos mecanismos de control para hacer de México un Estado-tapón de migrantes. Según Castañeda (2016), las detenciones desde el inicio del programa Frontera Sur aumentaron considerablemente. Llegaron a 93 613 de julio de 2014 a junio de 2015, lo cual equivale al 99% de las detenciones realizadas los dos años anteriores. De enero de 2015 a septiembre de 2018 México expulsó a 436 125 migrantes guatemaltecos, salvadoreños y hondureños (Meléndez 2018).

La respuesta de Estados Unidos al incremento de migrantes fue declarar “crisis humanitaria”. La patrulla fronteriza capturaba a dichos migrantes y los encerraba en centros de detención,⁵ donde esperaban su destino. Algunos eran deportados a su país de origen y a otros, que corrían con mayor suerte, se les otorgaba refugio y se reagrupaban con sus familias en destino.

Quienes logran superar el tránsito se ven amenazados ahora por la nuevas políticas de la Casa Blanca, que no solo ha ratificado su intención de ampliar el muro que separa Estados Unidos de Latinoamérica (no solo de México), sino que ha amenazado con deportar —ya empezó— entre dos y tres millones de migrantes.⁶ Pretende, además, limitar el número de personas que entran en calidad de refugiados y encarcelar a los que tienen antecedentes penales (incluidos quienes cometieron infracciones menores o infringieron las leyes de migración). Hay que señalar que empezaron a rastrear a los padres de los NNA no acompañados, utilizando a los menores para dar con su paradero, acusándoles penalmente no solo de estar “ilegales”, sino de contribuir al tráfico de personas por

llevar a sus hijos a Estados Unidos (Ordoñez 2017). Según esta nueva mirada implementada por Trump, los padres de los niños no acompañados también son parte de la red de coyotes. Bajo su política de “tolerancia cero” a la inmigración, fuimos testigos en el mes de julio de la detención y separación de sus padres de 2300 hijos de migrantes.

Finalmente, cuando editaba este texto, una vez más sonaron las alarmas en esta región del mundo. Llegaron las imágenes de la denominada “Caravana Migrante”, que partió desde San Pedro de Sula (Honduras) el 12 de octubre y fue creciendo en el camino, hasta llegar a México unos 7 000 migrantes, incluidos menores de edad. De este país, donde el 3% de las familias ricas posee el 80% de los recursos, se calcula que migran entre 80 000 y 100 000 personas al año (Guillamón 2018). Ya se ha dicho que este corredor migratorio tiene mucha historia y se han visto algunas caravanas en el pasado reciente. No obstante, ninguna con esta magnitud, con tanta convicción y desesperación que, al caminar en grupo y medianamente organizados, han prescindido de coyotes y han buscado escapar, no todos con éxito, de la violencia del tránsito y de la industria de la migración clandestina, que ocurre cuando viajan dispersos (Durand 2018; Varela 2018).

Ante las amenazas de Trump de quitar el apoyo en cooperación económica a los países centroamericanos si dejan pasar la marcha, y cumpliendo el rol de México de Estadotapón, vimos cómo la Policía Federal ponía rejas en el puente del río Suchiate, enviaba helicópteros para patrullar la frontera e intentaba bloquear el paso de los marchantes. Su objetivo: disuadir y amenazar con deportar a aquellas personas que huyen forzosamente de la miseria, las pandillas, la violencia, los homicidios, el miedo, la corrupción, el extractivis-

5 Según el informe de la Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Universidad de Chicago, los niños detenidos por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de EE. UU. (CBP) sufrieron una serie de abusos sistémicos. Los niños describen un uso excesivo de fuerza, ser pisoteados, golpeados, pateados, atropellados, electrocutados y ser obligados por los agentes de la CBP a permanecer en posiciones incómodas. También reportan abusos verbales, ser llamados “perros”, “pedazo de mierda”, “hijo de puta” y “prostituta” y que “contaminan al país”. En las denuncias, los niños describen la falta de comida y agua potable, las frías y sucias celdas sin camas adecuadas y la falta de artículos higiénicos. Dicen haber sido amenazados con ser violados o con la muerte, ser obligados a quitarse la ropa al ser interrogados y que los agentes de la CBP los han tocado indebidamente. Todas estas pueden ser consideradas formas de tortura practicadas en dichos centros de detención. Ver: ACLU (2018).

6 Vale señalar que en la era Obama se deportó a 2,9 millones, aproximadamente (Castañeda 2017).

mo y las sequías que se viven en el Triángulo Norte. Vimos un discurso de odio y racismo en redes sociales frente al paso de la caravana por México, pero también vimos muestras de hospitalidad y solidaridad del pueblo mexicano para ayudar a este éxodo. Ese corredor migratorio, tanto en la frontera norte como en la sur de México, es analizado en los artículos de Castro, Álvarez, Ramos, Coraza de los Santos y Martínez en este dossier.

Suramérica. En el espacio suramericano también se habla y se discute bastante sobre migración en la actualidad, en especial por el incremento de los flujos desde Venezuela, lo que ha provocado que varios países de la región se conviertan en destino y tránsito migratorio. Según la OIM (2018), el número de migrantes venezolanos es de 3 millones de personas. De ellos, aproximadamente 1,8 millones migraron a algún país de la región en los últimos años, casi en su totalidad por vía terrestre, en transporte público, y algunos tramos a pie. En términos porcentuales, dependiendo de la fuente, se calcula que entre el siete y diez por ciento de la población venezolana ha salido de su territorio rumbo a algún país de la región.

Una vez más, se le adjudicó a este incremento la etiqueta de “crisis migratoria”, fruto del grave deterioro de las condiciones de vida. A ello hay que sumar otros elementos que permiten entender las causas estructurales de dicha migración: dependencia del petróleo y de los precios del mercado internacional, un control de cambio que favorece a las mafias importadoras y cambiarias, a expensas del Estado, sanciones económicas financieras internacionales, un aparato productivo nacional en condiciones precarias, y unos índices de inflación, desabastecimiento y especulación que someten a muchos ciudadanos de a pie a una situación de sobrevivencia (Vargas 2018).

Colombia, que en los últimos 50 años ha expulsado a migrantes, la mayoría forzados, y que constituye el país con mayor desplazamiento interno del mundo –7,2 millones, según el último informe del Consejo Noruego para Refugiados (IDMC 2017)– superando a Siria e Iraq, ahora recibe a cientos de miles de venezolanos. Muchos de ellos son colombo-venezolanos, que tiempo atrás llegaron como refugiados o hijos de migrantes colombianos. El Gobierno de Colombia, al igual que otros de la región como Perú o Chile, emitieron algunas resoluciones o decretos “parche” (permisos temporales o especiales de permanencia) o crearon visas especiales (de “responsabilidad democrática”) para enfrentar el flujo, más preocupados por deslegitimar al Gobierno de Nicolás Maduro y por captar fondos de cooperación internacional que por defender los derechos de los migrantes y otorgar facilidades de residencia. Se calcula que aproximadamente el 27% de los migrantes venezolanos que han migrado a algún país de Suramérica ha obtenido algún permiso de residencia (Ramírez 2018b). Su presencia en varios países de la región ha provocado rechazo y la percepción del incremento de inseguridad. Esto se analiza en detalle, para el caso peruano, en el artículo de Cuevas.

Otros países como Argentina, como comentaba Celia al inicio de este texto, reforzaron el enfoque de control migratorio y vuelven a convertir el miedo en forma de hacer política. La publicación del Decreto de Necesidad Urgente (DNU 70/2017) emitido por Mauricio Macri es analizada en profundidad en el artículo de Penchaszadeh y García. Este estableció impedimentos para el ingreso y la permanencia de migrantes, aceleró los trámites de expulsión, eliminó la unidad familiar como condición para evitar la deportación, así

como el programa de abordaje territorial para documentar a los migrantes.

Argentina ha recibido un número menor de venezolanos, comparado con los países de la costa del Pacífico, porque las condiciones económicas no atraen a los migrantes. Por el contrario, se ha visto este año el incremento de personas (tanto argentinas como migrantes radicados en dicho país) que están saliendo. Pese a esto, el Gobierno de la alianza Cambiemos utiliza y vincula a los migrantes con la delincuencia y el narcotráfico, como vimos en la reciente detención de cuatro extranjeros en los exteriores de la Cámara de Diputados, dos de ellos venezolanos, a quienes se les revocó la residencia y están sujetos a una “deportación *express*”.

En Brasil cerraron la frontera del extremo norte, en Roraima, para impedir el paso de migrantes venezolanos, muchos de ellos indígenas pertenecientes al pueblo Warao, que se empezaron a asentar en los municipios de Pacaraima y Boa Vista. El incremento de esta migración produjo brotes de xenofobia, que terminaron con la quema de las pocas prendas con las que viajan los venezolanos y el regreso de muchos de ellos a su país (Da Frota Simões 2018). Vale resaltar que en Roraima ganó en primera y segunda vuelta el candidato de extrema derecha Jair Bolsonaro, quien se ha pronunciado en contra de la migración.

En Ecuador, país que había construido un enfoque de derechos e impulsado la migración intrarregional,⁷ se decidió el 18 de agosto (no por casualidad, después de la visita del vicepresidente de Estados Unidos) restringir el

ingreso de venezolanos, al prohibir la entradas de aquellos que arribaban con cédula de identidad o partida de nacimiento. Solo se permitió la entrada a quienes portan pasaporte vigente, violando así la Ley de Movilidad Humana y acuerdos multilaterales firmados en el seno de la Comunidad Andina (CAN) y del Mercado Común del Sur (Mercosur).

Esta medida provocó reacciones de organizaciones de derechos humanos, quienes interpusieron medidas cautelares. Si bien se logró eliminar el requisito de entrar solo con pasaporte (documento muy complicado de conseguir en Venezuela, por el costo y la demora en la entrega), la Cancillería emitió el Acuerdo Ministerial No. 244, en el que se señala que los ciudadanos venezolanos podrán ingresar a Ecuador con cédula de identidad siempre y cuando cumplan con uno de los siguientes tipos de validación: “un certificado de validez de la cédula de identidad, emitido por un organismo regional o internacional reconocido por el Gobierno del Ecuador o un certificado de validez de la cédula de identidad, emitido por las entidades autorizadas al efecto por el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela debidamente apostillado” (Ministerio de Relaciones Exteriores 2018). La medida también fue implementada por el Gobierno de Perú. El resultado de tales políticas fue el descenso de los ingresos de venezolanos por los puestos de control migratorio fronterizos desde septiembre del presente año y a nivel político, la expulsión de la embajadora de Venezuela en Ecuador y de su par en Caracas por la “guerra de datos” que ha ocasionado este flujo, unos inflando y otros minimizando.

A las medidas tomadas por el Gobierno de Ecuador en torno al flujo de venezolanos se suman a otras implementadas anteriormente,

7 Poniendo en marcha acuerdos multilaterales (como el Acuerdo de Residencia Mercosur), bilaterales (firma de varios estatutos migratorios, incluido uno con Venezuela) y unilaterales (incorporando la ciudadanía suramericana y la visa UNASUR en su nueva Ley de Movilidad Humana).

Gráfico 1. Centros de detención de migrantes en el mundo



Fuente: Global Detention Project (2018)

que confirman el reforzamiento del enfoque de seguridad y control en el país. En efecto, en lo que va del Gobierno de Lenin Moreno se han incrementado las deportaciones e inadmisiones. Según el Ministerio del Interior (2018), hasta diciembre de 2017 Ecuador deportó a 26 personas. En el primer cuatrimestre de 2018 deportó a 191; un crecimiento del 635%. En 2017 Ecuador inadmitió a 234 personas; en 2018, casi el mismo número solo en el primer cuatrimestre del año (221 personas). El 94% de las personas deportadas son latinoamericanos (la mayoría, colombianos), mientras que la mayoría de inadmitidos provenía de la India y Cuba.

Como observamos, todas estas imágenes de migrantes, rastreadas en varias geografías del globo (África, Europa, Asia y América) difieren mucho de la postal descrita al inicio del texto y dan cuenta de migrantes que via-

jan por mar o tierra de manera clandestina. Presenciamos una migración forzada, cuya respuesta estatal ha sido implementar diferentes dispositivos de control y seguridad, para impedir que los migrantes lleguen a su destino. Dos elementos adicionales que complementan el pasaje securitista que vemos en la actualidad son el incremento de muros y vallas fronteras en el nivel global y el incremento de centros de detención para migrantes.

En la actualidad hay 70 muros alrededor del mundo; el 81% se construyó en el siglo XXI (Vallet 2014; Benach 2017). El año que más muros se construyeron fue 2015 (18), a lo que habría que sumar la propuesta del partido del electo presidente Bolsonaro de construir un muro en la frontera suroeste de Brasil con Paraguay. De igual manera, en este siglo proliferaron los Centros de Detención Migratoria. Existen en la actualidad 1268 en

uso en todo el mundo (gráfico 1), en América (493, de esos, 210 en Estados Unidos y 58 en México) y Europa (377). La mayoría también fueron construidos en los últimos años. Todo esto configura lo que algunos autores han denominado “la época de la securitización” (Pallitto y Heyman 2008).

El siglo de la seguridad y el control migratorio

La convocatoria a este dossier señalaba que el eje migración y seguridad no aparecía en primer plano en la agenda internacional gubernamental multilateral, que enfatizó y enfatiza más la temática de migración y desarrollo y, en el caso de la región, los temas de migración y derechos humanos.⁸

El silencio u omisión a la hora de hablar de migración y seguridad (quizá solamente interrumpido cuando se recita “la necesidad de una migración, regular, ordenada y segura”⁹) se

8 Un rápido análisis desde la Conferencia del Cairo hasta el más reciente Pacto Mundial de las Migraciones muestra que el eje central gira en torno a las migraciones y el desarrollo. De igual manera, si se analiza lo discutido en las diferentes Conferencias Suramericanas de Migraciones, se observa la prevalencia del eje migración y derechos.

9 Para Domenech, (2017, 36) el discurso de la migración segura forma parte de la justificación de los controles migratorios, basándose en la protección y promoción de la seguridad humana, antes que en la seguridad nacional o estatal. De ahí también el justificativo de la lucha contra la trata y el tráfico de migrantes, así como la intervención estatal por razones de seguridad humana. Sin embargo, el término “migración segura” también es interpretado y usado en el sentido de seguridad nacional. Varias conversaciones con funcionarios gubernamentales, en diferentes foros en que participé, confirman el uso ambivalente de dicho término. De ahí la clave del éxito en la internacionalización y aceptación de esta palabra compuesta, dado que para unos puede ser entendida como seguridad nacional y para otros, como seguridad humana. Pese a que se ha popularizado su uso, los gobernantes tienen dificultad en definirla, tanto que en la declaración final de la Conferencia Suramericana de 2017 los países se llevaron la tarea de “enviar sus definiciones de

está perdiendo en esta nueva fase del neoliberalismo y la llegada al poder de Gobiernos de extrema derecha y ultranacionalista. Trump es el más claro ejemplo mundial. Pero la lista es larga: Giuseppe Conti y su ministro de Interior, Salvini, en Italia; Viktor Orbán en Hungría; en nuestro patio, Macri en Argentina y ahora Bolsonaro en Brasil, por nombrar algunos, configuran lo que se ha empezado a nombrar como la nueva etapa del neoliberalismo.

Si Nancy Fraser (2017) señalaba que han muerto las políticas “neoliberales progresistas”, estamos viendo el nacimiento de las políticas neoliberales fascistas. En ellas, los temas migratorios o antimigratorios y los discursos racistas, para ser más exactos, se han colocado desde las campañas electorales y ya en el poder, se transforman en políticas migratorias con enfoque de control y seguridad nacional puro y duro. Domenech (2013, 2) se refería acertadamente a la gobernabilidad migratoria como las políticas transnacionales “de control con rostro humano”. Con este término aludía al “universo de ideas y prácticas que, enmarcadas en los discursos de los derechos humanos como fuente de legitimación, persiguen la misma finalidad que las políticas más abiertamente restrictivas, prometiendo ser más eficaces en la consecución de su objeto: controlar los flujos migratorios internacionales”. Hoy día esas políticas tienen menos rostro humano; cada vez se nombra más la palabra “seguridad” y menos la palabra “derechos”. El nuevo universo de ideas, discursos y prácticas apela directamente a la migración como un problema y a los migrantes como una amenaza a la seguridad. Hoy vemos políticas de mi-

conceptos de lo que significa migración regular, ordenada y segura” (CSM 2017).

gración con rostro (in)humano, en las que los migrantes son vistos abiertamente como terroristas, narcotraficantes, criminales, invasores, y los nuevos esclavos del siglo XXI.

De esa manera, si antes se fluctuaba entre el control y los derechos como parte del enfoque de la gobernabilidad migratoria, traducido en marcos jurídicos y discursivos donde aparecían ambas miradas (Ramírez 2017), hoy vemos el apareamiento de ideologías, gramáticas, prácticas y regímenes de seguridad y control que desprecian abiertamente al “otro”, que naturalizan la exclusión y utilizan el miedo como pretexto para estigmatizar a los migrantes, impulsar su expulsión, impedir su llegada e incrementar su rechazo.

Al estigmatizar se empieza a construir un racismo de Estado que, como señala Memmi (1982), adquiere características particulares cuando es relacionado con la categoría clase y nación. El racismo mana como una producción relacional actualizada, promovida por el temor xenóforo, que realza de manera generalizada y definitiva diferencias reales o imaginadas sobre el otro/a que se busca excluir, rechazar o expulsar. Es justamente esta construcción del migrante la que dio paso a los enfoques de seguridad y control racializado que se transforman en políticas migratorias, programas o acciones concretas contra los migrantes.

Hay que resaltar que el enfoque de control y seguridad ha sido el paraguas bajo el cual se han construido los marcos jurídicos y políticos sobre migración en la mayoría de países occidentales después de la Segunda Guerra Mundial. Primero se hizo a partir de los temores de la infiltración comunista en la era de la Guerra Fría; luego, hasta nuestros días, relacionando la migración internacional y el tráfico de migrantes con el crimen organiza-

do, el narcotráfico y el terrorismo (Faist 2005; Izcarra 2017).

El enfoque de control y seguridad nacional parte de considerar “sospechoso” a todo extranjero. Por tanto, se pone una serie de filtros para su ingreso y permanencia en el país: documentos de viaje (pasaportes), visas y una serie de estrategias, requisitos y dispositivos tecnológicos para identificar quiénes son considerados migrantes beneficiosos y quiénes perniciosos. Nuevamente esta idea de quiénes son aceptados involucra las categorías de raza, clase y moral.

Sin embargo, el control racializado adquiere nuevos matices en el siglo XXI. En primer lugar, hay una efectiva construcción discursiva de que ciertos migrantes son un problema y una amenaza a la seguridad nacional, a la estabilidad del Estado y a la cohesión social. A ello necesitamos sumar la estigmatización de los migrantes como una amenaza a la seguridad pública interna y a los servicios sociales, bajo el argumento de que su llegada alterará el orden y la estabilidad social, incrementará la delincuencia, la prostitución y otros delitos y colapsarán los servicios de salud, educación o seguridad social. Este elemento está muy vinculado con el rechazo a los migrantes pobres, lo que se ha denominado aporofobia (Cortina 2017).

En segundo lugar, está el uso de los nuevos medios tecnológicos, teléfonos inteligentes y redes sociales (como *Facebook*, *WhatsApp* y *Twitter*), por una gran parte de la población, para posicionar e incrementar el odio y rechazo hacia los “otros”. Pero lo más complejo y novedoso es que los Estados empleen la tecnología para sofisticar la información de los perfiles de los migrantes. Las “sospechas razonables” de un migrante como amenaza, que encontrábamos en ciertas leyes de Estados

Unidos, se apoyan ahora en nuevas tecnologías y algoritmos generados a través de *Big Data* para detectar sospechosos y potenciales amenazas. Las empresas portadoras de grandes bases de datos, como Microsoft y Amazon, están colaborando con tecnología moderna con el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, para facilitar la vigilancia, el rastreo, la detención y la deportación de inmigrantes irregulares (BBC 2018a). Si las teorías del darwinismo social ayudaron a justificar la discriminación y el racismo en el siglo XX, en la actualidad los algoritmos, sistemas de perfiles demográficos y patrones pueden cumplir tal propósito.

En tercer lugar, estos discursos –“actos del habla”, como señala Hammerstad (2011) – crean una sensación de crisis y urgencia que permite medidas excepcionales y de emergencia por parte de los Estados, como ya señalaba. En la construcción de dicha estigmatización juegan un papel muy importante los medios de comunicación y las redes sociales. En cuarto lugar, existe discriminación étnica en los procesos de control y seguridad (Bourbeau 2011), en los que el fenotipo sigue siendo un elemento central a la hora de hacer o no mayores controles. En otras palabras, desde el control racializado se construyen discursos y acciones gubernamentales en los cuales se ve a ciertos grupos de migrantes como indeseables y sujetos perniciosos; se obstaculiza su ingreso o se deporta a dicha población. Por último, como señala Freier (2017), la racialización no solo se refiere a la supuesta diferencia fenotípica o biológica, sino que también puede instrumentalizar o construir rasgos étnicos y culturales como base de la diferenciación.

Todo esto da cuenta de prácticas discriminatorias de los Gobiernos, así como de la

ciudadanía, que cada vez más apoya a los políticos que presentan el tema migratorio como un problema e incluso apoyan la “cacería” de migrantes “ilegales”, construyendo una lógica totalitaria de exclusión. Esto es más explícito en los Gobiernos nacionalistas y de extrema derecha que están llegando al poder.

Hemos escuchado de la boca de gobernantes o desde sus cuentas de *Twitter* frases como las siguientes: “Toda persona que quiera entrar a Estados Unidos debería rellenar un test en el que descubrir si es o no un potencial terrorista”; “no hay que permitir la entrada a ningún musulmán”; “Estados Unidos no debería recibir inmigrantes de países de mierda como Haití, El Salvador o las naciones africanas, sino de Noruega”; “la llegada de migrantes [de Centroamérica] es un asalto a nuestro país. Guatemala, Honduras y El Salvador no están haciendo lo suficiente para detener este flujo masivo de personas, que incluye criminales”; “lamentablemente, parece que la Policía y el Ejército mexicanos no pueden detener la caravana que se dirige a la frontera sur de los Estados Unidos. Se mezclan criminales y desconocidos de Medio Oriente. He alertado a la Patrulla Fronteriza y al Ejército que se trata de una Emergencia Nacional” y “Esta es una invasión a nuestro país y nuestros militares les esperan” (@realDonaldTrump, 29 de octubre del 2018, tweet; @realDonaldTrump, 22 de noviembre de 2018, tweet; BBC 2015; 2018b; 2018c).

Desde Europa también hemos escuchado frases similares. “Para que Hungría sea capaz de lograr cualquier cosa en los próximos años, no debe permitir que ni un solo migrante entre al país, debe defender su cerca de seguridad fronteriza”; “para no poner en riesgo la seguridad nacional, Hungría debe expulsar del país a todas las personas involucradas en una

inmigración forzada” y “no creemos que estas personas sean refugiados musulmanes: los consideramos invasores musulmanes” (Orbán 2018; El Confidencial 2018). En dicho país se acaba de aprobar la ley conocida como Stop Soros, que criminaliza y castiga con cárcel a las personas que ayudan a inmigrantes irregulares, incluso si es para dar asesoría sobre cómo solicitar asilo. También se prohíbe entregar alimentos a personas que duermen en las calles. El Gobierno de Austria, que junto a Hungría, Polonia, Bulgaria, República Checa, Hungría, Estados Unidos e Israel se han retirado del Pacto Mundial de las Migraciones, declaró: “Austria se retira (del Pacto) por considerar que puede sentar la base para que la migración sea considerada como un derecho humano” y “hay algunos puntos que vemos de manera crítica y donde tememos una amenaza a nuestra soberanía nacional” (EFE 2018).

Desde Italia, el ministro del Interior Matteo Salvini ha dicho que, para hacer frente al envejecimiento de la población europea, “es preferible tomar medidas para incentivar a nuestros hijos a tener hijos y no tener nuevos esclavos para reemplazar a hijos que no tenemos”. Declaró, además: “Prometí que haría todo lo posible para defender las fronteras y detener la invasión de nuestro país y lo estoy haciendo”. En Italia se acaba de aprobar un decreto sobre seguridad e inmigración que endurece las condiciones para los solicitantes de asilo, limita la protección a migrantes vulnerables y facilita expulsiones. El ministro ha dicho que el decreto servirá para “combatir con más fuerza a mafiosos y traficantes de personas, para reducir los costes de una inmigración exagerada, para expulsar más rápido a delincuentes y falsos refugiados, para retirar la ciudadanía a los terroristas, para dar más poderes a las fuerzas del orden” (Passetti 2018).

En América, el presidente electo Bolsonaro —quien se declaró admirador de Trump— señaló en la campaña electoral que “Brasil no puede ser un país de fronteras abiertas... es necesario crear un campo de refugiados para venezolanos” (BBC 2018d). Su discurso racista, xenófobo, machista y anticomunista ha provocado el incremento de la violencia y la aparición, incluso en las calles, de la esvástica nazi. Así ocurrió hace pocos días en las puertas de un conjunto residencial de universitarios, donde sus partidarios dibujaron una de estas imágenes con la leyenda: “*Volta p/ Bolivia*”. Discursos similares encontramos en Argentina y Chile, analizados en este dossier.

En síntesis, los elementos señalados configuran la nueva cara del neoliberalismo con tintes fascistas. Este “momento neofascista del neoliberalismo”, como lo define Erik Fassin (2018), está caracterizado por impulsar y practicar la xenofobia, el racismo y la aporofobia, lo cual en temas migratorios se concreta en incremento de la deportación, judicialización de la migración, expulsión, confinamiento, muros, extorsiones, secuestros, desapariciones, tortura y muerte. En otras palabras: presenciamos necropolíticas migratorias, es decir, la administración y gestión de la violencia y la muerte de migrantes irregulares, así como políticas inhumanas caracterizadas por el odio hacia los “otros”, en las que unas vidas tienen valor y otras no.

Estos discursos, políticas, leyes y prácticas ciudadanas se empiezan a imponer en varias partes del globo. Sus víctimas más visibles, aunque no únicas, son los migrantes, sobre todo los no blancos y pobres, que osan cruzar una frontera de manera clandestina. Pero su osadía, su capacidad de agencia como actores sociales y políticos transnacionales en movimiento, la determinación, resistencia y lucha

por su propio futuro y sus repertorios de acción colectiva –como las marchas de los “sin papeles y sin miedo” o las recientes “caravanas de la dignidad” hacia Estados Unidos–, ponen en jaque a los Gobiernos y rechazan al sistema neoliberal que intenta aniquilarlos en origen, tránsito y destino.

Estos temas son analizados en detalle en los artículos de este dossier, todos desde un enfoque cualitativo. La mayoría a partir de un ángulo socioantropológico, examinan leyes, decretos, proyectos de leyes, fronteras, discursos y percepciones en varios lugares de la región, desde el sur del río Bravo hasta el río de la Plata.

Contenido del dossier

Yerko Castro Neiro, en su texto titulado *Migraciones y fronteras en la época del fetichismo de la ley*, a partir de un trabajo de campo realizado en Tijuana (México), frontera norte con Estados Unidos, y analizando lo que ocurre en otros lugares del mundo, da cuenta de las múltiples guerras –en el sentido foucaultiano– que se dan en Estados de derecho donde la violencia obliga a las personas a migrar y pedir refugio. En su tránsito y destino se vuelven a producir escenarios violentos en contra de los migrantes, visualizados en discursos xenófobos, militarización de fronteras, construcción de muros, detenciones arbitrarias, expulsiones, entre otros. Contribuyen, además, las campañas que asocian el aumento de la criminalidad en Tijuana con la presencia de personas, la mayoría deportadas de California, que viven en el “bordo”, en los llamados “ñongos” (hoyos que caban en la tierra para hacer sus refugios). El autor analiza el papel de las leyes; si bien muchas de las aprobadas han incor-

porado acápite de protección a los derechos humanos de los migrantes, al momento de ejecutar sirven más para sancionarles y poner en práctica los dispositivos de control, lo cual abre el camino para que ellos sufran con la industria clandestina de la migración como coyotes o con bandas organizadas y algunas veces incluso con funcionarios de los propios Estados.

En la misma dirección, Marco Polo Álvarez, en su artículo *Migración como violencia de Estado. El sur de México como escenario*, indaga sobre el papel del Estado en relación con la migración que transita por la frontera sur de México, proveniente de Centroamérica, sobre todo del Triángulo Norte. A partir de un trabajo etnográfico en los albergues de Chiapas (México) y en Totoncapán y Quetzaltenango (Guatemala) analiza la violencia del Estado y la ilegalización de la migración. Sostiene que el Estado, en su versión neoliberal, es el encargado de la administración y gestión de la ilegalidad y el responsable, ya sea por acción, omisión o complicidad, de las múltiples formas de violencia.

Los autores Diego Noel Ramos, Enrique Coraza de los Santos y Santiago Martínez, en su texto *Miradas desde el sur de México sobre seguridad y frontera*, analizan la percepción de inseguridad relacionada con la migración en la misma zona geográfica del texto anterior. A partir de una entrada teórica del concepto de frontera y sus múltiples dimensiones, y de un trabajo etnográfico realizado en ambos lados del río Suchiate (Tucún Umán y Ciudad Hidalgo), da cuenta del proceso de militarización y securitización en dicho espacio. Los autores ponen atención no en los migrantes que transitan por el lugar, sino en las personas que lo habitan cotidianamente: comerciantes, llanteros, servidores públicos y población lo-

cal, en general. Concluyen que la presencia de la fuerza de seguridad, sobre todo de militares, es bien valorada (no así la de la Policía municipal, valorada como corrupta). Los informantes de este estudio señalan sentirse más seguros con la presencia militar en ambos lados de la frontera.

Ya entrando en la región andina, Elder Cuevas en su artículo *Reconfiguración social: entre la migración y la percepción inseguridad en Lima, Perú* se adentra en la problemática migratoria desde una perspectiva local. Analiza la percepción de la inseguridad ciudadana en dos barrios de Lima (San Juan de Lurigancho y San Isidro) a partir del incremento de migrantes venezolanos en dicha ciudad. El texto relata con nitidez cómo la ciudadanía demanda mayor seguridad no por el incremento real de la criminalidad, sino por el aumento de la percepción de inseguridad. Ante la llegada de nuevos vecinos “afuereños” —que ha llevado a llamar el “barrio chamo” a uno de los lugares investigados— y el deseo de mayores dispositivos de seguridad (desde ciudadelas amuralladas hasta mayores rondas vecinales) se da rienda suelta a odios, brotes de xenofobia e intolerancia en contra de los migrantes, lo cual ha convertido al venezolano en el chivo expiatorio de los problemas sociales.

Llegando al cono sur, Ana Paula Penchaszadeh y Lila Emilse García, en su texto *Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque?*, analizan los cambios en la política migratoria de dicho país con la llegada del Gobierno de Macri, centrándose en el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70. Después de pasar revista a los antecedentes, contextos y contenidos del decreto auto-declarado “necesario” y urgente”, las autoras concluyen que es “inconstitucional, excesivo, xenófobo, discriminatorio y carece

de todo fundamento objetivo”. Su análisis da cuenta de lo que he desarrollado en extenso en esta introducción sobre el vínculo entre migración y criminalidad, el reforzamiento del enfoque de seguridad y control, la primacía de la soberanía nacional y la hiperjudicialización de la política migratoria, que dejan en un segundo plano los derechos humanos de los migrantes. Esto los hace más vulnerables en un contexto de implementación de políticas neoliberales que ha afectado a amplios sectores de la sociedad argentina.

Por último, el artículo de Sebastián Concha *Propuestas para regular las migraciones en Chile y la obstinación del securitismo* parte recordando que este país austral todavía mantiene la Ley Migratoria elaborada en la dictadura de Augusto Pinochet, en 1975 (Decreto Ley No. 1094). Analiza las propuestas de ley elaboradas en el Gobierno de la expresidenta Michel Bachelet (2017) y el actual presidente, Sebastián Piñera (2013 y 2018). Más allá de las diferencias político-ideológicas entre esos Gobiernos, el autor reconoce que ambos impulsan el enfoque de gobernanza migratoria. Sin embargo, luego de analizar los principales ejes de dichos proyectos de ley (objetivos, derechos, obligaciones, categorías, entradas, salidas, instituciones, entre otros) concluye que la propuesta de la actual presidencia se enmarca más dentro del modelo de gobernanza migratoria de securitización. Todos los textos de este dossier constituyen un aporte latinoamericano al estudio sobre migración y seguridad.

Quito, Buenos Aires, Guatemala.

Bibliografía

- ACLU. 2018. “Neglect & Abuse of Unaccompanied Children by U.S. Customs and Border Protection”, https://www.dropbox.com/s/93vai0p6bbicmbm/CBP_1-Pager_sp_final.pdf?dl=0
- Anguiano, María Eugenia, y Daniel Villafuerte. 2016. *Migrantes en tránsito a Estados Unidos. Vulnerabilidad, riesgos y resiliencia*. México: Colef /Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas/ Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica.
- Benach, Martín. 2017. “Al menos 70 muros fronterizos separan más que nunca a los países en todo el mundo”. *El Periódico*, 24 de febrero.
- Bourbeau, Philippe. 2011. *The Securitization of Migration. A study of movement and order*. Londres: Routledge.
- BBC. 2015. “Donald Trump pide prohibir la entrada a EE.UU. de todos los musulmanes”, 8 de diciembre. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151207_eeuu_trump_entrada_musulmanes_ep
- BBC. 2018a. “Cómo Amazon, Microsoft y otras empresas ganan millones gracias a las políticas de Donald Trump contra la inmigración”. 28 de octubre. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-45985249>
- BBC. 2018b. “Trump dice que EE.UU. no debería recibir inmigrantes de “países de mierda” como Haití, El Salvador o las naciones africanas sino de Noruega, según medios locales”. 12 de enero. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42655777>
- BBC. 2018c. “Caravana de migrantes: Trump acusa a Honduras, Guatemala y El Salvador de no hacer nada para evitar la llegada de “muchos criminales” a EE.UU”. 18 de octubre. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45902671>
- BBC. 2018d. “Jair Bolsonaro gana en Brasil: 5 polémicos proyectos del presidente electo”. 28 de octubre. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45981230>
- Campesi, Giuseppe. 2012. “Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea”. *Revista Crítica Penal y Poder* 3: 2-20.
- Castañeda, Alejandra. 2016. “¿Qué es el programa frontera sur?”, <http://observatorio-colef.org/wp-content/uploads/2016/06/BOLETÍN-1-Alejandra-Castañeda.pdf>
- Castañeda, Alejandra. 2017. “La política migratoria de Estados Unidos”. En *Migración, Estado y Políticas. Cambios y continuidades en América del Sur*, coordinado por Jacques Ramírez, 215-231. La Paz: CELAG.
- Cortina, Adela. 2017. *Aporofobia, el rechazo al pobre*. Barcelona: Paidós.
- CSM (Conferencia Suramericana sobre Migraciones). 2017. “Declaración de la XVII CSM”, http://csm-osumi.org/sites/default/files/declaracion_final_xvii_csm.pdf
- Da Frota Simões, Gustavo. 2018. “A mudança do perfil do migrante venezolano em Roraima e o aumento da xenofobia”. En *Migraciones Fronterizas*, coordinado por Rosana Baeninger y Alejandro Canales, 386-393. Campinas: UNICAMP.
- De Genova, Nicholas. 2016. “Europe/Crisis: New Keywords of “the Crisis” in and of “Europe””, http://nearfuturesonline.org/wp-content/uploads/2016/01/New-Keywords-Collective_11.pdf
- Domenech, Eduardo. 2013. “Las migraciones son como el agua: hacia la instauración de políticas de control con rostro humano. La gobernabilidad migratoria en la Argen-

- rina”. *Polis. Revista Latinoamericana* 35: 1-21.
- Domenech, Eduardo. 2017. “Inmigración, legislación y políticas en la Argentina actual: escenas etnográficas de prácticas de control y vigilancia”. En *Migración, Estado y políticas. Cambios y continuidades en América del Sur*, coordinado por Jacques Ramírez, 13-45. La Paz: CELAG/Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Durand, Jorge. 2018. “Caravana de desarraigados”. *La Jornada*, 28 de octubre.
- El Confidencial. 2018. “Viktor Orban: No vemos a los musulmanes como refugiados sino como invasores”. 8 de enero.
- EFE. 2016. “La UE estrena su nueva agencia fronteriza contra la presión migratoria”. 6 de octubre. <https://www.efe.com/efe/america/mundo/la-ue-estrena-su-nueva-agencia-fronteriza-contra-presion-migratoria/20000012-3060544>
- EFE. 2018. “Austria, que preside este semestre la UE, abandona el Pacto Mundial para la Migración”. 31 de octubre. <https://www.efe.com/efe/usa/mundo/austria-anuncia-que-se-retirara-del-pacto-mundial-para-la-migracion/50000108-3798418>
- Faist, Thomas. 2005. *The Migration-Security Nexus: International Migration and Security Before and After 9/11*. Bielefeld: COMCAD.
- Fassin, Erik. 2018. “El momento neofascista del neoliberalismo”. *CTXT. Revista Contexto* 175. <https://ctxt.es/es/20180627/Firmas/20466/Eric-Fassin-neofascismo-neoliberalismo-UE-Trump-riesgos.htm>
- Freier, Feline. 2016. “A Reverse Migration Paradox? Policy Liberalisation and New South- South Migration to Latin America”. Tesis de doctorado, The London School of Economics and Political Science.
- Fraser, Nancy. 2017. “El fin del neoliberalismo ‘progresista’”. *SinPermiso*, 12 de enero. <http://www.sinpermiso.info/textos/el-final-del-neoliberalismo-progresista>
- Galárraga, Naira. 2018. “Europa entierra el ‘efecto Lampedusa’ 14.000 ahogados después”. *El País*, 4 de octubre. https://elpais.com/internacional/2018/10/02/actualidad/1538504125_979025.html
- Geiger, Martin, y Antoine Pécoud. 2010. *The Politics of International Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Global Detention Project. 2018. “Detention Center”, <https://www.globaldetentionproject.org>
- Guillamón, Alex. 2018. “Huyendo de Honduras y la necropolítica”. *Entrepueblos*. <https://www.entrepueblos.org/news/fugint-dhondures-i-la-necropolitica/>
- Glück, Zoltán, y Setha Low. 2017. “A sociospatial framework for the anthropology of security”. *Anthropological Theory* 17 (3): 281-296.
- Hammerstad, Anne. 2011. “UNHCR and the Securitization of Forced Migration”. En *Refugees in International Relations*, editado por Alexander Betts y Gil Loescher, 237-260. Oxford: Oxford University Press.
- IDMC. 2017. “Global Report on Internal Displacement”, <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/>
- Izcara, Simón. 2017. “Tráfico de migrantes y terrorismo. Un vínculo infundado”. *Política y Gobierno XXIV* (2): 333-369.
- Memmi, Albert. 1982. *Le racisme*. París: Gallimard.
- Meléndez, José. 2018. “México rebasa a EU en la expulsión de migrantes”. *El Universal*, 21 de octubre. <https://www.eluniversal.com>

- sal.com.mx/mundo/mexico-rebasa-eu-en-expulsion-de-migrantes
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2018. *Acuerdo Ministerial No. 244*. Quito: MREMHU.
- Ministerio del Interior. 2018. “Inadmisiones y Deportaciones. Febrero 2017 hasta abril 2018”. Oficio Nro. MDI-VDI-SDM-2018-0894-O, 7 de mayo, Quito.
- Naciones Unidas. 2018. “Un pacto mundial por los derechos humanos de los refugiados”, <https://news.un.org/es/story/2018/07/1437842>
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2018. “El número de refugiados y migrantes venezolanos alcanza los 3 millones”, <https://www.iom.int/es/news/el-numero-de-refugiados-y-migrantes-de-venezuela-alcanza-los-3-millones>
- Ordoñez, Franco. 2017. “Trump administration targets parents who paid to smuggle children into U.S.”. *McClatchy*, 29 de junio. <https://www.mcclatchydc.com/news/nation-world/national/article158952939.html>
- Orbán, Victor. 2018. “We must not allow in a single migrant”. 6 de marzo. <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/we-must-not-allow-in-a-single-migrant>
- Pallitto, Roberto, y Josiah Heyman. 2008. “Theorizing Cross-border Mobility: Surveillance, Security and identity”. *Revista Surveillance and Inequality* 3 (5): 315-333.
- Pasetti, Francesco. 2018. “Desmontado a Salvini: los mitos sobre la inmigración en Italia”. *Bpolitics. La Revista de Beers&Politics* 1: 67-71.
- Pécud, Antoine. 2017. “Politización / Despolitización de las Migraciones: Discursos y Prácticas de la Organización Internacional para las Migraciones”. *Relaciones Internacionales* 36: 177-196.
- Pérez, Nancy. 2008. “Seguridad nacional versus seguridad humana: su impacto en la migración”. En *Cambiando perspectivas: de la gestión de flujos hacia la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo*, coordinado por Sin Fronteras. Ciudad de México: Universidad de Zacatecas/Porrúa/Sin Fronteras/INCIDE.
- Prieto, Mónica. 2017. “Los rohingya, una etnia perseguida”. *El Mundo*, 20 de septiembre. <https://www.elmundo.es/internacional/2017/09/20/59bfea9ae5fdea65328b45d7.html>
- Ramírez, Jacques. 2017. *Migración, Estado y políticas. Cambios y continuidades en América del Sur*. La Paz: CELAG/Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Ramírez, Jacques. 2018a. “El enfoque de derechos y la hospitalidad en materia migratoria: una mirada histórica a la política migratoria en el Estado Ecuatoriano”. En *Derechos humanos, comunicación y luchas por la dignidad*, editado por Francisco Sierra, Vicente Barragán y Javiero Moreno, 305-334. Quito: Ciespal.
- Ramírez, Jacques. 2018b. “Los nuevos rostros de la inmigración regional: estatus migratorio de venezolanos en y por Ecuador”. Ponencia presentada en el Seminario interdisciplinario Migrantes y refugiados venezolanos en América Latina, Universidad Católica, Lima, 5 de noviembre.
- Taylor, Alan. 2018. “On the Border with the Photographer John Morre”. *The Atlantic*, 20 de junio. <https://www.theatlantic.com/photo/2018/06/on-the-border-with-photographer-john-morre/563282/>
- Tazzioli, Martina, Glenda Garelli y Nicholas De Genova. 2018. “Rethinking autonomy and migration within the ‘crises’”. *South Atlantic Quarterly* 117 (2). <https://read>.

- dukeupress.edu/south-atlantic-quarterly/issue/117/2
- Ticktin, Miriam. 2011. *Casualties of care*. Londres: University of California Press.
- Treviño, Javier. 2016. “¿De qué hablamos cuando hablamos de la “securitización” de la migración internacional en México?: una crítica”. *Foro Internacional* 2 (56): 253-291.
- UNHCR. 2014. *Children on the Run*. Washington: UNHCR.
- Vallet, Élisabeth. 2014. *Borders, Fences and Wold. State of Insecurity?* Burligton: Ashgate.
- Vargas Rivas, Claudia. 2018. “La migración en Venezuela como dimensión de la crisis”. *Pensamiento Propio* 47: 91–128.
- Varela, Amarela. 2018. “No es una carava de migrantes, sino un nuevo movimiento social que camina por una vida vivible”. *El Diario*, 4 de noviembre. https://www.eldiario.es/interferencias/Caravana_migrantes_6_832276775.html
- Venturas, Lina. 2014. *International “Migration Management” in the early cold war*. Cortinth: University Peloponnese.
- Wihtol, Catherine. 2012. *Atlas des migrations. Un équilibre mondial á inventer*. París: Ediciones Autrement.

Migraciones y fronteras en la época del fetichismo de la ley

Migrations and borders in the age of the fetishism of the law

Migrações e fronteiras na era do fetichismo da lei

Yerko Castro Neira¹

Fecha de envío: 17 de agosto de 2018

Fecha de aceptación: 17 de octubre de 2018

Resumen

En este artículo revisamos diversos aspectos que caracterizan a las migraciones y los desplazamientos humanos en la actualidad. Vemos cómo en diversas latitudes se repiten escenarios de violencias múltiples y complejas, que afectan a las personas y a los países. Con base en el trabajo de campo desarrollado en Tijuana, en la frontera de México con Estados Unidos, reflexionamos sobre el papel de la ley y la seguridad en la conformación de esos escenarios violentos. Así, nos proponemos cuestionar la ambigüedad de la ley y de los discursos de seguridad, intentando aportar a una visión en la que el derecho pueda coexistir con una cultura de sentimientos favorables a la convivencia humana y social diversa.

Palabras clave: fetichismo; ley; migración; seguridad; violencia

Abstract

In this paper, we review various aspects that characterize migrations and human displacement today. We see how, in different latitudes, scenarios of multiple and complex violence are repeated. Based on fieldwork developed in Tijuana, on the border of Mexico with the United States, we reflect on the role of law and security in shaping those violent scenarios. In this way, we propose to question the ambiguity of the law and security discourses, trying to contribute to a vision in which the law is in conformity with a culture of feelings favorable to the human and social diverse coexistence.

Key words: fetishism; law; migration; security; violence

¹ Universidad Iberoamericana, México, yerko.castro@ibero.mx

Resumo

Neste artigo, revisaremos vários aspectos que caracterizam as migrações atuais. Veremos como, em diferentes latitudes, se repetem cenários de violência múltipla e complexa que afetam pessoas e países. Graças a um trabalho de campo desenvolvido em Tijuana, na fronteira do México com os Estados Unidos, o autor reflete sobre o papel do direito e da segurança na formação desses cenários violentos. Deste modo, o trabalho propõe questionar a ambigüidade da lei e os discursos de segurança, tentando contribuir para uma visão onde a lei possa coexistir com uma cultura de sentimentos favoráveis à convivência humana e social diversa.

Palavras chave: fetichismo; lei; migração; segurança; violencia

Introducción

Las migraciones y los desplazamientos humanos en la actualidad se han vuelto un buen escenario para comprender las formas y significados de la economía política neoliberal. De su estudio y reflexión es que podemos obtener importantes aprendizajes para entender la enorme proliferación de formas económicas y políticas que caracterizan lo que Paolo Virno (2002) entiende por capitalismo tardío.

En un trabajo donde diagnostican las múltiples crisis de la economía global, los Comaroff (2009) subrayan la cualidad fetichista de la ley en distintos contextos y casos. Ellos lo explican a través de una mirada a la proliferación de leyes en el tercer mundo y el auge de discursos de seguridad. De acuerdo con su argumento, que tomaremos aquí como punto de partida, asistimos hoy a un cambio de época legal que es parte de la nueva geografía de la desigualdad global. Según esto, lo legal y lo

ilegal se complementan en escenarios donde el caos convive con el fetichismo de la ley. A medida que crece la ilegalidad, nos dicen estos antropólogos sudafricanos, crece la devoción a la ley. La ley, finalmente, se fetichiza como recurso de poder contra el desorden.

Esto es especialmente relevante si miramos el comportamiento de las fronteras y de las políticas en torno a los migrantes y los desplazamientos humanos. Mientras el Gobierno de Estados Unidos, por ejemplo, en el mes de abril de 2018 decidía enviar tropas de la Guardia Nacional a la frontera con México, el Gobierno mexicano decidía de forma “independiente” militarizar su frontera sur, con el objetivo declarado de brindar seguridad y protección a los migrantes. Dos días después de que Donald Trump informara que enviaría tropas del ejército estadounidense, la prensa en México consignaba que Manuel Velasco Coello, gobernador del sureño y fronterizo estado de Chiapas y Alfonso Navarrete Prida, secretario de Gobernación, “abordaron temas de seguridad, trato digno a los migrantes y fortalecimiento de las tareas conjuntas de protección civil” (Gobierno de Chiapas 2018).

Por su parte, Luis Videgaray Caso, secretario de Relaciones Exteriores de México, el 1 de abril, a las 12:45, decía en un tuit (@LVidegaray):

México y Estados Unidos trabajamos juntos en temas migratorios en la región. Los datos así lo confirman. Esta cooperación no debiera cuestionarse a partir de reportes y noticias imprecisos. Defender la dignidad y los derechos humanos no se contraponen con el Estado de Derecho. Felices pascuas.

Podríamos preguntarnos si brindar seguridad en la frontera y proteger los derechos de los

migrantes pueden ser compatibles. ¿Es posible combinar una política que proteja los derechos de las personas en tránsito y desplazamiento con una política que resguarde fronteras nacionales? ¿No tiende, acaso, esa política de seguridad a hacer que la ley criminalice a los migrantes y los vuelva más vulnerables? Estas preguntas se acentúan cuando vemos que se crean nuevas leyes y normas en muchos lugares del planeta, en relación con personas migrantes, desplazadas y en movimiento. Emerge todo un orden global y local donde prolifera la producción de leyes y donde se multiplican los discursos de seguridad y de protección de los derechos humanos de los migrantes.

Michel Agier estudió los campos de refugiados en África por siete años. Escribió un libro donde se preguntaba cómo entender el problema “de una mano que acaricia y otra mano que golpea”. De un lado, el mundo humanitario que ayuda y asiste, algo que él llama “gobierno humanitario”, y del otro, el orden policial y militar. La tensión entre el ejército y la policía, continúa el antropólogo francés, actúa siempre bajo el paradigma de la excepción y la acción humanitaria, que contribuye a despolitizar el problema y sus consecuencias (Agier 2008, 124).

El resultado evidente es que tenemos más leyes, pero al mismo tiempo, las vidas de los migrantes son cada vez más precarias. Aquí descansan contradicciones fundamentales para explicar el mundo contemporáneo. ¿A qué no referimos con que existen vidas migrantes y en movimiento más precarias? Lo observamos, por ejemplo, en los albergues y centros de acogida de migrantes en la frontera ciudad de Tijuana, en el noroeste de México. En una estancia de investigación en campo, en junio de 2018, visitando diferen-

tes espacios donde llegan migrantes confirmamos que la ciudad cambia en cada abrir y cerrar de ojos, en un ritmo vertiginoso de transformaciones a la luz de olas de personas que llegan desde diferentes lugares del planeta.²

Uno de esos albergues es “Juventud 2000”. *Chema* es su director, quien ha visto pasar la más variada categoría de personas pidiendo ayuda y acogida en los 20 años que tiene allí trabajando. Él nos explicaba:

Ahora tenemos casi puras mujeres que vienen solas, con sus hijos, y que huyen de la violencia en Michoacán y Guerrero. Aquí es muy raro que llegue una persona a la que en el camino no le ha ocurrido nada. La mayoría son extorsionadas, son violadas, son robadas. Ellas vienen esperando que el Gobierno de Estados Unidos les de la visa humanitaria. Por suerte aquí en la frontera están dando 40 visas diarias. Es de a poco, pero al menos es algo... Gracias a que las organizaciones en Estados Unidos y en México presionamos para que se les otorguen, porque al principio no querían. Yo me pregunto qué pasa en el sur de México, que se están matando y estas mujeres tienen que huir, cueste lo que cueste (José María Pérez, entrevista, 26 de junio de 2018).

Según lo que nos explican los especialistas en Tijuana, el Gobierno estadounidense no quería

2 Por límites de espacio, no nos detendremos en detalles sobre la ciudad de Tijuana. Solo señalaremos que, para un lector no familiarizado, ella opera como una plaque tournante, un lugar plataforma al cual arriban y desde el cual se mueven cientos de personas todos los días, en una geometría desigual de una frontera que separa dos mundos en sí mismos: México y Estados Unidos. En esas oleadas, en los últimos años destaca por sus efectos en la sociedad local la llegada de 30 000 haitianos en 2016, seguida por el arribo de centroamericanos provenientes de la iniciativa denominada “caravana migrante humanitaria” en 2017 y 2018. A ello sumamos la llegada en este último año de personas africanas provenientes de países anglófonos (Ghana y Kenya).

aceptar la categoría de refugiadas de estas mujeres porque México es un país reconocido como democrático y normalmente los refugiados provienen de países cuyos Estados son los principales responsables de la violencia contra ellos. Gracias al activismo en torno a la migración, se logró que, con cartas de los presidentes municipales de sus lugares de residencia, en Guerrero y Michoacán, estas mujeres fueran “presentadas” a las autoridades norteamericanas y de Tijuana como personas cuyas familias fueron asesinadas o desaparecidas a manos de las mafias locales. Así, se las consideraba personas que corrían riesgo al quedarse en esos lugares.

El Albergue Juventud 2000 está ubicado en la nada bien afamada zona norte de Tijuana, una zona roja de la ciudad donde deambulan todo tipo de formas de economía clandestina, como comercio de prostitutas, drogas, extorsión a transeúntes y acosos policiales. En ese marco, las 100 tiendas de campaña que constituyen los espacios para dormir en el patio que alberga a las familias en Juventud 2000 dan una impresión más bien desoladora.

Podemos pensar la difícil territorialidad por la que se desplazan estas mujeres, que huyen de una verdadera guerra, librada en el sur de México. Al llegar a Tijuana deben seguir moviéndose con cuidado, ante los peligros que las acechan en la ciudad, como son los acosos policiales y de las mafias. La gente de Tijuana, nos dijo una activista, fluctúa entre la solidaridad y la hostilidad hacia ellas.

Esto da pauta a una especie de territorialidad animal (Deleuze y Guattari 2004), que obliga a entender sus relaciones con el espacio de modo muy específico. Intentan esconderse, camuflarse entre los transeúntes, salir siempre en grupo y vestirse lo mejor posible para que sus aspectos no hagan sospechar a quienes pueden querer aprovecharse de su precaria

condición. “No queremos que nos levanten”,³ nos dicen algunas mujeres que se cuidan entre ellas cuando transitan por la ciudad.

Varios investigadores se dieron a la tarea de establecer diversas relaciones entre el trabajo y las perspectivas de Karl Marx y Michel Foucault (Laval, Paltrinieri y Taylan 2015). Entre otros muchos nexos entre los dos autores, ellos reconocían la centralidad del concepto de lucha de clases como motor de las sociedades en el trabajo del pensador francés. Pero contrario a Marx, Foucault no veía la lucha de clases confinada al exclusivo mundo de la producción. En su obra, las sociedades están conformadas por múltiples luchas y guerras de todo tipo: guerras de clase y guerras de sexo, guerras económicas y guerras culturales. La infinidad y proliferación constante de guerras y luchas impulsan las sociedades en muchas partes. Foucault recomendaba sacar al concepto de “guerra” del lugar marginal en el que fue depositado por la ciencia política clásica. Al contrario, pensaba en la guerra como una condición mucho más común y presente en las sociedades (citado en Laval, Paltrinieri y Taylan 2015, 15).

En este sentido es que podemos ver a México como una mezcla de regímenes democráticos y parlamentarios que abrigan en su interior también las guerras de las cuales vienen huyendo las mujeres del sur. Un estado de derecho que se combina, no pocas veces, con micro-estados necropolíticos (Mbembe 2006).

Las contradicciones son enormes y las paradojas se multiplican. En un texto anterior

³ “Levantarse a alguien” es una forma de referirse a llevarlo por la fuerza. Puede aludir a los diversos tipos de secuestros existentes. Uno de ellos es el exprés, que dura unas cuantas horas y sirve para robarles todo el dinero que traen encima. En otros casos, el secuestro puede durar mucho tiempo y la persona afectada, formar parte de las que desaparecen cada año en el cruce rumbo a Estados Unidos.

(Castro Neira 2014), destacábamos las enormes tensiones debido al surgimiento de la Ley SB 1070 de Arizona, que otorgaba facultades a cualquier tipo de autoridad de ese estado para verificar la documentación de las personas cuando existieran “dudas razonables”. Esas dudas, evidentemente, estaban ligadas a condiciones de clase social y aspecto físico de las personas, lo cual las volvía más vulnerables. En ese mismo estudio demostrábamos que el Congreso mexicano, al crear una nueva Ley Migratoria en 2011, terminó por reproducir el efecto de vulneración en los migrantes que transitan por el país. En las discusiones parlamentarias de ese entonces, no fueron pocas las veces que los congresistas insistieron en crear una Ley contraria a la de Arizona, que protegiera los derechos de los migrantes. Sin embargo, tal como denunciaron diversos estudios (Yarrington 2013) y organizaciones (INCIDES y Sin Fronteras 2011), la Ley Migratoria mexicana, al mismo tiempo que estableció su intención de garantizar derechos, incorporó restricciones para el acceso a estos. De esa forma, se dio margen para la ambigüedad del cuerpo legal y para su aplicación selectiva y discriminatoria por parte de los funcionarios.

Con base en lo anterior, nos preguntamos: ¿qué lugar ocupa la ley en los escenarios complejos y no pocas veces violentos donde ocurren las migraciones y los desplazamientos? ¿Cómo la podemos definir en su relación con la seguridad y con la protección (o no) de los derechos humanos de las personas migrantes? ¿Cómo resolver la evidente tensión entre las dimensiones violentas de la ley y la capacidad emancipatoria y liberadora que ella misma tiene? ¿A qué crisis mundial nos enfrentamos? Para responder estas preguntas, nos basamos en el trabajo de campo y la investigación documental realizada en torno a la ciudad de

Tijuana y a la frontera norte de México con Estados Unidos. Nuestro objetivo es avanzar en la comprensión del momento actual, en el que la economía del despojo y de las violencias tiene una centralidad inusitada.

Todos estos elementos, sin embargo, no deben llevarnos a caracterizar a los migrantes como simples víctimas de la situación. Al contrario, como señalan varios textos (Naranjo 2016; De Genova, Mezzadra y Pickles 2015), los movimientos actuales de población nos invitan a observar la emergencia de nuevos sujetos políticos, que cuestionan los límites de la comunidad nacional, la ciudadanía y la propia delimitación territorial de los Estados nación. En los regímenes de frontera propios del orden global (De Genova, Mezzadra y Pickles 2015), donde se implementan todo tipo de doctrinas de control (Domenech 2017), emergen movimientos migrantes multifactoriales y luchas cruzadas en las que la agencia política exige profundizar en la libertad de movimiento, el rechazo a la deportación y el derecho a permanecer y pertenecer (Naranjo 2016, 70).

Aunque reconocemos lo anterior, en este trabajo nos enfocamos en Tijuana, pero también en el mundo. Partamos del caso europeo: allí las migraciones del Magreb y de los países subsaharianos son una interrogación constante para los países del centro de Europa, que se complementan con los enormes problemas surgidos de los ataques terroristas de 2015 y 2016 (ATHENA 2016). A ello añadimos el seguimiento a las migraciones al cono sur de América, en especial a Chile, con el arribo de cientos de migrantes de diferentes lugares del continente. Desde estos lugares contrastantes, vemos demasiadas coincidencias como para pensar que las violencias y las migraciones son hechos aislados. Constituyen, más bien, una

tendencia contemporánea en la que la ley y los discursos de seguridad están lejos de tener un papel menor.

Condiciones que definen las migraciones y sus violencias

La Organización Internacional para las Migraciones sostiene que asistimos, en la actualidad, a un período de intensos desplazamientos humanos en el mundo. Al mismo tiempo, nos dice que esto no es nuevo, sino que ya fue observado en el siglo XIX y principios del siglo XX, cuando 60 millones de europeos emigraron hacia las Américas entre 1815 y 1915 (OIM 2018). Señala, además, que lo sorprendente del fenómeno contemporáneo es el alza en el número de refugiados. Tal como lo explicó el Alto Comisionado para los Refugiados de la ONU, Antonio Guterres, en junio de 2015 por primera vez se superó el número de 50 millones, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (ONU 2015). La Convención de Ginebra, escrita en 1951, reconoce en su artículo 1 que la categoría corresponde a toda persona que con “fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, a causa de dichos temores, o no quiera acogerse a la protección de tal país”.

Pese a la supuesta apertura de fronteras que suponía la globalización económica, estas se han cerrado aún más y con mayor énfasis desde que en el año 2001 cayeran las torres gemelas en Nueva York, dando paso a la denominada época de securitización que hoy vivimos (Doty 2007; Pallitto y Heyman 2008; Locas 2011). Con esta tendencia global, los migran-

tes aparecen ligados de muchas maneras a los temas de seguridad nacional e internacional. Las leyes migratorias en no pocos países se han vuelto más restrictivas y selectivas.

En innumerables discursos políticos y campañas electorales los temas migratorios han sido centrales y fundamentales, incluso, para inclinar la balanza hacia uno u otro candidato. Basta con recordar la centralidad que fue adquiriendo el discurso antiinmigrante de Donald Trump en Estados Unidos y el de Marine Le Pen en Francia durante las campañas electorales de ambos países. El primero llegó a extremos de calificar a los mexicanos de criminales y violadores, proponiendo la idea de que ellos eran un peligro para Norteamérica (Univisión 2015). Marine Le Pen, en tanto, reiteró en varios discursos que los problemas de Francia se explicaban por la inmigración, principalmente arabo-musulmán. En muchas ocasiones la candidata del Frente Nacional mencionó que una sociedad multicultural no era buena para Francia porque toda sociedad multicultural es también multiconflictual (Rassemblement National 2015). Afirmó incluso que enfrentaban el alarmante arribo de enfermedades contagiosas no europeas, algo que ella misma bautizó como “inmigración bacteriana” (Mathiot 2015).

Junto a ello, se han creado innumerables centros de detención y control, con lo cual el paradigma del “campo de concentración” ha vuelto a resurgir en un mundo que lo creía superado (Mezzadra 2005). Quienes han estudiado los campos de refugiados actuales, proponen que hay muchos tipos y lógicas contrastantes. Hay barrios que operan como campos: por ejemplo, en el Líbano, donde se han asentado sirios en los últimos años. Hay lugares que operan como espacios de encierro, donde se trata de meter allí a los inde-

seables (Agier 2008). No todos los refugiados son definidos de la misma forma; en Lesbos (Grecia) existe una amplia jerarquía de personas que son tratadas de forma desigual, según provengan del África subsahariana, de Siria o de algún otro lugar del Magreb (Córdova 2017). En varios de esos campos, el dinamismo económico es muy notable: por ejemplo, en la llamada Jungla de Calais (Francia) ha surgido toda una economía en la que ONG, proveedores de servicios y traficantes se sirven de la situación con distintos objetivos. El campo con más refugiados del mundo (unos 235 mil), en Dadaad (Kenya) permanece abierto no por razones humanitarias, sino por evidentes intereses económicos (UNHCR 2018). En estos campos, los estándares internacionales se someten a la aplicación local de las políticas de refugio. En suma: gobernar los movimientos de la gente se ha vuelto un asunto central de la política contemporánea. El control de los desplazamientos de población, a través de mecanismos de expulsión, detención y entrada selectiva de migrantes, es parte central de las políticas actuales.⁴

Como explica Agier (2008, 17), el campo demuestra que las categorías de excluidos se multiplican e ignoran: retenidos, expulsados, clandestinos, despedidos... En ese terreno, se pone en práctica una lógica totalitaria que prolonga la catástrofe de las personas, establece un estado de urgencia sin fin y pone a distancia a los indeseables a través de controles,

⁴ El recuento de características excede los límites de este artículo. Solo mencionaremos que un tema adyacente a todos estos es el de la construcción o planeación de muros en las fronteras. Al anunciado muro que pretende construir Donald Trump en la frontera con México se suman la enorme cantidad de muros y kilómetros de fronteras planeadas y construidas en los últimos años (France Culture 2016). Existen numerosos estudios que dan cuenta de la prolífica producción de fronteras (Vallet 2014; Quérel 2014).

filtros y confinamientos.

Debemos resaltar aquí que varios autores han insistido en las causas económicas y los intereses detrás del auge de las estrategias de seguridad y criminalización de los migrantes. En esa línea están los trabajos pioneros de Harney (1977), quien acuñó el término “comercio de la migración” para hacer referencia a todos esos intermediarios que lucran con los migrantes. El trabajo de Salt y Stein (1997) pone énfasis en el dividendo comercial que obtienen diversos agentes espacialmente asociados al tráfico de migrantes. Más recientemente, Claire Rodier (2012) centra la atención sobre el negocio de la xenofobia, por medio del cual la vigilancia de las fronteras y el control de los migrantes ha llegado a ser una actividad empresarial que genera grandes utilidades.

Todo lo mencionado lo vemos con particular énfasis en México y en la ciudad de Tijuana. La OIM calcula que cada año transitan por el país entre 400 y 500 mil personas indocumentadas, la mayor parte provenientes del triángulo norte de Centroamérica, que incluye Guatemala, Honduras y El Salvador. Muchos de ellos son deportados: entre 2009 y 2016, con el Gobierno de Barack Obama, se llegó al récord de deportaciones, con más de 2 500 000 personas devueltas a sus países.

De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (Gutiérrez y Sánchez 2017) y con nuestras investigaciones previas, la mayor parte de las personas que salen de esos países huyen de situaciones de violencia, innumerables actos que les afectan, causados por grupos criminales organizados y, en algunos casos, coludidos con las autoridades locales, a su paso por México. Una encuesta de Médicos Sin Frontera (MSF) reveló que, entre 2015 y

2016, 92% de las personas que cruzaron reconocieron haber vivido un acto violento en su país de origen o durante su paso por México (Redodem 2014).

Con el actual presidente de Estados Unidos, Donald Trump, las deportaciones continúan e incluso se han radicalizado, como en el caso de las personas que llevaban varios años viviendo en el país. El discurso del mandatario insiste en asociar la deportación con la prevención del delito. Esto es algo denunciado por las organizaciones humanitarias en Tijuana. Angélica Rojas, del Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria (organización que surgió en septiembre de 2016, a raíz de la crisis provocada por el arribo masivo de haitianos a la ciudad) afirmó:

Cuando los ves llegar, ellos vienen después de haber vivido 20 o 30 años en Estados Unidos, de tener su trabajo y su familia, de tener sus bienes. Y un día fueron arrestados porque traían una luz rota en el coche. Los detienen y se dan cuenta de que no tienen papeles y sin darles oportunidad de nada, los expulsan. Llegan aquí y caminan por las calles como perdidos. Están viviendo un shock terrible. Se quedan esperando algo, pero nadie les ayuda. Por eso tienen su cabeza como vacía. Perdieron su familia, su trabajo, su vida, de la noche a la mañana. El Gobierno no les ayuda en nada, cuando podrían negociar por lo menos con el Gobierno gringo para que les devuelvan los dineros acumulados por su trabajo, para tener su pensión de vejez en México. Pero no hay nada (Angélica Rojas, entrevista, 20 junio de 2017).

Los testimonios recabados son impactantes. Chema nos contó que durante el año 2013 el Gobierno municipal de Tijuana empezó una campaña en la que insistían en señalar que el alza del crimen en la ciudad se debía

a la gente que vivía en el “bordo”. Esta es una amplia franja en la orilla de la ciudad, por donde antes pasaba el río Tijuana. Allí viven unas 1000 personas en las condiciones más extremas: en hoyos, llamados “ñongos”, que cavan en la tierra para hacer sus refugios. Muchos de ellos están sumidos en la drogadicción y no es raro verlos deambular por la ciudad. A partir de las denuncias del municipio de Tijuana, que asociaba el alza del crimen con estas personas, las investigadoras Laura Velasco y Sandra Albicker (2013) descubrieron que 72% de quienes viven allí son deportados de California. El 93,5% reconoció que había sido detenido por la policía municipal de Tijuana al menos una vez. A muchos los expulsaron luego de haber vivido muchos años allá.

El recuento de situaciones difíciles y a menudo violentas que viven los migrantes podría ser extenso. Bastará aquí con un resumen analítico de ellas para proponer una lectura. Walter Benjamin (2008) pronosticó, quizás como nadie, las condiciones de tragedia que se venían sobre Europa en los años 30 del siglo XX. En ese tiempo, el filósofo judío alemán sospechaba que los discursos extremos del nacional socialismo podrían derivar, como de hecho terminó ocurriendo, en la llamada solución final. En su análisis, sin embargo, el momento nazi no constituía una excepción de la historia, sino la profundización de un mismo sistema económico y político.

En muchos sentidos, podemos hablar de las migraciones y las violencias asociadas a los desplazamientos humanos como parte de un momento de profundización de la crisis de época que vivimos. Crisis que se asemeja en varios sentidos a la lectura proporcionada por Benjamin. De esa forma, vemos en las migraciones no las condiciones de excepcionalidad, sino las regularidades compartidas en una y otra latitud,

propias de un modo económico de existencia.

La situación en torno a las migraciones y los desplazamientos humanos confirma la condición de la historia como tragedia, en la lectura comentada de Benjamin. Las violencias aparecen como el telón de fondo común a estas experiencias de trauma. De hecho, las migraciones⁵ (que incluyen los desplazamientos, las deportaciones, las expulsiones, las detenciones, los movimientos de población... en fin, todos los intentos por controlar el movimiento que conllevan) aparecen como un guion mayor de la escena política misma. Todo ello porque cuestionan el espacio, la geografía, la urbe, la separación y la segmentación que producen, a menudo, un mercado de trabajo precario (Harvey 2010).

Las migraciones entran en nuestra experiencia, como sostiene Hommi Bhabha (2013), en tanto eventos traumáticos de la historia global como el esclavismo, la guerra, las diásporas y las revoluciones. Agregariamos, para América Latina, la conquista y la formación del Estado, el cual se produjo, como explicaba Rodolfo Stavenhagen (Unesco 2000, 32) a costa del exterminio de razas y culturas.

Estos problemas son centrales en la política contemporánea, pero adquieren formas particulares en cada contexto. Por ejemplo, en México se asocian con la “crisis humanitaria”, un concepto que viene del lenguaje internacional de los derechos humanos y que los

5 Mezzadra sostiene que es difícil precisar, finalmente, qué es un migrante en el mundo actual. Hay toda una categoría de personas que no se pueden subsumir ni a una sola identidad comunitaria ni a una sola identidad nacional (Mezzadra 2005, 26). Esto lo vemos en Tijuana, donde incluso para quienes prestan ayuda en los centros de acogida y en los albergues, es complicado delimitar frente a qué tipo de personas migrantes estamos: deportadas, expulsadas, en espera para cruzar (la cual puede ser eterna), en situación de calle, viviendo lo que ellas mismas definen como “inmovilidad forzada”, vagabundos, gente sin hogar y un largo etcétera.

activistas y defensores de derechos humanos insisten en su reconocimiento internacional. El Gobierno mexicano ha persistido en desconocer el problema y a la vez denunciar lo que sucede en Estados Unidos, haciendo del doble discurso una forma de desviar la atención de los problemas y eludir su responsabilidad.⁶

Estados Unidos, en tanto, ha organizado toda su política migratoria en el Gobierno de Trump bajo el paradigma de la “tolerancia cero”. Esa tesis de seguridad lleva años aplicándose en el país. Supone un combate frontal al crimen, que estaría relacionado con los migrantes. Son conceptos clave los de seguridad y encierro. Pero como explica Loïc Wacquant en su trabajo sobre la tolerancia cero, esta es, en realidad, otro tipo de imposición discriminatoria contra cierto tipo de personas. Está guiada por una mitología neoconservadora, que supone que los delitos son producto de carencias individuales, morales o de comportamientos, nunca una consecuencia de las condiciones sociales existentes. Citando al criminólogo Adam Crawford, se pregunta: ¿dónde está la tolerancia cero de los delitos

6 Aquí también son especialmente intensas las denuncias de las organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, quienes insisten en que la política de deportaciones es, en realidad, una política impulsada por los Gobiernos mexicano y estadounidense, en conjunto. En 2013 el Gobierno mexicano creó el Programa Frontera Sur, que recibe recursos y apoyo logístico de funcionarios estadounidenses. A lo largo del país existen estaciones migratorias operadas por el Instituto Nacional de Migraciones, las cuales son denunciadas por activistas como verdaderos centros carcelarios, en pésimas condiciones. Un ejemplo palpable del doble estándar es la crítica y el protagonismo del canciller mexicano Luis Videgaray, quien ha denunciado en 2018 que el Gobierno de Donald Trump tiene una política cruel e inhumana al separar a padres de sus hijos, los cuales son enviados a centros de detención. Sin embargo, según activistas, el Gobierno mexicano en los últimos cinco años ha detenido y encerrado en centros carcelarios a más de 138 000 niños y adolescentes, quienes permanecen en condiciones deplorables antes de ser deportados a sus países de origen. Ver Paris (2018) y Tourliere (2018).

administrativos, el fraude comercial, la contaminación ilegal y las infracciones contra la salud y la seguridad?

En Europa, en el mismo sentido, la migración actual se asocia con la llamada crisis del refugio, la cual se expresa materialmente en los campos de refugiados. Con frecuencia, los medios de comunicación y los discursos políticos relacionan a los migrantes con la lucha contra el terrorismo. Ello toma forma más clara en el concepto de crisis migratoria y crisis de refugio. Siguiendo la lectura de Nicholas De Genova (2016), todas las ideas de crisis tienen un evidente sentido político. Es decir, con la idea de que estamos en crisis, reiterada en los medios y en diversos foros de discusión, se termina por instalar la imagen de que la austeridad es necesaria. La sociedad acepta así que tiene que hacer un esfuerzo excepcional para permitir que el orden regrese. Dicho de otra forma, para proteger nuestras libertades, ellas se deben restringir.

Lo anterior, expresado en los tres contextos recién comentados, vuelve a hacer eco con el análisis de Walter Benjamin. En su trabajo sobre la violencia y el derecho (Benjamin 2007), él propone que este último custodia un orden creado para la persona aislada en nombre de un orden superior de libertad, establecido por el destino (aquí la crítica a Hegel es evidente). El monopolio de la violencia que ejerce el derecho no busca salvaguardar los fines jurídicos, sino salvaguardar al derecho mismo. Según su reflexión, este tiene la capacidad de suspender un derecho que él mismo ha consagrado. Eso ocurre porque las razones de seguridad son siempre superiores para él. Con ello, la violencia se funda y conserva en la ley por medio de la policía. Esto justifica las intervenciones más brutales contra los sectores más indefensos de la sociedad. Cuando

no es clara una situación jurídica, la policía interviene por razones de seguridad.

Independiente de que estemos de acuerdo parcial o totalmente con el análisis de Benjamin, el guiño que nos hace con la situación contemporánea nos parece manifiesto. Sus reflexiones nos permiten pensar las dimensiones paradójicas del derecho, la seguridad y la inseguridad que viven las personas migrantes y en movimiento. Recordemos que Sousa Santos y García Villegas (2004) ya nos habían enseñado en su trabajo sobre la ley en Colombia que, para garantizar la seguridad de los mercados, era fundamental producir la inseguridad de las personas.

Todo esto nos muestra que, con las migraciones, emerge una nueva configuración sociológica en el mundo. En ella, resulta sorprendente que la mayor parte de los Estados y organismos internacionales, a la vez que crean e impulsan leyes favorables a los migrantes y sus derechos, en nombre de la seguridad de sus connacionales levantan las más complejas tramas, que les afectan. No es que todos los Estados actúen directamente así sobre los migrantes, pero al enaltecer las cuestiones de seguridad como las más importantes, algunos dejan el camino abierto para que sufran a manos de “coyotes”, traficantes, bandas organizadas y, no pocas veces, autoridades y funcionarios de los mismos Estados.

Además, gracias a que esos discursos de seguridad refuerzan la idea de que los migrantes (selectivamente los de un tipo y procedencia) son claves en el desorden social y el alza del crimen, la ciudadanía nacional asume como propia la tarea de expulsarlos y de tener el control sobre ellos. Esto es lo que vemos en el trabajo de Joana Moll (2014) sobre las formas de video vigilancia en la frontera de México con Estados Unidos. Ella estudia el caso de los sistemas de plataformas en Texas que

permiten la participación de ciudadanos comunes y corrientes en la vigilancia, a través de la instalación de cámaras en las rutas comunes de paso de migrantes. La gente que decide participar es dotada por el Estado de pantallas en sus casas, desde las cuales pueden avisar, por medio de luces de color rojo y verde, de la presencia de migrantes en la zona. De acuerdo con su investigación, los ciudadanos son convencidos y educados en la idea de que luchan contra el crimen en la frontera las 24 horas del día, los siete días de la semana. De este modo, son transformados en soldados interactivos, que vigilan desde la comodidad de su casa.

La tecnología triunfa, como en el trabajo de Federico Besserer (2016), pero no triunfa en el control, sino en la creación de ciudadanos gubernamentalizados y concientizados en el trabajo que deben hacer. Su triunfo es un triunfo político. Patógeno, nos diría Franz Fanon (2009).⁷

En nuestra perspectiva, gracias a esta situación vivimos una hibridez institucional y legal desde la cual es muy difícil trazar una lectura ajustada a la realidad y menos aún, hacerlo desapasionadamente. En tanto analistas, haríamos bien en detenernos a pensar lo que significa la ambigüedad legal y sociológica en torno a estos fenómenos.

Con todo esto se ha ido construyendo progresivamente un archivo migrante,⁸ el cual es

7 En la actualidad hay muchos ejemplos de ciudadanos comunes que asumen como suyas las tareas de seguridad y de protección de fronteras. Uno de ellos es el grupo alpino *Defend Europe Mission Alpes*, que surgió en la ciudad de Lyon (Francia) en 2012, con el fin de patrullar la frontera franco italiana en la región Hautes-Alpes. Se consideran a sí mismos defensores de la identidad europea contra la islamización y africanización de Europa. Ver Pascual y Soullier (2018).

8 Esta idea la basamos en el concepto de “archivo antimusulmán” de Hajjat y Mohammed (2016, 5-22). Estos investigadores estudian discursos de políticos y escritores en Francia que constituyen lo que los autores definen como parte de la

un amplio repertorio de imágenes negativas y positivas de los migrantes. Un archivo al que contribuyen y contribuimos periodistas, activistas, políticos, académicos y los mismos migrantes. Es, por supuesto, un archivo de alta intensidad semiótica. Un archivo esquizofrénico, no pocas veces histérico. En él, tal como hemos planteado en este texto, prima la idea del migrante como un problema y peligro. La tarea académica que tenemos por delante es consistente con la lucha por poner un poco de orden en ese archivo y ofrecer alternativas de análisis, interpretación e intervención, creando una lectura de la seguridad y el control nutrida de las experiencias de gente en movimiento y muchas veces sin poder.

Conclusiones

En el año 2015 el Gobierno de Tijuana comenzó una campaña para que la policía judicial, cuestionada entonces por activistas y académicos por los abusos y extorsiones cometidas contra las personas migrantes, recibiera capacitaciones para que entendiesen los derechos de estas. Luego de participar en talleres donde aprendieron sobre derechos humanos, esa policía dejó de ser el flanco de las críticas. Desgraciadamente, según los activistas, ese lugar lo ocupa ahora la policía municipal, señalada una y otra vez por los migrantes como sus principales depredadores en la ciudad.

Los derechos humanos y las leyes pueden ser un discurso e, incluso, un fetiche. Al mismo tiempo, herramientas fuertes con las cuales los migrantes y sus aliados se puedan defender. Muchas veces en Tijuana, gracias a

“islamofobia de pluma”. Gracias a ella, nos dicen, se construye el problema musulmán, lo cual aumenta el rechazo y la incomprensión del Islam.

la palabra “derechos humanos”, las Policías se abstienen de actuar negativamente frente a los migrantes, por los efectos que puede traer.

Por esas razones, la ley es ambigua en sus manifestaciones; no es buena ni mala en sí misma. Desgraciadamente, observamos que, ante las migraciones, la ley se activa más para sancionar a las personas en movimiento. Transformarla en un contrapoder requiere una sociedad activa. Lo mismo ocurre con la idea de seguridad, que no es negativa en sí misma. Los seres humanos la necesitamos, pero el caso de las migraciones nos demuestra que también es importante definir qué estamos entendiendo por ella.

Observamos también que se pone en entredicho uno de los pilares de la historia legal de Occidente, base del contrato social: el concepto de ciudadanía. Hasta ahora, nos recuerda Bhabha, la ciudadanía reflejaba la idea de que la pertenencia a una nación sería la pertenencia primaria y más importante. La clase, la raza y el género serían pertenencias de segunda naturaleza, menos relevantes que la primera. El desafío al que nos llevan las migraciones es imaginar y concebir opciones fuera del marco nacional o nacionalista (Bhabha 2013, 72).

De alguna manera, este orden de problemas mayores nos invita a dialogar con el trabajo de la filósofa Hannah Arendt (2009), quien propuso un sugerente cuestionamiento a la lógica y la política de los Estados nacionales, todos ellos frecuentemente xenófobos. La propia expresión contemporánea del migrante y de la gente en movimiento cuestiona el orden político. Sus acciones, sus desplazamientos y su territorialidad constituyen las bases de la vida activa, que son la base de sus condiciones de vida, en tanto, seres humanos.

Por otra parte, Marx (1972) habló del fe-

tichismo para explicar la manera en que las cosas o los productos adquieren un valor independiente del trabajo puesto en su producción. La ley adquiere, por medio del proceso fetichista, un valor y un poder independiente de su creación como obra humana. Y como toda obra, puede y debe ser corregida.

Hoy día vemos cómo muchas veces la seguridad y la ley contradicen las políticas de derechos humanos. Si, como pensó Sousa Santos (1998), nos enfrentamos a la necesidad de empujar una práctica y concepción progresista y emancipatoria de los derechos humanos, el caso de las migraciones nos recuerda que esto es de urgencia vital. Hablamos de pensar una política de seguridad que incluya una cultura de sentimientos (Benjamin 2007), favorable a la convivencia y coexistencia social, algo sobre lo cual la gente en movimiento y los migrantes nos están llevando a pensar todo el tiempo.

Bibliografía

- Agier, Michel. 2008. *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, París: Ed. Flammarion.
- Arendt, Hannah. 2009. *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.
- ATHENA. 2016. “Recherches sur les radicalisations, les formes de violence qui en résultent et la manière dont les sociétés les préviennent et s’en protègent”, https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Actus/87/9/Rapport_ATHENA_544879.pdf
- Benjamin, Walter. 2007. *Para una crítica de la violencia*. Buenos Aires: Editorial Trilce.
- Benjamin, Walter. 2008. *Tesis sobre la historia y otros fragmentos*. México: Itaca.

- Besserer, Federico. 2016. "Codifying the body. A struggle for identification and recognition in a violent migratory context". Ponencia presentada en la *Journée d'étude Violence et Migration*, Université Paris Diderot, 22 de septiembre.
- Bhabha, Homi. 2013. *Nuevas minorías, nuevos derechos. Notas sobre los cosmopolitismos vernáculos*. México: Siglo XXI Editores.
- Castro Neira, Yerko, 2014. "Migraciones a debate. Las cuestiones políticas en la época de los regímenes de terror". *Revista Descatos* 46, septiembre-diciembre: 32-51.
- Comaroff, Jean, y John Comaroff. 2009. *Violencia y Ley en la Poscolonia: una reflexión sobre las complicidades Norte-Sur*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Córdova, Edgar. 2017. "Voces desde los agujeros negros de Lesbos. Una etnografía fronteriza sobre regímenes humanitarios en los márgenes del Mediterráneo". Tesis de Maestría en Antropología Social, CIE-SAS, México.
- De Genova, Nicholas. 2016. "Europe/Crisis: New Keywords of "the Crisis" in and of "Europe"", http://nearfuturesonline.org/wp-content/uploads/2016/01/New-Keywords-Collective_11.pdf
- De Genova, Nicholas, Sandro Mezzadra y John Pickles. 2015. "New Keywords: Migration and Borders". *Cultural Studies* 1 (29): 55-87.
- Deleuze, Gilles y Felix Guattari. 2004. *Mil mesetas*. Madrid: PreTextos.
- Domenech, Eduardo. 2017. "Migración, legislación y políticas en la Argentina actual: Escenas etnográficas de prácticas de control y vigilancia". En *Estado y Políticas. Cambios y continuidades en América del Sur*, editado por Jacques Ramírez, 13-46. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- Doty, Roxanne. 2007. "States of exception on the Mexico-U. S. border: Security, 'Decisions', and Civilian border Patrols". *Revista Internacional Political Sociology* 2 (1): 113-137.
- Fanon, Franz. 2009. *Piel negra, máscaras blancas*. Madrid: Akal.
- France Culture. 2016. "Frontières: la multiplication des murs et autres barrières dans le monde". *Radio France Culture*, 31 de mayo.
- Gobierno de Chiapas. 2018. "Gobernador Velasco y Secretario de Gobernación coordinan acciones", <http://www.chiapas.gob.mx/noticias/gobernador-velasco-y-secretario-de-gobernacion-coordinan-acciones>
- Gutiérrez, Iciar, y Gabriela Sánchez. 2017. "El 92% de los migrantes atendidos por MSF en su ruta a Estados Unidos asegura ser víctima de violencia". *El Diario España*, 11 mayo. https://www.eldiario.es/desalambre/migrantes-atendidos-MSF-EEUU-violencia_0_642536648.html
- Hajjat, Abdelalli, y Marwan Mohammed. 2016. *Islamophobia. Comment les élites françaises fabriquent le "problème musulman"*. París: La Découverte
- Harney, Robert. 1977. "The Commerce of Migration". *Canadian Ethnic Studies/Études Ethniques du Canada* 9: 4253.
- Harvey, David. 2010. *Le Nouvel impérialisme*. París: Les Prairies ordinaires.
- INCIDES (Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo) y Sin Fronteras. 2011. *Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*. México: Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, Sin Fronteras.
- Laval, Christian, Luca Paltrinieri y Ferhat Taylan. 2015. *Marx et Foucault. Lectures, usages, confrontations*. París: La Découverte.

- Locas, Marie-Chantal. 2011. "An(other) History of the U. S.-Mexico border: Securitization, Control, resistance". Ponencia presentada en *Western Political Science Association 2011 Annual Meeting*, 14 de marzo, Estados Unidos. <http://ssrn.com/abstract=1767038>
- Marx, Karl. 1972. *Manuscripts de 1844*. París: Les Éditions sociales.
- Mathiot, Cédric. 2015. "Immigration bacterienne: Marine Le Pen s'enfoncé". *Libération*, 12 noviembre. https://www.liberation.fr/desintox/2015/11/12/immigration-bacterienne-marine-le-pen-s-enfoncé_1412832
- Mbembe, Achille. 2006. *Necropolítica. Sobre el gobierno privado indirecto*. Madrid: Melusina.
- Mezzadra, Sandro. 2005. *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. España: Traficantes de sueños.
- Moll, Joanna. 2014. "Surveillance through Social Networks along with US-Mexico Border", <https://ewic.bcs.org/content/ConWebDoc/52999>
- Naranjo, Gloria. 2016. "Políticas del disenso y luchas migrantes: una aproximación a las prácticas emergentes de ciudadanía transfronterizas". *Colombia Internacional* 88, septiembre-diciembre: 57-78.
- ONU (Organización de Naciones Unidas). 2015. "Boletín de la Organización de Naciones Unidas en el Día Mundial de los Refugiados", <http://www.un.org/es/events/refugeeday/messages.shtml>
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2018. "World Migration Report 2018", <http://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>
- Pallitto, Robert, y Josiah Heyman. 2008. "Theorizing Cross-border Mobility: Surveillance, Security and identity". *Revista Surveillance and Inequality* 3 (5): 315-333.
- Paris, Dolores. 2018. "Familias migrantes en la frontera norte", <http://www.conacytprensa.mx/index.php/centros-conacyt/22501-familias-migrantes-frontera-norte>
- Pascual, Luis y Lucie Soullier. 2018. "Les identitaires font la guerre de la com aux migrants". *Le Monde*.
- Quétel, Claude. 2014. *Histoire des Murs*. París: Ed. Perrin.
- Rassemblement National. 2015. "Discours de Marine Le Pen à Paris (10 décembre 2015)". <http://www.frontnational.com/2015/12/discours-de-marine-le-pen-a-paris-10-decembre-2015/>
- Redodem. (Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes). 2014. "Migrantes invisibles, violencias tangibles", https://fm4pasolibre.org/wp-content/uploads/2018/07/informe_migrantes-invisibles_redodem2014.pdf
- Ríos, Damián. 2014. "En mis pasos, las huellas de la violencia: Cartografía de la violencia en la migración de tránsito indocumentada por México". Tesis de Maestría en Antropología Social, Universidad Iberoamericana, México.
- Rodier, Claire. 2012. *Xénophobie business, À quoi servent les contrôles migratoires?* París: La Découverte.
- Salazar Araya, Sergio. 2017. "Circular el territorio migrante. Producción social de la migración centroamericana en tránsito por México: frontera, albergue y desaparición". Tesis de Doctorado en Antropología Social, Universidad Iberoamericana, México.
- Salt, John, y Jeremy Stein. 1997. "Migration as a Business: The Case of Trafficking". *International Migration* 4 (35): 467-494.

- Sousa Santos, Boaventura de y Mauricio García Villegas. 2004. *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Colombia: Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes.
- Sousa Santos, Boaventura de. 1998. *Hacia una Concepción Multicultural de los Derechos Humanos*. México: UNAM.
- Tourliere, Mathieu. 2018. "Migración: La doble cara de México". *Revista Proceso*, 4 de julio.
- Unesco. 2000. *¿A favor o en contra de los derechos culturales?* París: Ediciones París.
- UNHCR (UN Refugee Agency). 2018. "Dadaab Refugee Complex", <http://www.unhcr.org/ke/dadaab-refugee-complex>
- Univisión. 2015. "Trump califica a inmigrantes mexicanos de "violadores" y "criminales" en su discurso". 16 de junio.
- Vallet, Elisabeth. 2014. *Borders, Fences and Walls-State of Insecurity*. Londres: Routledge.
- Velasco, Laura, y Albicker. 2013. "Estimación y caracterización de la población residente en "El Bordo" del Canal del Río Tijuana", <https://www.colef.mx/estudiosdecolef/estimacion-y-caracterizacion-de-la-poblacion-residente-en-el-bordo-del-canal-del-rio-tijuana/>
- Virno, Paolo. 2002. *Grammaire de la Multitude*. Canada: Editions de l'éclat.
- Yarrington, María Antonieta. 2013. "Diálogo de sordos. La lucha de una ONG por asignarle significados acorde a los derechos humanos a la legislación migratoria". Tesis de Maestría en Antropología social, Universidad Iberoamericana, México.

Migración como violencia de Estado. El sur de México como escenario

*Migration as state violence.
Southern Mexico as stage*

*Migração com violência de Estado.
O sul do México como cenário*

Marco Polo Álvarez Domínguez¹

Fecha de envío: 27 de agosto de 2018

Fecha de aceptación: 20 de octubre de 2018

Resumen

El presente artículo plantea que la migración ilegalizada que transita por las fronteras y territorios del sur de México, proveniente sobre todo del Triángulo Norte Centroamericano, transita también por múltiples violencias. Proponemos entender dichas violencias desde la figura del Estado, analizada de forma crítica, señalando su responsabilidad por acción, omisión y complicidad con estas. Asimismo, presentamos testimonios recabados en el trabajo de campo, que muestran cómo las personas migrantes, sus familias y comunidades experimentan estas violencias. Finalmente, sugerimos pensar en órdenes políticos, sociales y culturales que conciban la migración con dignidad.

Palabras clave: frontera; globalización; ilegalidad; migración; violencia de Estado

Abstract

The present article rises that the illegal migration which journeys by the borders and territories of the south of Mexico, that comes mainly from the Central American North Triangle, also journeys through multiple kinds of violence. We propose a critical analysis to understand these specific kinds of violence from the figure of the State, indicating its responsibility by action, omission and complicity with it. We also present testimonies, obtained in the fieldwork, that show how the migrants, their families and communities experience this violence. Finally, we suggest thinking about political, social and cultural orders that conceive migrating with dignity.

Key words: border; globalization; illegality; migration; State violence

Resumo

Este artigo propõe que a migração ilegal que transita pelas fronteiras e territórios do sul do México vêm principalmente do Triângulo Norte da América Central, passando por múltiplasvi-

¹ Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, marko.alvarez97@gmail.com

olências. Propomos compreender a violência da figura do Estado de forma crítica, apontando sua responsabilidade pelas ações, omissões e cumplicidade com tal violência. Da mesma forma, apresentamos testemunhos que foram coletados em trabalho de campo, demonstrando como é que estas violências são experimentadas pelo migrante, suas famílias e comunidades. Finalmente, sugerimos pensar em ordens políticas específicas, sociais e culturais que facilitem a sociedade a migrar com dignidade.

Palavras chave: fronteira; globalização; ilegalidade; migração; Violência do Estado

Estado, violencia y migración

Indiscutiblemente la migración es una actividad inherente al ser humano. La movilidad humana ha sido la vía mediante la cual los territorios se han poblado, generando así el desarrollo de distintas civilizaciones en las cuales se configuran culturas y se desarrollan actividades económicas. Estos aspectos, por mencionar sólo algunos, han sido posibles gracias al tránsito humano. Conviene subrayar que cada etapa histórica y cada región poseen sus propias lógicas migratorias y se encuentran enmarcadas dentro de un contexto, en el cual influyen diferentes factores, como la economía de la región de procedencia, los procesos históricos e identitarios, las formas de gobernanza, así como la dimensión política.

De esta manera concebimos a la migración contemporánea como una actividad que implica el desarrollo de dinámicas sociales y culturales que van más allá de las fronteras del Estado-nación. A través de dichas dinámicas, personas, familias y comunidades han activado procesos culturales, económicos e incluso políticos, tanto en sus localidades como en sus respectivos países de destino. Sin embargo, es

importante considerar que la migración procedente del Triángulo Norte Centroamericano² se está dando de forma ilegalizada. Esto quiere decir que el Estado, entendido como la entidad política administrativa de un determinado territorio, restringe el tránsito. La postura del presente artículo es situar a este tipo de migraciones como ilegalizadas, ya que nos encontramos ante dispositivos y tecnologías del poder que, como consecuencia de migrar sin documentos, generan el ejercicio de múltiples violencias que se inscriben en la vida de personas, familias y comunidades.

Deseamos subrayar que el presente artículo es producto de la reflexión de una investigación antropológica que comenzó en los albergues de Chiapas, México y que continuó en la Aldea de Chuatroj en el municipio de Totonicapán, Guatemala, así como en la Comunidad Guadalupe Victoria, El Palmar, municipio de Quetzaltenango, Guatemala. A través de un enfoque etnográfico, percibimos que en los territorios y rutas fronterizas de dicha región colindante con Guatemala se mantienen muy activos los flujos migratorios (Vicente 2015).

De esta manera surgieron interrogantes que nos plantearon entender quiénes eran, cuáles eran sus procedencias y cuáles eran los motivos por los cuales migraban. Atendemos, en primer lugar, cuestiones muy particulares que referían el móvil de la migración hacia los vínculos familiares de carácter transnacional generados por una violencia sistémica que se mostraba en las narrativas de los migrantes. En segunda instancia, observamos una Centroamérica inmersa en el ejercicio de múltiples violencias. Finalmente, el punto central del presente artículo: descubrimos la violencia

² El Triángulo Norte Centroamericano comprende a Guatemala, El Salvador y Honduras.

mediante la cual se administran las migraciones desde el Estado. Si bien es verdad que los migrantes se inscriben a los procesos migratorios, transforman sus entornos sociales, económicos, culturales y familiares, al igual que participan activamente en la producción y desarrollo de los procesos y las dinámicas migratorias, este artículo se centra en las violencias que proceden del Estado ya que dicha violencia se inscribe en la experiencia de migrantes, familias y comunidades.

Dicho lo anterior, es importante señalar que los procesos de movilidad contemporánea se desarrollan en el contexto de un modelo neoliberal que se plantea como paradigma de Estado.³ Este modelo prioriza el intercambio de bienes, mercancías y capitales por encima de la vida y la dignidad humana de los migrantes, quienes se someten a una hegemonía estatal que los ilegaliza y criminaliza y que como consecuencia los violenta.

Conviene subrayar que el cruce de fronteras sin documentación, reconocido desde el discurso jurídico como migración ilegal, ha resultado una opción en principio viable para numerosas familias y comunidades. Adicionalmente, estas prácticas migratorias tienen como consecuencia la reelaboración de los vínculos comunitarios e identitarios en los ámbitos familiares y sociales.

Por ilegalización de la migración entendemos las formas jurídicas estatales que, bajo un

enfoque de securitización,⁴ privilegian ordenamientos legales que criminalizan a los migrantes. La ilegalización y criminalización de la migración son condiciones que vulneran a las personas convirtiéndolas en objeto de violencia (Kaldor 2011).

La producción de estas violencias en los procesos migratorios supone la criminalización de la migración por el hecho de traspasar fronteras y territorios sin la autorización de las instituciones estatales. Sin embargo, consideramos que este orden está diseñado para administrar el tránsito clandestino, lo que implica considerables ganancias económicas en rubros tanto legales como ilegales, puesto que las rutas de tránsito se encuentran provistas de un sinnúmero de mercancías, servicios y empleos informales que giran en torno a la migración. Esto indica que existe una relación entre las condiciones de violencia sistémica⁵ y los contextos de tránsito de las personas migrantes.

En las rutas de los circuitos migratorios se involucran diversos actores, tales como coyotes, burdeles, autoridades estatales, albergues, hospitales, casetas telefónicas internacionales, servicios de autobuses transnacionales, oficinas migratorias, consulados y demás elementos que constituyen un circuito migratorio, considerando que la delimitación territorial es definitiva en tanto que justifica el control del Estado. Las fotografías 1 y 2, tomadas en 2012, muestran negocios que giran en tor-

3 Denis Canterbury (2012, 110) desarrolla un planteamiento en el que vincula a la migración con el desarrollo del periodo neoliberal del capitalismo global. En este mismo orden de ideas, Miguel Urban y Gonzalo Donaire (2016, 32), basados en el contexto europeo contemporáneo, desarrollan la idea de que migrar es una actividad intrínsecamente humana. Señalan que actualmente los movimientos migratorios se desarrollan en el contexto de una crisis estructural de gobernanza de un mundo cada vez más globalizado.

4 Cuando hablamos de 'securitización' nos referimos al proceso mediante el cual los Estados aplican políticas de seguridad para combatir y prevenir al crimen organizado, pero que finalmente tiene implicaciones en los flujos migratorios (Armijo Campo 2011, 5-10).

5 Proponemos entender la violencia sistémica a partir del planteamiento de Slavoj Žižek: "Las consecuencias a menudo catastróficas del funcionamiento homogéneo de nuestros sistemas económico y político" (Žižek 2013, 10).

Fotografías 1 y 2. Negocios en Tapachula



Fuente: elaboración propia.

no a las prácticas migratorias en la ciudad fronteriza de Tapachula (Chiapas, México). Así, la migración y sus procesos laborales de producción y consumo se desarrollan territorialmente más allá de las fronteras nacionales, en espacios transnacionales (Velasco 2016). Dichos espacios son regulados mediante políticas de criminalización al migrante en pos de una securitización estatal de corte multinacional que recae tanto en políticas basadas en un celoso control fronterizo, así como en la contención de las migraciones. Como ejemplo de este tipo de políticas podemos citar la Iniciativa Mérida,⁶ el Programa Frontera Sur,⁷

6 Es un acuerdo entre México y Estados Unidos firmado desde 2008, cuyo punto central es combatir la violencia ocasionada por el tráfico de drogas y brindar apoyo a las instituciones de seguridad.

7 El Programa Frontera Sur es un acuerdo entre México y Guatemala que tiene como objetivo proteger y salvaguardar

el Acuerdo Frontera Inteligente⁸ y la Operación Guardián,⁹ entre otras.

Por tanto, es posible observar en los procesos migratorios la articulación de diversas formas de control social estatal y de una política común entre los Estados centroamericanos, el Estado mexicano y el Estado norteamericano. Dichas formas de control no están siempre diferenciadas de las prácticas de grupos criminales, esto es, de la administración de “ilegalismos” o criminalización de ciertas prácticas y dinámicas migratorias.

De esta manera, las prácticas migratorias son “toleradas” por un Estado que es permisivo ante la presencia de los migrantes y del desarrollo de sus prácticas y dinámicas. En este sentido, debemos entender los “ilegalismos” como aquellos vacíos legales donde existe la no aplicación de la regla, la inobservancia, los innumerables edictos y ordenanzas que son una condición del funcionamiento político y económico de la sociedad. Son privilegios concedidos a los individuos y a las comunidades. Los “ilegalismos” están ligados a condiciones de existencia y, por ende, a un factor perpetuo de aumento a la criminalidad (Foucault 2008, 76). La ley que los ilegaliza siempre puede ser aplicada.

En el caso de la migración ilegalizada que se desenvuelve en el seno de una globalización económica neoliberal, es importante señalar que los circuitos migratorios son administra-

los derechos humanos de los migrantes, así como ordenar los cruces internacionales, para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región.

8 Es un acuerdo entre México y Estados Unidos que se plantea garantizar la seguridad fronteriza mediante el combate al tráfico de personas, drogas y armas, con el objetivo de acelerar el flujo comercial y de individuos.

9 La Operación Guardián es una política norteamericana implementada desde 1994, que consiste en dotar de alta tecnología a la frontera Tijuana-San Diego, lo que ha forzado a los migrantes a buscar cruces más peligrosos.

dos mediante dichos “ilegalismos”, pues esos usos legales son los espacios que posibilitan el accionar de un sistema económico y de poder, en el cual mafias y pandillas actúan con complicidad e indiferencia. Ante este ejercicio de múltiples violencias, el Estado realiza acciones puntuales u omisiones. Esta forma de administrar la violencia consiste en un sistema caracterizado por la acumulación de capital, en detrimento de los derechos humanos de las personas migrantes, sus familias y comunidades (Zaffaroni 1993; Russo 2001).

Así mismo, cuando los migrantes logran su objetivo de transitar fronteras y territorios, se insertan en mercados laborales que activan la economía de las localidades, países de origen, tránsito y destino. Sin embargo, las condiciones de precariedad laboral siguen vulnerándolos, puesto que ejercen su trabajo en el contexto de un discurso jurídico hegemónico que los ilegaliza. Las detenciones arbitrarias, redadas y demás ejercicios del poder por parte de las autoridades del Estado se encuentran enmarcadas en criterios que anulan a las personas en pos de la seguridad y en detrimento de la condición humana. Es en este sentido en el que sostenemos que las diferentes formas y usos de la violencia deben ser entendidas como formas del poder que imposibilitan el ejercicio de los derechos de las personas migrantes.

En los procesos migratorios, la violencia y sus consecuencias también suponen un ejercicio ideológico, discursivo y práctico, dirigido a la justificación y no al ocultamiento de la violencia hacia la persona que migra. Esto se hace palpable en las experiencias de vida de los migrantes, sus comunidades y sus familias.

Destacamos la importancia que tiene el Estado como entidad de poder político, poniendo énfasis en su papel clave en las formas de organización y administración de la movili-

dad humana. Acorde con este planteamiento, citamos la tesis de Max Weber en la que faculta al Estado con el monopolio legítimo de la violencia. “El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio –el “territorio” es esencial en la definición– reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima” (Weber 1993, 43-44).

El planteamiento de Weber¹⁰ respecto al Estado se puede observar en el ejercicio de la violencia como medio de control y dominación social en la región. Mediante el uso de “ilegalismos” y funciones declaradas, el Estado mantiene un orden que privilegia una economía neoliberal. Así, los migrantes se encuentran como uno de los grupos vulnerados y sobre los cuales recae el ejercicio de múltiples violencias. Esto da cabida a un orden político, jurídico, económico, social y cultural que les niega a los migrantes el reconocimiento de su persona y por ende de sus derechos, utilizándolos como elementos desechables del gran engranaje del sistema global, pues las fronteras están desbordadas por los flujos humanos.

Si bien es verdad que dicho desborde de las fronteras parece estar fuera del control del Estado, sostenemos que esto es consecuencia de las formas mediante las cuales se administran los flujos migratorios. Con ello nos referimos a que el Estado es un actor central en la administración de las prácticas migratorias. Por tanto, señalamos que la ilegalización de cierta migración se encuentra sistémicamente organizada en los ordenamientos normativos de

10 La principal idea de presentar la tesis weberiana respecto al Estado y al monopolio legítimo de la violencia, la cual fue una de las bases del Estado moderno, es señalar que el Estado contemporáneo ha perdido las bases de su legitimidad y se ha convertido en un ente autoritario que administra la violencia. En el caso de la migración, esto ha derivado en la violación de derechos humanos.

los Estados. En especial, en los ordenamientos jurídicos, los cuales ilegalizan los procesos de migración y excluyen a las configuraciones socioculturales más vulnerables, quienes se ven forzados a migrar en estas condiciones ilegalizadas. La migración, entonces, puede ser concebida como un proceso que implica el ejercicio de cierta violencia sistémica que tiene consecuencias concretas.

Dichas consecuencias se manifiestan tanto en quienes migran como en sus familias y comunidades. Nos referimos a violencias física, sexual, psicológica y emocional, que se concretan en experiencias como violaciones sexuales, secuestros, extorsiones, desapariciones, entre muchas otras, consecuencia directa de la forma en la cual se administran los flujos migratorios desde el Estado.

Así, por ejemplo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH), en el Informe Especial sobre Casos de Secuestros de Migrantes, en el que recopila 25 testimonios de migrantes que fueron secuestrados, afirma:

Las autoridades, con excepción de las que han participado en el rescate de migrantes secuestrados, siguen siendo omisas respecto de su obligación de brindar seguridad pública y acceso a la justicia. En general, han permanecido estáticas frente a la tragedia que representa el secuestro de miles de migrantes en México (CNDH 2009, 11).

En este sentido, es indispensable abordar desde una perspectiva crítica los mecanismos estatales dirigidos a la gestión y administración de los grupos migrantes. Mecanismos a través de los cuales se ejercen diversas formas de violencia, en las que participan tanto agentes estatales como estructuras criminales, sin que estos siempre se puedan distinguir claramente.

De esta manera, hacemos énfasis en que las estructuras del Estado, tanto en acción como en omisión, son responsables del ejercicio de las violencias dirigidas hacia las personas migrantes. El análisis de dichas estructuras nos permite examinar antropológicamente los sentidos y significados de quienes migran en las condiciones expuestas.

Acorde con esta manera de entender los procesos de movilidad humana y entendiendo el rol central del Estado, situamos esta reflexión en los lugares donde se desarrollan las prácticas migratorias, es decir, en espacios antagónicos a los procesos hegemónicos de la globalización económica neoliberal, pues la migración ilegalizada se ubica en los peldaños más bajos del sistema económico global contemporáneo. Por tanto, sostenemos que el Estado, en su versión neoliberal, ha tenido como criterio la administración de la ilegalidad de las migraciones, la cual articula múltiples dimensiones de violencia que se viven como consecuencia de las formas y los medios con los cuales se administra el tema migratorio.

Planteamos una óptica crítica que cuestiona las formas de dominación social bajo las cuales se gobierna a las sociedades, lo cual consideramos un elemento clave para comprender las formas de violencia que vivimos actualmente, en nuestros propios entornos, así como en el de los grupos, personas y sectores sociales que han sido y siguen siendo sometidos a formas de desigualdad, violencia e injusticia desde los ordenamientos hegemónicos del Estado, aun cuando cada dinámica social tenga sus especificidades socio históricas. De esta manera, analizamos al Estado a partir de las realidades que emergen en contextos de violencia y que muestran cómo el modelo de Estado-nación ha traído consigo el desarrollo de formas y procesos de violencia

social. Históricamente en América Latina se han afianzado los intereses de grupos hegemónicos empresariales y militares, una esfera de poder que imposibilita una vida democrática. Una de estas realidades emergentes se expresa en las consecuencias de la violencia con la cual se administran las migraciones.

Proponemos que el Estado neoliberal produce, reproduce y administra la violencia a fin de sostener una dominación que marca la pauta en las lógicas de reproducción del capital. Ello denota que los intereses del Estado quedan apartados de la inclusión social, la garantía de derechos y de una sociedad incluyente, equitativa y sustentable. Una de las pruebas sobre esta forma de entender al poder político es la migración ilegalizada.

Esta forma de entender al Estado nos acerca a indagar sobre la relación entre poder estatal y violencia, con la intención de mostrar cómo dichas prácticas siguen vigentes en una modernidad tardía, heredera de una ilustración que simultáneamente continúa ejerciendo violencias, negando derechos y enmarcándose como el sostén de la desigualdad social. Devalle argumenta que “la violencia (...) se ejerce en acciones desarrolladas por los sectores dominantes de una sociedad, por sectores que respaldan las ideologías exclusivistas y racistas, y por el Estado sobre sectores de la población que se consideran ‘subordinados’ o por subordinar y controlar” (Devalle 2000, 15).

Entender al Estado desde la esencia de sus estructuras de dominación nos introduce en las lógicas de violencia que se han dado y se siguen dando actualmente. Señalamos que esta es una concepción con la que proponemos analizar los saberes instituidos respecto al Estado, en referencia a las teorías que legitiman la necesidad de su existencia sin dar cuenta de los costos sociales y humanos que implica y

ha implicado. Por otra parte, esto nos permite entender la violencia que se ejerce en contra de grupos y sectores que representan la diferencia, la amenaza, el enemigo, todas concepciones e ideologías construidas desde el poder.

Nuestro propósito es pensar al Estado –y su relación con formas de violencia como la exclusión, el exterminio y el control– a partir de la negación de derechos, el uso de la fuerza, la coerción y las tecnologías del poder sobre personas que, desde la hegemonía, han sido concebidas como imprescindibles en la reproducción del sistema.

Ashys Nandy plantea que “desde el principio el Estado-nación, término cortés para la homogeneización cultural e ideológica de la población de un país, llegó a ser uno de los objetivos explícitos o implícitos del Estado moderno” (Nandy 2011, 19). Acorde con el planteamiento de este autor, podemos dar cuenta de cómo se devela la configuración histórica, social y humana que nos remite al Estado como ente superior y organizador de la sociedad. Por tanto, el señalamiento del autor respecto a la homogeneización que implica el principio del Estado-nación nos señala un gran problema: la concepción de la diferencia en términos de cultura, etnia, género, religión, identidad y clase social, lo que conlleva a reflexionar en cuanto a los ordenamientos que se dan desde el Estado con miras al orden social.

Llegados a este punto, subrayamos que la violencia desde el Estado ha producido el ejercicio de violaciones sistemáticas de los derechos de poblaciones, grupos, sectores e individuos que tienen un lugar marginal dentro de la cosmovisión hegemónica estatal. De acuerdo con ello, sugerimos una reflexión del monopolio “legítimo” de la violencia del Estado, así como de su hegemonía, con la finalidad de analizar críticamente una realidad situada desde los lugares de los actores no hegemónicos de la sociedad.

Indiscutiblemente no estamos hablando de una novedad respecto de la violencia y su ejercicio desde el Estado. No obstante, presentamos un esfuerzo por develar la temática y deconstruir conceptos diseñados desde el poder, valiéndonos de un punto de vista crítico, que profundice el análisis de las realidades alternas a los discursos oficiales. Para ello, nos posicionamos en las consecuencias de administrar la migración mediante la violencia.

La violencia hacia los migrantes en su tránsito por México

En los procesos de movilidad en la región, la violencia es el criterio desde el cual el Estado administra a los flujos migratorios. Lo muestra la Masacre de San Fernando (Tamaulipas, México) el día 24 de agosto de 2010, en la que 72 migrantes perdieron la vida a manos del crimen organizado.¹¹ Este caso dio a conocer a nivel global la complicidad del Estado por omisión. Por otro lado, es importante señalar que en los diferentes nodos de la ruta migrante podemos encontrar diferentes narrativas que nos hablan de las múltiples violencias vividas en la migración ilegalizada.

Compartimos tres testimonios¹² que fueron recabados en trabajo de campo, con migrantes que se encontraban en el albergue Jesús El Buen Pastor del Pobre y del Migrante, en Tapachula, Chiapas. Estos testimonios tienen por objeto mostrar, a partir de la experiencia de personas migrantes, el ejercicio

de violencia mediante el cual se administra la migración. Es importante considerar que el ejercicio antropológico, y en específico la observación participante, es un método para obtener datos que permite dar sentido a las prácticas, expresiones y acciones de los actores. Por tanto, estos testimonios se integran a la propuesta del presente artículo, que visibiliza la violencia mediante la cual se administran las migraciones en la región.

Magali, una migrante hondureña que en enero de 2013 se encontraba en el albergue, comparte la siguiente experiencia.

La razón por la que hui de El Salvador es porque yo en 2011 estaba estudiando, y tenía una amiga y compañera de estudio. Entonces, a ella le gustaba andar mucho con pandilleros porque era fanática a las pandillas. Yo a ella la aconsejaba que se alejara de eso y a ella le entusiasmaba eso de las pandillas. Hubo un tiempo en que ella ya no era la misma de antes, se le veía la tristeza y yo le decía que qué le pasaba. Ella me decía nada, Magali, nada. No, dígame qué le pasa. Ella no me dijo. Yo la vi golpeada una vez y le dije ¿qué le pasó? Nada, Magali, me pasó un rollo y me golpearon. Ya a los días ella me dijo que ellos la habían golpeado, los mareros.

Un día miércoles de la semana que venía ya empezó la desaparición. El día miércoles fue que ella desapareció y un día jueves la encontraron. La encontraron ya muerta a ella y a otra y la torturaron, tenía los huesitos quebrados, acá en esto de acá de la frente, así, con un picahielos le habían hecho demasiado... Quizá como para sacarle torturándola, como para sacarle quién más sabía que ellos habían hecho eso [un asesinato]. Entonces, de aquí todo esto quebrado, fracturadito todo esto. A ella la violaron, la violaron bastante.¹³

11 Este hecho es considerado una de las violaciones más graves a los derechos humanos de personas migrantes en su tránsito por México (artículo 19).

12 Los nombres de las personas que dieron su testimonio fueron cambiados, con el objetivo de preservar su seguridad, dados los contextos de riesgo en los cuales se desenvuelven sus prácticas migratorias.

13 Magali, testimonio recabado en enero de 2013, en el albergue Jesús El Buen Pastor del Pobre y del Migrante, en Tapachula (Chiapas, México).

Leonardo, un migrante guatemalteco que también se encontraba en el albergue en enero de 2013, cuenta:

Le dije a mi patrón: muchas gracias, yo me voy a ir. Soltó la lágrima porque se encariñó conmigo. Cuando yo llegué a la frontera, llevaba mis trece mil pesos, porque se gana bonito, iba a tirar doce mil para el salto.

— ¿En dónde?

Ahí en Monterrey, para irme para Laredo o Reynosa. Entonces, cuando yo estaba en la estación del tren, le hice así al maquinista y me dijo: no, yo voy para Saltillo, atrás viene el de Nuevo Laredo. Cuando se fue el de Saltillo, ya estaba la última cola y ahí estaba la migración. Yo me despabilo a correr y correr. Se me pegó un gordo un buen tramo, pero yo iba tirándole todas las piedras y me le desvié, me di la vuelta, me metí debajo de un camión, se pasó de largo. Iba como de aquí a la pared cuando le dicen: ¡aquí está!, la misma gente, pensando que yo era ladrón. Cuando me sale la migra, la municipal, la federal iban tres marinos con los federales marinos de la marina. Me dijo el de migración: ¡salte! [sal] y yo le dije ¡yo no me salgo! Cuando llega el de la marina, dice: salte por las buenas o te saco. ¡Ahorita voy, jefe!, le dije, pues sí, los de la marina son otro pedo. No, hombre, pero esos cuando andan así, ahí en Monterrey te dan pa' bajo, así te lo digo, discúlpame que te lo diga. Por eso no hay que comentar nada en este camino, ni a un inmigrante porque un marino se porte mal o un wacho.¹⁴ En Laredo saben que andas así y te matan. Yo iba pa' Laredo y me cayó la migración, bueno, me agarraron. [Ni] ellos ni los municipales tienen derecho de esposarlo a uno y me esposaron. Yo me quería morir y le dije al jefe, casi llorando: jefe, quítame esto. Me metieron, me quitaron las esposas, se siente gacho.

¹⁴ Esta expresión se refiere a militares.

Llegó y me preguntó que para dónde iba, yo no le respondí y me salió con el arma. Le dije: compa, deme permiso, yo ahorita voy de emergencia. Mire, aquí tengo el papel de derechos humanos [le enseñé el papel de derechos humanos que a mí me han dado].

Como te dije, pues los municipales no tenían derecho, denuncié, y ahorita voy a pelear mi caso a Monterrey, derechos humanos me va a ayudar. Me robaron mi dinero, los polis me robaron doce mil pesos, los hijos de la chingada. Esos doce mil pesos eran para el salto, como le dije a los policías, yo respeto su uniforme, les dije, pero cuando están fuera, ya quisieran tener ese dinero. Te crees muy machín, me dijeron. Respeto su uniforme, pero la mierda que está adentro no vale la pena, si usted fuera a mi país, otro pedo. En mi país, les dije... Me mandaron a Saltillo. Ahí conocí a unos venezolanos, también estaban algo humillados, porque hasta droga les habían metido. Decían que se iban a regresar a Venezuela.

Es la primera vez que migro y me sudó el culo, así te lo digo y el policía me quiso humillar. Entonces, le dije: deme permiso porque voy a derechos humanos, aquí llevo la hoja. Se me quedó viendo... Tengo que quedarme ocho meses para trabajar y juntar para subir. Cuando no tengo para comer, solo me aprieto la panza. Como dice el dicho, Dios le da muelas al que no tiene quijadas.

— ¿Y vas a seguir con tu caso de derechos humanos?

Sí, yo a eso voy, doce mil pesos no los voy a dejar tirados. Me tuvieron quince días preso en migración, me tiraron al distrito, me tiraron de Monterrey y de ahí a Saltillo, de Saltillo me tiraron al distrito, del distrito me tiraron a Tapachula y me volví a ir para arriba, en Monterrey, Nuevo León... Están bien bonitos todos los lugares.

— ¡Suerte!, échale ganas.

Gracias, yo como le dije ahí dando la tarjeta de los de derechos humanos, porque a mí no me dejaban ni una visita. Cuando

se fue el primer viaje, yo le dije a un camarada: tírame esquina ahí, habla a derechos humanos y avisa que yo estoy aquí. A mí no me daban llamadas, compa, a mí nada, no me dejaban hablar con las autoridades, no me daban llamadas. Cuando llegó derechos humanos, me dejaron salir.¹⁵

Liliana, una migrante hondureña que sufrió una violación sexual en Chiapas, comparte su experiencia.

Mira cómo me fue, sufrí la agresión de los migrantes, pasé todo lo que pasa un inmigrante. Ser mujer significa mucho peligro. Las mujeres corremos más riesgo que los hombres, en primera a que nos violen, a que nos maten, a que nos hagan de todo porque somos mujeres, prácticamente, si nos agarra uno, dos, tres, cuatro, cinco hombres... Eso siempre va a suceder.

En Guatemala nos fue bien, ahí no tuvimos ningún problema, nada, ninguna agresión. Si le preguntábamos a alguna persona, todos nos ayudaban, nos correspondían. Pero ya cuando llegamos a México todas las personas se nos quedaban viendo. A algunas les preguntábamos y nos decían que no sabían. Les preguntábamos en dónde (sic) salían las combis y nos respondían mal o se quedaban callados, etc.

A los migrantes los miran de menos, a todos... no porque somos de Honduras, no porque somos de El Salvador, de donde sea. A todos nos miran mal porque da la casualidad de que, para poder llegar a Estados Unidos, tenemos que pasar por este país. Este país es muy grande y para llegar a los Estados tenemos que pasar muchas cosas, pero todo está en México. Aquí hay maras, aquí hay zetas, aquí hay de todo, no podemos pasar así. Por donde nos vayamos, siempre nos va a pasar algo malo a los

inmigrantes, porque nos vamos por el tren. A algunos dicen que los tiran, a otros los agarra el tren, les vuela el pie, la mano, lo que sea. Digamos que todos corremos peligro en todos lados. Aunque vayamos en el tren, siempre salen los zetas, salen los mareros en todos lados... Digamos que todo el peligro es en México.¹⁶

El propósito de incluir estas reflexiones testimoniales es relacionarlas con la forma crítica de entender las lógicas de poder que hemos propuesto y que giran en torno a pensar y entender la administración de la migración desde la violencia. Estos testimonios muestran las experiencias que se viven en los espacios antagónicos del poder, en este caso, en el marco de una migración ilegalizada. Las consecuencias de esta son parte de la realidad del mundo contemporáneo. El Estado, como entidad de poder político, posibilita el proyecto de una globalización de corte neoliberal en la que los migrantes fungen como elementos desechables. Es un criterio de poder necropolítico en el que sus vidas son imprescindibles para la reproducción del sistema (Reguillo 2015; Mbembe 2011).

Subrayamos que los motivos y las circunstancias por los cuales los migrantes transitan por dicha región son diversos y presentan particularidades en cada caso. Sin embargo, en sus narrativas encontramos un denominador común: el ejercicio de múltiples violencias. En ese ejercicio es que el Estado se encuentra relacionado, ya sea por acción, omisión o por complicidad con las formas de violencias vividas en este terreno.

Podemos sugerir que se piense la ilegalización de la migración como una violencia de Estado, puesto que despoja a los migrantes

15 Leonardo, testimonio recabado en enero de 2013, en el albergue Jesús El Buen Pastor del Pobre y del Migrante, en Tapachula (Chiapas, México).

16 Liliana, testimonio recabado en julio de 2013, en el albergue Jesús El Buen Pastor del Pobre y del Migrante, en Tapachula (Chiapas, México).

de sus derechos y de su condición humana, vulnerándolos y violentándolos. Señalamos que en las narrativas de la experiencia migratoria de los circuitos migratorios que atraviesan México, con destino a Estados Unidos, nos encontramos con formas de sufrimiento producto de un sistema hegemónico de poder político que ha colocado a esa población en condiciones de vulnerabilidad.

Migrar con dignidad

Por todo lo anterior, proponemos pensar en la posibilidad de migrar con dignidad. Entendemos la dignidad humana como lo señalan Menke y Pollman: “El concepto de dignidad se refiere a algo así como un mínimo humano, del cual una persona debe poder participar si es que realmente quiere tener una vida humanamente digna” (Menke y Pollman 2010, 152). Es importante entender que, en lo que respecta al contexto migratorio contemporáneo, las lógicas de dominación y violencia que imperan en los ordenamientos políticos, económicos y sociales son contrarias a la dignidad humana. El clima de violencia, y todo lo que este desencadena en la migración, ha traído consigo la muerte y sufrimiento de personas que se han involucrado en las dinámicas migratorias debido a la condición de ilegalidad de dichos procesos. Esto se puede constatar en el análisis de la experiencia y en el discurso de migrantes, familias y comunidades involucradas en la migración.

Nuestro planteamiento va enfocado a entender cómo se concibe la idea de dignidad humana en los ordenamientos y las dinámicas sociales y cotidianas. La discusión referente a la dignidad humana ha girado en torno a las formas bajo las cuales las personas acceden a dicho

precepto, “pues según se entienda la dignidad como una dote, un potencial, una capacidad o una prestación, la identificación del círculo de destinatarios de la dignidad humana será distinta desde el principio” (Menke y Pollman 2010, 150-151). En este orden de ideas y relacionando la violencia y sus consecuencias, entendidas como oposición a la concepción de dignidad humana, nos damos a la tarea de proponer la dignidad humana como una forma de reivindicar al ser humano en un sistema que ha priorizado la reproducción del capital económico.

Al revisar la dimensión jurídica de la migración ilegalizada, en lo que respecta al Estado mexicano, es importante señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo primero señala:

Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.¹⁷

17 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF. 14/07/2018.

Así mismo, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990 y ratificada por México el 8 de marzo de 1999, en su artículo 16 menciona: “Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones”.¹⁸

Por un lado, están las experiencias migratorias que hablan de cómo el Estado administra la ilegalidad de las migraciones. Por otro lado, se presentan las formas jurídicas que enuncian las maneras en las que el Estado debiera conducirse, bajo los marcos legales. Ambos canales viajan como líneas paralelas que nunca se interceptan, pues la violencia es la realidad de los trayectos migratorios, que se plantea en la vida de los migrantes. Dicha contradicción nos muestra cómo el Estado administra la violencia en las migraciones.

Por otra parte, los asuntos migratorios involucran a un sector social que ha vivido las consecuencias de diversas formas y manifestaciones de violencia, lo cual va en detrimento de la dignidad humana. Nos encontramos ante un sistema que, para su reproducción, violenta, segrega y despoja a las personas de su dignidad. Herrera plantea la necesidad de “la perspectiva de las clases oprimidas, de los excluidos y de las luchas por construir espa-

cios donde esa visión de la dignidad encuentre marcos de transparencia y de responsabilidad social que tengan efectividad real” (Herrera 2008, 129-130).

De esta manera, señalamos que el problema migratorio no uno de fronteras ni policías, sino que está relacionado con las condiciones estructurales de marginación y pobreza que obligan a las personas a buscar en la migración ilegalizada los recursos para poder tener una forma digna de vivir. Se entiende que el Estado es la entidad que gobierna, administra y regula la vida, los territorios y las fronteras. Por lo tanto, tener claridad en torno a esta entidad de poder es clave para poder sugerir un posicionamiento respecto a cómo han sido administradas las migraciones y sus implicaciones en lo que respecta a una reivindicación de la dignidad humana a partir de los criterios que regulan a las entidades de poder.

Sugerimos concebir el problema migratorio desde su dimensión humana, señalando cómo las personas migrantes ha sido el chivo expiatorio para justificar la incapacidad política para resolver los problemas derivados de un sistema político y económico que tiene como base la exclusión social de personas y, por ende, la vulneración de sus derechos.

Colocamos en el centro del debate de la migración ilegalizada a la dignidad humana, en su dimensión política y desde una perspectiva de derechos humanos, entendida no como una posesión, ni como un hecho dado y consumado, sino como una lucha que reivindique al migrante. De este modo, es preciso plantearnos interrogantes que cuestionen las formas bajo las cuales se están administrando las migraciones, haciendo explícitas las formas de violencia que implica migrar en condiciones de ilegalidad, impuestas por los ordenamientos estatales. Invitamos a reflexionar con miras a plantear nue-

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf.

18 Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. 1990. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D21.pdf>.

vos ordenamientos que posibiliten la dignidad humana de las personas migrantes, sus familias, comunidades, así como de los pueblos que peregrinan por el mundo en busca de mejores condiciones de vida.

Bibliografía

- Armijo Campo, Natalia, ed. 2011. *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. México D.F.: CASEDE.
- Artículo 19. 2017. “San Fernando: 7 años sin verdad en la masacre de 72 migrantes”. 23 de agosto, <https://articulo19.org/san-fernando-7-anos-sin-verdad-en-la-masacre-de-72-migrantes/>
- Canterbury, Dennis C. 2012. “Impacto de la migración en el desarrollo bajo el capitalismo neoliberal”. En *Desarrollo desigual y migración forzada*, coordinado por Raúl Delgado Wise y Humberto Márquez Covarrubias, 109-139. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos). 2009. *Bienvenidos al infierno del secuestro. Testimonios de migrantes*. México D.F.: CNDH.
- Devalle, Susana B.C. 2000. “Violencia: estigma de nuestro siglo”. En *Poder y cultura de la violencia*, editado por Susana B.C Devalle, 15-31. México: El Colegio de México.
- Foucault, Michel. 2008. *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI Editores.
- Herrera Flores, Joaquín. 2008. *La reinvencción de los derechos humanos*. Sevilla: Atrapasueños.
- Kaldor, Mary. 2011. *El poder y la fuerza. La seguridad de la población civil en un mundo global*. México: Ensayos Tusquets Editores.
- Mbembe, Achille. 2011. *Necropolítica. Seguido de Sobre el gobierno privado indirecto*. España: Melusina.
- Menke, Christoph y Arnd Pollmann. 2010. *Filosofía de los derechos humanos*. Barcelona: Herder Editorial.
- Nandy, Ashis. 2011. *Imágenes del Estado. Cultura, violencia y desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Reguillo, Susana. 2015. “La turbulencia en el paisaje: de jóvenes, necropolítica”. En *Juvenicidio, Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España*, coordinado por José Manuel Valenzuela, 59-77. Barcelona: Biblioteca de Infancia y Juventud.
- Russo, Eduardo Angel. 2001. *Derechos humanos y garantías. El derecho al mañana*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Urbán, Miguel y Gonzalo Donaire. 2016. *Disparen a los refugiados. La construcción de la Europa fortaleza*. Barcelona: Icaria.
- Velasco, Juan Carlos. 2016. *El azar de las fronteras. Políticas migratorias, ciudadanía y justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vicente, Mariola. 2015. “Tul’ ch’ ao’ pajte’: Etnografía de la política local y regional en los tiempos del posconflicto guatemalteco”. En *Dinosaurio reloaded. Violencias actuales en Guatemala*, coordinado por Manuela Camus, Santiago Bastos y Julián López, 177-194. Guatemala: FLACSO Guatemala / Fundación Constelación.
- Weber, Max. 1993. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl. 1993. *Muertes anunciadas*. Bogotá: Temis, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Zizek, Slavoj. 2013. *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*. Barcelona: Austral.

Miradas desde el sur de México sobre seguridad y frontera

*Gazes from southern Mexico
on security and border*

*Olhares do sul do México sobre
segurança e fronteira*

Diego Noel Ramos Rojas,¹ Enrique Coraza de los Santos²
y Santiago Martínez Junco³

Fecha de envío: 27 de agosto de 2018

Fecha de aceptación: 25 de octubre de 2018

Resumen

La llamada “frontera sur de México” representa un fenómeno multivariable y poliédrico, que encarna una complejidad por su carácter de región transfronteriza, a la vez que conforma uno de los corredores de movilidad humana más importantes del mundo. En este artículo presentamos un estudio sobre esta realidad a partir de dos acercamientos complementarios. En primer lugar, comprende un estudio conceptual, teórico y contextual sobre lo que representa ese espacio en diferentes escalas, desde la regional hasta la global. En segundo lugar, un estudio micro sobre las percepciones de las personas que viven la frontera, a partir de testimonios recogidos en las ciudades situadas en las orillas del río Suchiate (límite entre México y Guatemala).

Palabras clave: Guatemala; frontera; México; movilidad humana; seguridad nacional

Abstract

The well-known "southern border of Mexico" represents a multivariable and multifaceted phenomenon that embodies a complexity due to its cross-border region characteristic. It is worldwide identified as one of the most important human corridors. In this article we present a study about this situation from two complementary approaches. In one hand, we performed a conceptual, theoretical and contextual study about what this space represents, in different scales, from regional to global perspective. On the other hand, we present a micro study that approaches the perceptions of people who live at the border region, with testimonies collected in the cities located along the Suchiate riverside (border between Mexico and Guatemala).

1 Universidad de Guadalajara, México, diego23ramos@gmail.com

2 El Colegio de la Frontera Sur, México, ecoraza@mail.ecosur.mx

3 Universidad Autónoma de Chiapas, México, santiago.martinez@unach.mx

Key words: border; Guatemala; human mobility; Mexico; national security

Resumo

A chamada "fronteira sul do México" representa um fenômeno multivariado e multifacetado que incorpora uma complexidade devido à sua natureza transfronteiriça e, ao mesmo tempo, constitui um dos corredores mais importantes da mobilidade humana em todo o mundo. Neste artigo apresentamos um estudo sobre essa realidade a partir de duas abordagens complementares. Por um lado, um estudo conceitual, teórico e contextual do que este espaço representa em diferentes escalas, do regional ao global. Por outro lado, um microestudo que aborda as percepções das pessoas que vivem da fronteira a partir de testemunhos coletados nas cidades que estão às margens do rio Suchiate (fronteira entre o México e a Guatemala).

Palavras chave: Guatemala; fronteira; México; mobilidade humana; segurança nacional

Introducción

Las fronteras pueden ser observadas como una realidad política, social y cultural, pero también a partir de las iconografías elaboradas para representar y fijar en el inconsciente colectivo las delimitaciones entre el "nosotros" y el "otros" (los diferentes, los extranjeros). Estas iconografías, definidas como discursos ideológico-territoriales (Arriaga 2013) se evidencian en los mapas, en los puestos de frontera, en la cartelería vial y urbana y en los símbolos que identifican a los países, como las banderas. También son una realidad histórica y, por tanto, dinámica, en múltiples procesos de resignificación permanente, repleta de cotidianidades. Estas últimas son, en muchos casos, resultado de interrelaciones de larga du-

ración, que discuten y cuestionan la idea del límite como separación.

La construcción y consolidación de los límites en México, en parte, es similar a lo ocurrido en otros países de América Latina: momentos históricos fundantes de las delimitaciones como realidad y como memoria han dejado huella hasta el presente. Si nos remitimos al espacio concreto donde fijamos nuestra mirada (el Soconusco y su espacio limítrofe con Guatemala, que cubre desde el Volcán Tacaná hasta el río Suchiate y su desembocadura al mar) podemos encontrar algunos elementos que evidencian la generalidad de la construcción de las fronteras de México, e incluso de América Latina.

La idea de región fronteriza manifiesta las diversas formas de compartimentar los territorios político-administrativos, o las diferentes miradas sobre un mismo espacio, de acuerdo con los elementos que colocamos dentro de las categorías. Como afirma Fábregas (1998, 5), "es recipiente de procesos cuya cotidianidad se expresa en la conciencia de la gente al identificarse como perteneciente a un ámbito regional determinado". El autor reconoce que todo espacio físico cultural es heterogéneo, múltiple y diverso; por tanto, las fronteras definen a un territorio pluri regional. Percibidas como espacios geopolíticos, siempre han sido lugares de tensiones y de disputas. Los límites mexicanos, tanto los colindantes con Estados Unidos como con Guatemala, no han sido la excepción.

Desde los sexenios presidenciales de López Portillo y De La Madrid, la presencia de las Fuerzas Armadas en operativos asociados con la seguridad pública se hizo notar. Por ejemplo, en los programas antinarcóticos y como consecuencia de las repercusiones que estaban teniendo en México los conflictos armados de

Centroamérica, sobre todo el guatemalteco, en la década de los años 80 del siglo XX (Sandoval 2000). En esa ocasión, se estableció una presencia militar de mayor entidad y fuerza en la frontera sur. Se les dio a los mandos militares una voz más influyente en cuestiones de política exterior (Sandoval 2000).

La llegada a México de indígenas mayas como desplazados forzados guatemaltecos, y de exiliados de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, consecuencia de conflictos armados y guerras civiles que asolaban el istmo latinoamericano, fue considerada una amenaza para la seguridad nacional tanto de México como de Estados Unidos (Castillo y Toussaint 2015). A esta de por sí compleja situación se añadió, el 1 de enero de 1994, el despertar y la presencia del Movimiento Zapatista, a través del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que terminó por consolidar y mantener la presencia militar en la región, que anteriormente podía verse como puntual, coyuntural o circunstancial (Castillo y Toussaint 2015, 71).

En fechas más recientes, ya en el siglo XXI, a las evidencias del aumento de la militarización en las fronteras mexicanas (sobre todo la sur) debe sumarse la asociación a un fenómeno que, si bien no es nuevo, sí lo es en su dimensión relacional con el aumento de presencia militar: la migración. Como afirman Castillo y Toussaint, “la dinámica migratoria fronteriza entre Guatemala y Chiapas es resultado de una relación socio-histórica de larga data y sus orígenes están ligados a la conformación de la frontera México-Guatemala, al proceso de colonización de la región fronteriza y a la expansión de la economía cafetalera” (2015, 62). En este sentido, existen dos puntos de inflexión o nodales en esta escalada creciente de militarización. El primero tiene que ver con un

fenómeno global: los ataques terroristas a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. Estos dieron lugar a una fuerte asociación entre seguridad nacional y migración, con la consabida criminalización de las personas migrantes y su asociación con la figura de la “amenaza” y “el enemigo” (Vite 2006; Fortuny e Hirai 2014). El segundo momento, a escala nacional, se desarrolló a partir del año 2014, con la implementación del Programa Integral de la Frontera Sur (Correa 2014).

Un asunto importante por colocar como mirada crítica es cuestionar(nos) si estas medidas apelan a la seguridad nacional,⁴ fronteriza o humana, a partir de una pregunta que forma parte del argumento de este artículo: ¿qué implica, para la población que habita en las localidades que están a un lado y otro del límite entre México y Guatemala, pensar o expresarse sobre esta relación que establecemos entre movilidad y seguridad?

La frontera como concepto

De antemano podríamos decir que la frontera es un espacio ambiguo, ya que se expresa bajo binomios de inclusión y exclusión. Por un lado es cerrado y con limitaciones, pero por el otro es abierto al diálogo (Christian 2011, 21). Desde una lógica semiótica, a la frontera la han descrito como una realidad humana cotidiana que distingue entre fronteras físicas y simbólicas, ceñidas en límites espacio-temporales. Esta realidad puede ser traducida por sus propios signos de frontera (Christian 2011) o

⁴ Según el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional de México, esta abarca el conjunto de acciones destinadas a preservar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática, la democracia, el Estado de derecho y el orden constitucional, así como la protección frente a amenazas provenientes del exterior.

por lo menos, ofrecer una fuerte dimensión simbólica (Basail 2005, 11).

En América Latina, en el primer cuarto del pasado siglo ya se había definido lo que Arriaga (2013, 198) denomina “fronteras históricas”. Estas están dotadas de una serie de características relacionadas con su definición jurídica, con la asimilación de los conceptos de límite y frontera y con su clasificación y jerarquización por parte de los Gobiernos, de acuerdo con elementos geopolítico-militares, económicos y poblacionales, su contenido institucional, su asociación con el concepto de “seguridad”, los aspectos tecnológico-industriales y el desconocimiento de las realidades étnico-culturales.

Es en las fronteras donde el drama de las movi­lidades humanas cristaliza el contenido de las geografías desiguales. Los cambios en la territorialización muestran claramente que no hay nada “natural” en los límites políticos, aunque a menudo las características naturales hayan desempeñado cierto papel en su definición (Harvey 2000, 96). En las fronteras prevalece una fuerte división política entre la concepción de las localidades o los Estados nación y la de las regiones y colectividades. Por esta tensión y complejidad del territorio, Harvey (2000) señala que las escalas especiales/geográficas no se mantienen fijas; se redefinen, impugnan y reestructuran en cuanto a extensión y contenido. Las escalas han cambiado con el paso del tiempo y la globalización constituye un aspecto fundamental de esos cambios. No debemos olvidar que también se perpetúan por los procesos político-económicos que las sostienen, para mantener las regiones ricas en capital, aumentando su riqueza, y las regiones pobres en capital, en la precariedad y la vulnerabilidad social.

En este artículo nos remitimos a un punto específico de la frontera entre México y Gua-

temala, uno que entrelaza a las localidades de Ciudad Hidalgo, capital del municipio de Suchiate, en el Estado de Chiapas (México) y Tecún Umán, cabecera del municipio de Ayutla, en el departamento de San Marcos (Guatemala). Dicha región ha sido pensada a partir de múltiples experiencias y conceptos como la desigualdad, la (in) seguridad, el conflicto y la solidaridad.

Las múltiples dimensiones de la frontera sur

Appadurai (1996) señala que hay regiones fronterizas que ejemplifican una modernidad desbordada de flujos humanos intensos, desigualdades, relaciones de poder asimétricas, espacios desterritorializados y fluidez en los procesos de la globalización (en tanto flujo humano, simbólico y material). Las ambigüedades de las fronteras desbordadas y multidimensionales (Grimson 2003), de las que también habla Basail (2005, 13), producen eventos glociales como experiencias fronterizas que potencian los flujos globales culturales (Appadurai 1996, 33).

Espacios como la frontera entre México y Guatemala permiten dilucidar las contradicciones que permean lo nacional con lo regional, lo global con lo local, pero sobre todo, lo central con lo periférico. En ese sentido, Harvey (2000) considera medular apreciar la volatilidad y el dinamismo de las formas geográficas binacionales contemporáneas, pues se encuentran en movimiento en todas las escalas (local, regional, estatal, nacional, internacional, global). Por eso, “las diferencias geográficas son mucho más que legados históricos y geográficos” (Harvey 2000, 99).

Es necesario ir más allá de las nociones de las fronteras. Se puede articular la metáfora con el territorio objetivado y los contextos de poderío donde, por un lado, se marca lo propio y lo ajeno bajo la expresión de la soberanía como dimensión dogmática (Hernández y Campos 2015, 8), y por otro, se configura una dimensión simbólica, repleta de fluctuaciones (Grimson 2003). Ramos (2016, 24) afirma que no conviene apropiarse de un sentido único de frontera, ya que también alude a actos de visibilización de inequidades, resistencias y negociaciones ocultas o explícitas frente al poder. Entonces, se requieren nuevas metáforas para entender el sentido de las fronteras en la actualidad (Walters 2006, 151).

Analizar contextos fronterizos, tal como afirman Hernández y Campos (2015) y Benedetti (2013), posibilita tanto observar procesos socioculturales e identitarios como usar recursos simbólicos y materiales que las propias fronteras generan y reproducen, desde las prácticas sociales de los sujetos en ambos lados de la línea.

Con Grimson (2003), podemos comprender que, cuando la gente se desplaza, reescribe los significados, separa la relación entre cultura, identificación y territorio. Por consiguiente, los símbolos, los textos y los objetos se dinamizan aun cuando ya no exista movilidad alguna o se desconecte de un espacio social. Por eso, las nociones de frontera ya no se ciñen a características estáticas y monolíticas, sino que apuntan a procesos complejos y espacios dinámicos de múltiples interacciones; son móviles y cambiantes (Zapata 2012; Lozano 2007). No solo se trata de transitar y habitar las fronteras, sino de ponerlas en tela de juicio (Morales 2003).

Fábregas (2015, 70) ha sido muy enfático en cuestionar las fronteras mexicanas (norte, sur y sureste). Ha sido la norte, que colinda

con Estados Unidos, la que ha recibido mayor atención nacional; las otras dos permanecen relegadas a un imaginario regional. Es en los límites de México con Estados Unidos donde se perciben los contrastes entre desarrollo/subdesarrollo o la diferencia cultural entre América Latina y América del Norte. En cambio, las fronteras entre México, Centroamérica y el Caribe resultan ser espacios de convergencias multinacionales, con ciertas similitudes en la formación de sus Estados nacionales, geopolíticamente delimitados.

Por otra parte, la frontera se ve trascendida en sus límites territoriales por lo transfronterizo, una dinámica cotidiana de encuentros y desencuentros, de negociaciones y tensiones, de idas y vueltas (Odgers 2006; Grimson 2001). Rivera (2015, 279) describe la expresión pendular (de ida y vuelta) de las movilizaciones de población en la frontera sur como una “migración transfronteriza de personas cuya finalidad es trabajar o buscar empleos en algunos estados de la frontera sur, en la que se destacan los flujos procedentes de Guatemala”. Señala que la demanda está fundamentalmente en la economía finquera y de plantación, pero también la economía regional ha permitido flujos de trabajadores no agrícolas, que se insertan en actividades productivas secundarias y terciarias.

El debate de lo transfronterizo y lo fronterizo implica inferir que convierte a una región en espacio marcado por una de estas dos categorías. Tapia (2017, 75) establece que conocer esta transformación requiere la perspectiva de aquellos que habitan la frontera y un marco teórico adscrito a los estudios sobre el tema (*border studies*).⁵ Algunos sitúan la esencia de

⁵ Entre las obras pioneras de estos estudios encontramos *Borderlands/ La frontera: The new mestiza*, de Gloria Anzaldúa, en 1987 y *Culture and truth: The remarking of social analysis*, de Renato Rosaldo, en 1989.

lo transfronterizo en los vínculos institucionales, otros, en los contactos informales, los movimientos y el uso del espacio. Por lo tanto, lo que convierte a una región en espacio transfronterizo es la interacción constante derivada de las movi­lidades que la población expresa en sus cruces. No obstante, otro factor de cambio a lo transfronterizo es el repertorio de usos de la frontera como recurso.

La franja fronteriza entre México y Guatemala tiene una extensión de 956 kilómetros. Encontramos su región más dinámica, en un sentido económico y de movilidad, en el Soconusco, la parte más septentrional del Estado de Chiapas y la región occidental de Guatemala (Castillo y Toussaint 2015). Esta ofrece una pluralidad de actores y prácticas de movimientos poblacionales convertidas en un estilo de vida en el que subyace el comercio transfronterizo informal, que trasciende la frontera divisoria (frontera límite) y, por el contrario, confirma lo que Ruiz y Martínez (2015) conciben como “frontera permisiva”. El término alude a la reconfiguración permeante y dinámica del espacio cotidiano transfronterizo.

Uno de los puntos clave en dicha geografía lo constituyen las localidades de Ciudad Hidalgo, del lado mexicano, y Tecún Umán, en la orilla guatemalteca. Están divididas por el Río Suchiate. Allí se suscitan cruces cotidianos de actores y mercancías (formales e informales) que han promovido un tipo de economía local. Las dinámicas de movilidad y control han permitido observar la multiplicidad de voces que la habitan y cruzan, al mismo tiempo que la norman y transgreden (Rojas, Villanueva y Fernández 2018). Así, esta región, aunque vigilada y controlada, ha puesto de manifiesto la experticia (conocimiento del espacio y los actores) de las personas que la transitan y la representan (Ramos 2016).

Más allá de la movilidad poblacional y la seguridad nacional

Al respecto de la frontera sur mexicana, Mar­rengo (2015, 20) afirma que “el proceso de securitización de la migración comenzó” en la época de los años 80 del siglo pasado con los refugiados guatemaltecos que buscaban asilo en México”. Sin embargo, el fenómeno de las migraciones cambió tras el atentado del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York (conocido como 9/11). Monetti (2016) dice que, como repercusión de tal hecho, el Gobierno norteamericano impuso restricciones a la migración hacia Estados Unidos. El planteamiento que se presenta en este texto es coherente con la asociación entre el 9/11 y las medidas de control en las fronteras (incluyendo la frontera sur de México). De ese modo, “la resignificación y la reconfiguración de las fronteras pasaron a adquirir un lugar preponderante en la preservación de la seguridad nacional y la lucha antiterrorista” (Alba y Leite 2004, 4).

El concepto de seguridad nacional está estrechamente ligado al de securitización, entendido como “el proceso de construcción social que lleva la política a la esfera de la seguridad” (Soriano-Miras 2017, 56). Según Campesi (2012, 5), el concepto de securitización tuvo sus inicios en la *Copenhagen School of Critical Security Studies*. Fue usado para estudiar los fenómenos políticos mediados por enfoques de seguridad. La securitización implica un cambio controlado, donde una situación pasa a ser un problema de seguridad (principalmente nacional o de competencia del Estado nación), de forma independiente de su verdadera naturaleza o relevancia. Dicha acepción permite problematizar el complejo entramado de la frontera con la seguridad y el dinamismo que representan las migraciones.

Para la primera, son nuevas formas de pensarse e imaginarse. Para la segunda, un desafío para discutir la securitización, ya sea bajo la perspectiva clásica de la seguridad nacional, viendo las migraciones como amenaza, o por el contrario, enfocando la política migratoria contemporánea como “un instrumento de gestión tecnocrática de los temores y de las inseguridades” (Campesi 2012, 10).

Hasta el momento, existen dos puntos a considerar para este trabajo. El primero es que han sido pocos los estudios que han cuestionado el papel del Estado en los procesos de movilidad poblacional o en la regulación de la migración internacional. Discutirlo problematizaría aún más la relación entre la frontera sur y la seguridad, en un sentido más amplio. El segundo punto es que el escenario migratorio en la frontera sur entre México y Guatemala, a lo largo del siglo XX, respondió sobre todo a motivaciones laborales (Castillo 2017, 58). Lo anterior no le resta a la entidad chiapaneca su complejidad, al ser también territorio de inmigración, emigración, tránsito migratorio y retorno (Anguiano 2008), y un estado con tres ciclos de movilidad poblacional: interno, regional e internacional (García y Villafuerte 2014). Es también un receptor de movilidades forzadas (Coraza y Arriola 2017).

Por su parte, Marengo (2015, 24) elabora una fuerte crítica para determinar que la frontera sur de México tiene elementos peyorativos en un discurso sobre el tema migratorio (por medio de recursos lingüísticos sobre la región). Este ha sido influenciado por el Gobierno norteamericano, como actor hegemónico en dicha frontera que excede su soberanía. “Estados Unidos desdobra su frontera sur para crear una frontera externa que llega a la frontera sur de México y, al mismo tiempo, mantiene sólida su frontera interna (frontera

norte)”. El Gobierno de Estados Unidos, desde el cambio de visión en materia de seguridad nacional, a partir del 11 de septiembre de 2001, decidió incidir en las fronteras mexicanas a través de proponer normativas y construir acuerdos de cooperación con México o con los países de Centroamérica (Marengo 2015, 23).

Rioja (2015, 44) sostiene que la representación de la seguridad en la frontera sur de México ha sido construida por el sistema político manteniendo un carácter estatista, el cual, desde luego, no ha tomado en cuenta los intereses ni los imaginarios de otros actores sociales. Esto permite argumentar la necesidad de observar las representaciones y subjetividades que emanen de los actores que habitan y cruzan la frontera sur de forma cotidiana. En este sentido, la seguridad subjetiva es la reacción social hacia los actos de violencia o delictivos, los cuales mantienen cierta relación con las cifras de la seguridad objetiva; sin embargo, están tamizados por cuestiones sociales, culturales, políticas, económicas y hasta ideológicas y religiosas (Otamendi 2016, 3).

Reflexiones acerca de la metodología y la postura epistemológica

El recorrido metodológico elegido transcurre entre lo deductivo y lo inductivo, en una relación dialógica permanente entre los enfoques teóricos, los conceptos y los marcos explicativos, para ver cómo se vive a pie de calle y se materializan las categorías elegidas para el análisis. En la medida que la mirada es resultado de lo vivencial, elegimos las etnografías y la observación participante. Tenemos en cuenta tanto los referentes culturales y sociales primarios de quienes nacieron en el territorio como

el ojo de quien llega desde otras experiencias y vivencias, a enfrentar una nueva realidad, donde todo causa curiosidad y existe una necesidad de explicación, para insertarlo en los códigos de comprensión que se llevan en la mochila.

Construimos el marco teórico del presente artículo a partir de fuentes secundarias que permiten clarificar y ordenar las categorías y los conceptos, así como el esquema de análisis que orientó todo el trabajo. A ello sumamos la información acumulada en el proceso de observación participante, que constituye el capital real y simbólico de la descripción del contexto. La tercera contribución proviene de información directa de campo, obtenida a través de un breve cuestionario aplicado a personas en Ciudad Hidalgo, en la margen mexicana del río Suchiate, y en Tecún Umán, en la margen guatemalteca. Como estrategia para incluir las percepciones de la población que habita o transita el espacio fronterizo, diseñamos un instrumento cualitativo tipo cuestionario, con algunos aspectos cuantitativos. Las entrevistas las llevamos a cabo en la calle, en puntos estratégicos como los parques centrales de cada comunidad, durante los meses de junio y julio de 2018.

La muestra, aunque no es representativa desde el punto de vista cuantitativo-estadístico, sí resulta importante desde el punto de vista sociológico, como forma de tener un acercamiento a la población que habita en ambas localidades, que nos diera una primera fotografía de los sentimientos, conocimientos, actitudes y percepciones de los habitantes sobre categorías como frontera, seguridad y migración.

La aplicación del cuestionario trató de cubrir una serie de cuotas importantes, por el contacto que estas personas pudieran tener con las tres categorías incluidas en él. Realiza-

mos 30 entrevistas en Ciudad Hidalgo y otras 30 en Tecún Umán, desagregadas en cinco llanteros,⁶ cinco comerciantes formales,⁷ cinco comerciantes ambulantes/ del mercado,⁸ cinco personas de la población local, cinco tricicleros⁹ y cinco personas que pertenecen a instituciones (maestro, servidor público,¹⁰ cura, médico, enfermera).

Un dato importante, derivado de las circunstancias que se están viviendo en esta región transfronteriza en los últimos tiempos, es que encontramos con mayor frecuencia resistencias para recabar información o contestar a preguntas. Esto lo asociamos, por un lado, con la creciente relevancia de la frontera sur, que hace que aumenten la cantidad de investigadores, periodistas, estudiantes, instituciones académicas y hasta realizadores audiovisuales que se acercan a ese espacio buscando material para sus trabajos. Todos y todas acuden a las mismas personas para su labor. Por ello, estamos frente a una saturación de la demanda de información en ciertos puntos de esta frontera. Por otro lado, tenemos el aumento de la militarización de la frontera, de los controles,

6 Expresión local para referirse a quienes transportan personas y mercancías a través del río Suchiate. Lo hacen en balsas formadas por llantas de tráiler o tractor, sobre las que se coloca una parrilla de madera. Usan una pértiga para impulsarse y, cuando el río está en sus niveles más bajos, las arrastran con la fuerza de su cuerpo caminando en el agua.

7 Nos referimos al comercio establecido dentro de un local físico.

8 Personas que ofrecen sus productos diversos en la calle o en el mercado local.

9 Nombre que reciben aquellos que utilizan un triciclo que tiene como base, en algunos casos, una bicicleta y en otros, una motocicleta. Se utiliza para el traslado de personas o mercancías dentro de la ciudad o desde la ciudad hacia la orilla del río.

10 La categoría incluye desde funcionarios municipales hasta fuerzas de seguridad, de migración o de cualquier representación de los tres niveles de Gobierno: municipal, estatal o federal.

de la imagen de criminalización y amenaza que representan las movilidades y la proyección que los testimonios, tanto orales como gráficos y audiovisuales, les dan a las personas y al entorno. Esto no se considera positivo en el ámbito local. Derivado de ello, en una buena parte de los testimonios recogidos, las personas se negaron a ser grabadas y tuvimos que registrar la información en forma de notas de campo posteriores a la entrevista, sin un medio electrónico de soporte.

Otro aspecto que nos interesa señalar tiene que ver con la dirección de la mirada. Nos adscribimos a la idea de vivir, trabajar y mirar el espacio como parte de una región transfronteriza, postura que nos compromete a observar el territorio por encima de los límites y a considerar ambos lados del río. Sin embargo, teniendo en cuenta las categorías utilizadas y su connotación en el análisis, también debemos reconocer cierta inclinación hacia el espacio político administrativo mexicano, frente al guatemalteco. ¿Por qué? Si bien no podemos señalar criterios de importancia o preeminencia de un lado frente a otro, sí es cierto que, al centrarnos en la movilidad, la frontera y la securitización, estos fenómenos están cargados en el sentido sur a norte, con mayor presencia y consecuencias sobre las personas que, una vez que llegan al río Suchiate en Guatemala, comienzan su proceso de cruzarlo y adentrarse en territorio mexicano. Además, debemos explicar (sobre todo para lectores y lectoras que no conocen el entorno) las transformaciones en un territorio y una sociedad originalmente guatemalteca, la del Soconusco. Como consecuencia de procesos políticos, terminó siendo parte de México, pero aún conserva en su memoria, referentes y relaciones sociales, culturales, familiares, étnicos y económicos una fuerte identificación con el país centroamericano.

Principales hallazgos

El cuestionario, además de los temas ya referidos, recogió algunas informaciones que permiten acercamientos cuantitativos. En concordancia con nuestro objetivo, en este artículo solo desarrollaremos uno, que nos parece significativo: el referido a la nacionalidad de origen de las personas entrevistadas, así como su lugar de residencia habitual. En Tecún Umán, el 100% de las personas consultadas respondió que es del departamento de San Marcos (Guatemala) y vive en esa localidad. En cuanto a Ciudad Hidalgo, el 66% mencionó ser mexicano; el 27%, guatemalteco y el 7%, de nacionalidad hondureña. Todos viven en esa ciudad.

Estos datos refuerzan algunos de los aspectos ya señalados sobre el foco en el lado mexicano del río, donde se encuentra una mayor diversidad en cuanto al origen de quienes allí residen. Al mismo tiempo, muestran a Tecún Umán como un centro de atracción de desplazamiento desde dentro de otros departamentos (en este caso, San Marcos) hacia el límite. Estimamos que ello obedece a la mayor oportunidad de espacios laborales fuera de la actividad agrícola, predominante en Guatemala. Como elemento adicional, mencionamos que un estudio de las localidades fronterizas de Chiapas podría dar evidencias empíricas de su carácter intercultural que, como vemos por las cifras aquí, no es solo producto de la migración internacional, sino también de procesos internos.

Para las tres categorías centrales de la investigación y de este texto —migración, seguridad y frontera— se estableció una serie de subcategorías que responden a indicadores aportados por los distintos informantes. Por ejemplo, su percepción de la frontera, asociada con un es-

pacio de seguridad, los principales problemas que haya observado en la frontera, la presencia de fuerzas armadas o policiales en la región y si considera segura la frontera o no.

La categoría migración se asocia directamente con el paso del río. Más allá del concepto, a través de las respuestas desaparece la idea de que una persona transita de un país a otro o que busca mejores oportunidades. Migrar se asocia más con su experiencia de vida cotidiana, de paso del río. “[Es] cuando paso [se refiere a cruzar el puente internacional]. Hay ‘chingo’ de ‘migración’,¹¹ que te paran para ver tus documentos tu identificación” (mexicana de 20 años, entrevista realizada en 2018. E10CDHGO). “A mí migración me dice: pase a vender, por la edad que usted tiene, estamos seguros de que es persona honrada” (guatemalteco de 59 años, entrevista realizada en 2018. E30CDHGO).

Consideramos que vivir en un lugar con un alto intercambio de personas y mercancías, ligado a procesos de movilidad diversos, hace que el peso de la experiencia diaria y este ir y venir termine subsumiendo la migración como proceso. También, en la medida que estas localidades son parte de un lugar de tránsito para las migraciones, las personas que están en ese proceso no permanecen mucho tiempo en ellas. Por tanto, no son incorporadas en el inconsciente colectivo de la cotidianeidad; sí en el más abstracto de lugar límite/frontera.

La percepción sobre el espacio donde habitan, en Ciudad Hidalgo (lado mexicano), cómo lo catalogan, está asociada en la mayoría de los casos con expresiones negativas. Este es su espacio próximo de referencia y sociabilidad, además de actividad laboral. Se-

gún los testimonios, es feo, sucio, con calles sin semáforos... No lo visualizan como un espacio agradable ni “bonito”, en términos arquitectónicos o patrimoniales. Está, sobre todo, muy asociado con la inseguridad: “Pues nada, no me gusta, están feas las calles, la seguridad es nula” (guatemalteco de 59 años, entrevista realizada en 2018. E2CDHGO). “Es una frontera muy bonita; el problema es la violencia en la que estamos, la falta de comercios, mucha gente asesinada injustamente, golpeada por robo. Cuando oímos esas cosas, estamos con un temor bastante fuerte” (mexicano de 48 años, entrevista realizada en 2018. E11CDHGO). En contraposición, difieren de esta imagen los servidores públicos de ambas localidades, quienes dicen que se trata de espacios seguros y agradables.

En Tecún Umán, las expresiones son diferentes: el espacio se asocia con casa y trabajo. A diferencia de México, dijeron que es un espacio seguro. “Mi trabajo, un espacio seguro, lo que me gusta hacer” (guatemalteco de 31 años, entrevista realizada en 2018. E30TU). “[Es] un pueblo muy seguro, un pueblo muy avanzado” (guatemalteco de 36 años, entrevista realizada en 2018. E13TU). “Mi casa, donde camino” (guatemalteca de 45 años, entrevista realizada en 2018. E22TU).

La mayoría concibe a la frontera como una división, un límite. Tienen claro que es el punto que separa a un país de otro. Algunos entrevistados del lado guatemalteco mencionaron que lo primero que ven es la frontera, haciendo referencia a la estructura del puente que divide Guatemala con México. Sin duda, coincide con los aspectos teóricos de concebirla como un espacio dominado por los símbolos y las materialidades del Estado nación y lo político administrativo, donde destacan imágenes como las del puente (lo que en el

11 Alude a funcionarios y funcionarias del Instituto Nacional de Migración de México.

norte representaría el muro). “Siento que es una línea divisoria entre dos países, en eso se nota la división entre ambas” (mexicana de 34 años, entrevista realizada en 2018. E18CDHGO). Además del espacio geopolítico, aludieron a percepciones de la frontera relacionadas con la falta de “orden” para las actividades consideradas fuera de la ley. “Hay demasiado libertinaje, contrabando que se pasa de aquí para allá como de allá para acá, hay descontrol (...) Ahorita está peor, cuando empecé a venir aquí, estaba más tranquilo, (ahorita no está) había más fuente de trabajo, había más tranquilidad, había más control de migración” (guatemalteco de 59 años, entrevista realizada en 2018, E2CDHGO).

Es importante destacar que la imagen de la frontera no solo se construye colectivamente con recursos espaciales, sino también temporales, refiriendo a cambios que han notado al comparar el pasado con el presente. Estos son, en su mayoría, relativos a la seguridad, ya sea por considerar que aumentó o disminuyó, lo cual lo correlacionan con la presencia de fuerzas policíacas tanto en Ciudad Hidalgo como en Tecún Umán. “Muchos cambios, como la seguridad el aumento de los policías” (guatemalteco de 35 años, entrevista realizada en 2018. E16TU). “Llevo tres años trabajando aquí. Hay más seguridad por parte de los federales, pasan cuatro veces al día” (guatemalteco de 14 años, llanero, entrevista realizada en 2018. E13CDHGO).

Otro aspecto a destacar es el papel que juega la seguridad subjetiva. Para algunos, el supuesto detrimento de la región y su inseguridad han sido causados por el fenómeno migratorio contemporáneo. Contrario al testimonio anterior, aparecen otros planteamientos, partiendo de que hablamos de una frontera simbólica, percibida de múltiples formas

y representada por actores que la habitan de formas muy distintas. “A mi punto de vista, (sic) es un límite que no debemos de sobrepasar, pero yo siento que las fronteras no deberían de existir porque todos deberíamos vivir en armonía” (mexicana de 23 años, entrevista realizada en 2018. E20CDHGO). En la siguiente expresión podemos notar cierta ambigüedad entre la percepción de que la localidad está dejando de ser mexicana por la llegada de los extranjeros y que, gracias a ese flujo, se está convirtiendo en cosmopolita. “La sobrepoblación... en lugar de ser solamente mexicanos, hay mucha gente extranjera. Se puede decir que Ciudad Hidalgo ya está agarrando un orden cosmopolita” (mexicano de 33 años, entrevista realizada en 2018. E27CDHGO). Existe una disonancia cognitiva: si bien causa ansiedad la llegada de los no locales, se busca aminorarla supliéndola por esta afirmación: “Ya está agarrando un orden cosmopolita”. Estas ambigüedades o disonancias cognitivas están presentes en el ser humano, y se ejemplifican en temas complejos como el migratorio y el de seguridad.

Remitiéndonos a la presencia de las fuerzas de seguridad del Estado, vinculada de forma recurrente en la literatura al proceso de securitización, es sintomático que haya una coincidencia en ambas localidades respecto a lo positivo de la existencia de elementos de las fuerzas armadas. Su presencia se asocia con expresiones de seguridad. Frente a otras corporaciones como la Policía municipal, destacan que aquellos, a diferencia de estos, no son corruptos. “Mayor seguridad con los militares, no son corruptos, cumplen su mandato, en cambio la Policía es más fácil de extorsionar” (guatemalteca de 42 años, entrevista realizada en 2018. E3TU). “Los soldados representan la seguridad. Ellos velan de día y de noche”

(guatemalteco de 27 años, entrevista realizada en 2018. E11TU). “Esos tipos [los soldados] no se venden, ellos sirven mucho, porque si están haciendo algo indebido, los reportan” (mexicano de 36 años, llantero, entrevista realizada en 2018. E15CDHGO).

Llama la atención, por ejemplo, que el Plan Municipal de Prevención Social de la Violencia y de la Delincuencia de 2011 del Ayuntamiento de Tapachula, en el apartado de seguridad, refiera que la percepción de la inseguridad es alta y está bien marcada en los discursos de los distintos actores que operan en esta área, y en la forma en que los medios abordan el problema. “Los discursos con relación a (sic) inseguridad en la región están casi siempre ligados al tema de la migración. La población se siente muy vulnerable y creen que las autoridades no les brindan seguridad, exigiendo medidas cada vez más represivas” (Consejo Municipal de Seguridad Pública 2011, 9). El Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018 de Tapachula menciona que son los migrantes quienes son objeto de discriminación, abusos y múltiples violencias, por parte de pandillas, polleros¹² e incluso de funcionarios. Sigue ligado el tema de la seguridad al aumento de efectivos, de patrullas, de indumentaria, entre otros. Aquí el discurso escrito cambió y deja de poner al migrante como el que vulnera la paz de los locales.¹³

En referencia a la seguridad y los cambios en la frontera, se percibe que, con la presencia de los militares, el índice de criminalidad disminuyó. Las personas entrevistadas refieren sentirse más seguras con su presencia en am-

bos lados de la frontera. Esto coincide con la percepción nacional, al menos en México.¹⁴ Para la Consultora Mitofsky, que realiza mediciones anuales de confianza en las instituciones, en 2017 las fuerzas policiales estaban dentro de las peor valoradas, con un índice de 4,9 % de aceptación (muy poco por encima de los partidos políticos, senadores y diputados y presidencia de la República). Mientras que el Ejército está entre las tres mejor valoradas, con un 7 %; ¹⁵ superado solamente por la Iglesia (7,1 %) y las universidades (7,4 %) (Ramos 2018). Según un estudio de la Consultora Parametría en 2016, los altos índices que tenía el Ejército en México se debían a su capital histórico, pero más que todo, a sus labores de seguridad y apoyo en desastres naturales y alfabetización (Animal Político 2017). Esta mirada que habla de la dimensión subjetiva de las acciones de las fuerzas de seguridad del Estado contrasta con otros textos sobre la seguridad objetiva. Un informe de 2017 de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) denuncia los altos índices de violaciones a los derechos humanos que se han ido perpetuando en los últimos diez años, desde que las fuerzas armadas han asumido labores de seguridad interior en México (Suárez 2017).

Destacamos la integración de los dos elementos: el macro, determinado por las políticas nacionales e internacionales, por las visiones geopolíticas, por las tendencias respecto a los flujos de movimientos de población, seguridad fronteriza y seguridad nacional y lo que observamos en el nivel micro, “el pulso de la

12 Persona que transporta migrantes indocumentados a Estados Unidos.

13 En el caso de Suchiate, no fue posible localizar los planes municipales de desarrollo y los planes de seguridad tanto del presente mandato como de años anteriores.

14 No contamos con estos datos de Guatemala.

15 En los datos desagregados es interesante mencionar que, mientras el grado de confianza es alto en el occidente (7,2 %) y noroeste (7,1 %), es el mínimo en el noreste (6,2 %) y sureste (6,1%).

calle". Estas dos escalas, que sí están presentes en un mismo espacio, no necesariamente tienen el mismo nivel de percepción por la población o las localidades donde confluyen. Es cierto y constatable el proceso de militarización y securitización de las fronteras, que está impactando de forma negativa sobre las personas en situación de movilidad e incluso sobre la realidad de la región como territorio transfronterizo. Sin embargo, las poblaciones de estos márgenes nacionales no necesariamente lo perciben como un fenómeno negativo. Llega a ser todo lo contrario: bien valorado y esperado. Sin embargo, las personas de las poblaciones fronterizas, además de vivir la realidad del límite como confín y como tránsito, consumen los discursos de los medios de comunicación y de instituciones que reflejan diferentes intereses, los cuales profundizan en temas como las asociaciones entre migración e inseguridad.

Otro aspecto a considerar tiene que ver con la ya mencionada confluencia de dimensiones en estos espacios de interacción fronteriza. Por un lado están las representaciones y los discursos y por otro, las prácticas que entrelazan elementos materiales/simbólicos, la presencia de lo institucional y la cotidianeidad de quienes habitan y transitan por estos espacios. Todo ello convive en un mismo territorio, pero se responde, vive y gestiona de formas diferentes esa realidad, evidenciando una interacción entre la subjetivación del espacio vivido y los dispositivos fronterizos. De esta forma, las diferentes modalidades de movilidad son pensadas a partir de intereses y necesidades distintas, en dependencia de la condición de migrante o residente en la frontera, que se adecúa a los cambios en su entorno con estrategias diversas. Los dispositivos (que incluyen tanto la materialidad como las acciones y recursos institucionales)

responden a lógicas y directivas exógenas al espacio concreto y se aplican de forma vertical, controladora, cuando no represiva. El resultado son miradas, experiencias y subjetivaciones diferentes, a veces contrapuestas y contradictorias, pero que conviven, conformando en conjunto la dinámica particular de la relación migración/frontera/seguridad.

Conclusiones

La frontera sur de México se ha convertido en los últimos años en un espacio de atención para múltiples esferas, desde la conformada por las acciones de Gobiernos y sus visiones geopolíticas que enlazan norte y Centroamérica, hasta las miradas de la academia, los medios de comunicación e, incluso, las dimensiones del crimen. Nuestra mirada estuvo centrada en un espacio multiregional y transfronterizo: el Soconusco, en México, y el departamento de San Marcos, en Guatemala. Así, evidencia un territorio donde confluyen escalas diferentes de acción y atención. A modo de cierre, podemos señalar que el uso de las escalas permitió analizar la frontera sur a partir de una perspectiva regional, pensar lo socioespacial así como describir la tensión y lucha permanente entre lo local y lo global.

Derivado de todo ello, apreciamos una materialización de la visión global resignificada de categorías como seguridad, frontera y migraciones, concentrada en el límite/frontera entre estos dos países. Esto afecta no solo a las dinámicas de las relaciones internacionales, sino también a las dinámicas urbanas y las cotidianeidades de las personas que habitan el espacio.

Planteamos una crítica a la perspectiva securitista, la cual ha colocado la demarcación

y el control político-administrativo como discurso único. En su lugar, discutimos la posibilidad de la dinámica que establecen los actores con el espacio, ese juego de escalas que pone énfasis en las interacciones más allá de lo territorial. Encontramos que los actores en las localidades estudiadas relacionan la seguridad con aquella que únicamente puede proveer el Gobierno respectivo, a través de fuerzas policiales y/o militares. Representan el espacio como algo cambiante que les ha permitido también nuevas formas de concebir la movilidad, el espacio y la seguridad. Pudimos constatar las formas en las que se entrelaza la idea colectiva de migración y la de frontera, en la riqueza de los testimonios, con la dimensión de seguridad expresada de forma subjetiva.

Los planteamientos de algunos actores van más allá de las nociones de las fronteras objetivadas bajo la expresión de la soberanía, como dimensión dogmática. También observamos otras narrativas de carácter simbólico, que la usan como un recurso creativo para dar sentido a sus prácticas cotidianas, en ambos lados de la línea. Ambas formas ofrecen una riqueza de concepciones, cuando se activan discursos planteados a partir de la movilidad humana, la frontera y la seguridad. Esta última es un eje transversal que supone una articulación más amplia y profunda con los anteriores.

Queda claro que, desde el punto de vista de la seguridad en el nivel macro, el entorno alerta a los entrevistados sobre un contexto riesgoso alrededor del río Suchiate. Sin embargo, cuando se discute con la seguridad micro, existe una tensión entre ambas que provee datos empíricos, derivados dialógicamente, de ambos niveles. Estos nos permiten cuestionar las explicaciones y comprensiones previas de las regiones fronterizas. Por eso señalamos la necesidad de profundizar en la correlación en-

tre las diferentes escalas y no solo reparar en las acciones públicas o marcos geopolíticos, sino también en las vivencias, subjetividades y cotidianidades de quienes viven y transitan por estos espacios, en permanente cambio y resignificación.

Bibliografía

- Alba, Franciso, y Paula Leite. 2004. "Política migratorias después del 11 de septiembre: los casos del TLCAN y la UE". *Migración y Desarrollo* 2: 4-20.
- Anguiano Téllez, María Eugenia. 2008. "Chiapas: territorio de inmigración, emigración y tránsito migratorio". *Papeles de población* 14 (56): 215-232.
- Animal Político [Redacción]. 2017. "6 de cada 10 mexicanos confía en el Ejército y prefiere que cuide las calles: Parametría", <https://www.animalpolitico.com/2017/02/mexicanos-confian-en-el-ejercito/>
- Anzaldúa, Gloria. 1987. *Borderlands/La frontera: The New Mestiza*. San Francisco: AuntLuteBooks.
- Appadurairai, Arjun. 1996. *Modernity At Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minnesota: Trilce.
- Arriaga Rodríguez, Juan Carlos. 2013. *El largo proceso histórico de partición territorial. Las fronteras en América Latina y el Caribe, siglos XVI al XXI*. México: Bonilla Artigas Editores/Universidad de Quintana Roo.
- Basail, Alain. 2005. "Fronteras desbordadas. Definición en transición". En *Fronteras desbordadas. Ensayos sobre la frontera sur de México* coordinado por Alain Basail, 11-20. México: Juan Pablos Editor.
- Benedetti, Alejandro. 2013. "Los espacios fronterizos binacionales del sur sudameri-

- cano en perspectiva comparada”. *GeoPan-tanal* 15: 37-62.
- Campos, Giuseppe. 2012. “Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea”. *Revista Crítica Penal y Poder* 3: 2-20.
- Castillo, Manuel Ángel. 2017. “Movilidad transfronteriza entre Chiapas y Guatemala: políticas migratorias y de seguridad en el contexto actual”. *Entre Diversidades* 8: 53-82.
- Castillo, Manuel Ángel, y Mónica Toussaint. 2015. “La frontera sur de México: orígenes y desarrollo de la migración centroamericana”. *Cuadernos de intercambio sobre Centroamérica y el Caribe* 12 (2): 59-86.
- Consejo Municipal de Seguridad Pública. 2011. *Plan Municipal de Prevención Social de la Violencia y de la Delincuencia*. México: Ayuntamiento Municipal de Tapachula.
- Coraza de los Santos, Enrique, y Luis Arriola Vega. 2017. *Las movilidades forzadas vistas desde la frontera sur mexicana con Centroamérica*. Madrid: Observatorio Iberoamericano de Movilidad Humana/Universidad de Comillas.
- Correa Cabrera, Guadalupe. 2014. “Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional”. *Migración y Desarrollo* 22 (12), enero-junio: 147-171.
- Christian, Jan Edvin. 2011. “La insoportable ambigüedad de la frontera”. En *Retratos de frontera. Migración, cultura e identidad* coordinado por Gloria Cira Valdéz y Helana Balsev Clausen, 21-34. México: Colegio de Sonora.
- Fábregas Puig, Andrés. 1998. “Visión de la frontera sur mexicana”. *Comercio Exterior* 48 (4): 309-313.
- Fábregas Puig, Andrés. 2015. “La frontera sur”. En *Líneas, límites y colindancias. Miradas a las fronteras desde América Latina*, coordinado por Alberto Hernández Hernández y Amalia Campos Delgado, 21-52. México: Colef /Ciesas.
- Fortuny, Patricia, y Shinji Hirai. 2014. “Migración México/Estados Unidos en la década de crisis”. *Desacatos* 46: 6-11.
- García Aguilar, María del Carmen, y Daniel Villafuerte Solís. 2014. “Tres ciclos migratorios en Chiapas: interno, regional e internacional”. *Migración y Desarrollo* 22: 3-36.
- Grimson, Alejandro. 2001. “Fronteras, Estados e identificaciones en el Cono Sur”. En *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*, compilado por Daniel Mato. Buenos Aires: Unesco/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Grimson, Alejandro. 2003. “Disputas sobre fronteras”. En *Teoría de la frontera*, editado por Scot Michaelsen y David Johnson, 13-24. España: Gedisa.
- Harvey, David. 2000. *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal.
- Hernández, Alberto, y Amalia Campos Delgado. 2015. *Líneas, límites y colindancias. Miradas a las fronteras desde América Latina*. México: Colef /Ciesas.
- Lozano, Jorge. 2007. “En los límites. Fronteras y confines en la semiótica de la cultura”. *Revista de Occidente* 3 (16): 62-75.
- Marengo Camacho, Jorge. 2015. “Fronteras elásticas, hegemónicas y teoría del discurso: la frontera sur de México”. *Revista CI-DOB d’Afers Internacionals* 111: 9-34.
- Monetti, María Eugenia. 2016. “Las migraciones internacionales y el proceso de integración en las sociedades de acogida: una mirada desde las teorías sociológicas contemporáneas”. *Fronteras. Revistas de*

- Ciencias Sociales y Humanidades* 3 (2): 7-42.
- Morales Gamboa, Abelardo. 2003. "Globalización y migraciones transfronterizas en Centroamérica". *Estudios Sociales y Humanísticos* 1(1): 45-68.
- Ogders Ortiz, Olga. 2006. "Cambio religioso en la frontera norte. Aportes al estudio de la migración y las relaciones transfronterizas como factores de cambio". *Frontera Norte* 18 (35): 111-134.
- Otamendi, María Alejandra. 2016. "Seguridad objetiva y subjetiva en América Latina: aclarando la paradoja". *Revista brasileña de seguridad pública* 10 (1): 56-87.
- Ramos Rojas, Diego Noel. 2016. "La movilidad transfronteriza México-Guatemala desde la representación cotidiana de los trabajadores centroamericanos". *Estudios Fronterizos* 17 (34): 21-40.
- Ramos, Rolando. 2018. "Se mantiene la baja confianza en las instituciones", <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Se-mantiene-la-baja-confianza-en-las-instituciones-20180201-0145.html>
- Rioja, Leonardo. 2015. "El imaginario de la seguridad en la frontera sur de México a principios del siglo XXI". *Península* 10 (1): 29-47.
- Rivera Farfán, Carolina. 2015. "Trabajadores migrantes en la frontera sur de México. Caracterización del trabajo temporal centroamericano en el Soconusco". En *Líneas, límites y conlindancias. Miradas a las fronteras desde América Latina*, coordinado por Alberto Hernández Hernández y Amalia Campos Delgado. México: Colef/ Ciesas.
- Rojas, Hugo, Ollinca Villanueva y Carmen Fernández. 2018. "Una mirada a dos puntos de la frontera México-Guatemala desde sus dinámicas de movilidad: Apuntes para una nueva investigación", <http://ichan.ciesas.edu.mx/puntos-de-encuentro/una-mirada-a-dos-puntos-de-la-frontera-mexico-guatemala-desde-sus-dinamicas-de-movilidad-apuntes-para-una-nueva-investigacion/>
- Ruiz, Carlos, y Germán Martínez. 2015. "Comercio informal transfronterizo México-Guatemala desde una perspectiva de frontera permisiva". *Estudios Fronterizos* 16 (31): 149-174.
- Sandoval Palacios, Juan. 2000. "Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México". *Espiral* 6 (18): 183-222.
- Soriano-Miras, Rosa. 2017. "La posición geopolítica marroquí como frontera vertical de la Unión Europea". *Ciencia UAT* 52: 52-69.
- Suárez Enríquez, Ximena. 2017. *Justicia olvidada. La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México*. Washington: Wola.
- Tapia Ladino, Marcelo Aurora. 2017. "Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: reflexiones para un debate". *Estudios Fronterizos* 18 (37): 61-80.
- Vite Pérez, Miguel A. 2006. "La criminalización de la inmigración". *Revista de Investigaciones México-Estados Unidos* 1: 95-110.
- Walters, Williams. 2006. "Border/Control". *European Journal of Social Theory* 9 (2): 187-203.
- Zapata Barrero, Ricard. 2012. "Teoría política de la frontera y la movilidad humana". *Revista Española de Ciencia Política* 29: 39-66.

Reconfiguración social: entre la migración y la percepción inseguridad en Lima, Perú

*Social Reconfiguration: Between Migration
and Insecurity Perception in Lima, Peru*

*Reconfiguração social: Entre a percepção
da migração e insegurança em Lima, Peru*

Elder Cuevas-Calderón¹

Fecha de envío: 27 de agosto de 2018

Fecha de aceptación: 20 de octubre de 2018

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar cómo la matriz de la percepción de inseguridad se ha desplazado de la criminalidad efectiva a la migración venezolana. Para ello, a través del empleo de técnicas cualitativas, exploramos y comparamos las actuales percepciones de inseguridad de los vecinos de dos barrios de Lima Metropolitana (Perú): el Barrio Chamo (San Juan de Lurigancho) y el sector 1 (San Isidro). Realizamos un bosquejo sobre las construcciones imaginarias de los espacios seguros, de los atacantes y de la construcción del “nosotros” como comunidad frente a la migración como el supuesto problema que encabezaría la inseguridad ciudadana. Los resultados de la comparación muestran que la migración ha devenido sinécdoque de una ciudad que, en pleno proceso de reensamblaje social, ha encontrado en el migrante venezolano al chivo expiatorio de su crisis social.

Palabras clave: discriminación; inseguridad; migración; Perú

Abstract

The aim of this article is to investigate how the matrix of the perception of insecurity has changed from effective criminality to immigration of Venezuelans. Thus, we explore and compare, with qualitative techniques, the actual perception of insecurity among the inhabitants of two neighborhoods in Lima (Peru): Barrio Chamo (San Juan de Lurigancho) and sector 1 (San Isidro). The article proposes an outline on the imaginary construction of the safe spaces, the attackers and the construction of the 'we' as a community facing migration as the implied problem leading insecurity. The results of the comparison between the two areas show that migration has become synecdoche of a city that, amidst a process of social reassembly, has

¹ Universidad de Lima, Perú, ecuevas@ulima.edu.pe

found in the Venezuelan migrant the scape goat of its social crisis.

Key words: insecurity; discrimination; migration; Peru

Resumo

O objetivo deste artigo é investigar como a estrutura de percepção da insegurança mudou da criminalidade efetiva para a imigração de venezuelanos. Assim, exploramos e comparamos, com técnicas qualitativas, a percepção real de insegurança entre os habitantes de dois bairros de Lima (Peru): Bairro Chamo (San Juan de Luringancho) e setor 1 (San Isidro). O artigo propõe um esboço sobre a construção imaginária do espaço seguro, os invasores e a construção da comunidade voltada para a migração como o problema implícito que leva à insegurança. Os resultados da comparação entre as duas áreas mostram que a migração se tornou sinédoque da cidade. Uma cidade que, em meio a um processo de reagrupamento social, encontrou no imigrante venezuelano o bode expiatório de sua crise social.

Palavras chaves: discriminação; insegurança; migração; Peru

Introducción

Desde comienzos del siglo XX, Lima ha sufrido cambios vertiginosos. La periferia de la ciudad cambió sus extensiones agrícolas por conglomerados de viviendas que hospedaron a la vorágine de inmigrantes que vinieron a la capital (De Soto 2002; Matos Mar 2012; Martuccelli 2015). De ahí que, para poder ofrecer una lectura actual, debemos dividir las migraciones desde el siglo pasado en tres etapas. La primera, entre 1990 y 1949, tuvo un mayor índice de extranjeros, especialmente asiáticos (chinos y japoneses). La segunda,

entre 1950 y el 2000, se dio desde las provincias, principalmente andinas, hacia la capital. La tercera, enmarcada desde el 2001 hasta la actualidad, aún presenta un flujo de migrantes andinos, aunque compartida por extranjeros (españoles, colombianos y venezolanos) que, ante las crisis en sus países, encontraron en Lima un lugar que ofrecía facilidades migratorias (Portocarrero 2007; Arellano y Burgos 2010).

En medio de estas migraciones, la ciudad iba convirtiéndose en un tejido multiforme que estigmatizaba a ciertos grupos étnicos para hacer prevalecer determinadas relaciones hegemónicas. Así, en la primera etapa, la “venganza del indio” era lo que agobiaba a las élites, quienes tenían el control político pero no el representativo (Ubilluz 2017). En la segunda, la amenaza del cholo, entendido como el andino urbanizado, el cual representaba la cercanía del desborde popular que cambiaría el *statu quo*, haciendo que los viejos estamentos coloniales dieran paso a nuevas formas de sociabilidad (Martuccelli 2015). Y es en la tercera, luego del boom inmobiliario, que cambió dramáticamente el semblante de la ciudad, al hacer de las antiguas casas nuevos edificios que albergaban no solo a nuevos habitantes (Joseph *et al.* 2005; Pereyra 2016; Huber y Lamas 2017), sino que también daban indicios de una sociedad en mutación.

Así, a raíz de las nuevas edificaciones, los distritos tradicionales empezaron a entrever que Lima ya no era la misma. Esta vez el movimiento no se generaba a partir del cambio de país o de provincia, sino al interior de la ciudad. Aunque esto podría conllevar a una lectura sobre la democratización de la vivienda en la ciudad, las prácticas que empezaron a repetirse nos invitan a pensar detenidamente, más aún cuando las tasas de percepción

de inseguridad crecieron en paralelo con los procesos de movilidad social. De esa forma, a la percepción de inseguridad se le sumó una variable más, que distaba de la criminalidad efectiva, a saber, la migración.

Con un crecimiento del 84 % de la tasa de percepción de inseguridad y de un 30,8 % de la victimización en Perú, y en especial la ciudad de Lima (INEI 2015), aparece un desfase entre el crecimiento de la tasa la percepción de inseguridad y la tasa de denuncia de delitos. Si bien se atribuye que el aumento de la percepción se debe al miedo y a los fenómenos de desorden social, nuestro artículo recoge las sugerencias formuladas por Vizcarra y Bonilla (2016) y por Zevallos y Mujica (2016), para estudiar la percepción de inseguridad no solo desde la criminalidad efectiva (Zevallos y Mujica 2016; Mujica *et al.* 2015), sino también desde el desorden social y la estigmatización (Goffman 2015) de grupos específicos. Nuestro trabajo someterá a análisis la percepción de inseguridad bajo los conceptos de cierre social (Weber 2002; Parking 1979) y fronteras simbólicas (Bourdieu 1979), con la finalidad de proponer una lectura a partir de los procesos de segregación al interior de los distritos y de la (re)construcción imaginaria del espacio como lugar de pertenencia.

A modo de hipótesis de trabajo, proponemos que el desfase entre la criminalidad efectiva y la percepción de inseguridad respondería a un proceso de reajuste social en el que, al combinar viejos residentes con nuevos vecinos, el sentido de amenaza y la construcción del atacante se ve interpelado por los antiguos prejuicios sociales y los nuevos modelos de convivencia. Justamente, en ese proceso de reconfiguración social, la migración de venezolanos ha encarnado el

malestar social y licencia (a los vecinos) para que les acuse de ser la sinécdoque de la inseguridad. Dicho de otra forma, Lima vive una profunda crisis de identidad social, en la que las normas de convivencia coloniales no están acompañadas de la reestructuración de la ciudad (Martuccelli 2015). La exclusión social ya no encuentra garantías para ser ejecutada, ni por el fenotipo ni por el nivel de instrucción (Pereyra 2016). Ante esto, ha encontrado en el inmigrante venezolano al chivo expiatorio ideal para transferirle las características que alimentan la percepción de inseguridad.

El objetivo del artículo es ofrecer un bosquejo sobre las construcciones imaginarias de los espacios seguros, de los atacantes y del “nosotros”, como comunidad frente a la inseguridad. Para poder desarrollar la propuesta, hemos dividido el trabajo en cuatro secciones: la primera angula desde una perspectiva teórica la pertinencia del análisis, la segunda detalla la metodología y los instrumentos de observación, la tercera analiza las percepciones de inseguridad en dos barrios de Lima Metropolitana, y la cuarta aborda el discurso que se narra frente a la inseguridad.

Del miedo al cierre social

En la literatura especializada, seguridad se entiende como la protección de la vida, la integridad y el patrimonio de las personas (Mujica, Vizcarra y Zevallos 2016), como un espacio de vida armónica y pacífica que se halla en riesgo de ser perturbada (Dammert 2007). Queda claro que la seguridad está constituida por un acuerdo tácito que permite la convivencia, el desarrollo de las libertades (Baratta 2001) y, principalmente, la identificación de

su cuerpo social como parte de un “nosotros” que se protege frente al miedo infundido por las amenazas (posibilidad de acciones que producen daños) y los riesgos (vulnerabilidades frente a las amenazas).

Sin embargo, la definición de los componentes del miedo (amenazas y riesgos) no es provista de antemano. Es a partir del desarrollo de umbrales de tolerancia hacia la criminalidad (Matza 2014) o hacia el desvío de lo comunitario (Becker 2014) que las percepciones sobre lo seguro y lo inseguro empiezan a adquirir características específicas y distintivas en cada ciudad, y a modelar los espacios sociales. Por ello, la literatura trabajada hasta el momento se ha concentrado en estudiar el binomio inseguridad-seguridad desde: i) los conocimientos-conocidos (amenazas), es decir, aquellos tipos de actos ya cartografiados (y enquistados) bajo un saber común, cosas que ya sabemos que sabemos (Vilalta 2010; Abello Colak y Pearce 2009); ii) los desconocimientos-desconocidos (miedos), aquello que carece de predicción y que es latente como sospecha informe, cosas que no sabemos que no sabemos y iii) los conocimientos-desconocidos [riesgos], las posibilidades gestadas a partir de las debilidades que se saben vulnerables, pero no en la forma como serían quebrantadas, cosas que sabemos que no sabemos (O'Malley 2006).

Sin embargo, a estas tres formas se hace necesario agregar un tipo más de estudio, iv) los desconocimientos-conocidos (acontecimientos), la contingencia, lo exteriormente íntimo, lo que rasga e interrumpe las narrativas sobre lo seguro e inseguro, las cosas que no sabemos que sabemos. Esta adición es necesaria porque hasta ahora se ha tratado a la inseguridad como una problemática de la reacción (responder al qué hacer frente a algo), en vez de tratarla como un problema de la prevención. Así, este tipo de

estudio es necesario porque los desconocimientos-conocidos albergan las creencias y las suposiciones negadas que sobrevienen, pues no se es consciente de ellas. Allí es donde el cierre social actúa como el factor que convierte al concepto difuso, inferido a partir de variables no observables, en uno concentrado y de variables pseudo observables.

No obstante, el costo social de esto implica incubar en el resguardo a la segregación y naturalizarla. Siguiendo a Weber (2002), ante la sensación de vulnerabilidad, la sociedad-víctima se reconstruye a partir de demarcaciones imaginarias que tienen su génesis en: i) tradiciones, fundadas en relaciones familiares; ii) razones afectivas, fundadas en sentimientos (eróticos o de piedad); iii) actividades racionales con arreglo de valores, que son las comunidades de fe; o iv) actividades racionales con arreglo a fines, es decir, las asociaciones económicas. Así, al concepto de inseguridad es necesario agregar una categoría de análisis, el cierre social, el cual se origina con base en las transgresiones a los grupos de identidad.

No obstante, al ser presupuestos, las reglas imaginarias, que se rearticulan constantemente antes que las reglas escritas, cumplen dos funciones: la exclusión (ya acusada por Weber) y el “solidarismo” que deviene en la sensación de usurpación, como sostiene Parkin (1979). Conjuntamente, estos cierres no solo se dan desde la hegemonía, sino también desde los grupos que son excluidos al interior de la hegemonía. De esa forma, la pregunta por la otredad se complejiza, pues no solo es una unidad claramente definida que se opone a una figura distinta. Se trata de cómo existen dificultades para intentar armar esa unidad regente que busca formular un cierre, pero que cada vez que trata de hacerlo sus componentes

de tradición, afecto, valores o afinidades no presentan garantías de definición. Más aun en ciudades que, bajo la consigna del crecimiento macroeconómico, han generado cambios en las viejas estructuras de los vecinos tradicionales, de una clase específica –con costumbres particulares– para pasar a nuevas dinámicas de convivencia (y tolerancia) con nuevos vecinos (Pereyra 2016).

Por eso es necesario estudiar, junto con el cierre social, la creación de fronteras simbólicas, que se materializan tanto en prácticas urbanas (casetas de seguridad, cámaras, alumbrado público) como en prácticas simbólicas (estatus, legitimidad, nacionalidad, herencia, linaje). Así, a fin de dar estabilidad en la vorágine de la ciudad a los grupos de identidad –que se forman por el cierre social– se crean fronteras simbólicas que intentan dar cohesión y coherencia a un espacio cambiante.

De la desorganización social a las fronteras simbólicas

Tal como plantean Mujica, Vizcarra y Zevallos (2016), la desorganización social comprende la accidentalidad, el desorden vial y la violencia no delictiva. Es decir, se trata de la inhabilidad de una comunidad para dar cuenta de los valores comunes de sus residentes y de mantener un control social efectivo (Vizcarra y Bonilla 2016). Así, ante este *impasse* que impide llegar a un consenso de valores semejantes, el concepto de clase social surge como el significant que soporta esta búsqueda de conjunto.

El hecho de que siete de cada diez peruanos pertenezcan a los estratos de clases medias o emergentes (Jaramillo y Zambrano 2013) nos dice que empieza a existir un punto de

contacto entre las disparidades de la organización social. Sin embargo, es importante señalar que esta clase media no debe ser entendida como la asociación forjada en su tipo de consumo (Arellano y Burgos 2010), sino como una comunidad de destino, esto es, un actor social colectivo (Thompson 1963). En concordancia con Huber y Lamas (2017), la clase media se ha convertido en la última ratio que permite a los peruanos –aunque en mayor pertinencia a los limeños– tener un punto de contacto. No obstante, dentro de esta supuesta gran composición de personas existen subdivisiones, pues la segregación no solo se realiza de forma vertical sino también horizontal, entre miembros de estratos parejos (Murphy 1988). Así, no basta solo con *ser* de una clase; se necesita también *parecerse* a ella.

Este efecto trae consigo la reorganización de los espacios. Se trate del espacio público, el semipúblico o el privado, las ciudades latinoamericanas se encuentran en un proceso de reingeniería de su infraestructura, así como de sus códigos de convivencia (Duhau y Giglia 2016), en búsqueda por identificar los movimientos sociales. Ante la imposibilidad para decodificar con claridad la pertenencia de alguien a un espacio simbólico, se han desarrollado técnicas de segmentación que buscan llevar un control de los habitantes (Bauman y Lyon 2013). Bajo el ardid de la protección contra la inseguridad, las ciudades han dejado su aspecto de plaza pública para convertirse en pequeños clubes privados en los que existe la reserva del derecho de admisión (Díaz-Albertini 2016).

Si bien las personas pueden gozar de libre tránsito, su privatización no se genera por el impedimento del flujo, sino por la detección de personas como no-residentes de la zona o

usurpadores del espacio (Ledgard y Solano 2011). Por esta razón, en los últimos años la sobre población de dispositivos de seguridad se ha hecho evidente. Desde casetas de seguridad privada, rondas de seguridad municipal, cámaras de vídeo, hasta cercos eléctricos, la ciudad empieza a asemejarse a un campo de concentración (Giglia 2008), en el que todo tipo de movimiento está registrado (Ellin 1997).

Así, bajo la premisa de estar más protegidas, las ciudades han implementado fortalezas imaginarias con ojos en los lugares más recónditos (Wajcman 2010). Sin embargo, tal como anota Caldeira (2016), estos no son nada más que analgésicos para la inseguridad, puesto que su finalidad es el rastreo y la normalización de las conductas, no la disuasión de la criminalidad. De esta manera, las sensaciones de zozobra y de vulnerabilidad se amplían entre la población, y la fe depositada en los diversos dispositivos de seguridad se ve derrotada por las narrativas del miedo, que amplían la brecha entre la criminalidad efectiva y la percepción de inseguridad (Roitman 2003).

Una ciudad que busca controlar la desorganización social muestra desconfianza en las instituciones, consumo de alcohol y drogas, descuido y suciedad en las vías públicas, caos vehicular (Dammert y Lunecke 2002; Mughah 2012) y deposita sus esperanzas en dispositivos de seguridad (no disuasivos). Por lo tanto, es evidente que en sus prácticas busque nuevos analgésicos que sosieguen su angustia y que estos se traduzcan en mecanismos de control territorial y social. Desde rondas vecinales hasta la implementación de imágenes religiosas (Peris Castiglioni y Cerna Villagra 2015), la literatura especializada se ha concentrado en estudiar la participación de los ciudadanos, los planes de acción e, inclusive, las políticas de prevención (Plöger 2006) que em-

poderan a sus habitantes frente a la ineficacia o desconfianza de la gestión estatal o municipal. Los mismos habitantes generan estrategias de control sobre el espacio. Hacen de los barrios espacios amurallados, inventariados, clausurados, en el que la entrada al lugar no se da por la mudanza, sino por la aceptación de los códigos que el espacio demanda (Araujo y Martuccelli 2011).

Por todo esto, Bourdieu (1979) nos sirve como referente teórico para dar cuenta de que la organización social se realiza a través de la creación y de la naturalización de fronteras sociales. Se trata de una estrategia que, bajo el pretexto de la inseguridad, da rienda suelta a los prejuicios, fobias y odios para incluirlos como coordenadas que delimitan qué es lo seguro o lo inseguro (Roy 2016). En consecuencia, las fronteras simbólicas se articulan entre las estructuras de relaciones objetivas y la producción simbólica, o –traducido al marco de nuestro trabajo– en las zonas de criminalidad efectiva que están en desajuste con la percepción de inseguridad.

Metodología

Al ser una investigación cualitativa de tipo descriptiva y explicativa, empleamos un método inductivo-deductivo. Así, recogimos información de los actores sociales mediante entrevistas y etnografía. Tras esto, confrontamos los resultados con las fuentes bibliográficas generadas en el campo de las representaciones y percepciones sociales sobre la inseguridad y su repercusión en las actitudes y los mecanismos de reacción ante la problemática.

Conjuntamente, es importante señalar que esta investigación tomó como modelo metodológico el trabajo realizado por Vizcarra

y Bonilla (2016), ya que contrasta dos casos de estudio a partir de empleo de herramientas cualitativas: la observación en el barrio durante seis meses y la aplicación de 54 entrevistas a los actores del espacio: vecinos, guardias municipales y vigilantes privados. Veintiséis entrevistas fueron aplicadas en el ahora denominado barrio Chamo (en alusión a los venezolanos), en el distrito de San Juan de Lurigancho, y veintiocho al sector 1 del distrito de San Isidro. El trabajo de campo en ambos barrios lo realizamos entre noviembre de 2017 y abril de 2018.

Esta investigación se plantea como un estudio comparado de casos y no tiene como objetivo extrapolar las conclusiones a otros barrios del país, sino de plantear la necesidad de desarrollar mayores estudios a nivel barrial para comprender los componentes de la percepción de inseguridad y de la configuración del espacio. Los casos fueron seleccionados a partir de criterios de disimilitud, a fin de reflejar las diferentes realidades urbanas de dos barrios cuya transformación arquitectónica y demográfica ha registrado mayor cambio hasta el momento (Huber y Lamas 2017). Así, San Juan de Lurigancho no solo es el distrito más grande y habitado de la ciudad (INEI 2017), sino que también es el que mayor concentración de venezolanos ha albergado. San Isidro es el distrito cuyo cambio arquitectónico ha traído variaciones en su estructura residencial habitual. El costo del terreno en este distrito es más alto y, a pesar de las nuevas construcciones de edificios y de la reconfiguración de los espacios de convivencia, a nivel imaginario es el que presenta mayor resistencia al cambio (Díaz-Albertini 2016).

En Lima, capital del Perú con 9 485 405 habitantes, según el último censo registrado (INEI 2017), se encuentra el distrito de San

Juan de Lurigancho, sindicado como el de mayor extensión y el de mayor densidad demográfica, con 1 038 485 habitantes. En este distrito se encuentra el barrio Chamo, que fue bautizado de esa manera debido al masivo alquiler de viviendas y a la creación de albergues para venezolanos. Comprende cinco manzanas que albergan aproximadamente 400 viviendas, según los vecinos. La mayoría de estas combinan su función de habitación con el comercio (pequeñas bodegas, peluquerías).

Es importante señalar que la concentración de venezolanos en este espacio se debe al bajo costo del metro cuadrado, pero también a que es empleada como dormitorios. Es decir, son casas de material noble, de uno o dos pisos con cinco habitaciones, aproximadamente, en las que no solo pernocta una persona, también hay habitaciones compartidas de tres y hasta seis personas en un solo espacio, quienes, en varios casos, no presentan ningún vínculo salvo su condición de inmigrante. Así, el barrio Chamo empezó como una iniciativa privada y humanitaria para albergar venezolanos pero que, con el flujo de inmigrantes, devino en un negocio de alquiler por parte de peruanos a venezolanos. Su principal característica es la ubicación especial de banderas y signos que hacen referencia a la población venezolana en el lugar.

En la ciudad, las diferencias de nivel socioeconómico han sido catalogadas de la A hasta la E. El barrio Chamo se encuentra entre los niveles D, pero predominantemente E (APEIM 2017). La masiva migración e instalación de inmigrantes venezolanos ha generado reticencia entre los vecinos más antiguos de la zona y tensiones entre *viejos y nuevos vecinos*. Sin embargo, la lectura es ambivalente, ya que los venezolanos son vistos como potenciales clientes pero, a la vez, son interpretados

como invasores o usurpadores al cohabitar en el mismo espacio. En términos de seguridad, es importante señalar que dicho distrito encabeza, junto con los distritos de Lima (13 948) y Los Olivos (13 090), uno de los lugares con mayor incidencia de denuncias (12 159), habitualmente contra el patrimonio y contra la seguridad pública (INEI 2016).

Por otra parte, el sector 1, subdividido en seis sectores del distrito de San Isidro, es catalogado como uno de los más tradicionales de la ciudad, además de ser el que mayor precio por metro cuadrado tiene. Elegimos este sector debido a que, con alrededor de 1200 viviendas, esta zona es la parte del distrito que con mayor frecuencia ha derrumbado casonas de la oligarquía limeña para convertirla en edificios entre diez y doce pisos. Por esta razón, la composición arquitectónica y demográfica ha variado sustancialmente en los últimos cinco años. La mayoría son casonas entre los 300 y 500 metros y que ahora se combinan con edificios multifamiliares. Pertenece al nivel socioeconómico A (APEIM 2017) y se caracteriza por ser una zona residencial, preocupada por el orden, con buen alumbrado público y presencia de seguridad policial y municipal constante.

A pesar de esto, no se presenta en las antípodas de la criminalidad. Por el contrario, con una cifra de 2 225 denuncias (INEI 2016), principalmente enfocadas contra el patrimonio y la vida y el cuerpo, es una zona intermedia en términos de criminalidad. Esto también se debe a que, al albergar al centro financiero de la ciudad, la criminalidad se basa en zonas concentradas de mayor densidad demográfica. A diferencia del barrio Chamo, y por el alto costo que representa morar en esta zona de la ciudad, la presencia de venezolanos es restringida. El cambio de esta zona está

enfocado principalmente por la movilidad social de limeños que habitaban en zonas periféricas y que justifican su mudanza en razón de la peligrosidad de sus antiguos domicilios. Así, la tensión generada en esta zona se gesta entre los vecinos que aún conservan sus casonas –definidos para este estudio como los vecinos tradicionales– y los nuevos inquilinos –en referencia a los habitantes de los nuevos predios–. Elegimos ambos casos debido a su cambio arquitectónico y demográfico, en el que se pueden evidenciar las representaciones negativas sobre los nuevos habitantes, el desarrollo de la percepción de inseguridad y la configuración del “nosotros” como corpus social.

Resultados

Caracterización de la inseguridad

Aunque la distancia que separa el sector 1 de San Isidro con el barrio Chamo de San Juan de Lurigancho no supera los 20 kilómetros, las diferencias en la geografía de ambas es notoria. El primero, perteneciente a la clase alta limeña, guarda una estética que cada vez más se ve accidentada por la construcción de edificios de veinte pisos. Si antes eran predominantes las casas de 300 a 1000 metros cuadrados, con portones altos que impedían ver el interior de los recintos, ahora estas comparten lugar con edificios modernos de más de veinte pisos. El segundo, perteneciente a la clase baja limeña, está compuesta predominantemente por casas según la estética de cada habitante, pero en donde es notoria la imagen de estar a medio construir. Fachadas, vigas y escaleras visibles e inacabadas componen la imagen de la localidad. Predominan las casas contiguas

Tabla 1. Principales cambios en la localidad

¿Qué ha cambiado?	Barrio chamo	Sector 1
Desorden público	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor delincuencia • Mayor prostitución • Mayor peleas callejeras • Acoso femenino • Ingesta de alcohol en la vía pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor delincuencia • Mayor tráfico • Mayor contaminación (sonora y visual) • Mayor grado de visitantes (personas extrañas)

Fuente: Entrevistas a los vecinos del barrio Chamo y del sector 1.

de material noble de dos o tres pisos, que promedian los 100 a 180 metros cuadrados. A pesar de las diferencias estéticas, ambas localidades presentan cambios visibles en su arquitectura, usos de los espacios públicos y composición social. De tal forma, ante la pregunta sobre los signos que evidencian los cambios, estos se condensan en la categoría *desorden público*, en la que a pesar de las diferencias geoespaciales, mantienen una constancia en sus manifestaciones, tal como detalla la tabla 1.

El principal cambio que acusan los vecinos es el incremento de la delincuencia, entre los que se evocan el robo de patrimonio personal y el de viviendas, tal como muestran estudios precedentes (Mujica et al. 2015; Vizcarra y Bonilla 2016). Si bien cada una de las zonas presenta características diversas, es importante señalar cómo es latente la evocación del peligro en torno al rompimiento del ritmo que llevaban las localidades y a las nuevas prácticas que aparecen.

En contraste con lo obtenido en las entrevistas, son más los casos en los que un hecho aislado se convierte en la imagen que se repite en el *habla de los vecinos*. De esa forma, en el tiempo de observación, constatamos y validamos las características que evocan los vecinos; sin embargo, lo que dista entre el contenido

de las entrevistas con lo observado es la frecuencia con la que aparecen. De ese modo, en los vecinos de ambas localidades se hace referencia a que el cambio se manifiesta en la mayor cantidad de peleas o de visitantes extraños a la localidad, aunque son esporádicos.

No obstante, resulta importante incidir en cómo la categoría *desorden público* la presencia del otro como un agente desestabilizador es latente. Más allá de la preocupación por el incremento de la delincuencia, las variables de prostitución, acoso femenino, contaminación visual y auditiva manifiestan la detección de comportamientos anómalos. A diferencia del barrio Chamo, que presenta mayor inclinación a hechos tangibles y visibles (ingesta de alcohol en la vía pública, prostitución, peleas callejeras), en el caso del sector 1 se abren más a la subjetividad de sus habitantes (contaminación visual y auditiva, visitantes extraños).

A fin de profundizar en esta tendencia entre lo tangible y lo intangible de sus amenazas, solicitamos a los entrevistados que identifiquen a los agentes del desorden público. Así, tal como ejemplifica la tabla 2, el fenómeno nombrado es la migración de venezolanos tanto en el caso del barrio Chamo como en el de las zonas periféricas de la ciudad con un mayor poder adquisitivo.

Tabla 2. Agentes de desorden público

Origen de las amenazas	Barrio chamo	Sector 1
Agentes de desorden público	<ul style="list-style-type: none"> • Venezolanos • Habitantes de asentamientos humanos • Delincuentes comunes • Pandilleros 	<ul style="list-style-type: none"> • Habitantes de distritos cercanos • Nuevos habitantes • Delincuentes comunes • Indigentes • Extranjeros (venezolanos)

Fuente: Entrevistas a los vecinos del barrio Chamo y del sector 1.

La experiencia de vivir en el barrio Chamo, *rodeado* de venezolanos, hace que se los sindique como el principal agente del desorden público y como aquel que amenaza con la forma de vida del lugar. De manera similar, aunque con mayor dilución en la caracterización, los habitantes de los distritos cercanos mencionan aleatoriamente a los habitantes de los distritos aledaños (Jesús María, Lince) como portadores de un orden diverso que perturba la convivencia del sector 1. Seguidamente, en el sector 1 también aparece la noción del *nuevo habitante*, que importa sus costumbres y que no termina de ajustarse.

De tal forma, ante la división entre lo tangible e intangible de las amenazas y de los agentes según cada barrio, estos devienen hacia determinadas conductas y actores (Goffman 2015). Se gesta una asociación entre un determinado actor (el nuevo vecino) y su conducta que se focaliza en su poca adaptabilidad a los nuevos contextos y el arraigo a sus costumbres. En síntesis, el agente del desorden público es extraño, diferente, invasivo y usurpador, en el que se introducen atributos desacreditadores por parte de los vecinos tradicionales hacia los nuevos vecinos.

Por esta razón, ante la acusación de los vecinos tradicionales hacia los nuevos vecinos, la interacción de ambos grupos es limi-

tada y, en muchos casos, tirante. En el caso de barrio Chamo, un nuevo vecino (venezolano) fue confundido por los moradores con ladrón debido a que era un rostro nuevo para el lugar. Esta escena se repitió en varias ocasiones durante nuestra observación. Del mismo modo, en el sector 1, una persona (un vecino tradicional) recriminó a la otra (un nuevo vecino) debido al uso anómalo del parque.² Este caso es importante de mencionar en función de los reclamos que le hacía uno al otro.

El vecino tradicional se indignó debido a que otro hacía uso del parque El Olivar, un lugar público de acceso abierto, de manera anómala a sus costumbres. Según el vecino tradicional, la anomalía radicaba en que el otro había elevado en demasía el volumen de las bocinas que portaba. A su vez, este le recriminaba que en ese parque no se puede bailar ni hacer bulla. Como el nuevo vecino encontró infundados los argumentos del vecino tradicional, este último llamó al Serenazgo para que sea desalojado. Así, podemos observar cómo tanto en el barrio Chamo como en el sector 1 (y, en general, en Lima) la interacción

2 Debido al revuelo que tuvo en los medios tradicionales como en las redes sociales, este hecho se viralizó. Dejamos el enlace para que el lector pueda constatar de primera mano. Cf. https://www.youtube.com/watch?v=ok_HQj2Eo28

con sujetos que son identificados como extraños, es nula y ríspida.³

La demanda de seguridad, a fin de evitar las anomalías del espacio, está ligadas al control del territorio, la demarcación de costumbres y a la búsqueda de actitudes pasivas frente al espacio público. Por eso, la relación entre los sujetos está tercerizada. Los vecinos evitan entablar un diálogo, emplean a los policías o a los serenazgos para que ambas partes conversen. Entonces, no es extraño que tanto en el barrio Chamo como en el sector 1 sean espacios que, por su reestructuración del corpus social, las fronteras de adentro o afuera excedan la ubicación geográfica y pasen a ser una fronteras simbólicas de polarización (Bourdieu 1979). Basta con decir que la demanda de seguridad es traducida en la implementación de más dispositivos de seguridad, a fin de ser más efectivos en la detección de comportamientos anómalos. Sin embargo, en concordancia con Caldeira (2016), son demandas que solapan bajo el ardid de la seguridad, la expulsión de lo distinto.

A partir de la lectura de Caldeira, podemos entender cómo los resultados evidencian que en las demandas de los vecinos por un mayor control de parte de las autoridades (policiales y municipales) no solo se hacen en función de disminuir la delincuencia y las actividades en la vía pública. En ese sentido, no solo se demanda la preservación del patrimonio ni la integridad física, sino la disminución de la percepción de inseguridad a través de la

intervención constante de comportamientos activos en la vía pública. Es decir, agrupación de personas en las esquinas, uso de los jardines en los parques, libre tránsito y circulación de vehículos por las calles, etc.

Ahora bien, la capacidad de acción e intervención en ambos sectores es distinta, junto con la percepción que se tiene de la Policía y del Serenazgo. Tal como datan los estudios precedentes (Costa 2012; Carrión, Zárate y Zechmeister 2015; Mujica, Vizcarra y Zevallos 2016), la confianza en las autoridades ha sido debilitada al punto de aparecer entre las peores de la región, y con una aprobación en Lima de solo el 30 % (Ciudad Nuestra 2012). Incluso para nuestro caso de estudio, San Juan de Lurigancho, distrito en donde está el barrio Chamo, presenta uno de los índices más bajos de la ciudad frente a una mejor posición en la que se encuentra San Isidro, distrito del sector 1. Esta desconfianza hacia las autoridades encuentra asidero en la cantidad de efectivos policiales por habitantes. Al ser San Juan de Lurigancho el distrito con mayor cantidad de habitantes de la ciudad—arriba de 1 000 000 de personas—, el desfase entre efectivos y comisarias se hace más evidente que en San Isidro, ya que consta con un promedio de 70 000.

Por lo tanto, en las entrevistas la queja no solo proviene de los vecinos, sino también de las autoridades. La relación de 1 policía por cada 856 habitantes ya implica una carencia de control. Las autoridades deben lidiar con las carencias básicas de comunicación entre radios y computadoras operativas. Según el censo del INEI (2015) a las comisarias, revela que el 40,6 % de las dependencias policiales cuentan con equipos de comunicación operativos, el 33 % cuenta con el sistema de denuncias policiales y que el 99,7 % tiene al menos una computadora operativa.

3 Es importante señalar que en Lima, al haber una falencia de espacios públicos, la mayoría de parques en zonas adineradas sean cerrados o privatizados (Díaz-Albertini 2016). Existe poca apropiación de parte de los limeños en torno a estos. Es habitual que se tenga una actitud pasiva y contemplativa de los lugares en vez de ser utilizados para su esparcimiento. De ese modo, el reclamo del vecino tradicional responde a que el nuevo vecino pasara de una actitud pasiva a una actitud activa.

Tabla 3. Estigmatización y trazos de otredad

Característica de las respuestas	Barrio chamo	Sector 1
Objetivos	Control social del barrio y prevención de delitos	Control territorial, inventariado de actores y represión de anomalías
Enfoques	Disuasivo y punitivo	Prevención situacional y expulsión
Marcadores de sospecha	Jóvenes sentados en las esquinas entre los 18 y 22 años, Mototaxis	Automóviles de lunas oscurecidas, Evangelistas que tocan las puertas y vendedores ambulantes
Acción a tomar	Castigo físico y luego dar parte a la Policía	Impedimento de paso, fotografiar DNI, dar parte a la Policía o al Serenazgo

Fuente: Entrevistas a los vecinos del barrio Chamo y del sector 1.

En ese contexto, no resulta extraño que el malestar de los vecinos esté apoyado en las limitaciones que las mismas autoridades encuentran para desarrollar su labor. No obstante, la demanda de los vecinos no se gesta a partir de la presencia de efectivos de seguridad, sino de la *regulación eficaz y rápida*. Aunque paradójico, los vecinos de ambos distritos mantienen recelo de la presencia de la Policía o del Serenazgo, ya que si bien su presencia regula la delincuencia “ellos también pueden ser delincuentes” (vecino de San Isidro, sector 1) o “mandan a sus compinches” (vecino de San Juan de Lurigancho, barrio Chamo). Así, en un marco de desconfianza, falta de valoración de la labor realizada por la Policía como del Serenazgo, la sensación de que existe una incapacidad estatal para responder a las demandas vecinales es constante. Por esta razón, los vecinos, bajo la consigna de buscar formas complementarias de efectividad y rapidez en la seguridad, han desarrollado actividades de intolerancia y segregación que lejos de generar un espacio democrático, resulta excluyente e intolerante.

Estigmas y delimitación de otredad

Si bien las funciones y focalizaciones en el Barrio Chamo y en el sector 1 son diferentes, se ofrecen formas específicas para hacer disminuir la percepción de inseguridad, asegurándose de que la regulación de los espacios sea rápida y eficaz. En estudios precedentes, como los de Vizcarra y Bonilla (2016) o, más aún en extenso, el de Díaz-Albertini (2016), los temas habituales son las rejas que impiden el paso peatonal y vehicular, las tranqueras en las que se colocan guardias de seguridad privados que solicitan el DNI (documento de identidad) para permitir el paso, cámaras de seguridad municipales y servicios privados de alarmas; todos estos con la finalidad de inventariar y acotar el ingreso de extraños. El sector 1 y el barrio Chamo no son la excepción a una corriente propagada transversalmente en la ciudad; claro está, cada uno con gradaciones diversas (tabla 3).

Al ser el sector 1 un lugar que alberga arterias de la ciudad, la implementación de rejas que impidan el libre tránsito de los au-

tomóviles es difícil; sin embargo, esto se ve reforzado con la contratación e implementación de servicios de seguridad privados y con la demanda de mayor patrullaje del Serenazgo y la Policía. Al realizar el trabajo de campo se volvió habitual que, frente a nuestro largo proceso de observación, seamos constantemente intervenidos tanto por la Policía como por el Serenazgo. En cualquiera de los casos, el tiempo que fluctuaba entre nuestra presencia y la aparición del Serenazgo era de minutos. Según la ubicación del sector 1, las intervenciones y apariciones eran más rápidas y constantes.

El procedimiento siempre era el mismo. Se nos solicitaba identificarnos, relatar cuál era el motivo de nuestra presencia constante en ese lugar y, en algunos casos, la invitación (ilegal) a desplazarnos del lugar, debido a las quejas que se habían gestado. Esta situación, que fue repetitiva, evidencia la noción inmunológica de la otredad a partir de la permanencia en un espacio. De esa forma, el objetivo de la seguridad empieza con la atención constante a los movimientos anómalos, para así expulsar a ciertas personas, en muchos casos bajo argucias ilegales y clasistas.

En barrio Chamo la situación es diferente, ya que en las zonas aledañas y en algunas intersecciones las calles han sido bloqueadas por rejas, impidiendo el libre tránsito de los vehículos y de las personas. A diferencia del sector 1, en donde la notificación de los visitantes requiere de minutos, este control llega a pasar desapercibido, solo hasta que los grupos aumentan de tamaño a más de tres personas. A su vez, las rondas vecinales, la instalación de alarmas municipales y la capacitación de la Policía a los vecinos han sido las medidas empleadas para el control del territorio y la prevención.

A partir de los marcadores de otredad es donde nuestro estudio empieza a mostrar paradojas. Si bien en el barrio Chamo la otredad está remarcada por características etarias y de sexo (hombres, en su mayoría) se combina con el manejo de mototaxis. No aparecen marcadores raciales ni de clase evidentes; por el contrario, tanto los policías como los vecinos aseguran que, con el incremento del flujo de personas y de actividades, es difícil la detección inmediata. En el sector 1, la caracterización está más enfocada hacia personas que están de tránsito en la zona (vendedores, evangelistas), y, aunque podríamos sostener que la identificación es más rápida, paradójicamente ocurre lo contrario. Se erige una esquizofrenia de la detección, o invención de la otredad.

Durante la observación constatamos, junto al incidente del vecino que bailaba en el parque, acusaciones de vecinos y expulsiones a personas a pesar de que no entran en el prototipo del *vecino*. Estas medidas no se apoyaban en criterios raciales, sino en la participación activa de los espacios públicos. Así, los estigmas que se trazan sobre la otredad tienen que ver con la ocupación de los lugares de tránsito o de esparcimiento y no con características físicas particulares. De tal forma, los resultados arrojan una indeterminación con un patrón físico específico, un sentimiento de zozobra y de paranoia constante, para así construir estimas en función de las prácticas.

Uno nunca sabe, quién es choro [ladrón] y quién no, así que hay que estar prevenidos (vecino de Barrio Chamo, San Juan de Lurigancho, entrevista con el autor).

Ya no es lo de antes. Con un 'buenos días' te saludabas con todos. Gente buena, pues. Ahora ves puro chiquillo, fumón, que no

son acá, vienen por acá, como dicen, a hacer sus fechorías... y ahora con tanto venezolano peor está la cosa... Como el Estado ahora les da todo, están hasta mejor que los peruanos (vecino de SJJ, entrevista con el autor).

Vienen bien vestidos [los ladrones], en buenos carros, para no generar sospechas (vecino del sector 1, San Isidro, entrevista con el autor).

Ahora sospechoso, blancos, cholos, mal vestidos, bien vestidos... pero en donde caen es en el tiempo. Si alguien está mucho tiempo sapeando [viendo], ese está en algo (vecino del sector 1, San Isidro, entrevista con el autor).

Por eso como una medida discreta tocamos el pito cuando vemos algo extraño o saludamos mirando a la cara a quienes nos parecen sospechosos (Serenazgo en sector 1, San Isidro, entrevista con el autor).

A la luz de lo expuesto, los sentimientos de vulnerabilidad y acorralamiento conllevan a una exasperación e intolerancia por la diferencia. Sin marcadores que responden a los viejos estamentos coloniales, Lima, la ciudad de migrantes, adolece cada vez más sus cambios. No es solo una cuestión de las clases altas, sino también de su polo opuesto que conjuga en los venezolanos el malestar social.

Ya ahora que van a poder votar... ahora sí se nos viene la invasión "veneca" (vecino de barrio Chamo, San Juan de Lurigancho, entrevista con el autor).

No pues hijito, no se trata de ser racista ni clasista, ya... pero con tanto edificio nuevo uno ya no sabe con quién convive. A mi sobrina le robaron entrando a su casa, y no es una zona fea donde vive, hay seguridad, pero igual con todo. Y ahora con los ve-

nezolanos que les están regalando el SIS y encima van a votar, no pues, esto es tierra de nadie (vecina de sector 1, San Isidro, entrevista con el autor).

Así, los viejos garantes de una sociedad colonial (raza, linaje, posición social) han dado pase a una ciudad de la mezcla y, con ello, a una ciudad carente de ciudadanos, pero plagada de individuos (Martuccelli 2015). De allí que la línea transversal que cruza los discursos de los tres actores sea la del encierro, la del camuflaje y la necesidad de reconocer a los habitantes, de ponerlos a todos en su lugar. Se generan dispositivos de seguridad que no solo cambian la libertad de tránsito por la seguridad, sino que, en la elección y en la construcción de estos dispositivos de seguridad, queda en evidencia una búsqueda de segregación. Sin embargo, la situación se complica al no haber garantías de identificación de *otredad*.

Discusión y conclusiones

Desde el lado de los vecinos la figura es clara. El habitual temor a la pérdida del patrimonio o al desorden social, aunque esté justificado, amplía el espectro y adquiere dimensiones que sobrepasan al comportamiento criminalístico del espacio. Así, el miedo a ser atacado no se condiciona a la referencialidad del espacio, sino que llega a un nivel en el que todo espacio se convierte en potencialmente peligroso. Por consiguiente, ya no sería garantía de seguridad el revestimiento del espacio público con iluminación, señalización vial y presencia de seguridad, pues a pesar de todo esto, según los actores, la delincuencia es cada vez más azezada.

Sin embargo, este incremento de las percepciones también se debe a la ruptura de los códigos de delincuencia. Si hoy día los lugares

que antes eran invulnerables –debido a su ubicación en la escala social– son narrados como tierra de nadie es, justamente, porque se ha resquebrajado la ilusión de la envoltura que recubría el concepto de seguridad y unidad. Ante la ineffectividad de los dispositivos de seguridad, sumado a que, desde la perspectiva de los vecinos, hay lugares que no pueden ser atacados por estar en un distrito de clase alta o media, podemos observar que la crisis proviene de la ruptura de una especie de regla tácita: un pacto social clasista que sindicaba a la violencia y la delincuencia como actos exclusivos de la periferia de la ciudad. Por ello, se acentúa la idea de que la ciudad se ha vuelto aún más peligrosa desde la llegada de los venezolanos.

Frente al relato de los tres tipos de actores, –y frente al reforzamiento de las zonas en las que habitan– podemos analizar que el factor latente tanto en las quejas como en las demandas de protección frente la inseguridad está concentradas en la ruptura de los lugares comunes. Distritos que eran pensados como fortalezas, debido a algún acto de violencia, se han convertido en espacios de alta percepción de criminalidad. Razón por la que el acto se torna más traumático: no tanto por la naturaleza misma del crimen, sino por el espacio (inviolable) que fue trasgredido. Así, la criminalidad y la percepción de inseguridad se desvían y se alimentan de fuentes divergentes.

En este contexto, se requiere de más investigaciones para establecer las interrelaciones entre el temor a la delincuencia y otras inseguridades fundadas en la ruptura de espacios pensados como seguros. De esta forma, la teoría de Weber (2002) y Parking (1979) se torna pertinente para generar el diagnóstico. Si no es la criminalidad directa la que alimenta la percepción de inseguridad, entonces son la búsqueda y la pugna por la inviolabilidad

de las comunidades cerradas las que disparan las percepciones. Así, bajo el paraguas de la asociación por clase, se crean actores sociales con cualidades específicas y más homogenizadas. La separación entre vecino y poblador no solo refleja la división entre lo familiar y lo foráneo, sino también la imposibilidad de una comunidad conjunta.

De tal forma, para poder sostener las construcciones imaginarias de lo semejante o lo ajeno, se recurre a la creación de fronteras simbólicas (Bourdieu 1979). Aquellas personas que pueden habitar un espacio, pero no tienen *eso* que las haga ser parte de ello. Y, como tal, se convierten en focos productores de criminalidad o, incluso, en sospechosos de ser parte de alguna organización criminal.

Sin embargo, la teoría no responde a cabalidad las propuestas de los autores. Pues la propugna de un actor social se hace en función de un agente de cambio, identificado con la construcción y no con la destrucción. A partir de las entrevistas podemos leer que el ciudadano se identifica con el victimario y no con la víctima, de allí que la culpa (simbólica) recaiga en aquellas personas que no pensaron como victimario para evitar los actos de violencia. Tras esta lectura, el desplazamiento al venezolano se torna interesante puesto que el temor hacia su amenaza no recae en las particularidades que estos poseen sino en el malestar social reinante.

Pareciera entonces que, en el proceso creciente de inseguridad, la aparición del venezolano ha resentido la formación de una identidad, presentándose como el obstáculo frente al cual se miden los valores de un espacio en formación. Es decir, el malestar por los robos que antes eran llamados delincuenciales, hoy día no corresponde al hacer de los venezolanos, sino que su amenaza radica en los supues-

tos derechos que el Estado les ha otorgado: el seguro integral de salud (SIS), el acceso a la educación y el derecho a votar. Así, no solo *roban* bienes, sino también les *roban* los derechos a los peruanos.

En otras palabras, la presencia de los venezolanos –ya sea real (San Juan de Lurigancho) o imaginaria (San Isidro)– los ha excedido totalmente, al igual que criminalidad efectiva y la percepción de inseguridad. De tal forma, bajo la consigna de un lugar seguro, los barrios se convierten en incubadoras de intolerancia y xenofobia, paradójicamente inculcando a los venezolanos por los malestares de una ciudad cambiante. En síntesis, se ha tomado al venezolano como el chivo expiatorio para culparlo de los problemas sociales, y así, dar rienda suelta a la discriminación, a la racialización y a los sistemas de castas. Si antes el andino era el paria de la ciudad, hoy el venezolano lo encarna. Sin embargo, aún es muy pronto referir esto como una sentencia; es necesario analizar detalladamente lo que acontece, ya que, lejos de ser un hecho cerrado, es un proceso con ecos regionales.

Bibliografía

- Abello Colak, Alexandra, y Jenny Pearce. 2009. “‘Security from Below’: Humanizing Security in Context of Chronic of Violence”. *Transforming Security and Development in an Unequal World* (IDS Bulletin) 40 (2): 11-19.
- Araujo, Kathya, y Danilo Martuccelli. 2011. “La inconsistencia posicional: un nuevo concepto sobre la estratificación social”. *Revista CEPAL* 103 (abril): 165-178.
- Arellano, Rolando, y David Burgos. 2010. *Ciudad de los Reyes, de los Chávez, de los Quispe*. Lima: Planeta / Arellano Marketing.
- APEIM (Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados). 2017. “Niveles socioeconómicos”, <http://www.apeim.com.pe/wp-content/themes/apeim/docs/nse/APEIM-NSE-2017.pdf>
- Baratta, Alessandro. 2001. “Seguridad”. *Capítulo criminológico* 29 (2): 1-24.
- Bauman, Zygmunt, y David Lyon. 2013. *Vigilancia líquida*. Barcelona: Paidós.
- Becker, Howard. 2014. *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bourdieu, Pierre. 1979. *La distinción. Critique sociale du jugement*. París: Les Éditions de Minuit.
- Caldeira, Teresa. 2016. *Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34 / Edusp.
- Carrión, Julio, Patricia Zárate y Elizabeth Zeichmesiter. 2015. *Cultura política de la democracia en el Perú y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Lima: USAID (Agency for International Development) / IEP (Instituto de Estudios Peruanos), LAPOP (Proyecto de Opinión Pública de América Latina).
- Ciudad Nuestra. *Segunda encuesta metropolitana de victimización 2012*. 2012. Lima: Ciudad Nuestra / Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Costa, Gino. 2012. “La situación de la seguridad ciudadana en América Latina”. Latin America Working Group, documento de trabajo, Diálogo Interamericano, Washington D.C.
- Dammert, Lucía. 2007. *Perspectivas y dilemas de seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador.

- Dammert, Lucía, y Alejandra Lunecke. 2002. *Victimización y temor en Chile. Revisión teórico-empírica en doce comunas del país*. Serie Estudios en Seguridad Ciudadana, 1. Santiago: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- De Soto, Hernando. 2002. *El misterio del capital*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Díaz-Albertini, Javier. 2016. *El feudo, la comarca y la feria. La privatización del espacio público en Lima*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad de Lima.
- Duhau, Emilio, y Angela Giglia. 2016. *Metrópoli, espacio público y consumo*. México D.F.: FCE.
- Ellin, Nan. 1997. *Architecture of Fear*. Nueva York: Princeton Architectural Press.
- Giglia, Angela. 2008. "Gated Communities in Mexico City". *Home Cultures* 5 (1): 65-84.
- Goffman, Erving. 2015. *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Huber, Ludwig y Leonor Lamas. 2017. *Deconstruyendo el rombo. Consideraciones sobre la nueva clase media en el Perú*. Lima: IEP.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2015. "Estadísticas de Seguridad Ciudadana. Abril – septiembre 2015", <https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-seguridad-ciudadana.pdf>
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2017. "Compendio estadístico 2017", https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1477/libro.pdf
- Jaramillo, Fidel, y Omar Zambrano. 2013. *La clase media en el Perú: cuantificación y evolución reciente*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Joseph, Jaime, Themis Castellanos, Omar Pereyra y Lissette Aliaga. 2005. "Lima, jardín de los senderos que se bifurcan: segregación e integración". En *Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, editado por Alejandro Portes, Bryan Roberts y Alejandro Grimson, 363-440. Buenos Aires: Prometeo.
- Ledgard, Reynaldo, y Andrés Solano. 2011. "Lima: transformaciones en la estructura e imagen de la metrópoli. Situación actual y perspectivas". En *Lima-Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano*, editado por Carlos De Mattos, Wiley Ludeña y Luis Fuentes, 21-40. Lima: Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad, Pontificia Universidad Católica del Perú / Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad de Chile.
- Martuccelli, Danilo. 2015. *Lima y sus arenas. Poderes sociales y jerarquías culturales*. Lima: Cauces Editoriales S.A.C.
- Matos Mar, José. 2012. *Perú: Estado desbordado y sociedad nacional emergente*. Lima: Universidad Ricardo Palma.
- Matza, David. 2014. *Delincuencia y deriva: cómo y por qué algunos jóvenes llegan a quebrantar la ley*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Muggah, Robert. 2012. *Researching the Urban Dilemma: Urbanization, Poverty and Violence*. Ottawa: IDRC.
- Mujica, Jaris, Sofía Vizcarra y Nicolás Zevallos. 2016. "El miedo más allá de los medios: crimen, desorganización social e inseguridad en el Perú". En *(In)seguridad, medios y miedos: una mirada desde las experiencias y las prácticas cotidianas en América Latina*, Brenda Focás y Omar Rincón, 157-188. Cali: Universidad ICESI.

- Mujica, Jaris, Nicolás Zevallos, Noam López y Bertha Prado. 2015. "El impacto del robo y el hurto en la economía doméstica: un estudio exploratorio sobre los datos de Lima Metropolitana". *Debates en Sociología* 40: 127-147.
- Murphy, Raymond. 1988. *Social Closure: The Theory of Monopolization and Exclusion*. Oxford: Clarendon Press.
- O'Malley, Pat. 2006. "Criminology and Risk". En *Beyond the Risk of Society: Critical Reflections on Risk and Human Security*, editado por Gabe Mythen y Sandra Walklate, 43-59. Londres: Open University Press.
- Parking, Frank. 1979. *Marxism and Class Theory. A Bourgeois Critique*. Nueva York: Columbia University Press.
- Pereyra, Omar. 2016. *San Felipe. Grupos de clase media se encuentran*. Lima: IEP.
- Peris Castiglioni, Carlos, y Sarah Cerna Villagra. 2015. "Inseguros pero felices'. La seguridad privada como respuesta al incremento de la percepción de inseguridad ciudadana en Paraguay". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 4 (1): 85-102.
- Plöger, Jörg. 2006. "La formación de enclaves residenciales en Lima en el contexto de la inseguridad". *Urbes: Revista de ciudad, urbanismo y paisaje* 3, enero-diciembre: 135-164.
- Portocarrero, Gonzalo. 2007. *Racismo y mestizaje y otros ensayos*. Lima: Congreso del Perú.
- Roitman, Sonia. 2003. "Barrios cerrados y segregación social urbana". *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* VII (146). [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(118\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(118).htm).
- Roy, Olivier. 2016. *Le djihad et la mort*. París: Éditions du Seuil.
- Thompson, Edward Palmer. 1963. *The Making of the English Working Class*. Londres: Victor Gollancz.
- Ubilluz, Juan Carlos. 2017. *La venganza del indio. Ensayos de interpretación por lo real en la narrativa indigenista peruana*. Lima: FCE.
- Vilalta, Carlos. 2010. "El miedo al crimen en México. Estructura lógica, bases empíricas y reconocimiento iniciales de política pública". *Gestión y Política pública* (Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México D.F.) XIX (1): 3-36. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13315771001>.
- Vizcarra, Sofía, y Diana Bonilla. 2016. "Inseguridad y mecanismos barriales de protección en el Perú urbano". *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 19 (diciembre-mayo): 37-52.
- Wajcman, Gérard. 2010. *L'oeil absolu*. París: Éditions Denoël.
- Weber, Max. 2002. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México D.F.: FCE.
- Zevallos, Nicolás, y Jaris Mujica. 2016. "Seguridad ciudadana. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)", http://cies.org.pe/sites/default/les/investigaciones/seguridad-ciudadana_.pdf

Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque?

Migration policy and security in Argentina today: human rights paradigm jeopardizes?

Política migratória e segurança na Argentina hoje: ¿o paradigma de direitos humanos em xeque?

Ana Paula Penchaszadeh¹ y Lila Emilse García²

Fecha de envío: 27 de agosto de 2018
Fecha de aceptación: 22 de octubre de 2018

Resumen

Este artículo tiene por objetivo abordar los recientes cambios operados en la política migratoria argentina, con especial énfasis en las modificaciones introducidas por el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70 (de enero de 2017), con vistas a iluminar los vínculos actuales entre migraciones, derechos humanos y seguridad. El caso argentino resulta de especial interés porque la Ley Migratoria vigente desde 2004 incorpora importantes estándares de derechos humanos, que deberían funcionar como límite al avance de ciertas prerrogativas soberanas del Estado en nombre la seguridad. Las distintas medidas adoptadas por el Gobierno de la alianza Cambiemos, desde su llegada al poder en 2015, se basaron en una vinculación directa entre migración y criminalidad, dirigida a reinscribir la política migratoria en el terreno de la seguridad y a enfatizar el control, en detrimento de la integración de las personas migrantes. Creemos que el DNU 70 tiene un carácter ejemplar para el análisis específico de las paradojas que entraña la criminalización de las migraciones, con el consecuente avance de la excepcionalidad soberana, en un contexto normativo de reconocimiento de los derechos humanos. Sobre estas tensiones versa el presente artículo, con la expectativa de que este caso pueda alumbrar otros similares.

Palabras clave: Argentina; criminalización; derechos humanos; migración; seguridad

1 Universidad de Buenos Aires, Argentina, anapenchas@gmail.com

2 CONICET, Argentina, garcia.lila@gmail.com

Abstract

The goal of this paper is to address recent changes over Argentine migration policy, particularly reforms introduced by the Necessity and Urgency Decree (*Decreto de Necesidad y Urgencia-DNU*) 70, issued by the executive branch in January 2017, to highlight the current links between migrations, human rights and security. Argentina's case is of the most importance given that its Migration Law (from 2004) has recognized the highest standards on human rights, which should limit certain actions of the State taken in the name of security. Measures adopted by *Cambiamos* government (a right based coalition that won in 2015) are based on a direct linkage between migration and criminality, intended to rewrite migration policy in the field of security to emphasize control, instead of social integration of migrants. In this frame, we believe DNU 70 set an example that allows analyzing the paradox encompasses in the criminalization of migrations, with consequences such as more exceptionalism in sovereignty, even though in a context of general recognition of human rights. This article goes about these tensions expecting Argentina's case may illuminate others.

Key words: Argentina; criminalization; human rights; migration; security

Resumo

Este artigo tem por objetivo abordar as recentes mudanças operadas na política migratória argentina, com especial ênfase nas modificações introduzidas pelo "Decreto de Necesidad y Urgencia", (DNU) 70 (de janeiro de 2017), com vistas a iluminar os vínculos atuais entre migrações, direitos humanos e segurança. O caso argentino resulta de especial interesse porque sua lei migratória vigente incorpora importantes parâmetros de direitos humanos que deveriam funcionar

como limite ao avanço de certas prerrogativas soberanas do Estado em nome da segurança. As distintas medidas adotadas pelo governo da alianza "Cambiamos", desde sua ascensão a finais de 2015, basearam-se em uma vinculação direta entre migração e criminalidade com vistas a reinscrever a política migratória no terreno da segurança e enfatizar o controle em detrimento da integração das pessoas migrantes. Cremos que o DNU70 tem um caráter exemplar para a análise específica dos paradoxos referentes a criminalização das migrações, com o conseqüente avanço da excepcionalidade soberana, em um contexto normativo de reconhecimento dos direitos humanos. Sobre estas tensões versará o presente artigo, com a expectativa de que este caso possa auxiliar na interpretação de outros similares.

Palavra chave: Argentina; criminalização; direitos humanos; migrações; segurança

Introducción

El objetivo principal de este artículo es abordar los recientes cambios normativos operados en la política migratoria argentina, con especial énfasis en las modificaciones introducidas por el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70, de enero de 2017, utilizando como grilla de lectura el vínculo entre migraciones y seguridad. En el arco político, de izquierda a derecha, se asume la existencia de un vínculo estrecho entre seguridad y migraciones, ya sea para denunciarlo o para justificarlo, pero en general no se lo deconstruye o desnaturaliza (Bigo 1998; Žižek 2016). Esto se debe probablemente a que el arcano que une migraciones y seguridad es la búsqueda de afirmación de

la soberanía. En contextos de globalización y transnacionalismos, este se presenta, al menos, como un gran desafío (Sassen 2003; Bhabha 2013). Siguiendo esa línea, intentaremos pensar los recientes acontecimientos en la política migratoria argentina a través de lo que Giacomo Marramao define como el “declinar creciendo” del Estado en su función soberana, que hallará en el ejercicio de blindaje de fronteras y en el reforzamiento de las lógicas de extrañamiento un mecanismo de afirmación.

La soberanía ya no es capaz, ni como concepto ni como operador analítico, de dominar y “comprender” los fenómenos que se están produciendo ante nuestros ojos. La tesis que estoy anunciando lleva implícita una paradoja, que en general dejan escapar las expresiones genéricas como “crisis del Estado” u otras similares (...) Una “representación perspicua” de la crisis del Estado en el mundo globalizado nos devuelve la figura paradójica de un *declinar creciendo*. En el multiverso global, el Estado declina mientras crece, y crece mientras declina (Marramao 2013, 78-79).

La pérdida de poder de los Estados nación para hacer frente a los grandes y profundos problemas que genera el capitalismo tardío es directamente proporcional a su remisión regresiva a una función policial pura para legitimarse (Bigo 1998; Sassen 2003). Así, la criminalización de las migraciones y la construcción de los extranjeros como enemigos y amenazas del orden público ponen en marcha una de las pocas dimensiones resilientes de la soberanía estatal: la figuración de un adentro y un afuera, de una frontera, mediante el endurecimiento de los controles de ingreso y permanencia y la facilitación de las expulsiones. Así, la “crisis de soberanía” —la incapacidad de los Estados para dominar y comprender los

fenómenos actuales— no se manifiesta en “menos Estado”, sino paradójicamente en “más Estado” (Marramao 2013, 78-79). En especial, en la gestión de las fronteras (tanto internas como externas), redefinidas cada vez más como “trincheras” donde las relaciones que se decodifican como figuras delictuales (trato, tráfico, etcétera) y los problemas de “seguridad” se ven exacerbados por las mismas políticas restrictivas impuestas por los Estados.

La noción de que el migrante irregular se involucra fácilmente en actividades ilícitas, en las que se incluyen el tráfico de drogas y armas, o en circuitos de violencia, no tiene soporte empírico, aunque es cierto que la vulnerabilidad asociada a su condición irregular los hace más fácilmente víctimas del engaño, la presión y la coerción. Sin embargo, es necesario recordar que las políticas restrictivas promueven la migración irregular y, por ende, facilitan el desarrollo del negocio criminal de las redes de traficantes y tratantes, que en muchas ocasiones se superponen (Herrera Lasso y Artola 2011, 11).

La concepción de las migraciones como problema de seguridad para los países de acogida, como veremos, permitirá justificar el cercenamiento de derechos a personas migrantes en Argentina y en el mundo entero. Una herramienta potente para llevar adelante esta exclusión es el uso creciente del derecho penal en el derecho migratorio, intersección que ya ha sido identificada como *crimmigration* (Stumpf 2006). Señalar a las y los migrantes como los principales responsables de la “inseguridad” (delitos, narcocriminalidad, fraudes, violencias) no solo permite construir un chivo expiatorio, difiriendo irresponsablemente los problemas hacia ellos, sino que legitima al Estado mismo, transformado así a los ojos de los

nacionales en un activo defensor de sus intereses. El discurso securitario de la inmigración encuentra su fuerza simbólica en la negación del carácter estructural (económico y social) de los problemas que aquejan a los ciudadanos de las democracias consolidadas (Bigo 1998, 5). Así, cuando se habla de “seguridad” en relación con las migraciones, es preciso preguntarnos: ¿seguridad para quiénes? En la dialéctica cuidado-control que anima las discusiones sobre seguridad pareciera primar el control sobre el cuidado, y la visión securitaria de la soberanía sobre los derechos humanos de las personas migrantes. Prima la seguridad de los Estados y su afirmación soberana sobre la seguridad de las personas migrantes.

Argentina no está exenta del avance del paradigma securitario en la gestión migratoria. No solo porque su Ley de Migraciones (Nro. 25.871 de 2004), a pesar de haberse concebido bajo el paradigma de derechos humanos, se halla tensionada por una concepción de las migraciones como problema de seguridad, heredada de la precedente Ley Videla, sino que con el tiempo se han ido imponiendo interpretaciones, prácticas restrictivas y, finalmente, cambios normativos importantes que han legitimado el paradigma securitario, en detrimento del paradigma de derechos humanos (Canelo et al. 2018). En este sentido, el DNU 70/2017 cristaliza una tendencia regresiva agudizada con la llegada de la alianza Cambiemos al poder, a fines de 2015.

Con vistas a abordar el avance del paradigma securitario en Argentina, indagaremos en discursos públicos (tanto de fuente directa como contenidos de los principales diarios de circulación nacional), estadísticas, documentos e informes producidos por el Estado y organizaciones vinculadas a la protección de los derechos de las personas migrantes. También

revisamos los actos normativos más importantes de los últimos años, con particular énfasis en el DNU 70. El análisis será tanto discursivo como jurídico. Cabe remarcar que algunas fuentes provienen de nuestras investigaciones, así como de conocimiento de “primera mano”, por nuestra participación en distintos espacios, como la Red Nacional de Líderes Migrantes, la Red de Migrantes y Refugiadxs y la extinguida Mesa de Diálogo Migratorio, organizada en 2014 por la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante, DNM).

Continuidades y cambios en la vinculación de migraciones y criminalidad

El caso argentino resulta de especial interés porque la Ley Migratoria vigente, aun cuando alberga objetivos contradictorios, “representa, en sus lineamientos y principios generales, un paso importante hacia otro modelo de política migratoria” (Ceriani 2004, 134). Esto obedece a que incorpora como novedad una perspectiva de derechos humanos y se enmarca de forma explícita en los Acuerdos de Residencia del Mercado Común del Sur (Mercosur). Así, reconoce por primera vez la migración proveniente de países limítrofes y vecinos (Courtis y Pacecca 2007).

La sanción de la Ley de Migraciones 25.871, en 2004, implicó un cambio fundamental respecto de la normativa anterior, una ley *de facto* establecida por la última dictadura militar en 1981, conocida como la “Ley Videla”. Primero, porque esta ley emanada del Congreso, la segunda en la historia argentina luego de la Ley Avellaneda de 1876, fue producto de un largo proceso de debate y consenso con la sociedad civil (Correa 2004; Ba-

daró 2006). Segundo, porque la “Ley Videla”, centrada en la doctrina de seguridad nacional, imponía numerosas restricciones a los derechos fundamentales de las personas migrantes y obligaba a los operadores públicos a delatar y denunciar a personas migrantes en situación irregular. Según Pacecca y Courtis, “no sólo era violatoria de derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional, sino que devino en un dispositivo generador de ilegalidad que colocó a gran parte de la población migrante en situación de especial vulnerabilidad” (Courtis y Pacecca 2007, 190).

La incorporación de estándares de derechos humanos en su legislación migratoria de 2004 convirtió a Argentina en referente regional e internacional (Hines 2010), pues reconoció el derecho humano a migrar e igualó a nacionales y extranjeros en el acceso a derechos en materias clave como la seguridad social, la justicia, la salud, la educación y los derechos laborales. Asimismo, el Estado argentino asumió con esta Ley un rol inédito en la integración de las personas migrantes. Se impuso el deber de instruirlos respecto de sus derechos, entendiendo que la regularidad documentaria es uno de ellos y no una prerrogativa estatal. Un punto saliente de la normativa, que resulta clave para la inteligibilidad de este artículo, es el establecimiento de un conjunto de garantías y medidas de control frente al derecho soberano de “extrañamiento”, es decir, frente a una decisión de expulsión del Estado. En estos casos las y los migrantes *deberían* poder contar con asistencia jurídica gratuita y con el derecho a la unidad familiar (a no ser expulsados en el caso de padres migrantes con hijos argentinos). Como explicaremos en los próximos apartados, utilizamos el condicional (“deberían”) porque estos derechos fueron seriamente afectados por el DNU 70.

Si bien la sanción de la Ley de Migraciones significó un gran avance en el reconocimiento de los derechos de los migrantes en el país, una serie de tensiones dentro la propia Ley y en las prácticas e instituciones articuladas con ella atentaron contra una efectiva inscripción de las políticas migratorias en el campo de los derechos humanos (Canelo et al. 2018). Ya en 2007 Courtis y Pacecca señalaban un conjunto de “zonas sombrías” resistentes al cambio normativo. En primer lugar, la irregularización de las personas migrantes de países que no pertenecían al Mercosur (y la “solución” excepcional de las amnistías migratorias por la vía de decretos). En segundo lugar, la “diversificación de categorías migratorias” y de las etapas para alcanzar la residencia permanente en el país, que retardaban una “vinculación legítima del migrante con su lugar de residencia” (Courtis y Pacecca 2007, 194).

En cuanto a los límites ínsitos en la Ley, algunos de los discursos que le dieron forma constituyen un interesante indicio de dinámicas representacionales contradictorias: el cuidado (de las personas migrantes) y el control (de las fronteras) tendieron a fundirse y confundirse. El escueto discurso del autor del proyecto de la Ley de Migraciones, Sr. Giustiniani, fue elocuente en ese sentido.

Esta Ley innova en aspectos muy importantes: primero, cumple con la Constitución Nacional y con los tratados internacionales; segundo, va en dirección de la actual política del Gobierno nacional en la consolidación y profundización del Mercosur; tercero, castiga el tráfico de personas, hecho también que no estaba contemplado en el plexo normativo jurídico nacional. El tráfico de personas, junto al tráfico de armas y al de drogas, son los principales flagelos (Argentina-Congreso de la Nación 2003, 66).

De esta breve exposición se desprenden dos objetivos contrarios a un enfoque de derechos humanos: emular el modelo europeo de integración regional con base en la nacionalidad –beneficiando a los nacionales de países del Mercosur y dejando fuera a miles de nacionales de otros países (Ceriani Cernadas 2012)– y tipificar una serie de delitos vinculados con la movilidad humana, lo cual abona a la “criminalización del derecho migratorio” (Stumpf 2006). En la misma sesión ordinaria del Senado de la Nación en la que fue debatida la Ley de Migraciones, el senador Pichetto –quien fue clave para el cambio de paradigma de las políticas públicas migratorias, después de 2015– dijo: “Están pendientes muchos temas en cuanto a la seguridad (...) El Congreso está en deuda con los temas de la seguridad” (Argentina-Congreso de la Nación 2003, 71). En una entrevista televisiva realizada en noviembre de 2016 (Canal 26 21/03/2017), en un nuevo contexto político claramente regresivo, el senador retomó estas ideas e instaló en el debate público la necesidad de resolver la criminalidad mediante el endurecimiento de los controles migratorios y de las expulsiones.

La Ley de Migraciones mantuvo, junto con el reconocimiento del derecho a migrar y otros derechos de las personas migrantes, las facultades de exclusión del Estado (denegación del ingreso y de la residencia, cancelación de esta y expulsión). El balance entre unos y otras debería ser sopesado por el poder judicial a través de las nuevas competencias que le fueron reconocidas (García 2013). En los hechos, la autoridad de aplicación (la DNM) resolvió constantemente esta tensión mediante el uso de excepciones.

Justamente, un punto interesante a señalar sobre los “bemoles” del “paradigma de derechos humanos” en el período 2004-2015

guarda relación con la persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad estatal en asuntos migratorios, que la DNM guardó para sí en la legislación. “(...) Junto con el derecho a migrar y la obligación del Estado argentino de regularizar plasmados en la ley, se establece que la DNM puede expulsar a una persona por no cumplir con los requisitos previstos en la legislación” (García 2013, 23). Ese sistema de excepciones dejó varios problemas irresueltos en el mediano y largo plazo. En primer lugar, el uso normal de la excepción para responder a importantes vacíos normativos. Esto afecta la operatividad del derecho a migrar, sobre todo en el terreno de la regularización de migrantes externos al Mercosur, a través de amnistías migratorias, y del control migratorio en frontera, mediante la aplicación de la figura del “falso turista”. En segundo lugar, las órdenes de expulsión quedaban suspendidas y sin ejecución en este período, por voluntad política. No solo se instaló entonces el temor constante de que pudieran ser reactivadas, sino que quedó abierto un debate de fondo acerca de los procesos de extrañamiento (pues la respuesta era “¿para qué vamos a discutir las órdenes de expulsión?, si no se ejecutan”). En tercer lugar, fue claro y previsible que un eventual cambio de Gobierno haría peligrar el frágil sistema de excepcionalidades que venía aplicando la DNM. Esta profecía se cumplió en múltiples niveles y encontró un claro espacio de manifestación en el DNU 70.

En cuanto a los obstáculos externos a la Ley, que atentaron contra una implementación basada en derechos humanos, cabe mencionar que no se promovió una consecuente adecuación normativa interestatal (de leyes, decretos, resoluciones) en el nivel provincial y municipal, para asegurar el goce de derechos que se gestionaban en un país de organización federal

como Argentina. Estos cambios normativos, y en especial el amplísimo mandato de la Ley de Migraciones respecto de los derechos reconocidos, no conllevaron la creación de un marco institucional acorde con ellos, en el que las distintas agencias estatales trabajasen de manera transversal e integral. Por el contrario, la política migratoria *in toto* siguió emanando casi exclusivamente de la DNM, un organismo descentralizado dependiente del Ministerio del Interior y Transporte, con una impronta claramente securitaria y policial, más centrada en una gestión migratoria tradicional (control de ingresos, egresos, otorgamiento de residencias, resolución de expulsiones) que en la integración de las personas migrantes.

A la inadecuación e inercia institucional del Estado se sumaron representaciones y prácticas sociales muy arraigadas tanto en la sociedad civil como en los agentes y funcionarios públicos, que siguieron vinculando el “merecimiento de derechos” con la nacionalidad. En este nivel, podríamos hablar de la persistencia de prácticas xenófobas y discriminatorias como un *continuum* social y político que ha tendido a exacerbarse en contextos de retracción económica y crisis, como una suerte de ley de hierro.

Antes del cambio de Gobierno, a fines de 2015, fueron ganando terreno discursos que criminalizaban la migración, al ritmo de la desaceleración económica y del evidente agotamiento del modelo de redistribución basado en la protección del mercado interno, que empezó a mostrar sus debilidades en 2009. La DNM comenzó entonces a introducir reformas de bajo tenor, al reinstalar lógicas de la sospecha sobre las y los migrantes y ampliar los márgenes de discrecionalidad. Un ejemplo claro de esto fue el aumento de los rechazos en frontera y la cristalización de la discrecio-

nalidad en la resolución de “Falso Turista”, de 2014. El Código Penal de la Nación, sancionado en diciembre de 2014, introdujo una nueva figura de extrañamiento y expulsión para migrantes en situación irregular hallados en flagrancia en la comisión un delito. Esto se dio luego del “fogoneo” público por parte del secretario de Seguridad en aquel momento, Sergio Berni, quien vinculó directamente migración y narcotráfico y reclamó facilitar las expulsiones y deportaciones “limitadas” por la Ley de Migraciones (CELS 2017, 187).

Canelo *et al.* (2018) resumen otros hechos que pavimentaron el camino hacia el DNU 70/2017: la respuesta ante los hechos de Parque Indoamericano, en 2010 y, ya bajo la gestión del nuevo Gobierno, la cancelación del Programa de Abordaje Territorial, la duplicación de las tasas migratorias, así como nuevas declaraciones de Miguel Angel Pichetto, senador y jefe del bloque opositor, que relacionan la migración con “la resaca” (*La Nación* 2/11/2016). Patricia Bullrich, ministra de Seguridad, la conecta con el narcotráfico y Claudio Avruj, secretario de Derechos Humanos, con la falta de control (*La Nación* 24/01/2017). Durante 2016, además, se recrudeció la violencia policial hacia vendedores senegaleses. La prensa y el Gobierno comenzaron a hacer hincapié en el carácter “ilegal” y “clandestino” de la venta ambulante (*El Día* 02/03/2016).

Entre las medidas más regresivas tomadas por el Gobierno de la alianza Cambiemos se encuentra la decisión de crear un “Centro de detención para infractores de la Ley de Migraciones en la Ciudad de Buenos Aires”, anuncio que dio lugar a una rápida movilización de la sociedad civil. En una respuesta publicada por la misma DNM, su vicedirector dijo, entre otras cosas: “Se trata, estrictamente, de

cumplir la ley” (Argentina-DNM 2016). A fines del mismo año, la declaración de “Emergencia de Seguridad Pública”, también por un decreto (el 228/2016) transformó el “Operativo Escudo Norte” en “Operativo Fronteras”.

A fines de 2016 ocurrió el “caso Brian” (o Brian vs. Brian): un adolescente de 14 años murió por un disparo, en el marco de un asalto a terceras personas, que terminó con la expulsión expedita del supuesto autor (otro adolescente de la misma edad) y su familia (*Clarín* 22/02/2017). Esto puso en marcha un conjunto de operativos de “control” por el Ministerio de Seguridad y el Ministerio del Interior, con amplísima cobertura mediática y muy magros resultados (*Perfil* 27/01/2017; *La Nación* 27/01/2017). Los productos del despliegue securitario fueron, sin embargo, menos importantes que la instalación de la sospecha en la opinión pública: las y los inmigrantes quedaron inscriptos en la escena del crimen. Dado que hoy alcanza con ser acusado de un crimen para ser culpable, pues la sanción social es inmediata y no se requieren jueces, partes ni argumentos, este caso allanó el camino para legitimar socialmente el DNU 70.

En esa misma semana se creó la Comisión Nacional de Fronteras (según el decreto 68/2017, del 25/01/2017). Destinada a “aumentar la integración fronteriza” y a “prevenir el delito internacional”, su composición mayoritaria por representantes de fuerzas de seguridad le imprimió una clara impronta securitaria. De hecho, vino a restituir la antigua Superintendencia de Fronteras, creada durante la última dictadura militar (disuelta hace más de 20 años), con vistas a promover la articulación entre la división Interpol de la Policía Federal y la DNM, para “la actualización sistemática y permanente de los registros de

aptitud migratoria en lo referente a los pedidos de captura nacionales e internacionales”.

Resulta difícil saber quiénes impulsaron el DNU 70 dentro del Gobierno (Canelo et al. 2018). Sin embargo, una pista podría ser un “informe técnico” (Argentina-DNM 2017) firmado por el director nacional de Migraciones, días antes de que se emitiera el DNU. Este documento acompañó el proyecto de decreto y parte de la documentación que la DNM presentó en los expedientes judiciales, de forma que sigue siendo difícil saber si la propuesta enviada por la institución fue modificada o no.

De manera similar al DNU, el informe inicia evocando la tradición argentina de recepción de migrantes y “los más altos estándares en materia de protección de derechos de los migrantes” que contiene la Ley 25.871, “los cuales no se pretende modificar sino por el contrario, promover su difusión para que quienes tengan la voluntad de residir y acompañar el desarrollo del país puedan hacerlo” (Argentina-DNM 2017, párrafo 4). “Sin embargo”, se dirá, esto habría postergado otros objetivos relativos a la “promoción del orden internacional y la justicia” y el “combate eficaz de la delincuencia organizada transnacional”.

A continuación se aborda la cuestión de la duración de los procesos administrativos. Los párrafos que, en los “considerandos” del decreto, aluden a los 400 días y a la incertidumbre del migrante son textuales de este documento. Luego, se citan tres casos (uno es “Bernal, Rigoberto”) donde la expulsión llegó luego de unos siete años, cada uno mostrando la demora (aunque se omite indicar las fechas en que ocurrieron las actuaciones de la DNM). De esos tres casos, uno será el referido al padre del supuesto asesino en el “caso Brian” (con un orden de expulsión no ejecutada de 2009).

El informe enlaza las demoras con el peligro público inminente que representaba. Nos permitimos citar en extenso, ya que son argumentaciones no reproducidas en el DNU, que tampoco se hallan disponibles en línea.

Los casos señalados, entre más de TRES-CIENTOS (300) similares, resultan ejemplos que reflejan la realidad de la mayoría de los expedientes por los que se tramitan expulsiones motivadas en la comisión de delitos por parte de los involucrados, que con las reformas propuestas podrían en brevisísimo lapso ser deportados a los países de los que son originarios, eliminando *amenazas reales y potenciales* para nuestra sociedad, a través de la acción expedita de este Organismo.

Por lo expuesto, nos vemos obligados a reconocer las deficiencias existentes en el procedimiento recursivo migratorio, que ha permitido un *avance sistemático del delito y la violencia* siendo necesaria la implementación de medidas urgentes que impacten sobre la *situación crítica* descrita, revertiendo el actual *estado de emergencia*. Los casos reseñados constituyen ejemplos concretos de las *trágicas y dolorosas consecuencias derivadas por no poder efectivizar las medidas de expulsión en tiempo oportuno* (Argentina-DNM 2017, énfasis agregado).

La elección de palabras es clave: una persona extranjera condenada por narcotráfico nos dará “narcocriminalidad”. Varias personas extranjeras que cometieron delitos, con o sin condena, son “amenazas reales y potenciales” que deben ser “eliminadas”. El hecho de que apelen sus decisiones de expulsión creará un “estado de emergencia”. La expulsión debería situarse en algún otro momento distinto al de finalización de la instancia recursiva: este sería el “tiempo oportuno”. Pero ¿a cuánto equivale? Cualquier tiempo que permita a la persona extranjera “permanecer” será inoportuno: el

informe señala que “la permanencia de los extranjeros con antecedentes delictivos –durante el extenso proceso recursivo actual– frustra el valioso objetivo descrito [garantizar el orden migratorio], y afecta gravemente la seguridad pública”.

El “detalle” es que no solo se incluye a personas “condenadas” (de todas maneras discutiríamos si, en algunos casos, cumplir su condena y permanecer en el país, como cualquier otro habitante, no sería darle un trato igual), sino también a personas acusadas de haber cometido un delito y con antecedentes (es decir, que cometieron un delito, fueron juzgadas y cumplieron su condena). Se perverte así el sentido de la justicia penal en dos de sus dimensiones clave: en primer lugar, lejos de una métrica definida del castigo (que tiene que tener una duración específica y, por lo tanto, un comienzo y un fin determinados) se afianza una lógica infinita (los antecedentes se vuelven causa de una nueva sanción, la expulsión). A diferencia del universo penal, en el migratorio las sanciones no prescriben; en muchos casos la DNM dicta o ejecuta órdenes de expulsión décadas después. En segundo lugar, el principio de inocencia que debe regir el proceso penal es reemplazado por el principio de culpabilidad, pues no se requiere una condena firme para expulsar a un migrante. Todo esto y poco más le permitiría a la DNM afirmar que

(...) se entiende que la situación existente amerita por parte de la [DNM] elevar al Señor Secretario del Interior el anteproyecto que se adjunta, estimándose que debería ante la premura del caso, *optarse* por la sanción de estos cambios normativos a través del procedimiento excepcional del dictado por el Poder Ejecutivo de un Decreto de Necesidad y Urgencia, en vez del

trámite habitual de formación y sanción de las leyes por el Honorable Congreso de la Nación (Argentina-DNM 2017, énfasis agregado).

El decreto que da cuerda, nuevamente, al reloj

El 27 de enero de 2017 se emitió el decreto 70/2017 (vigente desde el 30/01, fecha de su publicación en el Boletín Oficial), dirigido a modificar la Ley 25.871. Este acto unilateral del Ejecutivo, a la usanza de los numerosos decretos que, desde la Ley Avellaneda en 1876, se emitieron en Argentina para regular las políticas de migraciones, ha generado numerosas reacciones de la academia, la sociedad civil organizada y organismos estatales, expresadas en artículos, informes, acciones judiciales, *amicus curiae* y movilizaciones.

Se ha señalado que constituye un mecanismo de “mayor control social” y de “expansión de una retórica de la amenaza y de la sospecha sobre las poblaciones más pobres, especialmente las que viven desde hace décadas en la Argentina” (Caggiano 2017). Además, “reinstala la práctica estatal de reglar los aspectos migratorios sin mediar el tratamiento legislativo” (González 2018, 84). En igual sentido, varios organismos se pronunciaron contra el referido decreto: organismos internacionales (OEA-CIDH 2017; NU-Comité contra la Tortura de Naciones Unidas 2017), nacionales (Argentina-Defensoría CABA 2017; Argentina-PPN 2017) y de la sociedad civil (CELS 2017).

Las miradas jurídicas coinciden en señalar que las disposiciones del DNU constituyen un retroceso para los derechos de las personas migrantes (García 2017; Monclús 2017;

Muñoz 2017; Roca 2018). El decreto modificó prácticas institucionales migratorias que operativizaban previamente los derechos previstos en la Ley 25.871 a favor de la persona migrante (Roca 2018, 32). El Comité de Naciones Unidas contra la Tortura recomendó al Estado argentino derogar o enmendar las disposiciones del DNU para que las personas sujetas a expulsión puedan disponer del tiempo suficiente para recurrirla en el ámbito administrativo y judicial y accedan a asistencia jurídica gratuita inmediata (Naciones Unidas-CAT 2017).

En este contexto, algunas organizaciones de la sociedad civil (varias de ellas integrantes de una Mesa de Migrantes impulsada por la Ley de Migraciones 25.871) promovieron una acción de amparo para que el poder judicial declarara la inconstitucionalidad del DNU, señalando falencias de forma y contenido normativo. En marzo del corriente año, la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal dio lugar a la acción y declaró el decreto “nulo de nulidad absoluta insanable” (Argentina-CNCAF 2018).³ Sin embargo, el Ejecutivo apeló la sentencia, y se mantuvo la vigencia del DNU hasta tanto sea abordado por la Corte Suprema de Justicia. La tabla 1 resume el contenido del DNU.

No todos los aspectos del decreto conducen a visibilizar el nexo entre seguridad y migraciones, lo cual dice bastante sobre la retórica que busca instalar y la desconexión entre los motivos expresados y las reformas intentadas. Nos concentraremos, entonces, en el nexo entre seguridad y migración, plan-

³ Es muy interesante que la Sala que dictó la sentencia es la misma que ya había decidido “Barrios Rojos” (Argentina-CNCAF 2015), uno de los pocos casos de reunificación familiar decidido a favor de una persona migrante con antecedentes penales.

Tabla 1. Contenido del Decreto de Necesidad y Urgencia

Discurso	
Vínculo entre seguridad y migración	
<ul style="list-style-type: none"> ➔ Validez como DNU ➔ Validez para modificar/derogar ley nacional 	
Contenido	
Aspectos relacionados con lo penal	Aspectos no relacionados
<p>Apertura del universo de ilícitos penales</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Cualquier delito por cualquier sanción es causal de exclusión (denegación de ingreso y de residencia, cancelación de esta, expulsión). Contra lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CJSN) en “Apaza” (2018). ➔ La cancelación de residencia es automática. ➔ No mencionar la existencia de antecedentes penales o de requerimientos de fuerzas de seguridad es causal de exclusión. 	<p>Reunificación familiar</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Mayores requisitos para otorgarla: convivencia, soporte económico y no causal penal de exclusión (delitos con condenas hasta tres años). ➔ Cambio en las facultades de DNM que operaban a favor de la persona migrante: de “podrá” dispensar a “sólo se otorgará la dispensa por reunificación familiar en los casos previstos”. ➔ Las excepciones (“dispensas”) por reunificación familiar son exclusivas de DNM; el Poder Judicial no puede otorgarlas (contra lo dispuesto en “Barrios Rojos” y otras sentencias judiciales). <p>Derecho de defensa</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ La persona migrante debe probar ante DNM que no puede pagar un abogado, para que esta dé aviso a la defensa oficial. <p>Residencia precaria</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ La residencia que se otorga al inicio del trámite y hasta que este se resuelva no es válida para computar la residencia permanente o la naturalización. <p>Cambios en el régimen de notificaciones (supuestos de notificación automática)</p> <p>Retención Plazos más largos de detención. Se puede pedir en cualquier momento (no requiere expulsión firme).</p> <p>Ley de Nacionalidad La residencia de dos años para acceder a la naturalización debe ser “legal” (contra lo dispuesto por la CSJN en N-I Hsing 2009).</p>
<p>Procedimiento migratorio sumarísimo</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Procedimiento abreviado para exclusiones con causa penal y sin causa penal. ➔ Supresión de recursos administrativos. ➔ Acortamiento de plazos: no más de tres días para cada actuación (excepto las de DNM, que no tienen plazo). ➔ Limita las posibilidades de control judicial sobre este procedimiento. 	

Fuente: Entrevistas a los vecinos del barrio Chamo y del sector 1.

teado en los fundamentos del DNU. Tal es el plan que presenta el decreto y el “pequeño mecanismo penal” que funciona siempre “en el corazón de todos los sistemas disciplinarios” (Foucault 2002, 183).

En primer lugar, la construcción del escenario de “necesidad y urgencia” es vital para la existencia misma del decreto, ya que es la única excepción al ejercicio, por el poder ejecutivo, de funciones cuasi-legislativas (Constitución de la Nación Argentina, art. 99, inc. 3). En segundo lugar, debemos observar cómo se relaciona este “falso diagnóstico” con las modificaciones planteadas por el decreto. Referiremos con cierto detalle la presentación de estadísticas, los supuestos datos “objetivos”, para mostrar el carácter injustificado de la reforma. Por último, atenderemos los mecanismos penales creados por el decreto y su vinculación con los dos puntos anteriores.

Para justificar una necesidad y una urgencia que le permitiera dictar un acto unilateral, que omitiera el trámite legislativo, modificara una norma superior y, además, implicara un retroceso en derechos reconocidos, el DNU apela a vincular migración y criminalidad. “Crecimiento del crimen organizado internacional”, “hechos de criminalidad organizada de público y notorio conocimiento”, “narcocriminalidad”, “delito”, “violencia”, “seguridad pública”, “fraude a la ley migratoria”, “uso abusivo (...) de la residencia precaria”, “personas de nacionalidad extranjera involucradas en hecho delictivos”, “ingresos en forma clandestina” y “situación crítica” son términos que utiliza. Frente a este panorama, se presenta “respetuoso de la Convención Americana de Derechos Humanos en cuanto se orienta a la protección de la seguridad y el orden público” (decreto 70/2017).

El DNU asume que el “desarrollo de procedimientos administrativos y judiciales de

muy prolongada extensión (...) repercute en la seguridad pública” (decreto 70/2017, considerandos, párrafo 12), por lo que “el procedimiento sumarísimo (...) se orienta a la protección de la seguridad y el orden públicos” (párrafo 23). De igual manera, las demás modificaciones se presentan discursivamente como relacionadas con la seguridad pública. El decreto manifiesta enrolarse bajo la emergencia en seguridad pública declarada por el decreto 228/2016. La dimensión performativa del Derecho, por la cual “crea una realidad” a través de palabras, no pasa desapercibida para el poder judicial, que señalará la endeblez de las relaciones que intenta construir el decreto (Argentina-CNCAF 2018).

En cuanto a las estadísticas que menciona el decreto, la sobrerrepresentación de personas extranjeras en el sistema penitenciario federal no es nueva; se ha mantenido alrededor del 20% desde, por lo menos, 2002, año en que se comenzaron a publicar las estadísticas del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (Argentina-PPN 2018), lo cual desmerece, en primer término, el argumento de la “urgencia”. La cámara de apelaciones que dio lugar al amparo contra el DNU nota que “presenta en forma sesgada las estadísticas disponibles de un modo que llevan a conclusiones inexactas” (Argentina-CNCAF 2018, párrafo V.4) y que, basándose en la información disponible, la población extranjera detenida habría disminuido.⁴ De hecho, si consideramos el sistema penitenciario en general (no solo el federal, caracterizado por delitos relacionados con drogas), el porcentaje de personas extranjeras ronda el 6%, lo cual mantiene un correlato con el total de personas

⁴ Un análisis previo y bastante detallado de la construcción de estadísticas sobre personas extranjeras en cárceles federales y su análisis puede encontrarse en Pacea (2009).

extranjeras en Argentina, que se ubica desde hace décadas en torno al 5%.

A su vez, el decreto omitió hablar de la selectividad del sistema penal: menos del 30% de las personas extranjeras detenidas han sido efectivamente condenadas. Entonces, ¿por qué el porcentaje de personas extranjeras detenidas sin condena, sin culpabilidad demostrada, es tan alto? Las personas extranjeras tienen serias dificultades para acceder a la excarcelación, la prisión domiciliaria y a otros regímenes de semilibertad. A veces, por falta de arraigo, otras, por no poseer una residencia regular. Con antecedentes penales, muy difícilmente se puede acceder a la residencia y, por otro lado, a quien la tiene se la cancelan cuando ingresa en el circuito penal. El poder judicial, llamado a resolver el amparo presentado contra el DNU, afirmó que la fundamentación estadística ofrecida en él no justifica un decreto de “necesidad y urgencia” para tratar esta temática.

(...) En todo caso, pueden existir razones que podrían hablar de la *conveniencia* de modificar la regulación existente, pero el decreto no expone razones válidas –dadas las deficiencias que presenta en el análisis de las estadísticas– para sostener la *necesidad* inmediata de modificar la ley eludiendo la participación del Congreso mediante el procedimiento legislativo ordinario (Argentina-CNCAF 2018, párrafo V.4).

En cuanto al contenido del decreto, la principal vía para plasmar la relación particular entre migración y crimen, como problema de seguridad, es el despliegue de un fuerte contenido penal. La Ley de Migraciones ya lo tenía: de hecho, de 11 causas que pueden dar lugar a la denegación de residencia, seis son estrictamente penales y otras constituyen infraccio-

nes administrativas que antes podían dar lugar a sanciones penales.

El DNU emplea el universo de lo penal para ampliar los supuestos de exclusión (expulsión, denegación de ingreso o residencia, cancelación de residencia), condicionar el acceso al derecho a la reunificación familiar y extender sus terminaciones a restricciones que poco tienen que ver con lo penal, más allá de lo discursivo. A su vez, son los componentes delictivos los que sirven para condicionar y flexibilizar el uso de la “retención” (eufemismo de la detención). Así, uno de los cambios más profundos es la supresión del umbral mínimo de gravedad que una condena debía tener para ser causal de exclusión. Si antes se requerían tres años de sentencia como mínimo para denegar una residencia y cinco años para cancelarla, la supresión de estos umbrales provoca que infracciones tales como un corte de ruta, la ocupación de un inmueble sin título, una pelea callejera o la cada vez más usada y controvertida figura de “resistencia a la autoridad”, en el caso de vendedores ambulantes, puedan ser motivos para denegar una residencia o cancelarla. Se habilita así una sobreexposición de las personas migrantes al “rastrillaje policial”.

Por otro lado, el universo de lo penal restringe las posibilidades de reunificación familiar a aquellas personas que tengan condenas superiores a los tres años, prohibición de ingreso por haber sido “objeto de medidas de expulsión o prohibición de reingreso” o que hayan vivido fuera del territorio nacional por más de dos años. Dado el alarmante crecimiento en la cantidad de órdenes de expulsión que la DNM dicta al año, esta previsión puede abrir un bucle burocrático. Cualquier incumplimiento da lugar a una orden de expulsión y una persona con una orden de expulsión es vedada por el decreto de acceder a la reuni-

ficación familiar. En este nuevo contexto, el poder judicial no puede intervenir. En el mismo orden de ideas, se establece que “deberá acreditarse convivencia del grupo familiar” y que “no se considerará al extranjero de quien se comprobare se hubiera desinteresado afectiva o económicamente de la persona cuyo vínculo familiar invoque” (decreto 70/2017). Estos requisitos retoman la “hipercorrección” (Sayad 2010) que se espera de los extranjeros. En ese plan, acceder a derechos es una especie de premio. Para cerrar el sistema, el soberano, en la figura del director de la DNM, concentra ahora el poder exclusivo de decidir sobre las dispensas por reunificación familiar, otrora otorgadas por vía judicial.

El decreto alude en su fundamentación al impacto que la “muy prolongada extensión” de los procedimientos administrativos y judiciales tiene en la seguridad pública. Por tanto, podría pensarse que solo aquellas personas extranjeras condenadas por “delitos vinculados a la narcocriminalidad” estarían sujetas al procedimiento. Sin embargo, la referencia termina siendo apenas una puerta de entrada para subsumir prácticamente todos los casos (presentación de documentación falsa, omisión de informar antecedentes penales, intentar ingresar por paso no habilitado y hasta “otros supuestos que involucren gravedad institucional. Ello otorga a la Administración un cheque en blanco) en un proceso *expres* (de máximo tres días). Se promueven así “devoluciones en caliente” y lógicas de la clandestinidad, con altísimos costos humanos para aquellos que buscan evitar ser detectados y expulsados.

Frente a estas modificaciones, el poder judicial señaló que el procedimiento especial “va más allá del tipo de delitos que se pretende combatir [ya que] se aplica a todas las personas migrantes, sin importar el delito cometido

(...) e incluso en casos de infracciones administrativas” (Argentina-CNCAF 2018, V.4). Asimismo, remarcó la falta de proporcionalidad y razonabilidad de las reformas con los fines declarados por el decreto, “pues a partir de la vinculación que se arguye entre criminalidad y migrantes, se establece un mecanismo sumarísimo de expulsión aplicable a cualquier extranjero, sin consideración a sus circunstancias personales, tenga o no antecedentes penales” (Argentina-CNCAF 2018, V.6). Por lo demás, “[el] evidente reconocimiento de la demora en los procedimientos administrativos deja al descubierto una deficiencia de la cual el administrado parte es víctima y no responsable” (Argentina-CNCCF 2018). Respecto de la vinculación entre seguridad y migraciones irregulares, Herrera Lasso y Artola (2011, 11) aclaran:

La migración irregular, que es la que más preocupa a los países receptores de migrantes, es también la más comúnmente asociada a problemas y riesgos de seguridad. Sin embargo, no existe ninguna evidencia de que la migración en general ni la migración irregular en particular representen o hayan representado un riesgo *per se* o una amenaza para la seguridad nacional de los Estados.

Así, en el planteo del DNU, cualquier desviación de la norma es una amenaza. Cualquier desviación de una convivencia familiar reglada impide acceder al derecho correlativo. Contra todo respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, la facultad exclusiva del soberano, encarnado en la Administración (sin ninguna intervención del poder judicial), se afianza con nuevas y poco razonables exigencias para acceder a la defensa pública, en un contexto claro de avasallamiento del conjunto de derechos reconocidos.

Conclusiones

La observación de la política migratoria actual es una muestra del “declinar creciendo” del Estado argentino. La exacerbación de su función puramente policial, mediante a una apelación clásica a la soberanía como la “defensa frente a amenazas externas”, nos devuelve la ilusión de un Estado “activo” frente a su evidente caducidad en áreas clave para sostener un proyecto democrático e incluyente.

Mientras escribimos este artículo, las políticas económicas neoliberales aplicadas desde fines de 2015 por la alianza Cambiemos han afectado fuertemente a amplios sectores de la sociedad argentina (con altos niveles de desempleo, inflación, desaceleración económica, tarifazos en los principales servicios públicos, destrucción del salario real, devaluación del 50% de la moneda nacional en menos de cuatro meses, etcétera). Ante la falta de políticas positivas de integración, que promuevan el consenso y la convivencialidad, el Gobierno ha tendido a reforzar su dimensión coercitiva y a criminalizar con fuerza la protesta social. Una de las últimas decisiones del poder ejecutivo, en esta línea, ha generado especial preocupación en la sociedad civil y en los principales organismos y organizaciones de derechos humanos: el lanzamiento, mediante un decreto del 24 de julio de 2018, del Plan “Fronteras Protegidas”, que habilita a las Fuerzas Armadas a intervenir en temas de seguridad interior para, supuestamente, combatir el narcotráfico y el crimen organizado transnacional (CELS 2018).⁵

⁵ Otra preocupante decisión del Gobierno nacional, reflejada en el mes de agosto de 2018 en uno de los principales diarios del país, es la creación de una aplicación para teléfonos celulares mediante la cual agentes públicos podrán “detectar” extranjeros sin la documentación requerida” (Obarrio 29/08/2018). Así, se criminaliza la irregularidad y se reins-

La defensa del orden público y de la seguridad, entendida como legítimo ejercicio de la soberanía, constituye un claro límite para la consolidación de la perspectiva de los derechos humanos en las políticas migratorias. El caso argentino muestra, sin embargo, que los derechos humanos –con jerarquía constitucional y plasmados en la Ley Migratoria vigente– pueden contener, eventualmente, el avance de la excepcionalidad propia del poder ejecutivo a través de un poder judicial que “ampare” a las personas migrantes. Debemos recordar, a su vez, que la firma de los principales instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos constituye también un acto soberano. En ese sentido, en la sentencia que declara inconstitucional el DNU 70, el poder judicial señala:

(...) Los argumentos basados en la soberanía estatal, como fundamento para legislar en esta temática, deben ponderarse a la luz de la vigencia de los derechos humanos sin discriminación. Concretamente, se ha admitido que “el Estado [puede] otorgar un trato distinto a los migrantes documentados con respecto a los migrantes indocumentados, o entre migrantes y nacionales, *siempre y cuando este trato diferencial sea razonable, objetivo, proporcional y no lesione los derechos humanos* (Argentina-CNCAF 2018, V.7.1, énfasis añadido).

Queda claro, entonces, que los derechos humanos, debidamente ponderados por un Estado democrático donde la división de poderes funciona, pueden limitar el avance de la criminalización y el des-derecho promovido por la lógica securitaria en nombre de la soberanía. La figura del decreto como acto uni-

tala un mecanismo persecutorio que nos retrotrae a la Ley Videla de la última dictadura militar.

lateral, autodeclarado “necesario” y “urgente” es la máxima expresión de la gracia soberana.

El derecho frágil que caracteriza la disciplina migratoria (decretos, resoluciones, disposiciones, memorándum(s), etc.) es, a su vez, la máxima expresión de la función de excepción. Pone en primer plano el “humor” del soberano que puede hacer y deshacer el “beneficio” de ingresar en el lugar de llegada, otorgar una amnistía general o emprender una persecución encarnizada. El juego de hacer aparecer a la ley en primer plano, tanto si se trata de una categoría normativa amorfa como de un DNU, permite catalogar rápidamente lo que es “ilegal” y, por esa vía, acortar las distancias con lo penal. Sin embargo, cuando la “ley” es producto de decretos y decisiones inconsultas y unilaterales, que afectan un conjunto de derechos adquiridos y reconocidos; cuando el Estado insiste en que “solo se trata de hacer cumplir la ley”, debemos recordar que “lo legal” puede ser ilegítimo (por autoritario). También, que la legalidad democrática solo puede ser progresiva; nunca regresiva.

A lo largo de este artículo hemos explicado por qué el DNU 70 es inconstitucional, excesivo, xenófobo, discriminatorio y carece de todo fundamento objetivo. Queremos remarcar que se trata de una medida antidemocrática que ha forzado una “hiperjudicialización” de la política migratoria. Cuando el “diálogo” con el Estado solo puede darse por la vía judicial, una base del contrato social y político ha fracasado. Este decreto excluyó por partida doble a los migrantes del *demos*. En primer lugar, como ciudadanos de hecho, no fueron tomados en cuenta a través de los mecanismos

consultivos propios del poder legislativo. En segundo lugar, como ciudadanos “comunes”, quedaron excluidos del debate jurídico que solo abogados y especialistas (en su mayoría nacionales) pueden dar. Solo les quedaron las calles para defender sus derechos, en un marco de fuerte criminalización de la protesta, en general, con el agravante de una eventual expulsión expedita.

En este contexto, cabe preguntarnos: ¿es preciso aceptar de manera acrítica que las fronteras exacerbaban por sí mismas todos los males sociales y que la migración entraña en sí misma un problema de seguridad para los países de acogida? Contestar afirmativamente la interrogante implica conceder sin más que “el mal siempre viene de afuera” abonando así una mirada “reactiva y alérgica” de la política, en clave soberanista. Implica asumir sin mediaciones que la posibilidad de un cierre sobre sí de nuestros órdenes políticos solo puede realizarse contra los migrantes, para aglutinar a un *demos* descontento, habilitando el seccionamiento de la ciudadanía y la aplicación de lógicas excepcionales a una de las primeras minorías del país (más de dos millones de personas migrantes residirían en Argentina, según proyecciones actuales).

De esta manera, se pondría en jaque el paradigma de derechos humanos que dicta un respeto incondicional de “todos y de cualquiera”, con base en los principios de igualdad y no discriminación. Sobre el asunto, la última palabra no está dicha. Esperamos una victoria de los derechos humanos en la Corte Suprema de Justicia, que habilite el ejercicio soberano, responsable y democrático frente a toda la ciudadanía, nacionales y migrantes.

Bibliografía

- Argentina-CNCAF (Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal) (2015): “Barrios Rojas, Zoyla Cristina c. EN-DNM Res. 561/2011 y otros/ recurso directo para juzgados”, sentencia de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V, 31 de marzo de 2015.
- Argentina-CNCAF (Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal) (2018), “Centro de Estudios Legales y Sociales y otros c. Estado Nacional, Ministerio del Interior, Dirección Nacional de Migraciones s/ amparo 16.986, Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, sentencia del 22 de marzo de 2018.
- Argentina-Congreso de la Nación (17/12/2003). “Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores del Congreso de la Nación Argentina del 17 de diciembre de 2003”, <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/busqueda>
- Argentina-Defensoría de la Ciudad de Buenos Aires. 2017. “Informe técnico DNU 70/2017”, <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-T%C3%89CNICO-DNU.pdf>
- Argentina-DNM. 2017. *Informe técnico IF-2017-00779265-APN-DNM#MI del 18 de enero de 2017*. Archivo de las autoras.
- Argentina-DNM. 2016. “Falsa polémica por la supuesta creación de una cárcel para migrantes”, http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexN.php/?mostrar_novedad=3199
- Argentina-PPN (Procuración Penitenciaria de la Nación). 2017. “Informe de situación de las personas extranjeras retenidas en Argentina en el marco de la aplicación de la ley 25.871”, <http://www.ppn.gov.ar/sites/default/files/Informe%20CIDH%202017-PPN.pdf>
- Badaró, Maximo. 2006. “La conciencia y la ley: la cuestión migratoria en las prácticas de agencias estatales y organismos no gubernamentales en la Ciudad de Buenos Aires”. En *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, editado por A. Grimson y E. Jelin, 207-236. Buenos Aires: Prometeo.
- Bhabha, Hommi. 2013. *Nuevas minorías, nuevos derechos. Notas sobre cosmopolitismos vernáculos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bigo, Didier. 1998. “Sécurité et immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude?”. *Cultures & Conflits*: 31-32. <http://journals.openedition.org/conflits/539>
- Caggiano, Sergio. 2017. “La nueva política argentina: control y exclusión”. *El País*, 24 de julio.
- Canal 26. 2017. “Entrevista a Miguel Angel Pichetto”, https://www.youtube.com/watch?v=RPwTnf-z_wY
- Canelo, Brenda, Natalia Gavazzo y Lucila Nejamkis. 2018. “Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio”. *Si somos americanos. Revista de Estudios Transfronterizos* 18 (1): 150-182.
- CELS. 2017. *Informe anual 2017*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CELS. 2018. “Es innecesario y peligroso militarizar la seguridad en la Argentina”, <https://www.cels.org.ar/web/2018/08/es-innecesario-y-peligroso-militarizar-la-seguridad-en-la-argentina/>
- Ceriani Cernadas, Pablo. 2004. “Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración”. En *Migración: un derecho humano*, compilado por R. Giustanini, 113-135. Buenos Aires: Prometeo.

- Ceriani Cernadas, Pablo. 2012. "Ciudadanía, migraciones y libre circulación en el Mercosur: ¿hacia un paradigma basado en los derechos humanos o la réplica del modelo excluyente de la Unión Europea?". *Revista de derecho migratorio y extranjería* 30: 259-287.
- Clarín. 2017. "Crimen de Brian: caen un hermano y un primo del menor acusado por el asesinato". 22 de febrero. https://www.clarin.com/policiales/crimen-brian-cae-hermano-menor-acusado-asesinato_0_B1Bo-zoKl.html
- Correa, Violeta. 2004. "La nueva ley de migraciones y la participación de las organizaciones de la sociedad civil". En *Migración, un derecho humano*, compilado por R. Giustiniani, 173-179. Buenos Aires: Prometeo.
- Courtis, Corina, y María Inés Pacecca. 2007. "Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al "nuevo paradigma" para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina". *Revista Jurídica de Buenos Aires*, número especial sobre derechos humanos: 183-200.
- Decreto 70/2017, http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/Decreto_70-2017.pdf
- El Día. 2016. "Crecen los puestos de venta clandestina". 2 de marzo. <https://www.eldia.com/nota/2016-3-12-crecen-los-puestos-de-venta-clandestina>
- Foucault, Michel. 2002. *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- García, Lila. 2017. *Decreto 70/2017, Ley de Migraciones y Poder Judicial*, Rubinzal Culzoni Doctrina 230/2017, 9 de marzo de 2017.
- García, Lila. 2013. "Nueva política migratoria argentina y derechos de la movilidad. Implementación y desafíos de una política migratoria basada en derechos humanos a través de las acciones ante el Poder Judicial (2004-2010)". Tesis doctoral inédita, Universidad de Buenos Aires.
- González, Anahí. 2018. "Leyes migratorias y representaciones sociales: el caso argentino". *Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia* 1 (II), enero: 74-91.
- Herrera Lasso, Luis, y Juan B. Artola. 2011. "Migración y seguridad: dilemas e interrogantes". En *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, editado por N. Armijo Canto, 11-34. México: CASEDE.
- Hines, Barbara. 2010. "The right to migrate as a human right: the current argentine immigration law". *Cornell International Law Journal* 43: 471-510.
- La Nación. 2016. "Polémicas declaraciones de Miguel Pichetto sobre los inmigrantes". 2 de noviembre. <https://www.infobae.com/noticias/2016/11/02/polemicas-declaraciones-de-un-senador-k-sobre-los-inmigrantes/>
- La Nación. 2017. "En fotos: el operativo sorpresa en la terminal de micros de Liniers". 27 de enero. <https://www.lanacion.com.ar/1979629-en-fotos-el-operativo-sorpresa-en-la-terminal-de-micros-de-liniers>
- La Nación. 2017. "Patricia Bullrich: Acá vienen ciudadanos peruanos y paraguayos y se terminan matando por el control de la droga". 24 de enero. <https://www.lanacion.com.ar/1978531-patricia-bullrich-acavienen-ciudadanos-peruanos-y-paraguayos-y-se-terminan-matando-por-el-control-de-la-droga>
- Marramao, Giacomo. 2013. *Contra el poder. Filosofía y escritura*. Buenos Aires: FCE.
- Monclus, Marta. 2017. "La reforma de la Ley de migraciones mediante Decreto de

- Necesidad y Urgencia: un retroceso en la política de derechos humanos”. *Revista Argentina de Teoría Jurídica* 18: 1-14.
- Muñoz, Rosario. 2017. “La potestad de dispensa por razones de índole familiar, como facultad discrecional –exclusiva– de la Dirección Nacional de Migraciones”. *Estudios sobre Jurisprudencia*: 20-36.
- Naciones Unidas-CAT (Comité contra la Tortura). 2017. “Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina”. CAT/C/ARG/CO/5-6.
- Obarrio, Mariano. 2018. “Macri lanza un plan para reforzar el control de los inmigrantes”. *La Nación*, 29 de agosto.
- OEA-CIDH. 2017. “Informe sobre el 161 Período de Sesiones de la CIDH”, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/035a.asp>
- Pacecca, María Ines. 2011. “Personas extranjeras en cárceles federales. Vulnerabilidad y discriminación”. En *Discriminaciones étnicas y nacionales. Un diagnóstico participativo*, coordinado por Corina Courtis y María Inés Pacecca. Buenos Aires: Editores del Puerto/ ADC.
- Perfil. 2017. “Operativo sorpresa en Liniers para fortalecer controles migratorios”. 27 de enero. <http://www.perfil.com/noticias/policia/el-gobierno-realiza-un-operativo-sorpresa-en-liniers-para-fortalecer-controles-migratorios.phtml>
- Roca, Santiago. 2018. “El derecho de acceso a la justicia y la garantía del debido proceso de las personas migrantes en Argentina”. *Estudios sobre Jurisprudencia*: 2-41.
- Santoro, Emilio. 2008. “De la ciudadanía inclusiva a la ciudadanía incluyente: el rol de la cárcel en el gobierno de las migraciones”. En *Cárcel, inmigración y sistema penal*, editado por J. Cesano, B. Caffarena y E. Santoro, 149-233. Buenos Aires: Del Puerto.
- Sassen, Saskia. 2003. *Los espectros de la globalización*. México: FCE.
- Sayad, Abdemalek. 2010. *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*. Barcelona: Anthropos.
- Stumpf, Juliet. 2006. “The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power”. *American University Law Review* 2 (56): 367-419.
- Žižek, Slavoj. 2016. *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*. Barcelona: Anagrama.

Propuestas para regular las migraciones en Chile y la obstinación del securitismo

Proposals to regulate migrations in Chile and the obstinacy of securitism

Propostas para regulamentar as migrações no Chile e a obstinação do securitismo

Sebastián Concha Villanueva¹

Fecha de envío: 30 de agosto de 2018

Fecha de aceptación: 22 de octubre de 2018

Resumen

El siguiente artículo tiene como objetivo analizar de manera comparativa los proyectos para regular las migraciones en Chile de los Gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera. Se argumenta que ambos comparten un rasgo común: pese a contener elementos que se basan en la promoción de derechos, mantienen características que se corresponden con una lógica de control. Se resume el fenómeno chileno de la inmigración, que motiva a crear una normativa que reemplace a la vigente; se analiza la actual Ley de Extranjería y se establece un marco comparativo que dirime las particularidades de las propuestas de Ley Migratoria hechas por los Gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera.

Palabras clave: Chile; migraciones internacionales; seguridad; políticas migratorias

Abstract

This paper aims to analyze, in a comparative perspective, the projects to regulate migrations in Chile presented by the governments of Michelle Bachelet and Sebastian Piñera. It is argued that both share a common feature: despite having elements based on the promotion of rights, they maintain traits that correspond to a control logic. We summarize the Chilean phenomenon of immigration that motivates the creation of a new regulation, analyze the present law and, finally, establish a comparative framework that addresses the particularities of the proposed immigration laws made by the Michelle Bachelet and Sebastian Piñera governments.

Key words: Chile; international migrations; migratory policies; security

Resumo

O artigo pretende analisar numa perspectiva comparativa os projetos para regular as migrações no Chile dos governos de Michelle Bachelet e Sebastian Piñera. Argumenta-se que ambos com-

¹ Universidad Católica de Chile, Chile, sconcha@uc.cl

partilham uma característica comum: apesar de promover elementos que são baseados na promoção de direitos, eles manter traços que correspondem a uma lógica de controle. Para alcançar o que foi proposto, primeiramente, é elaborada uma relação do aparato teórico utilizado; em segundo lugar, resume o fenômeno chileno da imigração que motiva a criação de uma nova regulamentação; terceiro, a presente lei é analisada; finalmente, é estabelecido um quadro comparativo que aborda as particularidades das leis de imigração propostas pelos governos Michelle Bachelet e Sebastian Piñera.

Palavras chave: Chile; migrações internacionais; políticas migratórias; segurança

Introducción

Pese a que las evidencias comprueban que el aumento de inmigrantes en Chile es una realidad latente desde la década de los 90, el tema recién entró en el debate público a partir de las elecciones presidenciales de 2017 (Doña 2018). En su campaña, a la usanza de Donald Trump, el actual presidente Sebastián Piñera sugirió que la inusitada llegada masiva de extranjeros podría afectar negativamente a la economía del país y acrecentar el número de actos delictivos. Al mismo tiempo, ya en su ocaso, el Gobierno de Michelle Bachelet urgía al Congreso para que aprobase su proyecto de Ley de Migraciones, basado, según ellos, en un enfoque de derechos humanos. Por su parte, el derrotado ex candidato del oficialismo, Alejandro Guillier, defendía débilmente la propuesta del bacheletismo frente a los efectivos embates de su principal oponente en las elecciones (ADN 2017).²

² Es importante destacar que Alejandro Guillier también consideró públicamente, casi en paralelo a sus comentarios

La discusión sobre el fenómeno de la migración en la arena política transformó el tema en un medio para manipular el capital político. El debate se trasladó, como era de esperar, a la esfera de la persona común. En consecuencia, se comenzaron a evidenciar una serie de visiones que representaban los principales enfoques para abordar el problema migratorio.³ Paralelamente, se empezaron a masificar aquellos prejuicios que rayaban en el racismo y la xenofobia, ya con una larga data. Estos no solo se expresaban a través de la palabra, sino también de la violencia explícita.

No se puede pasar por alto que la presencia de la migración en el debate público en los tiempos previos a las campañas presidenciales de 2017 era prácticamente nula (Doña 2018). Todas las iniciativas estatales al respecto, desde el retorno de la democracia, han pasado desapercibidas, incluso para aquellos que se mueven dentro de la administración pública. La inexistencia de una política migratoria concreta y, peor aún, de un discurso definido lo demuestra. Por el momento, una obsoleta ley sobre migraciones, que se plantea desde un modelo de seguridad, ordena el panorama: el decreto ley N° 1094, creado por la dictadura de Augusto Pinochet en 1975 (Martínez 2002; Cano y Soffia 2009; Stefoni 2011a; Thayer 2013; Agar 2016; Doña 2018).

En la actualidad, el Gobierno de Sebastián Piñera está planteando una reforma para reemplazar el marco normativo vigente. La oposición ha considerado que la propuesta supone un trato al inmigrante alejado de los

positivos sobre los inmigrantes, que era necesaria la creación de una ley migratoria selectiva (ADN 2016).

³ Estos enfoques se expresan en los tres modelos de gobernanza migratoria estipulados en la sección teórica del artículo: de securitización, de beneficios compartidos y de desarrollo humano para las migraciones.

derechos humanos. Muchos piensan que este debate continúa la politización de la problemática migratoria iniciada en las últimas campañas presidenciales.⁴ Por ello, es fundamental reconocer cuáles son en realidad las alternativas que se barajan al reglamento creado en la dictadura, de acuerdo con lo que los actores del mundo político han planteado concretamente, más allá de su discurso público.

La politización de los temas migratorios es una de las preocupaciones iniciales de este artículo. Esto, porque puede tener como consecuencia que el foco del debate se aleje de la identidad de las propuestas sobre migraciones y se generen espacios para propagar discursos falaces y peligrosos. Teniendo en cuenta lo anterior, la importancia de estudiar comparativamente las propuestas de Ley Migratoria de Chile efectuadas en democracia radica en la posibilidad de evidenciar las principales características de los proyectos sobre migración defendidos en la arena política chilena.

Este artículo pretende ser, al mismo tiempo, continuación de una serie de trabajos que proponen fundamentalmente dos cosas: primero, que el decreto ley N° 1094 y sus respectivas modificaciones se basan en anacrónicos principios de seguridad y control; segundo, que por lo anterior, debe ser propuesto un nuevo ordenamiento, que respete los derechos humanos (Martínez 2002; Cano y Soffia 2009; Stefoni 2011a; Thayer 2013; Agar 2016; Doña 2018). Para alcanzar el objetivo propuesto, se cotejan los discursos subyacentes a las propuestas de Ley de Migración de Michelle Bachelet (2017) y Sebastián Piñera (2015), incluidas las indicaciones incorporadas en 2018. Se discute cuáles son los mode-

los de gobernanza migratoria que promueven estas nuevas propuestas de política migratoria.

El principal argumento de este artículo es que todos los proyectos sobre política migratoria en Chile propuestos en democracia comparten un rasgo común: mantienen, pese a sus diferencias, ciertas lógicas enfocadas en el control y, en menor medida, en el desarrollo económico. El texto se organiza de la siguiente manera: primero, se analiza el aparatage teórico; segundo, se resume el fenómeno chileno de la inmigración, que motiva la creación de una normativa para reemplazar la vigente; tercero, se analiza la actual Ley de Extranjería. Por último, se establece un marco comparativo que dirime las particularidades de las propuestas de Ley Migratoria hechas por los Gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera.

¿Cómo entender el sentido de una política migratoria?

Para comprender el perfil de las propuestas migratorias hechas en Chile desde la llegada de la democracia y el conjunto normativo sobre migraciones vigente, se apela al concepto de gobernanza migratoria y a las diferentes categorías que existen con respecto a sus posibles modelos. El término “gobernanza migratoria” es definido por Lelio Mármora (2010) como el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características y efectos de los movimientos migratorios, así como las posibilidades e intencionalidad de los Estados para responder a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia. El mismo autor plantea que existen tres modelos posibles de gobernanza migratoria: el de securitización, el de beneficios compartidos y el de desarrollo

⁴ Para mayor información, revisar Durán Migliardi y Thayer (2017).

Tabla 1. Modelos de gobernanza migratoria

Modelo de securitización	Modelo de beneficios compartidos	Modelo de desarrollo humano para las migraciones
<p>Políticas migratorias enfocadas en resguardar la seguridad nacional, social, cultural y laboral del país receptor.</p> <p>El acceso del migrante a los derechos depende de su estatus de regularidad.</p>	<p>Políticas migratorias enfocadas en lograr beneficios económicos tanto para el país emisor como para el receptor.</p> <p>Los marcos jurídicos buscan regular los flujos migratorios bajo la lógica de la oferta y la demanda.</p>	<p>Políticas migratorias que parten de una posición ética que vincula las migraciones con los derechos humanos.</p> <p>Los marcos jurídicos se basan en el principio del derecho a la libre circulación y residencia.</p>

Fuente: Mármora 2010.

humano para las migraciones. A continuación, la tabla 1 presenta las definiciones de cada uno.

Es necesario aclarar que la constitución de un modelo de gobernanza migratoria no deviene del mero ideal, sino de un diálogo entre el Estado y la realidad. Por lo tanto, la construcción de cualquier normativa sobre migraciones va a estar condicionada por una contingencia determinada, que contiene varios factores. Como consecuencia, la identidad de un reglamento de extranjería no abarca un único modelo. Como indican Cornelius y Tsuda (2004), una política puede contener disposiciones que representan diferentes discursos. Es factible que en su puesta en práctica se vean efectos diferentes a los esperados.

El mencionado fenómeno, como sugiere Jacques Ramírez (2017), puede ser explicado mediante el término “yuxtaposición”: una política migratoria, en función de su relación con la práctica, se puede yuxtaponer con otra. Los casos más paradigmáticos han sido entendidos bajo el alero del concepto “paradoja liberal”. En referencia a la actitud de los Estados liberales frente a la inmigración, este indica: “La lógica económica del

liberalismo es de apertura, pero la lógica política y legal es de cierre” (Hollifield 2004, 887). Esa idea es trasladada al contexto latinoamericano por Acosta y Freier (2015), quienes plantean que en los países de la región existe una contradicción entre sus discursos sobre migraciones y sus marcos jurídicos vigentes. En términos específicos, sostienen que se arenga por la creación de instancias que vinculen el fenómeno migratorio con los derechos humanos, pero, paralelamente, se mantienen prácticas de control.

Sobre el fenómeno anterior, a partir del estudio de la realidad argentina, Eduardo Domenech acuña la noción de “políticas de control con rostro humano”. Alude a los casos en los que, mediante la invocación de consignas vinculadas a los derechos humanos, se legitiman instrumentos para la coerción y la restricción de los flujos migratorios (Domenech 2013, 121). Esto es, como se quiere demostrar, lo que está ocurriendo con Chile.⁵

⁵ Es importante destacar que Eduardo Domenech critica de manera explícita la noción de gobernanza migratoria (a la que denomina “governabilidad migratoria”), por constituir una perspectiva del Estado para estructurar prácticas que regulen la “inmigración irregular” (Domenech 2013, 35).

La migración en Chile

El entendimiento de las acciones estatales que buscan regular las migraciones pasa por reconocer las situaciones que estas deben enfrentar (Castles 2008). Por tanto, el objetivo de esta sección es generar un panorama global sobre el fenómeno migratorio en Chile a partir del retorno de la democracia. De esa manera, es posible determinar la coyuntura de la que la actual ley no se encarga satisfactoriamente, y que una posible nueva normativa debe abordar.

En términos generales, la situación de la migración en este periodo está marcada por el incremento constante de extranjeros que residen en el país. La mayoría de la población migrante está conformada por ciudadanos de nacionalidad argentina, peruana, colombiana, haitiana y venezolana. En total, el número de residentes nacidos fuera de Chile es de 746 465, lo que constituye el 4,35% del total de la población (INE 2018). No obstante, el Departamento de Extranjería y Migración, como indican diversos medios de prensa, estima que son 1 119 267 (Vásquez y Blanco 2018). Pese a que los peruanos son mayoría, en relación con el universo absoluto de la comunidad extranjera, se observa un crecimiento cada vez más elevado de arribos de personas haitianas y venezolanas.⁶ Dentro de las razones que hacen atractivo al país para los foráneos destacan su estabilidad política, su alto nivel de seguridad pública, su estabilidad financiera e incluso, prosperidad, cuando se compara con otras naciones de Sudamérica (Agar y Esponda 2015). A ello se añaden factores relacionados con el panorama internacional, marcado por fuertes crisis económicas en los países de origen, la cer-

⁶ El aumento de la presencia de extranjeros de estas nacionalidades obedece sobre todo a las crisis económicas y políticas que padecen sus países de origen.

canía geográfica de estos con Chile y el endurecimiento de las políticas migratorias en los Estados de mayor desarrollo (Stefoni 2011b, 61).

A continuación, se analizan brevemente los principales grupos de extranjeros que han llegado a residir en Chile en el periodo que inicia con el retorno de la democracia. Se consideran dos puntos: el crecimiento de la llegada de las comunidades que se estudian y sus causas.

Para comenzar, es importante recalcar que los principales estudios académicos sobre la migración en Chile coinciden en que a partir de los 90 se evidencian ostensibles modificaciones del fenómeno, relacionadas sobre todo con el aumento constante de extranjeros en el país (Martínez 2003; Doña y Levinson 2004; Cano y Soffia 2009; Stefoni 2011a; Agar y Esponda 2015). El origen de los recién llegados, a diferencia de lo que ocurría en tiempos anteriores, ya no era mayoritariamente europeo, sino latinoamericano (Stefoni 2011b, 114). Además, en los albores de la democracia se suscitó un simbólico –por lo numéricamente bajo– arribo de personas que nacieron de padres chilenos exiliados por la dictadura de Augusto Pinochet. Estos, al haber nacido en el exterior, eran considerados por los marcos jurídicos existentes como extranjeros (Doña 2010, 12).

Como ya se mencionó, la población inmigrante con más presencia en Chile es la peruana. El origen de su llegada se remonta a la dictadura (Stefoni 2002, 120), sin embargo, con el retorno de la democracia arribó un considerable número de personas, que se sumaron a la pequeña comunidad conformada por refugiados y pobladores de altos ingresos (Doña 2010, 12). Según el censo de 1992, el número de peruanos en el país era de 7649 (INE 1992). Si bien su presencia en ese periodo era baja, en comparación con la de los argentinos –que era de 34 415 (INE 1992)–, en el transcurso de

una década creció en un 395%, hasta ser 37 860 (Martínez 2003, 32). En la actualidad, del total de extranjeros residentes en Chile, el 25,3% proviene de Perú –cifra que representa a 187 756 personas– (INE 2018). Es el grupo migrante más significativo. La causa principal radica en la agudización de la crisis económica en Perú en los 90, que obligó a los nacionales peruanos de más bajos recursos, en especial los de la zona norte del país (Chimbote, Chiclayo y Trujillo), a emigrar a la nación extranjera más cercana, relativamente más próspera en términos económicos (Stefoni 2002, 120).

La segunda población migrante es la colombiana, que representa el 14,2% del total de extranjeros en Chile, con 105 445 personas (INE 2018). De acuerdo con el censo de 1992, eran 1666 (INE 1992), pero, a partir de 2010, su presencia se incrementó 29,4 veces; en 2013 ascendió a 48 894 personas (MIDEPLAN 2013). Las razones fundamentales de la llegada masiva de colombianos al país austral son dos: la estabilidad política y económica de Chile y el conflicto armado que ha asediado a Colombia desde hace 60 años (Charry Mora 2017, 6).

En la tercera posición se encuentran los migrantes venezolanos, quienes representan el 11,2% del total (INE 2018). Es imperativo destacar que su aumento ha sido vertiginoso, pues en 2010 el número de visas entregadas a personas de esa nacionalidad no sobrepasaba la cifra de 1000, mientras que en 2017 fueron distribuidas 83 390 (INE 2018). Este dato, por supuesto, no toma en cuenta a quienes han llegado con posterioridad. La razón de la masiva llegada de personas venezolanas que solicitan residir en la nación chilena es la crisis política, económica y social que sufre su país debido a la intransigencia del Gobierno de turno con respecto a la modificación de políticas públicas que no se ajustan a las nece-

sidades básicas y a los derechos de la sociedad civil (Briceño Monzillo 2018, 1).

En la cuarta posición se encuentra la población boliviana, con 73 796 inmigrantes en Chile, lo que representa el 9,9% del total (INE 2018). Al igual que los migrantes peruanos, los bolivianos aumentaron su flujo de entrada a partir de los 90, momento en el que eran solo 7935 personas (INE 1992). Si bien es acertado indicar que la llegada de ciudadanos de Bolivia a Chile se debe a la precaria situación económica que padeció el país andino en los 90, es importante considerar como un factor importante la petición de visa a nacionales bolivianos por parte de España y otros países desarrollados, a partir de la segunda mitad de la década de 2000 (Igor 2008, 28).

Otra importante población inmigrante en Chile es la ecuatoriana, que configura el 3,7% del total nacional, con 27 692 personas (INE 2018). La primera gran oleada de personas con nacionalidad ecuatoriana fue en los años 90, con 2267. En la actualidad, el número se ha triplicado.

En suma, a partir de los 90 se empieza a observar un considerable incremento de la población migrante en Chile, sobre todo de personas provenientes de países sudamericanos. Si en los 80 los extranjeros en el país no representaban más del 0,7% del total de la población (INE 1982), en la actualidad son el 4,35% (INE 2018).

Marco normativo sobre migraciones en Chile

En esta sección se analizan las principales características del conjunto jurídico que norma los asuntos migratorios en Chile. Se indica que, pese a todas sus modificaciones, el

vigente decreto ley N°1094 no satisface las necesidades de la actual contingencia, ya que mantiene un anacrónico perfil de seguridad y control.

El fenómeno de la migración está regulado en Chile por cinco disposiciones jurídicas. La más importante es el decreto ley N° 1094, creado en 1975 por la dictadura de Augusto Pinochet. Las otras cuatro son: la Ley N° 18252 de 1983, que modifica algunos aspectos de la normativa anterior y establece normas sobre extranjeros; el decreto supremo N° 597 de 1984, que reglamenta el funcionamiento de la burocracia migratoria; el decreto supremo N° 818 de 1983, que delega al Ministerio del Interior facultades sobre extranjeros; la resolución N° 296 de 1995, que dirime el valor de los derechos de los extranjeros que residen en el país mediante la adquisición de visas; el decreto con fuerza de ley N° 69 de 1953 y el decreto supremo N°5142 de 1960, que establece las normas sobre nacionalización de extranjeros (Stefoni 2011b, 64).

Pese a que Chile ha ratificado diversos acuerdos internacionales que vinculan el tema migratorio con los derechos humanos —el principal: la “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” (CMW)— el marco normativo nacional vigente se asienta en lógicas de control y seguridad (Cano y Soffia 2009; Stefoni 2010; Thayer 2013; Lara 2014; Doña 2018). Esto ocurre por dos razones. La primera es que las reglamentaciones imperantes no logran establecer disposiciones concretas para la protección de los derechos de los migrantes (Stefoni 2011b, 65). La segunda es que dejan un amplio margen de discrecionalidad a los órganos estatales competentes en la determinación de quiénes pueden o no ingresar al país o pueden ser su-

jetos de expulsión (Lawson y Rodríguez 2016, 237).

La falta de mecanismos que resguarden los derechos de los migrantes se entiende al visualizar el decreto Ley N° 1094 desde una perspectiva histórica. La dictadura militar de Augusto Pinochet fundó buena parte de sus políticas en el principio de la seguridad nacional, por lo que todo elemento externo al país era considerado una potencial amenaza a los objetivos del régimen. Por lo tanto, su fin principal era la restricción del ingreso de extranjeros (Lara 2014, 81). Ejemplos paradigmáticos de esta lógica de exclusión eran las trabas burocráticas que se imponían al foráneo cuando deseaba salir y regresar nuevamente a Chile, o cuando ingresaba de manera irregular para solicitar asilo (Lara Escalona 2014, 85).

Desde el retorno de la democracia hasta la actualidad, se han elaborado una serie de disposiciones migratorias fundamentadas en la promoción de los derechos humanos (Agar y Esponda 2015, 100). Dentro de los mandatos que se han sumado al reglamento efectuado en dictadura destacan la derogación de las indicaciones de salida y entrada de residentes extranjeros en las fronteras nacionales, el reconocimiento del principio de no devolución para aquellos foráneos que lleguen al país y soliciten asilo y la incorporación de la posibilidad, para quienes estén pidiendo una visa temporaria sujeta a contrato, de obtener un permiso para trabajar por el periodo que dure el proceso (Stefoni 2011b, 68).

Además de las enmiendas al documento jurídico más importante sobre materia migratoria en Chile, los Gobiernos democráticos han realizado importantes avances en lo que respecta a la relación entre migración y derechos humanos. Destacan la Ley N° 20430 de 2010, que reconoce los acuerdos internacio-

nales sobre protección de refugiados firmados por Chile y la Ley N° 20507, propuesta por el primer Gobierno de Michelle Bachelet, en 2010, y promulgada por el presidente Sebastián Piñera en 2011. La finalidad de esta última es tipificar el delito de tráfico de personas y dirimir las formas para su prevención. Por último, el instructivo presidencial N° 9 tiene, en términos generales, el objetivo de garantizar el trato igualitario a los extranjeros que residan legalmente en el país mediante el aseguramiento del acceso a la educación, la salud y el trabajo (Agar y Esponda 2015, 101).

Pese a todos los esfuerzos por asegurar el acceso de los migrantes a los derechos fundamentales, no se ha logrado modificar el sesgo securitista de la Ley de Extranjería. Este fenómeno es conocido como “la política de la no política”, ya que evidencia una paradoja en la que la normativa vigente, de naturaleza evidentemente conservadora, la cual coexiste con una serie de acciones efectuadas por los Gobiernos de turno (Stefoni 2011a). El problema de esto es que las últimas medidas no han sido aprobadas por el Congreso, por lo que se hace muy fácil para un nuevo Gobierno eliminarlas o cambiarlas.

Debate sobre política migratoria en el Chile democrático

La idea de que la vigente Ley de Extranjería no puede enfrentar eficazmente el actual fenómeno migratorio en Chile es aceptada por todas las partes inmersas en el debate sobre el tema, con algún grado de injerencia sobre él. Sin embargo, la forma mediante la cual cada uno de los actores opina acerca del tema se reduce a la divulgación de vagas consignas, sobre todo en el caso de los que tienen más

tribuna mediática y poder de decisión. Por tal razón, en esta sección se analizan de manera comparativa los proyectos de Ley de Migración propuestos por los Gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera. Dado que estas constituyen las proposiciones con más posibilidades de reemplazar a la normativa actual, se determina en qué modelo se enmarca cada una. Se aclara que el documento divulgado por el presidente Piñera en 2018 es el mismo que elaboró en 2013, solo que en esta ocasión agregó algunas indicaciones, que incorporan elementos del plan de Bachelet.

Para lograr lo que se propone, se cotejan los siguientes puntos: principales consignas, objetivos, derechos, obligaciones, categorías migratorias, ingreso al país, egreso del país, instituciones participantes y Registro Nacional de Extranjeros. La tabla 2 recoge el primero.

En ambos casos está presente el concepto de “migración segura”, que entiende, por un lado, que las migraciones deben ser abordadas desde la perspectiva de la seguridad y, por el otro, que el migrante debe ser protegido en su proceso de regularización. Se plantea que

Tabla 2. Principales consignas

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
Se caracteriza por proponer el término “migración segura”. Este concepto vincula explícitamente el fenómeno migratorio con la seguridad y, de modo paralelo, con la idea de amparar al migrante frente a cualquier trasgresión contra su persona.	Incorpora el concepto de “migración segura” con la misma acepción que le brinda el proyecto de Bachelet. También, agrega que es necesario direccionar el fenómeno migratorio mediante criterios economicistas.

tanto en el proyecto de Bachelet como en el de Piñera prevalece la primera acepción, lo que se ratifica con las grandes facultades concedidas al Ministerio del Interior para prohibir el ingreso de aquellos extranjeros que, a su discreción, considere peligrosos.⁷

A lo anterior, el proyecto de Sebastián Piñera agrega algo más: que los flujos migratorios deben estar estrechamente vinculados con la eventual contribución que puedan hacer al desarrollo económico del país.⁸ Esto se expresa no solo en la mención explícita que la moción de Piñera hace del tema, sino también en la idea de incluir al Ministerio de Economía en el Consejo que eventualmente asesoraría a la presidencia en asuntos migratorios (Doña y Mullan 2014, 17).

En materia de regulación, los proyectos tienen los mismos objetivos. Pese a que el primero

incorpora mayores precisiones que el segundo, no se encuentran diferencias relevantes entre las dos propuestas, en el ámbito de los objetivos (tabla 3).

En materia de derechos, los proyectos son similares, salvo por dos diferencias (tabla 4).

Como muestra la tabla, la primera diferencia entre los proyectos tiene relación con las dos precisiones que hace el segundo: que el migrante tiene derecho a transferir ingresos adquiridos en Chile a otro país y recibir recursos desde el extranjero. Pese a esto, es importante aclarar que, si bien el documento de Bachelet no estipula explícitamente lo mencionado, tampoco lo prohíbe. Por lo tanto, los extranjeros bajo su ley sí tendrían la posibilidad de enviar remesas a sus naciones de origen.

La segunda diferencia entre la propuesta de Michelle Bachelet y la de Sebastián Piñera es que la segunda introduce una determinada dificultad para acceder a las prestaciones de seguridad social financiadas por el fisco, que es haber residido un determinado tiempo en el país (Figueroa, Parada y Mardones 2018, 7).

En resumen, tanto el proyecto de Michelle Bachelet como el de Sebastián Piñera promueven derechos similares para los migrantes, lo que supone un gran avance con respecto al decreto ley 1094, que no estipula ninguno. Es importante destacar que ambas mociones condicionan el acceso a ciertos beneficios a la regularidad del extranjero. Sin embargo, la propuesta del presidente Piñera va más allá, pues solicita a los residentes foráneos regulares haber vivido dos años en Chile para acceder a las prestaciones de seguridad social financiadas por las arcas fiscales. En consecuencia, es posible indicar que, si bien los planes sobre

Tabla 3. Objetivos

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
Regular el tránsito, residencia, permanencia y egreso del país de los extranjeros. También pretende establecer las formas de control de acceso y salida del territorio nacional, y establecer quiénes son las autoridades migratorias competentes. Pretende fijar los mecanismos que definan la política migratoria del país.	Regular el tránsito, residencia, permanencia y egreso del país de los extranjeros

7 Proyecto de Ley de Migraciones (Boletín N° 11395-06), artículo 33.

8 Proyecto de Ley Sobre Migración y Extranjería (Boletín N° 8970-06), artículo 7.

Tabla 4. Derechos

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
Igualdad ante la ley y no discriminación; libertad de tránsito, siempre que se cumpla con los requisitos de la ley migratoria vigente.	Estipula los mismos derechos que el proyecto de Michelle Bachelet, pero agrega dos: derecho a transferir ingresos adquiridos en Chile a otro país y recibir recursos del extranjero.
Acceso a las prestaciones de salud en las mismas condiciones que los nacionales, siempre que se cuente con el permiso correspondiente.	Indica que solo tendrán acceso a las prestaciones y beneficios de seguridad social financiados por el fisco aquellos migrantes que hayan residido en el país de manera continua por al menos dos años.
Acceso a la educación preescolar, básica y media en las mismas condiciones que los nacionales, independientemente de la condición migratoria de los padres del beneficiario.	
Acceso a las prestaciones de seguridad social que se derivan de su vínculo laboral; mismos derechos laborales que los nacionales, por lo que el empleador con el que el migrante tenga relación está obligado a cumplir con sus obligaciones jurídicas.	
Acceso al debido proceso y a la reunificación familiar (válido para cónyuge o conviviente, hijos solteros menores de edad, hijos con discapacidad, hijos menores de 18 años que estudien en una institución educacional reconocida por el Estado, y menores que se encuentren bajo su tutela).	

migraciones analizados interponen ciertas dificultades para que el migrante acceda a ciertos beneficios, la proposición de Sebastián Piñera

se acerca más a un modelo de gobernanza migratoria de securitización, en cuanto al punto de derechos.

En relación con las obligaciones de los migrantes, las propuestas no muestran evidencias que permitan enmarcarlas dentro de un determinado modelo de gobernanza migratoria. Esto porque ambas imponen deberes similares a los que tienen los chilenos, salvo aquellos que tienen relación con la responsabilidad de regularización, al igual que casi todas las leyes sobre migraciones del mundo (tabla 5).

Tabla 5. Obligaciones

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
Los inmigrantes deben someterse a la legislación interna, regular su situación migratoria en el tiempo oportuno (este no se estipula) e informar de su domicilio al Ministerio de Relaciones Exteriores.	Los inmigrantes deben informar sobre cualquier cambio de domicilio en un plazo de 30 días (no indica a qué institución). Aclara que los extranjeros que hayan obtenido su Permiso de Residencia en Chile solo necesitan su cédula de identidad para certificar su condición de regularidad.

En relación con las categorías migratorias, las diferencias entre las dos propuestas son absolutamente semánticas, pues en la práctica pueden tener el mismo efecto. Si bien uno de los proyectos permite que el migrante pueda cambiar su estatus, el Estado está facultado, bajo ambas regulaciones, a negar una visa o a solicitar una especial, cuando estime conveniente (tabla 6).

Si bien ambas mociones son similares porque permiten al Estado, por un lado, solicitar visas cuando estime conveniente y, por el otro, autorizar la entrada de extranjeros que no tengan los documentos necesarios por ra-

Tabla 6. Categorías migratorias

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
Permiso de turista, permiso de visitante (se permite el cambio de permiso de visitante a otra categoría migratoria), residencia temporal, residencia definitiva, residencia oficial. La diferencia entre el permiso de turista y el de visitante es que el primero (que puede durar hasta 90 días) se basa en que el extranjero no tiene la pretensión de quedarse en Chile, mientras que el segundo (que puede durar hasta un año) comprende que el foráneo entra al país con un fin laboral, por lo que puede cambiar de categoría migratoria.	Permanencia transitoria (no se permite el cambio de permanencia transitoria a permiso de residencia), residencia oficial, residencia temporal y residencia definitiva.

zones humanitarias, el proyecto de Sebastián Piñera se acerca más al modelo de gobernanza migratoria de securitización. Se justifica esta afirmación cuando se contemplan medidas que prohíben el ingreso de ciertos migrantes por motivos que brindan a las autoridades un amplio margen de discrecionalidad (tabla 7).

Destacan las disposiciones que facultan el veto de entrada de personas con ciertas enfermedades y la que impide el paso de aquellos que hayan sido deportados de otro país. En el caso de la primera, no se determinan cuáles son aquellas afecciones consideradas peligrosas para la seguridad pública y, en el caso de la segunda, no se estipula la posibilidad de analizar si la proscripción fue justa o no.⁹

9 Es fundamental destacar que esta disposición entraría en conflicto con la vigente Ley de Refugio (Ley N° 20430), ya que no considera los casos de aquellos migrantes que pueden optar a un permiso de residencia amparándose en su condición de refugiados. Dicha normativa indica que les será

Tabla 7. Ingreso al país

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
Solo se puede ingresar y egresar del país por los pasos habilitados. Eventualmente, se puede solicitar visa consular por razones de interés nacional o reciprocidad internacional. La autoridad competente está facultada para permitir el ingreso transitorio de extranjeros que no cumplan con la documentación que requieran por razones humanitarias, interés nacional y compromisos internacionales. Los niños extranjeros que intenten ingresar al país sin compañía de un adulto no pueden ser expulsados a su nación de origen o a una tercera, a menos que sea con fines de reunificación familiar; los niños quedan exentos de responsabilidad penal.	Estipula las mismas restricciones que el proyecto de Michelle Bachelet, salvo las siguientes diferencias: Las razones humanitarias por las que se puede permitir el ingreso de un extranjero son dictadas por la Subsecretaría del Interior. Prohibición del ingreso a extranjeros pertenecientes a grupo terroristas, que porten enfermedades que sean causal de impedimento, que intenten ingresar por pasos no habilitados o que hayan sido condenados por tráfico de estupefacientes o trata de personas. Prohibición facultativa para extranjeros que cometan acciones que atenten contra las relaciones bilaterales de Chile con otros países, que hayan estado condenados en Chile por crimen o simple delito y cuya pena no esté prescrita, o que hayan sido expulsados o deportados de otro país.

Pese a que la propuesta de Sebastián Piñera presenta más elementos que se enmarcan en un modelo de gobernanza migratoria de securitización, con respecto al ingreso de migrantes al país, el proyecto de Bachelet muestra un factor sumamente discrecional: la prohibición de la entrada a aquellos extranjeros que eje-

otorgada la mencionada anuencia de refugiados a quienes hayan tenido que abandonar su país de nacionalidad o el de residencia habitual por haber visto amenazada su vida, seguridad o libertad por razones vinculadas a la violencia generalizada, la agresión extranjera, la violación masiva de los derechos humanos, etc.

Tabla 8. Egreso del país

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
Los extranjeros son libres de abandonar el país cuando quieran, salvo si existe una prohibición judicial, por lo que necesitarán una autorización especial emanada del tribunal competente.	Los extranjeros sancionados por la Ley Migratoria vigente que deseen abandonar Chile deben acreditar el cumplimiento de su condena o contar con una autorización especial de la Subsecretaría del Interior. Se especifica que el mencionado organismo tiene la facultad excepcional de entregar el permiso prohibiendo el posterior reingreso por un periodo de cinco años.

cuten actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres. La arbitrariedad de esta noción radica en que no existen mecanismos jurídicos concretos que definan la infracción. El Código Penal chileno indica que existe tal delito cuando se ofende el pudor de alguien mediante hechos de grave escándalo y de gran trascendencia; sin embargo, no se tipifica cuáles son.¹⁰ Por lo tanto, determinar que existe la transgresión está sujeto a la interpretación del juez que vea el caso, mediada más por su ética personal que por la ley.

Al igual que en el punto de ingreso al país, las diferencias con respecto al egreso son claras. Salta a la vista, en primera instancia, el tono punitivo del documento del presidente Sebastián Piñera (tabla 8).

Se puede observar que la divergencia más importante se encuentra en las instituciones que pueden otorgar el permiso de salida a los extranjeros sancionados por la ley. En el caso de la proposición de Michelle Bachelet, es el

¹⁰ Código Penal chileno, artículo 373.

Tabla 9. Instituciones participantes

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
Los lineamientos, planes y acciones sobre el fenómeno migratorio son coordinados por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y serán definidos por el Comité de Política Migratoria. Este está conformado por los ministros del Interior y Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Hacienda, y Justicia y Derechos Humanos.	La definición de la Política Nacional de Migración y Extranjería está a cargo del presidente de la República, mediante decreto supremo firmado por el Consejo de Política Migratoria. Este está conformado por los ministros del Interior y Seguridad Pública, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Justicia y de Desarrollo Social. Las definiciones sobre regulación migratoria emanadas del ejecutivo son informadas a la Cámara de Diputados y revisadas cada cuatro años.

tribunal respectivo, mientras que en el de su sucesor es la Subsecretaría del Interior, lo que supone un gran margen de discrecionalidad, pues es una autoridad administrativa, no judicial (Figueroa, Parada y Mardones 2018, 7). La tabla 9 compara las instituciones contempladas en cada propuesta.

El primer proyecto considera el punto de vista de varios actores para definir una política migratoria, mientras que el segundo delega todas las facultades al ejecutivo, relegando a un segundo plano al Consejo de Política Migratoria, pues su única función es la de asesorar. Con base en esto, es posible afirmar que la propuesta de Piñera es más discrecional que la de Bachelet y, por lo tanto, se acerca más un modelo de gobernanza migratoria de securitización.

No obstante, ambos proyectos, con la creación del Registro Nacional de Extranjeros, se enmarcan en el modelo de gobernanza migratoria de securitización (tabla 10).

Tabla 10. Registro Nacional de Extranjeros

Proyecto de Ley de Migraciones 2017	Proyecto de Ley sobre Migración y Extranjería de 2013 y sus indicaciones de 2018
<p>Creación de un Registro Nacional de Extranjeros, administrado por la Subsecretaría del Interior. Siendo de carácter reservado, su objetivo es inventariar el ingreso y egreso de extranjeros hacia y desde el país; el tipo de categoría migratoria aplicable a cada caso con su tiempo de vigencia; las solicitudes de permisos denegados; la identificación de los migrantes que se encuentren en territorio nacional; la emisión de visas consulares; y las infracciones y sanciones migratorias decretadas, si es aplicable. La información recolectada por este órgano queda a disposición de la Policía de Investigaciones, Carabineros, los consulados y las embajadas.</p>	<p>Se propone la creación del mismo órgano.</p>

Las dos propuestas indican que la nueva institución será regulada por la Subsecretaría del Interior y que la información que entregue será de carácter reservado. Además, estipulan que su objetivo es controlar la aplicación de los mecanismos que pretenden resguardar la seguridad nacional y el rastreo de elementos que verifiquen el estado de los migrantes en relación con el acceso de los derechos que se promueven.

Conclusiones

Puesto que consignan de manera explícita que los migrantes son sujetos de derecho, es

imposible negar que tanto el proyecto de Michelle Bachelet como el de Sebastián Piñera son un avance significativo en relación con el decreto ley 1094. Sin embargo, en ambas propuestas se observan múltiples reminiscencias del modelo de securitización al que se ciñó la dictadura de Augusto Pinochet cuando creó el reglamento que aún norma los asuntos migratorios en Chile.

En el apartado en el que los proyectos analizados exponen sus principios, se evidencia una tendencia hacia el modelo de gobernanza migratoria de securitización. Con el término “migración segura”, al que ambas propuestas apelaron, se plantea un doble sentido: por un lado, la necesidad de entender al extranjero como una potencial amenaza y, por el otro, el imperativo de proteger al migrante en su proceso de regularización. En la moción de Sebastián Piñera, además, se evidencia la disposición discursiva de valorar al migrante en función de su potencial aporte al desarrollo económico del país, lo que marca la presencia del modelo de beneficios compartidos.

La confusión que provoca la doble acepción del concepto “migración segura” se resuelve al analizar los aspectos prácticos de los proyectos estudiados. El más significativo es la creación de un Registro Nacional de Extranjeros, que permite a la Subsecretaría del Interior recolectar información para llevar un control exhaustivo de los migrantes que entran y salen del país. En ambas propuestas se plantea que los datos recolectados por el organismo serán de carácter reservado y estarán a disposición de la Policía de Investigaciones, Carabineros y los consulados. Como en ninguna instancia se establece que podrán acceder a estos inventarios discrecionales instituciones vinculadas a la salud, a la educación u a otras prestaciones públicas, se infiere que su meta no es verificar

la condición de los migrantes en materia de derechos humanos, sino establecer mecanismos para resguardar la seguridad nacional.

Esto evidencia que tanto el proyecto de Michelle Bachelet como el de Sebastián Piñera se enmarcan en un modelo de gobernanza migratoria de securitización. Otra prueba de ello es que ambas propuestas facultan a las autoridades competentes a negar una visa o solicitar una especial cuando se estime conveniente. Esta es una clara reminiscencia del decreto ley 1094, que en la actualidad permite al Estado imponer la obligación al inmigrante venezolano de regularizar su situación mediante la obtención de la denominada “Visa de Responsabilidad Democrática”, que solo puede ser solicitada en los consulados de Chile en Venezuela. La acción excluye a todos aquellos ciudadanos del país caribeño que ya se encuentran fuera de su patria, además de los que aún residen en ella, pero no pueden pagar los 60 dólares que cuesta el documento.

En vista de lo anterior, es necesario destacar que la propuesta de Sebastián Piñera tiene un perfil de securitización más firme. Por un lado, prohíbe el eventual ingreso de extranjeros que padezcan alguna enfermedad peligrosa para el bien público, sin especificar cuáles son. Por otro, restringe la entrada de los migrantes que hayan sido expulsados de sus naciones o deportados de otros países, pero no se plantea un mecanismo que investigue las causas del problema. La carencia de precisiones sobre los problemas que facultan al Estado a negar la admisión de un foráneo a Chile permite a las autoridades calificadas actuar bajo un amplio margen de discrecionalidad.

En cuanto a los mecanismos enmarcados en el modelo de gobernanza migratoria de securitización, el proyecto de Sebastián Piñera va más allá que el de Michelle Bachelet. So-

bre el egreso de extranjeros, la propuesta de Bachelet plantea que se prohibirá la salida de aquellos migrantes que hayan violado la ley vigente, a menos que cuenten con la autorización de un tribunal competente; mientras que la de Piñera indica que la excepción solo se podrá dar con el permiso de la Subsecretaría del Interior. Por tanto, la segunda es considerablemente más discrecional, porque adjudica a un organismo administrativo, no judicial, la facultad de expedir salvoconductos para la salida del país a extranjeros con antecedentes penales.

Es indudable que en ambos proyectos existe una defensa discursiva de la idea de que la inmigración debe ser abordada desde una perspectiva de derechos humanos. Por algo declaran que no se criminalizará al migrante por su condición y que se reconocerán todos sus valores identitarios como un beneficio para la comunidad nacional. Sin embargo, en ninguna de las dos mociones se estipulan mecanismos que aseguren el acceso de los migrantes a ciertos servicios fundamentales, sin considerar su condición jurídica. En esto, la proposición de Piñera es más inflexible, pues establece que las prestaciones financiadas por el fisco solo pueden ser asequibles a los extranjeros cuando hayan cumplido un tiempo de residencia en Chile de dos años.

Por todo lo dicho, es posible afirmar que el proyecto de Ley de Migraciones (Michelle Bachelet) y el proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Sebastián Piñera) se constituyen bajo un modelo de gobernanza migratoria de securitización, por lo que la apelación a elementos vinculados a los derechos humanos es meramente discursiva. Ambas propuestas representan, como indica Domenech (2013), “políticas de control con rostro humano”. Empero, es importante recalcar que el segun-

do es más discrecional que el primero: por un lado, es inflexible en la aplicación de ciertos mecanismos exclusión y, por el otro, brinda amplias potestades de decisión a ciertas instituciones, como la Subsecretaría del Interior, la Policía de Investigaciones y Carabineros.

El vínculo, aunque sea discursivo, de los derechos humanos con las migraciones es un imperativo que deviene de la identidad liberal y democrática en la que se fundan varios Estados (Hollifield 2000), incluido el chileno. Sin embargo, la obstinación de elaborar políticas fundadas en la seguridad y el control, como lo hacen las propuestas de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, responde no a un valor intrínseco, sino al temor frente a determinada contingencia. El aumento sostenido de la migración intrarregional en Sudamérica y, más aún, la diáspora venezolana que se ha gestado en los últimos tiempos, han provocado que los países de la región endurezcan sus procedimientos de resguardo fronterizo y obstaculicen los procesos de regularización para extranjeros. Pese a que Chile no ha sido la excepción, al igual que sus vecinos no ha logrado detener la llegada constante de extranjeros a su territorio.

El aumento de la inmigración en el país es inevitable porque responde a problemas que trascienden sus fronteras. Por lo tanto, aplicar mecanismos de exclusión es una respuesta que bajo ninguna circunstancia logrará su cometido de eliminar el fenómeno. Por el contrario, únicamente causará problemas: tanto para el extranjero, que no podrá acceder a los derechos que solo por ser humano le corresponden, como para el Estado, que no podrá abordar de forma satisfactoria una contingencia inevitable. Es imperativo, entonces, generar proyectos de inclusión en el ámbito administrativo y sociocultural, que atiendan la coyuntura

no de manera unilateral, sino mediante el diálogo coordinado y constante con todas las partes que las están experimentando; es decir, el país emisor y el receptor. Considerando la posición de las naciones en vías de desarrollo en el sistema internacional, todos los países sudamericanos son susceptibles de convertirse en un foco de emigración masiva.

Bibliografía

- Acosta, Diego, y Luisa Feline Freier. 2015. "Discursos y Políticas de Inmigración en Sudamérica: ¿Hacia un Nuevo Paradigma o la Confirmación de una Retórica sin Contenido?". *Revista Interdisciplinaria Da Mobilidade Humana* 23 (44): 171-189.
- ADN. 2016. "Alejandro Guillier: Chile necesita una política de migración más selectiva". 12 de diciembre. <http://www.adnradio.cl/noticias/politica/alejandro-guillier-chile-necesita-una-politica-de-migracion-mas-selectiva/20161212/nota/3329776.aspx>
- ADN. 2017. "Guillier: los inmigrantes están siendo una contribución en un país que disminuye su natalidad". 4 de octubre. <http://www.adnradio.cl/noticias/nacional/guillier-los-inmigrantes-estan-siendo-una-contribucion-en-un-pais-que-disminuye-su-natalidad/20171004/nota/3598672.aspx>
- Agar, Lorenzo. 2016. "Inmigrantes en Chile: radiografía social basada en evidencia". *Revista Mirada* 167: 5-10.
- Agar, Lorenzo, y Jaime Esponda. 2015. "Migraciones Internacionales en Chile: hechos, Desafíos y Oportunidades". Ponencia presentada en el Seminario Internacional organizado por el Instituto Igualdad, Fundación Ebert Stiftung, Santiago de Chile, 6-7 de noviembre.

- Briceño Monzillo, José Manuel. 2018. “Flujo migratorio venezolano: Opinión desde la academia”, <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/44724>
- Cano, Verónica, y Magdalena Soffia. 2009. “Los estudios sobre la migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada”. *Papeles de Población* 15 (61): 129-167.
- Castles, Stephen. 2004. “Why migration policies fail?”. *Ethnic and Racial Studies* 27 (2): 205-227.
- Charry Mora, Wilson. 2017. “Colombianos en Chile: los motivos de una inmigración emergente”, <http://www.revistasur.cl/revistasur.cl/wp-content/uploads/2017/07/COLOMBIANOS-EN-CHILE-MOTIVOS-DE-UNA-INMIGRACION-EMERGEN-TE.pdf>
- Cornelius, Wayne, y Takeyuki Tsuda. 2004. “Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention”. En *Controlling Immigration: A Global Perspective*, editado por Wayne A. Cornelius, 3-48. Stanford: Stanford University Press.
- Domenech, Eduardo. 2013. “Las migraciones son como el agua: hacia la instauración de políticas de control con rostro humano. La gobernabilidad migratoria en la Argentina”. *Polis, Revista Latinoamericana* 12 (35): 119-142.
- Doña, Cristián. 2010. “La migración internacional y el Estado chileno: notas para una discusión”. *Discusiones Públicas* 1: 11-34.
- Doña, Cristián. 2018. “Amid Record Numbers of Arrivals, Chile Turns Rightward on Immigration”, <https://www.migrationpolicy.org/article/amid-record-numbers-arrivals-chile-turns-rightward-immigration>
- Doña, Cristián, y Amanda Levinson. 2004. “Chile: Moving Towards a Migration Policy”, <https://www.migrationpolicy.org/article/chile-moving-towards-migration-policy>
- Doña Reveco, Cristián, y Brendan Mullan. 2014. “Migration Policy and Development in Chile”. *International Migration* 52 (5): 1-27.
- Durán Migliardi, Carlos, y Luis Eduardo Thayer. 2017. “Los migrantes frente a la ley: Continuidades y rupturas en la legislación migratoria del Estado Chile (1824-1975)”. *Historia* 3967 (2): 429-461.
- Figueroa, Rodrigo, Constanza Parada y Francisco Mardones. 2018. *Migraciones en Chile: tres perspectivas de análisis*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Hollifield, James F. 2000. “The politics of international migration: how can we “bring the state back in?””. En *Migration Theories. Talking across Disciplines*, editado por Caroline B. Brettell y James F. Hollifield, 137-185. Nueva York: Routledge.
- Hollifield, James F. 2004. “The Emerging Migration State.” *International Migration Review* 38 (3): 885-912.
- Igor, Olivia. 2008. “Migración Internacional: el caso de Chile”, <https://lyd.org/lyd/biblio/SIE-190-Migracion%20Internacional%20El%20caso%20de%20Chile-OIgor%20y%20TFlores-Marzo2008.pdf>
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 1982. “XV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda 1982 (base primaria)”, <http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/458>
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 1992. “XVI Censo Nacional de Población y de Vivienda 1992 (base primaria)”, <https://reda->

- tam-ine.ine.cl/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CENSO_1992&lang=esp
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2018. “Síntesis de resultados Censo 2017 (base primaria)”, <http://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>
- Lawson, Delfina, y Macarena Rodríguez. 2016. “El debido proceso en los procedimientos de expulsión administrativa de inmigrantes: situación actual y alternativas”. En *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2016*, editado por Vicente Parrini, 217-238. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Lara Escalona, María Daniela. 2014. “Evolución de la legislación migratoria en Chile: claves para una lectura (1824-2013)”. *Revista de Historia del Derecho* 47: 59-104.
- Mármora, Lelio. 2010. “Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur”. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana* 18 (35): 71-92.
- Martínez, Jorge. 2002. *Exigencias y posibilidades para políticas de población y migración internacional. El contexto latinoamericano y el caso de Chile*. Santiago: CEPAL.
- Martínez, Jorge. 2003. *El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- MIDEPLAN (Ministerio de Desarrollo Social). 2013. “Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2013 (base primaria)”, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Presentacion_Resultados_Encuesta_Casen_2013.pdf
- Ramírez, Jacques. 2017. “Etnografía del Estado: ‘visa MERCOSUR’, prácticas burocráticas y estatus migratorio en Ecuador”. *Etnografías Contemporáneas* 3 (5): 182-212.
- Stefoni, Carolina. 2002. “Mujeres inmigrantes peruanas en Chile”. *Papeles de Población* 8 (33): 117-145.
- Stefoni, Carolina. 2011a. “Ley y Política Migratoria en Chile: La Ambivalencia en la Comprensión del Migrante”. En *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*, editado por Bela Feldman-Bianco, Liliana Rivera Sánchez, Carolina Stefoni y Marta Inés Villa Martínez, 79-111. Quito: FLACSO.
- Stefoni, Carolina. 2011b. *Perfil migratorio de Chile*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.
- Thayer, Eduardo. 2013. “Expectativas de reconocimiento y estrategias de incorporación: la construcción de trayectorias degradadas en migrantes latinoamericanos residentes en la Región Metropolitana de Santiago”. *Polis, Revista Latinoamericana* 12 (35): 259-285.
- Vásquez, Felipe, y Benjamín Blanco. 2018. “Extranjeros en Chile superan el millón 110 mil y el 72% se concentra en dos regiones: Antofagasta y Metropolitana”. *El Mercurio*, 9 de abril. <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/04/09/901867/Extranjeros-en-Chile-superan-el-millon-110-mil-y-el-72-se-concentra-en-dos-regiones-Antofagasta-y-Metropolitana.html>



Misceláneo

Sistemas de detección de disparos: ¿son eficaces para controlar la violencia con armas de fuego en América Latina?

Gunshot detection systems: Are they effective in controlling firearms violence in Latin America?

Sistemas de detecção de tiros ¿São eficazes no controle da violência com armas de fogo na América Latina?

Juan R. Aguilar¹

*Fecha de envío: 9 de junio de 2018
Fecha de aceptación: 21 de octubre de 2018*

Resumen

La violencia con armas de fuego es uno de los problemas sociales más grandes de América Latina. Desde hace algunos años, los sistemas de detección de disparos están cobrando relevancia en la región como una herramienta tecnológica que puede reducirla. Este artículo presenta una revisión de la tecnología de detección de disparos, e intenta examinar su utilización en algunos países de América Latina. Se resumen los principales atributos de funcionamiento de estos sistemas y se revisan investigaciones para evaluar su eficacia en el apoyo a la labor policial, la reducción de la violencia y los crímenes con armas de fuego. Con base en sus principios de funcionamiento y las diferencias urbanísticas y demográficas de las ciudades donde se utilizan, se examina cualitativamente el desempeño de los sistemas de detección de disparos en la región.

Palabras clave: armas de fuego; detección de disparos; seguridad urbana; televigilancia; violencia

Abstract

Gun violence is one of the biggest social problems in Latin America. In recent years gunshot detection systems have been gaining relevance in the region as a technological tool that may reduce it. This article presents a review of gunshot detection technology, and attempt to examine its use in some Latin American countries. The main operating attributes of these systems are described, and researches conducted to evaluate their effectiveness in supporting police work and reducing gun violence and crimes are reviewed. Based upon the operating principles of these systems and considering the urban and demographic differences of the cities where they are used, the performance and effectiveness of the fire detection systems in the region are qualitatively examined.

¹ Laboratorio de Electro Acústica y Procesamiento de Señal, Chile, aguilar@leaps.cl

Key words: firearms; gun violence; gunshot detection; homeland security; surveillance

Resumo

Violência com armas de fogo é um dos maiores problemas sociais da América Latina. Há alguns anos, os sistemas de detecção de tiros vêm ganhando relevância em nossa região como uma ferramenta tecnológica que pode reduzir a violência com armas de fogo. Este artigo apresenta uma revisão da tecnologia de detecção de tiros e tenta examinar o uso desses sistemas em alguns países da América Latina. Ele resume os principais atributos operacionais desses sistemas e analisa as investigações conduzidas para avaliar sua eficácia no apoio ao trabalho policial e na redução da violência e crimes com armas de fogo. Com base nos princípios operacionais desses sistemas e considerando as diferenças urbanas e demográficas das cidades onde eles são usados, o desempenho e a eficácia dos sistemas de detecção de tiros em nossa região são examinados qualitativamente.

Palavra chave: Armas de fogo, violência com armas de fogo, televigilância, detecção de tiros, segurança urbana

Introducción

América Latina ostenta el infame récord de ser la región más violenta del mundo. Aunque su población representa el 8% de la población mundial, registra el 38% de los homicidios del planeta (Instituto Igarapé 2017). También posee las tasas de homicidio más altas debido a la violencia con armas de fuego; tasas que además han venido creciendo en los últimos años, mientras que en el resto del mundo descienden o se estabilizan (PNUD 2013). Esta violencia causa al año más de 100 000 homicidios, por lo que es considerada un problema de salud pública en

varios países del continente y tiene características de epidemia regional.

Al analizar las causas de la violencia con armas de fuego en América Latina, se observa que en la actualidad estas no solo son usadas como instrumento para cometer delitos. De hecho, cada vez más se las emplea como medio para resolver conflictos entre las personas, incluso dentro y fuera de canchas de fútbol y de escuelas (Otamendi 2011). En ese contexto, la urbanización rápida y a gran escala aparece entre los factores de riesgo que catalizan el fenómeno. La evidencia sugiere que la densidad demográfica y la desigualdad social se correlacionan positivamente con el número de homicidios por armas de fuego (Fernandes y de Sousa 2007).

La situación impacta negativamente en la economía, la seguridad, los sistemas de salud y la inversión. El costo económico de la violencia en América Latina representa entre el 3,5% y el 14,2% del PIB (Muggah y Szabó 2017; Londoño y Guerrero 1999). Se concentra en los sectores más vulnerables de la población, lo cual exacerba sus condiciones sociales (Olavarría y Guerrero 2015). Ello ha motivado que diferentes países diseñen e implementen medidas para controlar las armas o sacarlas de circulación. Los esfuerzos locales, nacionales, regionales e internacionales buscan, sobre todo, disuadir la demanda y limitar la oferta de armas de fuego mediante estrategias políticas, económicas y culturales (Otamendi 2011).

Una de las mayores dificultades al intentar controlar la violencia con armas de fuego es la falta de información. Algunos estudios afirman que solo entre el 12% y el 23% de estos actos ilícitos llegan a ser denunciados a la Policía (Carr y Doleac 2016; Mazerolle et al. 1998). Al carecer de denuncia, la Policía

ignora la ocurrencia del delito y no responde al incidente. La falta de respuesta tiende a producir desconfianza en la comunidad porque los encargados del orden y la seguridad pública parecen no estar haciendo su labor (Burke 2014). Aún más, la información que maneja la Policía para responder al incidente puede provenir de las denuncias de los vecinos y, al ser subjetiva, puede ser inexacta. En tales condiciones es esperable que la respuesta sea lenta, carente de inteligencia e, incluso, insegura. Por ende, la eficacia para controlar estos delitos es baja. Las investigaciones policiales en casos de víctimas o lesionados por armas de fuego, disparos no intencionales o balas perdidas también resultan onerosas en cuanto a recursos. A menudo, la evidencia criminalística es escasa o está ausente porque los delincuentes limpian el lugar recogiendo los casquillos de munición vacíos.

Por otra parte, la información con que cuentan las autoridades y Gobiernos también proviene de estadísticas de denuncias, casos policiales u homicidios, que no alcanzan a dar cuenta de la magnitud real del problema. En la actualidad, en algunos países como Chile se están aplicando encuestas para medir la percepción de la comunidad sobre la ocurrencia de disparos y balaceras en sus barrios (Instituto Nacional de Estadísticas 2017). Estudios de FLACSO Chile (Dammert et al. 2008) sobre los sistemas de información delictual en América Latina destacan que “la política pública requiere de información que permita tomar decisiones e implementar acciones para enfrentar aquellos problemas considerados prioritarios en un tiempo y espacio determinado. Política sin información se convierte en intuición y por ende bajos niveles de eficiencia, eficacia y justicia son esperables”. Además, el documento recomienda “invertir en la tec-

nificación de procesos y labores policiales incluyendo el monitoreo y georreferenciación” (Dammert et al. 2008). La georreferenciación delictual aporta antecedentes esenciales para las políticas públicas urbanas y territoriales sobre áreas determinadas (Valenzuela 2015).

A mediados de la década de 1990, la tecnología conocida como *Gunshot Detection System* (Sistema de Detección de Disparos) comienza a ser utilizada en Estados Unidos para controlar la violencia con armas de fuego en las calles. Estos sistemas se basan en las emisiones acústicas de los disparos y emplean una red de sensores acústicos (micrófonos) que son instalados en las calles con el propósito de capturar el sonido de los disparos y las balaceras. Mediante el análisis de dichas señales, el sistema es capaz de distinguir los disparos del ruido ambiental y de proporcionar, a los pocos segundos de ocurrido el hecho, una estimación de las coordenadas geográficas del tirador y una estimación del tipo de arma que produjo el disparo. También producen evidencia criminalística de los disparos, en forma de registros de audio y estadísticas geoespaciales y temporales de la violencia con armas de fuego.

Con el propósito de reducir y prevenir la violencia con armas de fuego en los espacios públicos, un número creciente de ciudades en Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Israel, México, Puerto Rico, Brasil, Panamá y Chile están adoptando la tecnología acústica para detectar disparos. En América Latina, los sistemas de detección de disparos no han estado exentos de críticas. Las principales son su elevado costo de mantenimiento, las tasas de activaciones falsas-positivas y su baja eficacia para reducir la violencia (O Timonero 2015; Rivera 2017; Metro Puerto Rico 2017).

Este artículo presenta una revisión de la tecnología de detección de disparos y su uso

en algunos países de América Latina. Primero realiza una breve reseña sobre los principios físicos en los cuales está basada, y los atributos operacionales de los sistemas de detección de disparos. Prosigue con una revisión de las investigaciones más relevantes que han sido conducidas en Estados Unidos para determinar los beneficios y la eficacia de estos sistemas en la reducción de la violencia con armas de fuego. Por último, a partir de los principios de funcionamiento de estos sistemas y tomando en cuenta las diferencias que existen entre las urbanizaciones y la demografía de las ciudades de Estados Unidos y las de América Latina, examina cualitativamente el desempeño y eficacia de los sistemas de detección de disparos en el contexto latinoamericano. La evaluación cuantitativa de la eficacia de estos sistemas para reducir la violencia con armas de fuego queda por fuera del alcance de este trabajo.

Sistemas de detección de disparos

Los sistemas de detección de disparos fueron introducidos en la seguridad pública como el resultado de la transferencia al ámbito civil de una tecnología militar denominada *Sniper Detection System* (sistema de detección de francotiradores). Esta fue desarrollada alrededor de 1994 en Inglaterra, para ser utilizada en operaciones contra francotiradores por las fuerzas británicas de la *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) durante la guerra en Bosnia y el sitio de Sarajevo. La guerra en Bosnia es considerada el conflicto más cruento en Europa, después de la Segunda Guerra Mundial. Durante el sitio de Sarajevo, francotiradores serbios-bosnios mataron a 225 civiles (incluidos 60 niños) e hirieron a otros 1030. Los primeros sistemas de detección

de francotiradores fueron el *Hostile Artillery Locator* (HALO) y el PILAR. Estos sistemas trabajaban capturando y analizando las emisiones acústicas de los disparos. Con posterioridad, en Estados Unidos la tecnología acústica fue integrada con sistemas de detección de francotiradores basados en cámaras de visión infrarroja (Carapezza, Law y Csanadi 1997). Entre los sistemas desarrollados por esos años para el Ejército de Estados Unidos, uno concebido para escenarios de guerra urbana terminaría convirtiéndose en el primero de aplicación civil.

El *System for Effective Control of Urban Environment Security* (SECURES) desarrollado por *Alliant Technology Systems Inc.* y su contratista *Planning Systems Incorporated* es considerado el primer sistema de detección de disparos. Fue utilizado durante los Juegos Olímpicos de Atlanta, en 1996. Ese mismo año aparece el *ShotSpotter*, desarrollado por *Trilon Technologies* en Estados Unidos e instalado por primera vez en Redwood City, California. Años más tarde, *ShotSpotter* devendría líder del mercado. Hoy está instalado en más de 75 ciudades en América del Norte, América Latina y Europa. En el año 2004, la compañía norteamericana *Safety Dynamics Inc.* introduce el Sistema SENTRI (*Sensor Enabled Neural Threat Recognition and Identification*). Continúan apareciendo nuevos sistemas, principalmente orientados a la detección de disparos en recintos cerrados como escuelas.

Desde el punto de vista del comando y control, los sistemas de detección de disparos son instrumentos de alta tecnología capaces de desempeñar funciones de vigilancia y de adquisición de objetivos. La vigilancia corresponde al monitoreo del ruido ambiental en forma continua y sistemática, en busca de objetivos previamente especificados (i.e. los

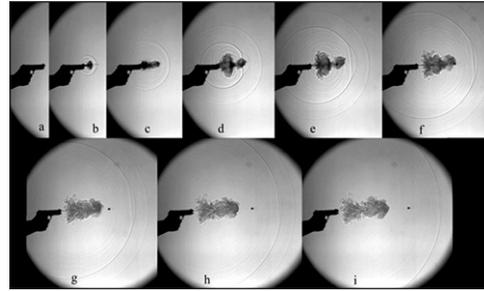
disparos). La adquisición de objetivos comprende las tareas de detección, geolocalización e identificación de los disparos.

Principios acústicos de la detección de disparos

El disparo de un arma pequeña produce emisiones acústicas que componen su sonido característico o *signatura acústica*. Estas son: 1) la onda de detonación o *bang*, que se produce por la combustión del propelente de la munición y la descarga súbita de los gases a alta temperatura y presión desde el cañón del arma; 2) la onda de choque balística que produce el proyectil en vuelo si su velocidad es supersónica y 3) el silbido o tono eólico producido por la traza de turbulencia que va dejando el proyectil a lo largo de su trayectoria. La *signatura acústica* depende, entonces, del tipo de arma, del largo del cañón y del calibre de la munición. En la figura 1 se muestra una secuencia de alta velocidad de fotogramas obtenidos con la técnica *Shadowgraphy* del disparo de una pistola Beretta 96D. Es posible apreciar la onda de detonación del disparo, que diverge esféricamente desde el cañón del arma y precede al proyectil que se desplaza con velocidad subsónica.

Los sistemas de detección de disparos actuales solo usan la onda de detonación. Ello obedece a que las armas de fuego más empleadas por los delincuentes son revólveres, pistolas y escopetas hechas. Este tipo de armas poseen velocidades de proyectil que no alcanzan a ser supersónicas y, por lo tanto, son incapaces de producir una onda de choque balística. La onda de detonación del disparo puede alcanzar intensidades entre 140 dB y 170 dB en las cercanías del arma. El uso

Figura 1. Disparo de una pistola Beretta 96D (velocidad del proyectil ≈ 300 m/s)



Fuente: Settles et al. 2005.

de silenciadores o supresores puede reducir la intensidad entre unos 10 dB y 40 dB; sin embargo, no todos los tipos de armas pequeñas permiten usar esos dispositivos. Por otra parte, la onda de detonación del disparo posee importantes atributos direccionales, que la diferencian de otros sonidos explosivos. Los componentes de baja frecuencia del sonido del disparo se emiten preferentemente en la dirección del disparo, mientras que los componentes de alta frecuencia se irradian en forma omnidireccional.

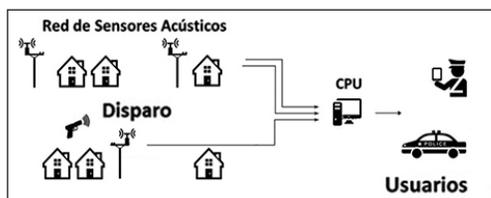
La propagación de la onda de detonación del disparo en escenarios urbanos está influenciada por diversos factores ambientales. Por una parte están los fenómenos atmosféricos de absorción sonora, gradientes de viento e inversiones térmicas. Por otra, la onda de detonación puede sufrir los efectos de apantallamiento originados por la presencia de obstáculos grandes en el camino de propagación, tales como casas, edificios, letreros o vegetación, los cuales la difractan y atenúan. El apantallamiento puede implicar que se pierda la condición de línea de visión entre el disparo y el sensor acústico, fundamental para su funcionamiento. Esa pérdida puede reducir la precisión de la localización de los disparos y

de la estimación del tipo de arma, así como aumentar la tasa de disparos no detectados del sistema (Aguilar 2015).

Arquitectura de un sistema de detección de disparos

La arquitectura de un sistema de detección de disparos comprende una red de sensores acústicos distribuidos en el sector urbano a vigilar. Los sensores son instalados en intersecciones de calles y en altura, usando postes de alumbrado o cornisas de edificios. Están sincronizados entre sí y se comunican ya sea alámbrica o inalámbricamente con la CPU. Esta recolecta los datos de audio e implementa los algoritmos computacionales que ejecutan la detección, geolocalización e identificación del disparo. Por último, los resultados son enviados a la interfaz de usuario, la cual produce una alerta automática a los pocos segundos de ocurrido el hecho, proporcionando la información geoespacial y balística del evento a los usuarios. Una revisión completa de los algoritmos utilizados para la detección, geolocalización e identificación del disparo puede ser encontrada en la literatura (Aguilar 2015). La figura 2 muestra el diagrama esquemático de un sistema de detección de disparos.

Figura 2. Diagrama esquemático de un sistema de detección de disparos



Fuente: elaboración propia.

El número de sensores por kilómetro cuadrado que componen la red del sistema está en función de la densidad de la urbanización donde se va a instalar y del nivel de ruido ambiental existente en el lugar. En las ciudades de Estados Unidos con baja densidad de la urbanización, los sistemas de detección de disparos tienen de seis a ocho sensores por kilómetro cuadrado. En ciudades más urbanizadas, como Chicago (con una densidad de 5000 habitantes por kilómetro cuadrado) se pueden requerir hasta unos 15 sensores por kilómetro cuadrado (McCullom 2017). Los sensores acústicos también han sido integrados con cámaras de video PTZ; la información del sistema es utilizada para enfocar la cámara al lugar del evento en forma automática y en tiempo real.

La instalación de un sistema de detección de disparos en determinado sector urbano suele requerir un proceso de calibración del sistema. Durante este, se realizan disparos de prueba con diversos tipos de armas y en diferentes puntos del sector. Los ensayos permiten ajustar la precisión de geolocalización de los disparos y obtener registros patrones para identificar los tipos de armas.

Evaluaciones de los sistemas de detección de disparos

Un número de investigaciones científicas independientes han sido llevadas a cabo con el propósito de evaluar los sistemas de detección de disparos en diferentes ciudades de Estados Unidos. Estas incluyen: Redwood City CA (Mazerolle *et al.* 1999a; Watkins *et al.* 2002), Dallas TX (Mazerolle *et al.* 1999b), Newport News y Hampton VA (Scharf, Geerken y Bradley 2008), St. Louis MO (Mares y Blackburn 2012), Brockton MA (Choi, Librett y

Collins 2014), Washington DC y Oakland CA (Carr y Doleac 2016). También existe un estudio de eficacia de esta tecnología realizado por una agencia especializada y financiado por el fabricante de uno de los sistemas. Este incluyó las ciudades de Brockton MA, East Palo Alto CA, Nassau County NY, Richmond, CA, Riviera Beach FL, Rochester NY y Saginaw MI (Selby, Henderson y Tayyabkhan 2011).

Dichos estudios han apuntado a tres objetivos principales. En primer lugar, medir los atributos operacionales del sistema, tales como tasas de disparos efectivamente detectados y geolocalizados, tasas de activaciones falsas-positivas y error de geolocalización. En segundo lugar, determinar los efectos que tiene esta tecnología en el desempeño policial, examinando la variación en los tiempos de respuesta de la Policía, el exceso de carga laboral y la confianza de los efectivos policiales en la información que entrega el sistema. También se han realizado investigaciones para determinar la eficacia de los sistemas de detección de disparos para reducir la violencia y los crímenes con armas de fuego. En las secciones siguientes se revisan estas investigaciones y se resumen sus principales hallazgos.

Evaluaciones de desempeño

De acuerdo con las evaluaciones de desempeño, los sistemas de detección de disparos son capaces de producir una alerta de disparo dentro de unos 5 a 90 segundos de ocurrido el evento. Además, el sistema geolocaliza la ubicación del tirador con un error de entre 3,3 y 12,5 metros. Las tasas de activaciones verdaderas-positivas, es decir, disparos que son efectivamente detectados y geolocalizados, son de alrededor del 84% al 97% (Watkins

et al. 2002; Scharf, Geerken y Bradley 2008). Los falsos-negativos, o disparos reales que no fueron detectados por el sistema, representan menos del 2%. Los disparos de armas de fuego de más pequeño calibre como el .22 exhiben las tasas más altas de no detecciones (Scharf, Geerken y Bradley 2008).

Las activaciones falsas-positivas, o activaciones del sistema por otros sonidos que no son disparos, es una de las críticas más frecuentes a esta tecnología, tanto en Estados Unidos como en América Latina. Los falsos-positivos son un problema operacional que, en mayor o menor medida, presentan todos sistemas de detección de disparos existentes. Las activaciones falsas-positivas representarían el 33% del total, pero pueden variar entre un 3% y un 54%. La fuente más frecuente de este tipo de activaciones son los fuegos artificiales (Selby, Henderson y Tayyabkhan 2011; Scharf, Geerken y Bradley 2008).

Con respecto a la identificación de los tipos de armas que, de acuerdo con los fabricantes, son capaces de realizar los sistemas de detección de disparos, no existen investigaciones independientes que midan este desempeño. Sin embargo, ya que cada tipo de arma de fuego posee una signatura acústica distintiva, parece ser factible que un algoritmo pueda diferenciar entre algunos tipos usando solo la onda de detonación del disparo. Este campo es sujeto de investigación en la actualidad.

Efectos en el desempeño y la investigación policial

Se ha encontrado evidencia de que los sistemas de detección de disparos pueden reducir el tiempo de respuesta y el tiempo de despacho de la Policía alrededor de un 7% (Mazerolle et al. 1998; Mazerolle et al. 1999b; Scharf, Geer-

ken y Bradley 2008; Choi Librett y Collins 2014). Además, dado que la información que proporciona el sistema blanquea la cifra de disparos no denunciados, se tiende a producir un aumento de las cifras de delitos relacionados con disparos. Esto implica un aumento de carga de trabajo de los despachadores de Policía entre un 5% y un 12% (Mazerolle *et al.* 1998; Scharf, Geerken y Bradley 2008). Por otra parte, el problema de las activaciones falsas-positivas podría representar problemas de pérdida de recursos policiales y de sobrecarga de trabajo, pero no representaría problemas de eficacia. Esto se debe a que el sistema es capaz de detectar la mayoría de los disparos, con bastante precisión geoespacial (Selby, Henderson y Tayyabkhan 2011).

Con respecto a la percepción de la Policía sobre los sistemas de detección de disparos, hay evidencia de que los efectivos policiales validan y confían en sus capacidades (Mazerolle *et al.* 1999a). De hecho, los policías prefieren contar con la información del sistema y las denuncias, antes que solo contar con las denuncias (Mazerolle *et al.* 1999a). Así, la información complementa las denuncias y proporciona mayor conciencia situacional sobre el incidente. Ello llevaría a una respuesta más táctica y a la vez más segura de los efectivos policiales ante estos ilícitos (Selby, Henderson y Tayyabkhan 2011).

El análisis criminal alude a un conjunto sistemático de procesos analíticos, dirigidos a proveer de información oportuna y pertinente relativa a patrones de delitos y sus tendencias. Desde este punto de vista, los sistemas de detección de disparos permiten identificar patrones geoespaciales y temporales de eventos o comportamientos delictuales; por lo tanto, se enmarcarían apropiadamente dentro del policiamiento orientado a la solución del problema (POP) (Watkins *et al.* 2002). Los estudios

muestran que un alto porcentaje de efectivos policiales piensa que esta tecnología ayudaría a la Policía a enfocarse en los sectores donde se producen más disparos o *hot-spots* (Mazerolle *et al.* 1999b). La vigilancia policial orientada al problema ha mostrado ser eficaz para reducir los asesinatos relacionados con bandas criminales y homicidios intencionales.

La estadística geoespacial o mapa de calor generado por un sistema de detección de disparos se observa en el mapa 1. Esta información es útil para identificar los *hot-spots* donde se tienden a producir con mayor frecuencia los disparos.

La capacidad del sistema para identificar *hot-spots* se alinea con el llamado *hot-spot policing*. También denominado *place-based policing* o policiamiento basado en lugar, abarca un rango de respuestas policiales que tienen en común enfocar los recursos en las ubicaciones donde se concentran los delitos y crímenes, sean calles, segmentos de calles o grupos de segmentos de calles. Las evaluaciones existentes parecen proporcionar evidencia bastante robusta de que el policiamiento basado en *hot-spots* es una estrategia efectiva para prevenir el crimen (Weisburd y Telep 2014).

Asimismo, las nuevas tendencias en análisis delictual y en el modelado de la actuación policial guiada por la inteligencia o *intelligence-led policing* (ILP) promueven la utilización de herramientas de alta tecnología (hardware, software e inteligencia computacional) capaces de proporcionar información de inteligencia y evidencia criminalística para administrar los recursos policiales (Ratcliffe 2003). Los sistemas de detección de disparos también se enmarcan dentro del ILP, donde destacan por su capacidad para proporcionar información no disponible con las actuales tecnologías, así como por sus potencialidades de integración con estas.

Mapa 1. Estadística geoespacial generada por un sistema de detección de disparos



Fuente: Aguilar 2018.

En lo concerniente a las investigaciones policiales, los sistemas de detección de disparos pueden mejorar la eficiencia de los detectives, al generar información *a priori* sobre dónde y qué investigar. Esto introduciría un cambio de paradigma, desde una investigación inquisitiva y reconstructiva, a una investigación corroborativa y de descarte (Selby, Henderson y Tayyabkhan 2011). La evidencia criminalística que generan los sistemas de detección de disparos en la forma de registros de audio aumenta la información disponible sobre la escena del delito, y puede mejorar la calidad y abaratar los costos de las investigaciones policiales y de la persecución penal de estos delitos. Por otra parte, la medición de los disparos y balaceras que efectúan los sistemas de detección de disparos puede ser utilizada como descriptor del desempeño y eficacia de la Policía y de los persecutores penales contra la violencia y crímenes con armas de fuego.

Esto tendría ventajas comparativas, al ser estadísticamente más potente que utilizar solo los homicidios como descriptor de su eficacia (Carr y Doleac 2016).

Eficacia para reducir la violencia y los crímenes con armas de fuego

Investigaciones llevadas a cabo en St. Louis, Estados Unidos, han mostrado que los sistemas de detección de disparos pueden reducir los reportes de balaceras al 911 entre un 26% y un 37% (Mares y Blackburn 2012). Los resultados se correlacionan cualitativamente con los obtenidos en investigaciones en otras ciudades de Estados Unidos, donde los policías han evidenciado reducciones de hasta un 50% de los reportes de disparos al 911 durante el período de prueba de campo del sistema (Mazerolle *et al.* 1999a; Scharf, Geerken y Bradley

2008; Selby, Henderson y Tayyabkhan 2011; Favero 2011). Por otra parte, hay escasa o nula evidencia en cuanto a que los sistemas puedan disminuir los crímenes con arma de fuego tales como asalto a mano armada, o que puedan aumentar las tasas de esclarecimiento de los delitos (Scharf, Geerken y Bradley 2008; Mares y Blackburn 2012).

Discusión

Los sistemas de detección de disparos son herramientas que ayudan a resolver el problema de falta de información sobre la violencia con armas de fuego en el espacio público. Destacan sus capacidades únicas para reportar en tiempo real los disparos, para desvelar la cifra negra de disparos y balaceras no denunciadas, para producir evidencia criminalística de estos delitos y para generar estadísticas geoespaciales y temporales sobre la violencia con armas de fuego. Esta información, por una parte, permitiría mejorar diversos aspectos del desempeño e investigación policial, lo que contribuye a restaurar la ley y el orden (Muggah y Szabó 2017). Por otra, permitiría sustentar las políticas públicas de seguridad y de desarrollo urbano y social que buscan enfrentar la violencia con armas de fuego en los barrios (Valenzuela 2015).

Es consistente la evidencia de la eficacia de los sistemas de detección de disparos para reducir la violencia con armas de fuego en el espacio público. Estos reducen las denuncias de disparos y de balaceras a la policía, en el mejor de los casos hasta cerca de un 50%. El mecanismo de acción por el cual son capaces de reducir la violencia con armas de fuego se explica dentro del contexto del enfoque racional. La teoría de la elección racional postula

que los delincuentes actúan para obtener beneficios de sus actos criminales, y lo hacen a través de un proceso de toma de decisiones y elecciones racionales (Cornish y Clarke 1986). Desde esta perspectiva, los sistemas de detección de disparos permiten aumentar las probabilidades de detención y condena de los delincuentes que disparan en la vía pública. Eso disminuye los retornos esperados por disparar en el espacio público, logra desincentivar a los pistoleros y prevenir esta violencia (Burke 2014).

Entre las críticas más frecuentes al uso de la mencionada tecnología en América Latina figuran reparos a sus problemas operacionales, dudas sobre su eficacia para reducir la violencia con armas de fuego y cuestionamientos a su elevado costo de instalación y mantenimiento. Desde el punto de vista operacional, la cantidad de sensores acústicos por kilómetro cuadrado que componen la red del sistema juega un rol importante en su precisión de geolocalización y en sus tasas de activaciones falsas-positivas. La tendencia es que, mientras más densa la urbanización del lugar, se utilizan más sensores por kilómetro cuadrado. La idea es garantizar la condición de línea de visión entre el disparo y los sensores acústicos, esencial para su óptimo funcionamiento. En Estados Unidos, una ciudad con alta densidad urbana puede tener entre 5000 y 10 000 habitantes por kilómetro cuadrado.

En América Latina, en cambio, es frecuente encontrar sectores urbanos con densidades demográficas de más de 30 000 habitantes por kilómetro cuadrado. En Estados Unidos, la elevada densidad poblacional se relaciona con zonas altamente urbanizadas con edificios y rascacielos, pero en América Latina los sectores de alta densidad poblacional corresponden a suburbios y sectores más vulnerables, con

altas tasas de hacinamiento. Esas diferencias sustanciales entre las urbanizaciones y la demografía de Estados Unidos y América Latina tendrían un efecto negativo en la relación de desempeño versus costo de los sistemas de detección de disparos en la región. En otras palabras, la alta densidad de urbanización de los suburbios de Latinoamérica impone la necesidad de mayor cantidad de sensores por kilómetro cuadrado, lo que a la larga puede encarecer el costo de implementar estos sistemas o reducir su desempeño.

Las críticas a la eficacia de esta tecnología para reducir la violencia y los crímenes con armas de fuego en América Latina podrían ser explicadas, en gran parte, por el rechazo inicial de la Policía a utilizar estos sistemas. La falta de interés de parte de algunas Policías por utilizar los sistemas de detección de disparos es un fenómeno que ha sido documentado en publicaciones científicas y en la prensa, tanto en Estados Unidos como en algunos países de América Latina (Rivera 2017; Chapman 2018). De acuerdo con dichas publicaciones, la actitud evasiva podría tener su origen en el aumento de carga de trabajo que implica la utilización de los sistemas, en la falta de conocimiento de la tecnología o en la desconfianza ante las activaciones falsas-positivas (Chapman 2018; Mazerolle *et al.* 1999b; Rivera 2017). A pesar de la natural suspicacia inicial por parte de los efectivos policiales, la literatura sugiere que la preferencia por contar con la información del sistema tiende a aumentar a medida que los policías se involucran con el uso de la nueva tecnología (Mazerolle *et al.* 1999b).

El costo de instalación y mantenimiento de la tecnología también es objeto de frecuentes cuestionamientos. Lamentablemente, no es abundante la información disponible sobre América Latina. De acuerdo con antecedentes

publicados en la prensa de Brasil, donde se usa el *ShotSpotter*, podría alcanzar entre 100 000 y 400 000 dólares por kilómetro cuadrado por año (Renner 2011; O Timonero 2015). En dicho escenario, uno de los principales argumentos en contra es que, con los recursos utilizados para instalar y mantener el sistema, se podría contratar una buena cantidad de nuevos efectivos policiales (O Timonero 2015). Aunque a primera vista la afirmación podría parecer verdadera, en la práctica, contratar más efectivos policiales no representa una mejor solución al problema. Esto se debe sobre todo a que localizar el origen de un disparo usando la visión y audición humana puede ser inexacto, estresante e incluso inseguro. En ambientes urbanos, la localización auditiva del disparo se dificulta por la presencia de viviendas y edificios que obstaculizan la propagación de la onda sonora, mientras que la exposición prolongada al ruido de disparos puede producir estrés y trastornos auditivos. Asimismo, localizar disparos de manera visual también puede ser inexacto, ya que es más probable que el destello súbito sea detectado por la visión periférica del observador (Callan y Goodman 2005).

Conclusiones y trabajo futuro

Los sistemas de detección de disparos son herramientas de alta tecnología que ayudan a resolver la falta de información sobre el problema de la violencia con armas de fuego en el espacio público. Su capacidad para detectar y geolocalizar en forma precisa los disparos ha sido validada por diversos estudios y por los departamentos de Policía de varias ciudades en Estados Unidos. Esta nueva información proporcionaría un mejor diagnóstico sobre

la magnitud y distribución geográfica del uso ilegal de armas de fuego en el espacio público. Además, contribuiría a mejorar diversos aspectos del desempeño y la investigación policial, del análisis criminal y del diseño de las políticas públicas de seguridad.

Existe evidencia de que los sistemas de detección de disparos pueden reducir de modo significativo la violencia con armas de fuego en el espacio público, expresada en la cantidad de denuncias de disparos y balaceras que hacen los ciudadanos a la Policía. Dependiendo de los estudios considerados, se han logrado reducciones de entre un 26% y un 50% en las denuncias. Estos resultados se correlacionan con el nivel de involucramiento de la Policía y el grado de apropiación de la nueva tecnología que los efectivos logren alcanzar. Aun cuando no se han realizado estudios que cuantifiquen su eficacia para reducir la violencia con armas de fuego en América Latina, la información disponible, junto al hecho de que la tecnología continúa expandiéndose a nuevas ciudades de la región, sugieren un resultado positivo.

No obstante, las críticas sobre su uso en la región se basan en el desempeño, la eficacia y el costo de los sistemas de detección de disparos. Estas pueden tener su origen tanto en el rechazo mostrado por algunas Policías a usar la tecnología como en algunos problemas operacionales que presentan estos sistemas. Además, las diferencias urbanísticas y de densidad demográfica que existen entre los suburbios de Estados Unidos y los de América Latina afectarían la relación de desempeño versus costo de los sistemas, encareciéndolos o perjudicando su desempeño.

A pesar de las críticas, la implementación de esta tecnología está ganando aceptación tanto por parte de las Policías como de los Gobiernos del continente. Dada la compleji-

dad del problema de la violencia con armas de fuego en América Latina, y considerando que ya existe un número importante de ciudades de la región que usan la tecnología, parece recomendable, entonces, que los investigadores sociales contribuyan a evaluar de forma cuantitativa su desempeño y eficacia para reducir la violencia y los crímenes con armas de fuego.

Bibliografía

- Aguilar, Juan. 2015. "Gunshot detection systems in civilian law enforcement". *Journal of the Audio Engineering Society* 63 (4): 280-291.
- Aguilar, Juan. 2018. "Sistema de detección de disparos para el control de la violencia con armas de fuego en el espacio público". En *Buenas prácticas en análisis criminal*. Fundación Paz Ciudadana (en prensa).
- Burke, Tod. 2014. "ShotSpotter Technology". En *Encyclopedia of Criminal Justice Ethics*, editado por Bruce Arrigo, 861-862. California: SAGE Publications.
- Callan, Curtis, y James Goodman. 2005. "Sensors to support the soldier - JASON Program Report", <https://fas.org/irp/agency/dod/jason/sensors.pdf>
- Carapezza, Edward, David Law y Christina Csanadi. 1997. "DARPA Counter-Sniper Program: Phase 1 Acoustic Systems Demonstration Results". *Proceedings of SPIE* 2938: 299-310.
- Carr, Jillian, y Jennifer Doleac. 2016. "The geography, incidence, and underreporting of gun violence: new evidence using ShotSpotter data". *SSRN Electronic Journal*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2770506>
- Chapman, Bridget. 2018. "WREG looks into why MPD isn't using funded gunshot de-

- tection technology”. *WREG*, 5 de febrero. <https://wreg.com/2018/02/05/wreg-looks-into-why-mpd-isnt-using-paid-for-gunshot-detection-technology/>
- Choi, Kyung Shick, Mitch Librett y Taylor Collins. 2014. “An empirical evaluation: gunshot detection system and its effectiveness on police practices”. *Police Practice and Research* 15 (1): 48–61.
- Cornish, Derek, y Ronald Clarke. 1986. *The Reasoning Criminal*. Nueva York: Springer-Verlag.
- Dammert, Lucía, Felipe Ruz y Felipe Salazar. 2008. ¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- Instituto Nacional de Estadísticas. 2017. Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC). Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Favero, Daniel. 2011. “Homicídios caem 41% após sistema de detecção de tiros no RS”. *Terra*, 30 de enero. <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/policia/homicidios-caem-41-apos-sistema-de-deteccao-de-tiros-no-rs,06b84fc7b94fa310Vgn-CLD200000bbcecb0aRCRD.html>
- Fernandes, Rubem, y Marcelo De Sousa. 2007. “Mapping the Divide: Firearm Violence and Urbanization in Brazil”. En *Small Arms Survey 2007: Guns and the City*, editado por Small Arms Survey, 227- 255. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Instituto Igarapé. 2017. “Latinoamérica puede bajar el homicidio en un 50 por ciento en 10 años ¿Cómo hacerlo?”, <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/06/Campanha-Instinto-ES-13-06-web.pdf>
- Londoño, Juan Luis, y Rodrigo Guerrero. 1999. “Violencia en América Latina: epidemiología y costos”. Documento de Trabajo R-375. <https://www.utp.edu.co/~porlapaz/docs/violencia/pxp2.pdf>
- Mares, Dennis, y Emily Blackburn. 2012. “Evaluating the effectiveness of an acoustic gunshot location system in St. Louis, MO”. *Policing* 6 (1): 26-42. <https://doi.org/10.1093/police/par056>
- Mazerolle, Lorraine, Cory Watkins, Dennis Rogan y James Frank. 1998. “Using gunshot detection systems in police departments: The impact on police response times and officer workloads”. *Police Quarterly* 1 (2): 21-49. <https://doi.org/10.1177/109861119800100202>
- Mazerolle, Lorraine, Cory Watkins, Dennis Rogan y James Frank. 1999a. “A field evaluation of the ShotSpotter gunshot location system: Final report on the Redwood City field trial”, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/180112.pdf>
- Mazerolle, Lorraine, James Frank, Dennis Rogan, Cory Watkins y Colleen Kadleck. 1999b. “A Field Evaluation of the System for the Effective Control of Urban Environment Security (SECURES): Final Report on the Dallas Field Trial”, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/180113.pdf>
- McCullom, Rod. 2017. “Sensors and Software Listen for Gunfire in Chicago. Does it Make a Difference?”. *Undark*, 13 diciembre. <https://undark.org/article/gunfire-detection-chicago-gun-violence/>
- Metro Puerto Rico. 2017. “Investigan funcionamiento de sistema que detecta disparos”. 19 abril. <https://www.metro.pr/pr/noticias/2017/04/19/investigacion-sistema-detecta-disparos.html>
- Muggah, Robert, e Ilona Szabó. 2017. “Existe una cura para la epidemia de homicidios

- en América Latina, y no requiere más policías o cárceles”. *World Economic Forum*, 7 de abril. <https://www.weforum.org/es/agenda/2017/04/existe-una-cura-para-la-epidemia-de-homicidios-en-america-latina-y-no-requiere-mas-policias-o-carceles/>
- O Timonero. 2015. “Sistema de detecção de tiros não funciona no Guajuviras”. 8 de mayo. <http://otimoneiro.com.br/sistema-de-deteccao-de-tiros-nao-funciona-no-guajuviras/>
- Olavarría, Mauricio, y Roberto Guerrero. 2015. “Costos indirectos del delito: evidencia de América Latina”. En *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*, editado por Laura Jaitman, 69-80. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Otamendi, Alejandra. 2011. “Las armas de fuego en América Latina: tiempo de balance”. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 10: 7-13.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. “Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014.
- Ratcliffe, Jerry. 2003. “Intelligence-led Policing”. *Trends & Issues in Crime and Criminal Justice* 248: 1-6.
- Renner, Mauricio. 2011. “Shotspotter falha em Canoas”. *Baguette*, 6 de enero. <https://www.baguete.com.br/noticias/hardware/06/01/2011/shotspotter-falha-em-canoas>
- Rivera, Miguel. 2017. “No llega la señal del ‘ShotSpotter’ a Vista Hermosa”. *El Vocero*, 31 enero. https://www.elvocero.com/ley-y-orden/no-llega-la-se-al-del-shotspotter-a-vista-hermosa/article_4f1bc39a-83dd-5b99-8957-c3972d825b8d.html
- Scharf, Peter, Michael Geerken y George Bradley. 2008. “Implementing SECURES Gunshot Detection Technology in Newport News and Hampton, VA: an empirical assessment”. National Criminal Justice Reference Service. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/233342.pdf>
- Selby, Nick, David Henderson y Tara Tayyabkhan. 2011. “ShotSpotter Gunshot Location System Efficacy Study”. CSG Analysis. <http://njdc.info/wp-content/uploads/2017/10/Shot-Spotter-Gunshot-Location-System-Efficacy-Study.pdf>
- Settles, Gary, T. Grumstrup, J. Miller, Michael Hargather, L. Dodson y J. Gatto. 2005. “Full-Scale High-Speed ‘Edgerton’ Retroreflective Shadowgraphy of Explosions and Gunshots”. *Proc. of 5th Pacific Symposium on Flow Visualisation and Image Processing PSFVIP-5*, Australia, 26-29 de septiembre.
- Valenzuela, Alfonso. 2015. “Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social”, <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2016/05/Observatorio-de-Seguridad-Ciudadana-y-Cohesión-Social.pdf>
- Watkins, Cory, Lorraine Mazerolle, Dennis Rogan y James Frank. 2002. “Technological approaches to controlling random gunfire: Results of a gunshot detection system field test”. *Policing* 25 (2): 345-370.
- Weisburd, David, y Cody Telep. 2014. “Hot Spots Policing”. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 30 (2): 200-220.

La Ley de Seguridad Interior en México: entre la razón de Estado y la justificación de los derechos humanos

The Law of Internal Security in Mexico: between the reason of State and the justification of human rights

A Lei de Segurança Interna no México: entre a razão do Estado e a justificação dos direitos humanos

Laura Nelly Medellín Mendoza¹

*Fecha de envío: 7 de junio de 2018
Fecha de aceptación: 10 de octubre de 2018*

Resumen

Presentamos un análisis cualitativo exploratorio-descriptivo desde la Ciencia Política acerca de la argumentación sostenida en las iniciativas de la Ley de Seguridad Interior (LSI) presentadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Dos conceptos operativos guían el análisis: razón de Estado y derechos humanos, presentes tanto en las justificaciones implícitas de quienes impulsan la Ley como en las de sus detractores, quienes la califican de violatoria de derechos humanos. En este último punto, nos concentramos en revisar dos acciones de inconstitucionalidad presentadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y por un grupo de legisladores de oposición que no votaron a favor de la LSI en la Sexagésima Tercera Legislatura. Nos interesa mostrar la colisión de argumentos entre la visión de Estado, que quiere legitimar jurídicamente la presencia del Ejército en las calles y la otra visión, que asume una justificación garantista de los derechos humanos.

Palabras clave: derechos humanos; fuerzas armadas; razón de Estado; seguridad interior; seguridad nacional

Abstract

We present an exploratory qualitative analysis from the standpoint of Political Science about the argumentation sustained in the initiatives of the Internal Security Law (LSI) presented by the Institutional Revolutionary Party, the National Action Party and the Party of the Democratic Revo-

¹ Universidad Autónoma de Nuevo León, México, laura.medellinmn@uanl.edu.mx

lution. Two operative concepts guide the analysis: reason of State and human rights, both present in the implicit justifications of those who promote the law, and in those of its detractors, who qualify it as a violation of human rights. In this last point, we concentrate on reviewing two unconstitutionality actions presented by the National Commission of Human Rights and by a group of opposition legislators who did not vote in favor of the LSI in the Sixty-Third Legislature. We aim to show the collision of arguments between the vision of the State, which wants to legally legitimize the presence of the Army in the streets, and the other vision, which assumes a guaranteeing justification of human rights.

Key words: armed forces; human rights; interior security; national security; reason of State

Resumo

Nós apresentamos uma análise qualitativa exploratória do ponto de vista da ciência política sobre o argumento apresentado nos esforços da Lei de Segurança Interna (ISA) apresentados pelos partidos políticos (PRI, PAN e PRD). Começamos com dois conceitos operacionais que orientam a análise: razões de direitos de estado e humanos que estão presentes em ambas as justificativas implícitas dos defensores da lei, como seus detratores que classificação violação dos direitos humanos. Sobre este último ponto, nós nos concentramos em analisar duas ações de inconstitucionalidade apresentada pela Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e um grupo de parlamentares da oposição que não votaram a favor da LSI na sexagésima terceira Legislatura. O que queremos mostrar é a colisão de argumentos entre a visão do Estado que quer legalmente legitimar a presença do Exército nas ruas e a outra visão que pressupõe uma justificativa garantidora dos direitos humano.

Palavras chave: direitos humanos; Razão Estado; segurança interior; segurança nacional; forças Armadas

Introducción

Consideramos importante para el debate actual en México analizar las argumentaciones en torno a la Ley de Seguridad Interior (LSI) que han sido presentadas tanto por los partidos políticos que fundamentan su necesidad como por diversos actores de la sociedad civil y política que la consideran un retroceso en la protección constitucional de los derechos humanos. Hay dos conceptos que operacionan la argumentación en conflicto: por un lado (el de la justificación), la razón de Estado y por otro, la visión que estima una violación flagrante de los derechos humanos con la sola promulgación de la Ley. La metodología de este artículo parte de un diseño de tipo cualitativo exploratorio-descriptivo. Utilizamos principalmente fuentes documentales, de carácter legal-normativo.

En la primera sección exponemos el panorama de la violencia en el país, mediante la revisión de estudios que, desde diversas ópticas, se han acercado al fenómeno. Sin entrar en detalle, mencionamos el conjunto de leyes en materia de seguridad aprobadas en los últimos años, que los expertos llaman el “régimen de restricción de derechos fundamentales”. La reciente aprobación de la LSI, según la retórica de los grupos parlamentarios que la impulsaron, estaría plenamente justificada frente a las amenazas al Estado mexicano. En un segundo apartado, desde la teoría del realismo político, partimos del concepto de razón de Estado para comprender los argumentos de los actores políticos que fueron utilizados para aprobar la LSI y su variable determinante “del uso legítimo de fuerza” para dar certeza legal a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. Sin embargo, veremos que a pesar

que en la justificación se pedía establecer parámetros conceptuales definidos entre “seguridad nacional” y “seguridad interior”, esto por lo menos en la ley aprobada, fueron términos indiferenciados.

En el tercer apartado nos concentramos solo en dos acciones de inconstitucionalidad presentadas particularmente por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y por un grupo de legisladores de oposición que no votaron a favor de la LSI en la Sexagésima Tercera Legislatura (Diputados federales de la Sexagésima Tercera Legislatura 2018). Aún no ha terminado el debate jurídico, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se encuentra analizando todos los recursos de impugnación contra la Ley.

El panorama de la violencia y la legislación en materia de seguridad

Aunque México ha pasado por dos revueltas populares (una en el siglo XIX [proceso independentista de 1810] y otra en el siglo XX [Revolución de 1910]), ambas con saldos de millones de muertos, actualmente también se vive una catástrofe nacional. Han existido miles de muertes relacionados con la violencia y no se sabe con certeza cuando vaya a concluir. Algunos la han catalogado de “guerra absurda” contra el narcotráfico, por la falta de una estrategia clara desde el sexenio calderonista (2006-2012), con un promedio aproximado de 70 mil ejecuciones reconocidas por la Secretaría de Gobernación (Zepeda y Rosen 2017, 55).²

² Según cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el país atravesó un periodo de baja violencia entre 2000 y 2007. Fue después de los operativos permanentes de las fuerzas armadas que se llegó a las cifras

La política contra las drogas de la administración del presidente Peña Nieto (2012-2018) sigue generando datos duros. Se está muy lejos de una eventual pacificación del país. Diversos estudios señalan que la violencia obedece a factores criminógenos relacionados con la pobreza y falta de oportunidades que azotan a millones de mexicanos (Vite Pérez 2015), así como a la fallida estrategia contra la drogas llevada a cabo desde el sexenio calderonista (Solís 2013; Aguilar y Castañeda 2009; Hernández 2015; Moloeznik y Suárez 2012). Otras investigaciones, al mostrar evidencia empírica cuantitativa, concluyen que por la propia intervención de las fuerzas públicas del Estado es que existe un escalamiento exponencial de la violencia (Atuesta y Ponce 2016).

Se han generado, por tanto, estudios que no solo reúnen el diagnóstico y los saldos de la violencia, sino también buscan compilar de forma seriada lo referente a la seguridad en México, con bastante acierto (Benítez, Rodríguez y Rodríguez 2009; Aguayo y Benítez 2012; Benítez y Aguayo 2017). También han proliferado los estudios que recogen el “sentir” de los ciudadanos, es decir, la percepción negativa sobre el desempeño de las instituciones públicas para otorgar seguridad (Jiménez y Silva 2016; INEGI 2017).

También en el ámbito estadual, a lo largo de estos años se han comparado los marcos normativos en materia de seguridad (Gamba 2005; Salgado 2009), para enfrentar un rediseño institucional y mejorar las prácticas de capacitación policiales/militares frente a las críticas respecto a la violación de derechos humanos y seguridad humana (Guerrero y Santiago 2013; Figueroa 2013) o la franca

históricas de 9000 a 27 000 homicidios entre 2007 y 2011. La tasa pasó en un año de 8,1 a 23,7 homicidios por cada 100 000 habitantes (Galindo et. al 2017, 4).

participación en actos delictivos. El crimen organizado se ha incrustado en el sistema institucional del Estado mexicano (Ruiz y Azaola 2014).

En ese contexto se inscriben (aunque un poco antes del inicio sexenal de la guerra contra las drogas) la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (1996) y la Ley de Seguridad Nacional (2005). En el sexenio de Felipe Calderón se emite la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009) y en el de Enrique Peña Nieto, la debatida Ley de Seguridad Interior (2017). Las primeras tres han tenido modificaciones recientes para generar aún mayor control en los temas señalados. Desde la postura académica se sostiene que constituyen el llamado régimen de restricción de derechos para combatir la delincuencia organizada (Galindo et al. 2017, 24). Sin embargo, es la creación de la LSI la que ha acumulado mayores críticas e impugnaciones jurídicas por parte de los especialistas y los actores sociales en defensa de los derechos humanos. En este punto nos encontramos en torno al debate sobre la constitucionalidad y pertinencia jurídica de la ley de seguridad anterior, entendida como una apuesta del Estado mexicano por legalizar constitucionalmente la presencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, como razón de Estado.

Sobre la idea de la razón de Estado

La distinción del concepto de razón de Estado se inscribe en la teoría del realismo político. Aunque Nicolás Maquiavelo nunca la pronunció como tal, especialistas sostienen que fue este autor florentino quien le dio esencia argumental a las necesidades de la

conquista, conservación e incremento del poder del Estado (Weber 2006, 1161). Se señala que más bien son los críticos de Maquiavelo (en primer lugar, Giovanni Botero) quienes utilizan por primera vez el concepto de razón de Estado (Curzio 2004, 36).

En suma, podemos entender la razón de Estado como concepto que “[...] articula en un sentido general un conjunto de objetivos superiores y edificantes que legitiman el obrar del político” (Curzio 2004, 30). En ese sentido, la conservación y el otorgamiento de la seguridad a sus ciudadanos (criterio hobbesiano) viene a ser uno de los objetivos superiores de la razón de Estado. Viroli, autor italiano contemporáneo, hace una diferencia al afirmar:

En circunstancias normales el buen gobierno ha de ser la regla. En situaciones de emergencia, la razón de Estado se erige en la norma (...) Los políticos suelen cometer el error de creer [o de fingir que creen] que la razón de Estado ha de ser la regla de la política ordinaria. Así pueden justificar sus violaciones de la ley civil o penal y defender intereses privados por encima del bien común (Viroli 2009, 29).

Foucault señala que, más que una crítica a esa actuación, esa es justamente la razón del Estado. Este, en el objetivo primario de autoconservación “por naturaleza”, no se pliega ante las leyes “positivas, morales y naturales”, pero las respeta en la medida que no esté afectando su propia conservación. Para Foucault, “la razón de Estado, con todo, tiene precedencia sobre esas leyes, pero en su juego habitual las utiliza, justamente porque lo estima necesario y útil. Habrá momentos, empero en que ya no podrá servirse de ellas y se verá obligada, debido a algún acontecimiento apremiante y urgente, a hacerlas a un lado. ¿En nombre de

qué? En nombre de la salvación del Estado” (Foucault 2014, 303).

En el perfil del Estado moderno, es Weber quien detalla la necesidad (aunque sin mencionarlo como razón de Estado) de que conserve el monopolio legítimo de la violencia. En efecto, toda la consiguiente producción de la racionalidad jurídica moderna está en la finalidad de que el Estado conserve interior y exteriormente este monopolio legítimo. Como diría Botero, en 1589: “Los pueblos están obligados a darle a su Príncipe todas aquellas fuerzas que son necesarias a fin de que él los mantenga en justicia y los defienda de la violencia de sus enemigos” (citado en Ricciardi 2005, 46).

En suma, entendemos que la razón de Estado “es una manifestación del saber racional y tiene como eje central crear un orden político donde se materialice el *imperium* sobre los hombres y el territorio para sustentar las bases y los recursos de la potestad estatal” (Uvalle 1992, 312). En ese sentido, de acuerdo con el autor, se obliga a los actores políticos a producir las normativas necesarias para salvaguardar el orden interno y externo de su territorio. Por tanto, la variable determinante de la razón de Estado sería, por lo menos a partir de este análisis, el uso legítimo de la fuerza, que se establece en la LSI y otras normativas en materia de seguridad.

En esta normativa “lo que importa es la conservación del poder estatal *sin considerar prioritariamente el derecho a la vida*” (Uvalle 1992, 316; cursivas nuestras). Esto está relacionado con la “teoría pura” de realismo político y bastante alejado, por cierto, de un criterio que albergue obligatoriamente los derechos humanos. En el contexto mexicano, desde hace tiempo se critica que el Estado mantenga al Ejército en las calles en tareas de seguridad pública, contraviniendo al

artículo 21 de la Constitución, que delimita estas tareas en un control netamente civilista, además de que en la praxis también ejerce quehaceres de ministerio público, en la persecución de los delitos (Medellín 2010, 128; Alvarado y Zaverucha 2012, 228-229). Ante la insuficiencia presupuestal y la frágil capacitación policiaca en el ámbito estadual, se admitía que era necesario legalizar la presencia del Ejército en tareas de seguridad pública, para combatir el crimen. En otras palabras: existía certeza jurídica sobre su actuación en el uso legítimo de la fuerza. No se planteó cómo acabar estructuralmente con las condiciones que generan esta relación crítica entre la vulnerabilidad social y la violencia (Vite Pérez 2015, 229), sino cómo incrementar el *imperium* del Estado frente a la “violencia de sus enemigos”, incrustada dentro de su ordenamiento institucional y de la vida cotidiana.

Expresiones de violencia del crimen organizado, como las acciones terroristas contra civiles en la plaza pública de Morelia, en 2008 y el estallido de los coches bomba en lugares públicos en Ciudad Juárez y Ciudad Victoria, en 2010, dan sentido a la justificación de que el Estado mexicano fue amenazado por el crimen. Este argumento se fortalece también cuando el Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG) derribó en 2015 un helicóptero de las Fuerzas Armadas con un lanzacohetes, generó narcobloqueos en diversas ciudades del país (como otros cárteles con mayor tradición, como el Golfo o Sinaloa) y más recientemente, integrantes del mismo cártel golpearon a marinos que quedaron atrapados en una revuelta, además de vandalizar sus unidades en Jalisco (Carranza 2018).

¿Para qué una Ley de Seguridad Interior? Las necesidades, desde la óptica de la razón de Estado

Cabe recordar que Montero analizaba en 2013 la insuficiencia normativa en materia de seguridad para México. Solo existía la Ley de Seguridad Nacional y la de Seguridad Pública, ambas con delimitaciones conceptuales muy precisas. Por lo tanto, era necesario contar con la Ley de Seguridad Interior, que atendiera [los] “asuntos relacionados con la seguridad, que no correspondan a las definiciones actuales de seguridad pública o de seguridad nacional, y así, facilitar la cooperación intra e intergubernamental, y flexibilizar los límites jurisdiccionales” (Montero 2013, 229). En ese mismo sentido, otro interesante artículo comparativo llegaba a la misma conclusión: la necesidad de promulgar esta Ley y de que no duplicara las funciones que ya tenía encomendadas la Ley de Seguridad Nacional (De Haas 2016, 103-106).

Ninguno de los análisis mencionados hacía una confrontación entre seguridad interior y derechos humanos, debate que nos ocupa. ¿Por qué se presumía, desde el análisis académico, este vacío legal y no se planteaba la posibilidad de la controversia directa con los derechos humanos? Habría que llegar a la LSI ya promulgada para notar las dimensiones en que el Estado mexicano justifica la fundamentación de la Ley, que corre en paralelo a la de Seguridad Nacional. Esta es, por excelencia, la tesis de la razón de Estado, pero justamente por ello no tiene conexión con derechos humanos, digamos en términos genéticos.

Ahora bien, esta última tiene como prioridad, según su artículo primero, la protección del país frente a las amenazas y riesgos; la preservación de la soberanía e independencia

nacional; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas; la defensa del Estado frente a otros Estados, así como la preservación de la democracia (Ley de Seguridad Nacional 2005). Por otra parte, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene como eje rector, en su primer artículo, “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos (...)” (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2009).

La primera normativa promueve la coordinación con las debidas instancias estatales y municipales (Ley de Seguridad Nacional, art. 25, 26, 27 y 65) para garantizar la seguridad nacional. Sobre la seguridad pública, señala en su artículo 4: “La coordinación en un marco de respeto a las atribuciones de las instancias de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, será el eje rector del Sistema Nacional de Seguridad Pública” (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2009).

Ambas leyes son bastante claras respecto a las tareas de coordinación y de una “Red Nacional de Información” entre autoridades competentes (Ley de Seguridad Nacional 2005, art. 27). Sin embargo, desde la óptica de razón de Estado, el asunto era el cruce *de facto* (obligado por decisiones de política pública) del Ejército y la Marina en tareas de seguridad pública y persecución de delitos que no les correspondían según la normativa constitucional, no obstante la legislación secundaria, que asumía figuras de coordinación entre instancias de seguridad. Además, la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de 1997 tácitamente daba el visto bueno para estas “nuevas funciones” de las Fuerzas Armadas, es decir, “cooperar en tareas de seguridad pública”.

Sin embargo, el asunto era (y sigue siendo) de orden constitucional. Como mencionamos, desde la reforma a la Carta Magna de 2008, el artículo 21 ciñe los asuntos de seguridad pública bajo mandato civil y no militar. Nunca se planteó una reforma al citado artículo, sino más bien ampliar las capacidades del Estado, en aras de la eficacia. Dicho de otro modo, para justificar esta razón de Estado, se generó en contrapartida el llamado régimen de restricción de derechos, para combatir la delincuencia organizada (Galindo *et al.* 2017, 24). El “régimen de excepción” tiene sus costos constitucionales (Barreto y Madrazo 2015, 165-166). Por tanto, bajo esta tesis se urgía a legislar en la materia, para dar certeza jurídica a las fuerzas armadas, ya que los delitos del crimen organizado devenían amenaza a la seguridad nacional, por no ser un tipo “simple” de delito (Jiménez y Alcántara 2016).

Como señala un reporte técnico del Senado de la República, el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) y el Programa Sectorial de Defensa (2007-2012), medida para “fortalecer al Estado”, enmarcaron la prioridad de las fuerzas armadas de garantizar la “seguridad interior del país, específicamente en el combate al crimen organizado”. Frente a ello, no se ofreció un diagnóstico certero, que justificara la nueva orientación de política pública en materia de seguridad (Galindo *et al.* 2017, 2).

El principio constitucional de fondo es lo señalado en el artículo 89, el cual establece que las facultades y obligaciones del presidente de la República son: “(...) Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para

la *seguridad interior* y defensa exterior de la Federación” (cursivas nuestras).

Existió antes una iniciativa de grupo parlamentario Movimiento Ciudadano para dar certeza a la Fuerzas Armadas y diferenciar la seguridad nacional, la pública e interior (González 2015), y otra presentada por el grupo Partido Verde Ecologista de México (PVEM) (Grupo Parlamentario PVEM 2017). Sin embargo, las iniciativas que más nutrieron el debate parlamentario fueron las del PRI (de los diputados César Camacho y Martha Tamayo), PAN (senador Roberto Gil Zuarth) y PRD (senador Miguel Barbosa). Las tres buscan legislar a partir de lo señalado en el artículo 89 sobre seguridad nacional y, de manera análoga, según su propio criterio, sobre seguridad interior.³ En las tres iniciativas se motiva a partir de considerar al crimen organizado una fuerte amenaza para el orden constitucional y el estado de derecho (Cortés 2017, 16-21).

Los criterios de razón de Estado están relacionados con la suspensión de los derechos humanos consagrados en la Constitución por simple decreto del presidente de la República, en las tres iniciativas. Esto afecta en la *praxis* la libertad de tránsito [art.11],

³ Villamil (2017) señala que los diputados del PRI en el sexenio calderonista tuvieron una lógica exactamente contraria a la que sostuvieron en 2017. En abril de 2009, el Gobierno de Felipe Calderón envió una iniciativa al Senado “para aprobar una Ley de Seguridad Nacional que regulara y determinara la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior”. Es decir, exactamente la misma motivación que tiene ahora la Ley de Seguridad Interior. En aquellos años, quien frenó la iniciativa (y los apoyos necesarios, pues el PAN no tenía mayoría legislativa) fue el senador Jesús Murillo Karam, quien presentó: “(...) una propuesta alterna de dictamen en la cual se elimina la facultad del Senado para legislar sobre el envío de tropas para coadyuvar en el combate al crimen organizado, argumentando que ‘no existe sustento constitucional’ para que el Legislativo emita leyes en este sentido”.

el derecho a no ser molestado en la persona, familia, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandato escrito [art. 16] y el derecho a no ser detenido por cualquier motivo o ser objeto de violencia por parte de la autoridad [art. 14] (Galindo et. al. 2017, 15). Aunque con diferentes matices, también en las tres iniciativas se faculta a las Fuerzas Armadas para hacer “un uso legítimo de la fuerza”. En la iniciativa de Camacho y Tamayo (2016, 12), en particular, para “(...) controlar, repeler o neutralizar actos de *resistencia no agresiva*, agresiva o agresiva grave”. Lo mismo se menciona en las otras dos, aunque en la de Gil Zuarth (2016, 11-12) se adiciona: “(...) conforme a los principios de legalidad, racionalidad, proporcionalidad, oportunidad y respeto a los derechos humanos”.

En el análisis de las tres se comenta que, si bien se proponía una distinción entre seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, al final lo que prevalece es el traslape de términos indiferenciados, que no terminan de clarificar una autonomía de la seguridad interior frente a los otros dos términos, lo que implica no tener certeza jurídica respecto a los objetivos finales de la promulgación de la LSI (Galindo et. al. 2017, 24). En el cuerpo legal se toman de forma literal las amenazas de seguridad nacional, con las mismas que se enfrenta la seguridad interior.

La LSI fue aprobada primero en la Cámara de Diputados, con el apoyo de casi todos los partidos con representación parlamentaria (PRI, PVEM, PAN, NA, ES y PRD) a excepción del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) (Carta de Política Mexicana 2017, 4). En el Senado fue aprobado con votos únicamente del PRI, PVEM, NA y algunos votos del PAN, después de hacer adecuaciones, ante la ausencia en el proyecto de una

referencia a derechos humanos. Los grupos más radicales en la materia exigían detener la aprobación de la Ley (Carta de Política Mexicana 2017, 5), pero finalmente fue promulgada por el poder ejecutivo el 21 de diciembre de 2017.

Como era de esperar, los legisladores no resolvieron los problemas de distinción terminológica: las disposiciones que son materia de esta ley están referidas explícitamente como de seguridad nacional. La seguridad interior se define como

(...) la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando *los derechos humanos* en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten *la seguridad* nacional en los términos de la presente ley (Ley de Seguridad Interior 2017; cursivas nuestras).

La variable fundamental de la razón de Estado, el uso legítimo de la fuerza, está definido en su artículo 4, fracción X: “(...) La utilización racional y proporcional de técnicas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las Fuerzas Federales, y en su caso, las Fuerzas Armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia” (Ley de Seguridad Interior 2017).

Esto es bastante crucial, porque aquí se “legaliza” la actuación del Ejército contra

actos de resistencia⁴ y su potestad de suplir en todo caso la actuación insuficiente de los cuerpos de seguridad pública estatales, previa Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, como señala el artículo 11, fracción I y II (Ley de Seguridad Interior 2017). Hemos señalado que las amenazas a la seguridad interior no son nuevas, son las mismas referidas en el artículo 5 (fracciones I-XII). Por ejemplo: “Actos tendientes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio; actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; actos en contra de la seguridad de la aviación; todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; actos tendentes a bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia” (Ley de Seguridad Nacional 2005).

La diferencia importante es que, si bien la Ley de Seguridad Nacional habla de un Consejo de Seguridad Nacional integrado por diversas Secretarías de Estado, además de fuerzas federales en materia de seguridad (artículo 12, fracciones I-XI), la LSI está dedicada a la actuación de un actor fundamental, las Fuerzas Armadas.

Aunque se detalle la integración de una Coordinación Interinstitucional para ejercer la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, el liderato de esta figura de coordinación recae en un mando castrense, a propuesta de los secretarios de Defensa Nacional y Marina, y designado directamente por el presidente de la República. No obstante,

el artículo 6 también señala que las Fuerzas Armadas pueden ejercer competencias sin necesidad de que exista Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior vigente. Otro artículo referido es el 8, que señala que las “movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo ninguna circunstancia serán consideradas como amenazas a la seguridad interior, ni podrán ser materia de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior”. Este artículo no estaba en el dictamen original, pero fue añadido por la bancada del PRD. Queda sin explicar, en términos de legalidad, qué pasaría con el resto de movilizaciones sociales que no caen bajo esta tesis, de acuerdo con la LSI.

Por otra parte, en el artículo 18 se expresa que las “Acciones de Seguridad Interior” no son consideradas de seguridad pública, a pesar de que el artículo 27 sí otorga facultades como tales. Debemos mencionar que la legislación invoca la protección a los derechos humanos y refiere que la CNDH integra la Coordinación Interinstitucional para la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior. Los artículos 32 y 33, al señalar mecanismos de control y rendición de cuentas, mencionan que los informes son exclusivamente para el presidente de la República y para la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión. La tabla 1 resume las funciones y actuaciones ejercidas para la seguridad interior, según la ley vigente.

⁴ Aunque no se define si los actos de resistencia (de particulares o grupos armados) puedan ser resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave, como sí estaba diferenciado en los dictámenes previos de los grupos parlamentarios.

Tabla 1. Descripción de la Ley de Seguridad Interior aprobada

Fundamento Constitucional	Fracción VI del artículo 89. Fracción XXIX-M del artículo 73.*
Objeto de la ley	Tiene por objeto regular la función del Estado para preservar la seguridad interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios, en la materia (artículo 1).
Definición del uso legítimo de la fuerza	Utilización racional y proporcional de técnicas, métodos, armamento y protocolos que realizan las Fuerzas Federales, y en su caso, las Fuerzas Armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia (artículo 4, fracción X).
Definición de amenazas a la seguridad interior	Refiere las mismas que el artículo 3 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional
Integrantes de la Coordinación Interinstitucional para la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Gobernación (artículo 5). - Fuerzas Armadas (artículo 5). - Legislaturas de los Estados o poder ejecutivo solicitantes (artículo 13). - Comisión Bicameral de Seguridad Nacional [Congreso de la Unión] (artículo 12). - Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 12). - Comandante de las Fuerzas
Acciones de las Fuerzas Armadas relacionadas como actuación de Ministerio Público	Faculta las Fuerzas Armadas para que, en caso de percatarse de un delito, lo hagan del conocimiento del Ministerio Público o de la Policía. También, a preservar el lugar del hecho delictivo y poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos (artículo 27).
Manejo de información pública	<ul style="list-style-type: none"> - La información que se maneje como seguridad interior será clasificada como de seguridad nacional (artículo 9). - Autoridades federales y órganos autónomos deben proporcionar información que les requieran las autoridades que realicen acciones de seguridad interior (artículo 31). - Faculta que, bajo el rubro de “acciones de inteligencia”, las autoridades que realicen acciones de seguridad interior puedan obtener información por cualquier medio lícito de recolección, sin vulnerar derechos humanos (artículo 30).
Capacidad de rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de actividades del comandante de las Fuerzas Armadas participantes al presidente de la República [por conducto de la SEGOB] (artículo 32). - Informe de actividades del secretario de Gobernación a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (artículo 33).

Fuente: elaboración propia, con información de la LSI (2017).

*Sobre este punto, se presenta más adelante la acción de inconstitucionalidad. Esto es, por las limitaciones que establece el artículo 73 de la Constitución [fracción XXIX-M] sobre las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes solo en materia de seguridad nacional, ya que no dice expresamente “en materia de seguridad interior”.

El posicionamiento de los derechos humanos

Los derechos humanos en México han sido objeto de una larga discusión, desde la teoría jurídica formal, llamada de “garantías individuales”, hasta la revisión a partir del perfil neoconstitucionalista, expuesto por especialistas contemporáneos (Carbonell 2011; Ferrer Mac-Gregor, Caballero y Steiner 2013). No ignoramos que este último posicionamiento garantista sobre los derechos humanos ha sido clave en la discusión académica, a partir de la reforma al artículo primero de la Constitución, en el año 2011 [surgida a efecto de la histórica sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado mexicano en el caso Rosendo Radilla]. Esta discusión la omitiremos por cuestiones de espacio. Solo enfocaremos brevemente los estudios documentados de violaciones a los derechos humanos (en este perfil garantista), en el contexto de militarización de la seguridad y, en particular, de las acciones de inconstitucionalidad presentadas por diversos actores contra la LSI.

Sobre el primer punto señalamos que diversas instancias han criticado la progresiva militarización de la seguridad pública, sobre todo por los indicadores negativos. Ejemplo de ello son las detenciones arbitrarias a ciudadanos y denuncias presentadas ante el órgano defensor de los derechos humanos (Ramírez 2010). Como muestran algunas investigaciones, hay evidencia de la participación activa de agentes estatales (sobre todo, policías municipales) en las acciones violentas de los grupos de narcotraficantes. “Miembros de las fuerzas de seguridad actúan como agentes de facto de los cárteles de la droga. Desde esta perspectiva y en este tipo de casos, se puede

argumentar que hay, en efecto, responsabilidad directa u ‘horizontal’ del Estado” (Anaya 2015, 152).

Otro estudio sistematizado con evidencia empírica señala los expedientes de queja abiertos por la CNDH y las recomendaciones adoptadas por la misma instancia durante el periodo 2007-2012 [administración de Felipe Calderón Hinojosa] (Anaya 2014). Las dependencias con mayores quejas fueron la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Policía Federal [antes Policía Federal Preventiva].

Organismos internacionales han posicionado su crítica respecto a la militarización de la seguridad pública y los saldos negativos en materia de derechos humanos, mediante diversos informes sobre la situación de los derechos humanos en México presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como las relatorías especiales de la ONU-DH. Desde 1999 hasta 2016, los informes enfatizan la progresiva violación de derechos por parte de las fuerzas armadas, en tareas de seguridad pública (CNDH 2018). Esa documentación ha reflejado la queja y presión internacional contra el Estado mexicano por la violación de derechos humanos, que recoge de manera detallada el estudio de Ansolabehere (2015).

Es por eso que la crítica a la LSI no cae en el vacío de la argumentación; al menos en los últimos 19 años ha existido una crítica sostenida a la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y su consecuente efecto negativo en los derechos humanos. Ante la presente Ley se han expuesto más de 300 amparos, presentados sobre todo por organismos defensores de dere-

chos humanos. De estos, se han ganado por lo menos 16 ante jueces federales con sede en Ciudad de México y Guanajuato (Castillo y Camacho 2018). Algunas de las organizaciones cuyos amparos fueron resueltos a favor son el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, la Red de Defensa de los Derechos Digitales, Artículo 19, Tierra y Libertad A.C., entre otras.

Por otra parte, contra la citada Ley se han presentado diez recursos ante ministros de la SCJN, por parte de diversos actores. En total,

fueron cuatro controversias constitucionales y seis acciones de inconstitucionalidad. Como muestra la tabla 2, los actores que remiten la impugnación son municipios (que prevén violación a su autonomía), actores políticos (diputados y senadores de la presente legislatura, así como un partido político) y órganos nacionales y estatales de derechos humanos (CNDH, Distrito Federal, Oaxaca, Querétaro) así como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Tabla 2. Recursos presentados ante la SCJN por diversos actores políticos y gubernamentales

	Tipo de Asunto	Número de expediente	Actor
1	Controversia Constitucional	4/2018	Municipio de San Pedro Cholula, Puebla
2	Acción de Inconstitucionalidad	6/2018	Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión
3	Acción de Inconstitucionalidad	8/2018	Senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión
4	Acción de Inconstitucionalidad	9/2018	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
5	Acción de Inconstitucionalidad	10/2018	Partido Político Movimiento Ciudadano
6	Acción de Inconstitucionalidad	11/2018	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
7	Controversia Constitucional	10/2018	Municipio de Hidalgo del Parral, Chihuahua
8	Acción de Inconstitucionalidad	16/2018	Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro
9	Controversia Constitucional	21/2018	Comisión Nacional de los Derechos Humanos del Distrito Federal
10	Controversia Constitucional	23/2018	Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca

Fuente: SCJN (2018, 9).

Tabla 3. Comparativo de artículos de la Constitución mexicana y de convención internacional que dos actores reclamantes estiman violados

Principio rector y derechos fundamentales que se estiman violados en la Constitución política mexicana	Comisión Nacional de Derechos Humanos	Diputados federales de la Sexagésima Tercera Legislatura
Principio de atribución constitucional (artículos 49 y 73 de la Constitución).	El Congreso de la Unión no tiene atribuciones para legislar en materia de seguridad interior.	El Congreso de la Unión carece de facultades para legislar en materia de seguridad interior.
Principio del mando civil en materia de seguridad pública (artículo 21 de la Constitución).	Las tareas de seguridad pública corresponden solo a autoridades civiles, ya que el entrenamiento militar está enfocado a derrotar al enemigo y no a la protección y control de los civiles, entrenamiento que solo corresponde al ente policial.	Inconstitucionalidad directa por flagrante violación al artículo 21, que señala que las tareas de seguridad pública deben estar exclusivamente en mandos civiles.
Principio de equilibrio de poderes (artículo 16, 29, 49, 119 y 133).	No se pronuncia.	Confiere solo al Poder Ejecutivo la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, excluyendo al Poder Judicial y Legislativo de actividades relevantes.
Principio de la esfera de competencia de estados y municipios (artículos 73 XXXIX-M, 89 fracción VI y 124 de la Constitución).	No se pronuncia.	La emisión de diversos artículos ocasiona una invasión a la esfera de competencia de los estados y municipios, ya que les impone obligaciones.
Principio de garantía de salvaguarda constitucional (artículo 26 de la Constitución).	No se pronuncia.	Incumple con el criterio de protección que ha de otorgar la federación a las entidades federativas.
Principio de legalidad (artículo 16 constitucional, primer párrafo).	Las garantías de legalidad deben ser respetadas por el legislador al expedir la norma de manera clara, precisa y exacta. Estas no se cumplen con la ley impugnada.	No funda acto legislativo, al no ser autoridad competente.
Derecho de seguridad jurídica (artículo 16 constitucional).	Aplicación supletoria de la Ley de Seguridad Nacional y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por la LSI.	Pretende regular la figura de la seguridad jurídica y sustituirla por la seguridad nacional.
Derecho de acceso a la información pública con relación al principio de máxima publicidad (artículo 6 y 16 de la Constitución)	Toda la información en posesión de cualquier autoridad debe ser pública y solo puede ser reservada temporalmente en los términos que marque la ley.	Clasificación de antemano de toda la información como de seguridad nacional.
Derecho a la protección de datos personales (artículo 6 y 16 de la Constitución)	Se pretende que las autoridades federales y los órganos autónomos estén obligados a proporcionar la información que les requieran todas las autoridades que participen en tareas de seguridad interior.	Diseño de un régimen de opacidad de la información mediante acciones de inteligencia para la seguridad interior, además de inexistencia de límites temporales o de contenido a la información de seguridad interior.

Continuación Tabla 3.

Principio rector y derechos fundamentales que se estiman violados en la Constitución política mexicana	Comisión Nacional de Derechos Humanos	Diputados federales de la Sexagésima Tercera Legislatura
Derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas (artículo 2 constitucional); (artículos 6 y 7 del Convenio 69 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales).	Violenta el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a su reconocimiento en las Constituciones y leyes de las entidades federativas.	No se pronuncia.
Principio de libertad de expresión (artículo 6 constitucional).	Afectación a la libertad de expresión por parte de una autoridad que actúa con base en disposiciones legales que contradicen lo dispuesto en el texto constitucional.	Vulnera los derechos de libertad de expresión, ya que podría instruirse la presencia de Fuerzas Armadas cuando algún tipo de expresión pública no sea acorde con los preceptos que se establece en la LSI.
Principio de libertad de asociación (artículo 9).	Se podría usar la LSI contra cualquier tipo de movilización, aun cuando se garantice que se respetarán las movilizaciones sociales o de protesta político-electoral.	Considera que todas las movilizaciones que no sean de protesta social o con motivo político-electoral pueden ser consideradas amenazas a la seguridad interior.
Principio de inmediatez en la puesta de disposición de autoridad competente (artículo 19).	Se aduce que el principio de inmediatez estaría vedado porque la autoridad aprehensora (es decir, las Fuerzas Armadas) estaría facultada para detener presuntos delincuentes, para luego entregarlos a los cuerpos policiacos y estos, a su vez, a disposición del Ministerio Público.	No se pronuncia.
Principio pro persona (artículo 1 constitucional).	Violenta la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte.	Violación directa al artículo 1, tercer párrafo, por protección a derechos fundamentales.
Principio de progresividad (artículo 1 constitucional).	Se transgreden los derechos humanos desde la realización de la Ley.	No se pronuncia.

Fuente: elaboración propia, con información de CNDH (2018, 36-225) y Diputados de la Sexagésima Legislatura (2018).

Nota: la distinción entre principios y derechos fundamentales la hacemos en función de la que hizo la CNDH (2018, 3). Nosotros agregamos los siguientes: principio de atribución constitucional; principio del mando civil

En la petición de información a la SCJN se clasifican como “reserva temporal” los términos en que fueron enviadas tanto las controversias constitucionales como las acciones de inconstitucionalidad, por lo cual no tenemos acceso

hasta conocer el fallo definitivo del órgano constitucional supremo.

Los únicos documentos disponibles por las mismas instancias son las acciones de inconstitucionalidad de CNDH y de los dipu-

tados federales integrantes de la Sexagésima Legislatura.

La tabla 3 resume los puntos de encuentro entre ambas acciones de inconstitucionalidad.

Podemos resumir que tanto la CNDH como los diputados federales coinciden en que la LSI se creó sin tener el poder legislativo facultades constitucionales para legislar en la materia. Coinciden también en otros principios que se estiman violentados, como el derecho a la legalidad, seguridad jurídica, libertad de expresión, de asociación y de acceso a la información. Como podemos observar en la postura de los diputados federales, se añade el principio de equilibrio de poderes, de salvaguarda constitucional y de esfera de competencia de estados y municipios.

Conclusiones

En este artículo nos interesamos por evidenciar la colisión de argumentos en torno a la LSI tanto por la razón de Estado como por la defensa de derechos humanos. Es evidente que la producción normativa en materia de seguridad de los últimos años está enfocada en justificar una intervención del uso legítimo de la fuerza para la “preservación de la soberanía e independencia nacional” frente a “las amenazas y riesgos”, como señala la Ley de Seguridad Nacional. En la narrativa para conceptualizar la seguridad interior existen bastantes similitudes porque se llama a “salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones”. Entonces, aunque se traten como leyes separadas, no existe una diferencia sustancial. Como hemos dicho anteriormente, las amenazas a la seguridad interior son las mismas que las de seguridad nacional.

La LSI está elaborada para legitimar definitivamente a los mandos castrenses, en específico en la persecución contra los delitos de la delincuencia organizada. Consideramos que, si es omisa en garantizar principios básicos de derechos humanos (información, libertad y asociación) o respetar el régimen constitucional (seguridad jurídica, legalidad, atribución de facultades, esfera de competencias de estados y municipios y equilibrio de poderes), como muestran las acciones de inconstitucionalidad revisadas, es justo por la óptica necesaria del legislador de garantizar el *imperium* del Estado. Subrayamos, junto a Foucault (2014), la precedencia de la razón de Estado sobre las leyes. Por último, garantizar un Estado constitucional de derecho es uno de los objetivos de la SCJN. Terminamos este documento sin que haya llegado a término la sentencia de la institución (ya que no hay un plazo definido para emitirla). No hemos podido conocer a quien dará razón: si garantiza plenamente los derechos humanos o le da justificación al Estado para preservarse frente a las amenazas que representa el crimen organizado.

Bibliografía

- Aguayo, Sergio, y Raúl Benítez, eds. 2012. *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*. México: Editorial CASEDE.
- Aguilar, Rubén, y Jorge G. Castañeda. 2009. *El narco. La guerra fallida*. México: Editorial Punto de Lectura.
- Alvarado, Arturo, y Jorge Zaverucha. 2012. “La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada”. En *Seguridad nacional y seguridad interior*, coordinado por Artu-

- ro Alvarado y Mónica Serrano, 228-264. México: El Colegio de México.
- Anaya, Alejandro. 2014. "Violaciones a los derechos humanos en el marco de la estrategia militarizada de lucha contra el narcotráfico en México. 2007-2012. Monitor 4". Cuadernos de Trabajo del Programa Política de Drogas, CIDE.
- Anaya, Alejandro. 2015. "Violaciones a los derechos humanos por parte de actores no estatales y presión trasnacional". En *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*, coordinado por Ariadna Estévez Vázquez y Daniel Vázquez, 139-163. México: FLACSO-México/CISAN-UNAM.
- Ansolabehere, Karina. 2015. "La respuesta a la violencia. El caso de la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos en México". En *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*, coordinado por Ariadna Estévez Vázquez y Daniel Vázquez, 165-196. México: FLACSO-México/CISAN-UNAM.
- Atuesta, Laura, y Aldo F. Ponce. 2016. "Como las intervenciones de las fuerzas públicas de seguridad alteran la violencia. Evidencia del caso mexicano. Monitor 19". Cuadernos de trabajo del Monitor del Programa de Política de Drogas, CIDE.
- Barreto, Antonio y Alejandro Madrazo. 2015. "Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: dos estudios de caso de las transformaciones de las comunidades políticas de las Américas". *Isonomía* 43: 151-193.
- Benítez, Raúl, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez, eds. 2009. *Atlas de la seguridad y la defensa de México*. México: Editorial CASEDE.
- Benítez Manaut, Raúl, y Sergio Aguayo, eds. 2017. *Atlas de la seguridad y la defensa de México*. México: CASEDE/Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Castillo, Gustavo, y Fernando Camacho. 2018. "Organizaciones ganan amparo contra ley de seguridad interior". *La Jornada*, 8 de mayo.
- Camacho, César y Martha Tamayo. 2016. "Iniciativa parlamentaria que expide la Ley de Seguridad Interior", <http://vlex.com/vid/iniciativa-parlamentaria-expideley-652933429>
- Carbonell, Miguel, y Pedro Salazar. 2011. *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*. México: IJ-UNAM.
- Carta de Política Mexicana. 2017. "Ley de Seguridad Interior ¿perpetuar la guerra?". Grupo Consultor Interdisciplinario.
- Carranza, Jorge. 2018. "Marina, la imagen de una derrota", <https://www.proceso.com.mx/537301/marina-la-imagen-de-una-derrota>
- Cortés, Omar. 2017. "Los partidos políticos ante la ley de seguridad interior". Reporte CESOP, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Novidades/Reporte-Cesop.-Ley-de-Seguridad-Interior>
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos). 2018. "Demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos", http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_LSI.pdf
- Curzio, Leonardo. 2004. "La forma de un concepto: la razón de Estado". *Estudios Políticos* 8 (2): 27-71.
- De Haas, María Araceli. 2016. "Comparación entre el marco constitucional de seguridad nacional e interior de México y Argentina". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 17: 97-108.

- Diputados federales de la Sexagésima Tercera Legislatura. 2018. “Acción de inconstitucionalidad. Escrito inicial de demanda”, www.prd.org.mx/documentos/Accion-Inconstitucionalidad-Ley-Seguridad-Interior.pdf
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, José Luis Cabañero y Christian Steiner. 2013. *Derechos humanos en la constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. México D.F.: SCJN/UNAM/ Fundación Konrad Adenauer.
- Figuroa, Aída. 2013. “Derechos fundamentales, narcotráfico y seguridad humana en México: una perspectiva desde (la ausencia) del paradigma garantista de Luigi Ferrajoli”. En *Entre violencia y convivencias: diversas miradas en Iberoamérica*, coordinado por María Teresa Prieto, 19-48. México: Cátedra UNESCO/Universidad Católica de Brasilia.
- Foucault, Michel. 2014. *Seguridad, territorio, población*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Galindo, Carlos, Mara Gómez, Raúl Zepeda y Roberto Castellanos. 2017. “Seguridad interior: elementos para el debate”. *Temas Estratégicos* 39.
- Gamboa, Claudia. 2005. “La seguridad pública en los 31 estados y en el Distrito Federal. Estudio comparativo de la legislación en la materia. Servicio de Investigación y Análisis. División de Política Interior. Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados LIX Legislatura”, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-ISS-02-05.pdf>
- Gil Zuarth, Roberto. 2016. “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior”, http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/Iniciativa_RGZ.pdf
- González, Danner. 2015. “Iniciativa legislativa del Dip. Danner González Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, <http://vlex.com/vid/iniciativa-legislativa-dip-danner-581764126>
- Grupo Parlamentario PVEM. 2017. “Iniciativa parlamentaria que expide la Ley de Seguridad Interior”, <http://vlex.com/vid/iniciativa-parlamentaria-expideley-670894773>
- Guerrero, Luis, y Adriana de Santiago. 2013. “El uso legítimo de la fuerza policial: breve acercamiento al contexto mexicano”. *Ciencia jurídica* 3: 31-59.
- Hernández, Gerardo. 2015. “Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012”. *Política y Cultura* 44: 159-187.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2017. “Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE)”, http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf
- Jiménez, Horario, y Suzzette Alcántara. 2016. “Dossier Seguridad. Urgen a crear ley de seguridad interior”. *El Universal*, 5 de diciembre.
- Jiménez, René, y Carlos Silva. 2016. *Percepción del desempeño de las instituciones de seguridad y justicia. Encuesta nacional de seguridad pública*. México: UNAM.
- Ley de Seguridad Interior. 2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_211217.pdf
- Ley de Seguridad Nacional. 2005. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. 1996. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101_070417.pdf
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2009. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_260617.pdf
- Medellín, Laura. 2010. “El resguardo de la soberanía del Estado constitucional en la lucha contra el crimen organizado en México”. *Trayectorias* 12 (31): 107-136.
- Moloeznik, Marcos Pablo, y Eugenia Suárez. 2012. “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”. *Frontera Norte* 48:121-144.
- Montero, Juan Carlos. 2013. “El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana”. *Región y Sociedad* 25 (58): 203-238.
- Ramírez, Beatriz. 2010. *La crisis de seguridad y la agenda de riesgos de seguridad nacional ¿la pérdida de la paz pública puede amenazar la seguridad de la nación?* México: Porrúa.
- Ricciardi, Maurizio. 2005. “Príncipes y razón de Estado en la primera modernidad”. En *El Poder. Para una historia de la filosofía política moderna*, coordinado por Giuseppe Duso, 41-49. México: Siglo XXI.
- Ruiz, Miguel A., y Elena Azaola. 2014. “Cuadrar el delito: corrupción institucional y participación de policías en el secuestro en México”. *Perfiles latinoamericanos* 22 (44): 91-112.
- Salgado, Juan. 2009. “Buenas prácticas de reforma policial en el ámbito subnacional”. En *Atlas de la seguridad y la defensa de México*, editado por Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez, 93-98. México: Editorial CASEDE.
- Solís González, José Luis. 2013. “Neoliberalismo y crimen organizado en México: el surgimiento del Estado narco”. *Frontera Norte* 25 (50): 7-34.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación). 2018. “Resolución del Comité de Transparencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaria General de Acuerdos”, <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/resoluciones/2018-02/CT-CI-J-2-2018.pdf>
- Uvalle, Ricardo. 1992. *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*. México: Plaza y Valdés.
- Villamil, Jenaro. 2017. “Contradicciones priistas ante la ley de seguridad interior”, *Proceso*, 14 de enero.
- Viroli, Maurizio. 2009. *De la política a la razón de Estado. La adquisición y transformación del lenguaje político (1250-1600)*. Madrid: Akal.
- Vite Pérez, Miguel Ángel. 2015. “Reflexiones sobre la violencia y vulnerabilidad en México”. *Comunicación y Sociedad* 21 (61): 237-258.
- Weber, Max. 2006. “Razón de Estado”. En *Diccionario de ciencia política*, editado por Dieter Nohlen. México: Editorial Porrúa/El Colegio de Veracruz.
- Zepeda, Roberto, y Jonathan Rosen. 2017. “Una década de narcoviolencia en México: 2006-2016”. En *Atlas de la seguridad y la defensa de México*, editado por Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada, 55-66. México: CASEDE/Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.



Reseña



DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3744>

Inteligencia Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen Organizado en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar? (Daniel Sansó-Rubert Pascual)

Luis Umbría Acosta¹

Las respuestas al crimen organizado en América Latina han mostrado una progresividad que cada vez le da más espacio a la participación de las fuerzas armadas en las estrategias de contención. Daniel Sansó-Rupert Pascual analiza el problema desde dos perspectivas. La primera transita por algunos conceptos de política criminal referidos a las decisiones gubernamentales de intervención sobre la delincuencia organizada. La segunda está orientada en la doctrina constitucional fundamentada en la dialéctica entre la razón de Estado y el Estado de derecho, como sistema de contra-

¹ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) sede Ecuador, Venezuela, lumbria1964@gmail.com

pesos para atender los problemas de seguridad creados por amenazas no convencionales, entre las que se encuentra el crimen organizado transnacional. Este libro procura evidenciar desde varios ángulos que tal decisión es resultado de una perspectiva que no atiende a la intervención de las causas, sino al ataque de los resultados.

El capítulo 1 del texto presenta un recorrido por los rasgos característicos de la criminalidad organizada, y su impacto en las estructuras gubernamentales de los países latinoamericanos. Uno de estos rasgos es el debilitamiento estructural de los espacios de aplicación del orden legal y político, para cooptar sectores productores de poder, que requieren en razón del emprendimiento ilícito. También plantea la necesidad de redefinir el fenómeno en función de la realidad de América Latina. En este sentido, señala que las manifestaciones delictivas en la región no son homogéneas ni uniformes; por el contrario, son multidimensionales (p. 40). Las redes delictivas regionales ya no están demarcadas por la territorialidad, sino que están muy conectadas con redes similares en otras latitudes. Sobre esto se establece un vínculo obvio con los avances del proceso de globalización y los inmensos recursos puestos a disposición del intercambio criminal a gran escala. Latinoamérica no escapa a ello, lo que evidencia la necesidad de establecer un sistema de cooperación entre los Estados para enfrentar el crecimiento de los emprendimientos delictivos transnacionales.

Dentro de la perspectiva del crimen organizado como amenaza al Estado, Sansó-Rubert menciona a la “insurgencia criminal” como una nueva categoría o concepto híbrido (p. 43). Esta ha sido definida como “una forma contemporánea de conflicto donde el crimen y la política convergen”. Sin embargo, se

diferencia de la insurgencia política convencional porque no es un movimiento de personas que pretende ocupar todo el territorio del Estado para ejercer el poder, sino que solo procura controlar sectores para establecer los enclaves territoriales de sus emprendimientos ilícitos, libres de riesgos e interferencias gubernamentales. Esto presenta una amenaza a la integridad del Estado. América Latina ha producido grupos criminales que han asumido roles de insurgencia y grupos insurgentes que han asumido actividades delictivas.

La pérdida del monopolio en el uso de la fuerza por parte del Estado en algunos sectores de su territorio, debido a que los grupos de delincuencia organizada llenan los vacíos de poder y actúan como autoridad, es lo que Sansó-Rubert reconoce como “escenarios híbridos”. En ellos confluyen los problemas de seguridad con los de defensa y soberanía.

En el capítulo 2, el autor justifica las orientaciones de la política criminal a partir de la obligación que tiene el Estado de proteger a la ciudadanía frente a la potencialidad de daño que el crimen organizado se reserva. Por consiguiente, el contexto perceptivo que tengan los funcionarios del Gobierno con respecto a las amenazas y vulnerabilidades juega un rol importante para orientar los criterios securitarios que motivan las decisiones y acciones de respuesta al problema delictivo.

Los desafíos que enfrenta la política criminal ante el crimen organizado en América Latina están circunscritos por cuatro elementos señalados por Sansó-Rubert (p. 75). Estos retos son examinados de forma detenida en el siguiente orden: 1) el discurso totalizador acerca de la seguridad y defensa del Estado, y las tensiones que se suscitan entre las libertades democráticas y la defensa de este último; 2) el límite al uso de la fuerza militar dentro

de la política criminal de respuesta a la delincuencia organizada; 3) la estrategia de uso de la fuerza en un Estado democrático y 4) la relevancia internacional de la política de Estados Unidos en América Latina y la “guerra contra el narcotráfico”.

En cuanto al primero de los desafíos mencionados, la cohabitación de la razón de Estado con el Estado de derecho siempre está caracterizada por tensiones y desencuentros derivados de la hipótesis que pretende elevar el nivel de los problemas de delincuencia organizada, para darles una solución sobredimensionada a través del uso del factor militar y procurar con ello su control definitivo. Los costos constitucionales incluyen los cambios y transformaciones introducidos en los sistemas legales de los países donde se ha involucrado a las fuerzas armadas en la lucha contra la criminalidad organizada (p. 161).

El segundo reto es un planteamiento práctico acerca del control democrático sobre el desempeño militar. Según el autor, este debe bloquear el uso de las fuerzas armadas en la atención a los problemas delictivos. La incorporación de doctrina castrense en las estrategias de contención de la delincuencia organizada responde a creencias políticas, con respecto a la proporción del problema, frente a su solución. En cuanto al resultado de responder con recursos militares a las manifestaciones delictivas, es obvio que la violencia es exacerbada por la asimilación defectuosa de la doctrina militar dentro de la política criminal.

El tercer elemento de desafío en el campo de la política criminal es una revisión del inventario de criterios para administrar la fuerza en la represión al delito. Estos criterios son: 1) la oportunidad, referida al uso de la fuerza como *ultima ratio* ante la necesidad de proteger a la ciudadanía; 2) la proporcionalidad,

relacionada con la cantidad de fuerza dispensada, que se complica al disponer de manera cotidiana de la capacidad letal de las fuerzas militares para enfrentar delincuentes y 3) la responsabilidad, inherente al Estado de derecho, que se activa como consecuencia de los dos criterios anteriores (p. 75).

El último de los retos —que parece ser el que mayor influencia ha tenido— radica en la política de cooperación estadounidense en la región, la cual ha supuesto el rol criminógeno del tráfico y uso de drogas con respecto a otras manifestaciones delictivas. De allí la “doctrina de contención”, que se ha diseminado y ha dado lugar a la militarización de las soluciones (p. 79). La cooperación internacional brindada a América Latina siempre ha estado impregnada de militarismo, mientras que en el ámbito interno, Estados Unidos ha confiado la represión a las agencias federales civiles, y el juzgamiento de los infractores a la jurisdicción criminal ordinaria. Sansó-Rubert menciona a la actuación diplomática, que avanza en paralelo a través de la cooperación militar y policial, para difundir criterios y estrategias semejantes a las de una guerra convencional (p. 80).

En el capítulo 3 el autor se refiere a los cambios constitucionales producidos en América Latina, que amplían el ámbito de acción de las fuerzas armadas en los problemas de seguridad pública (p. 58). A esta transformación la describe como “la quiebra de la excepción en pro de recurso ordinario” (p. 120). La intervención militar está vinculada en forma intrínseca a la defensa y preservación del Estado a través de su atención a los problemas de seguridad interna, por la vía del estado de excepción, del estado de alarma o del estado de sitio, todos limitados dentro de las tradiciones constitucionales más aceptadas.

La obra acusa a “la normalización de los supuestos de anormalidad constitucional” (p. 127). Le atribuye a la excepcionalidad en el uso del poder la consecuencia de crear una crisis en el Estado de derecho (p. 128). Pero cuando se resuelve normalizar la operación militar para atender problemas delictivos graves y cotidianos, el vertido de la opción castrense en los espacios de vida civil se hace ordinario. Tal argumento se basa en la producción de un claroscuro entre los límites constitucionales de la actuación militar y el estado de necesidad provisto de justificación política, o como se menciona en el texto, “la quiebra nítida entre la regla y la excepción” (p. 120).

El libro analiza el empleo de las fuerzas armadas para enfrentar las formaciones de crimen organizado en América Latina. En tal sentido, delimita tres grupos: (1) los países que son completamente favorables a esta política, como México, Guatemala, Honduras y El Salvador; b) los países que son flexibles a esta política, pero que no la consideran esencial, como Brasil, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Perú y República Dominicana y c) los países que siguen la orientación tradicional que insiste en diferenciar los roles de defensa y de la Policía, tales como Uruguay, Argentina, Chile y Paraguay.

El capítulo 4 se refiere a la adaptación de la actuación gubernamental requerida para combatir la delincuencia organizada. Tal adecuación es puesta en contexto partiendo de la obligación que tiene el Estado de prevenir y castigar los delitos. Ante la brecha que subsiste entre los objetivos de política criminal y la incapacidad de lograrlos de manera satisfactoria, pareciera que los Estados de la región apelan al argumento de considerar legítimo controlar al “mal mayor” haciendo el sacrificio de usar un “mal menor”. Esto conlleva un

estado de necesidad política que presiona a los Estados democráticos a legitimar la descarga incontrolada de fuerza militar para contener la violencia criminal, asunto que constituye el argumento central de la obra. El autor analiza tal dilema con gran rigurosidad empírica, a la vez que sustenta sus observaciones críticas con argumentos teóricos muy eficaces.

La doctrina de adecuación democrática que refiere Sansó-Rubert está orientada hacia el equilibrio que debe mantenerse entre la garantía de seguridad y el respeto de las libertades y derechos. Esto es uno de los mayores retos de la política criminal contemporánea. Se propone que mantener la seguridad pública es la mejor garantía para el libre desenvolvimiento de la vida individual de los ciudadanos. No obstante, la realidad actual ha forzado a aceptar una premisa que legitima el sacrificio de los derechos individuales en favor de la seguridad del Estado y, por ende, de la ciudadanía. Este razonamiento lleva a creer que, al proteger el funcionamiento del Estado, se protege a los ciudadanos porque la población forma parte de sus elementos constitutivos, y no lo contrario.

Otro aspecto considerado por el profesor Sansó-Rubert un esfuerzo de acomodación de la política criminal con respecto a las exigencias democráticas modernas es el tipo de respuesta política que se le da a las consecuencias de la criminalidad organizada en el funcionamiento del Estado de derecho, configurada como una aspiración de “seguridad democrática” (p. 181). Una vez más el autor llama la atención sobre la dialéctica derivada de contraponer la preservación de las garantías constitucionales con los derechos individuales, ante las tendencias securitizadoras que abundan en América Latina para contener las manifestaciones del crimen organizado. Luego, define a la política

de seguridad democrática como “una estrategia que ostenta la autoridad legítima del Estado, que encierra la capacidad de disuadir a los violentos, dentro del marco al respecto de los derechos humanos” (p. 185). Para llegar a ella, refiere algunos de los parámetros a cumplir, tales como “reestructurar la institucionalidad del aparato estatal, generando sinergias entre las entidades competentes y dirigiendo la mayor cantidad de esfuerzos a garantizar la protección integral de los ciudadanos” (p. 182).

Como respuesta al examen situacional anterior, en el capítulo 5 la obra propone algunas bases de política criminal, que sugieren abandonar las prácticas reactivas para pasar a las preventivas, porque las primeras demostraron haber perdido mucha capacidad operativa. Los lineamientos sugeridos comienzan focalizando los esfuerzos para valorar la amenaza constituida por la delincuencia organizada, así como la gestión de los riesgos que esta presenta para el desenvolvimiento del Estado democrático. Luego se propone hacer énfasis en la cooperación y coordinación internacional, para conducir estrategias acertadas de desarticulación, lo cual implica el uso de herramientas prospectivas (p. 195).

El autor enfatiza en una perspectiva innovadora, que denomina “seguridad inteligente” (p. 196), fundamentada en incorporar capacidades de inteligencia en la articulación de la política criminal y en las estrategias de seguridad destinadas a enfrentar con éxito las manifestaciones de criminalidad organizada transnacional. Este último lineamiento es presentado en detalle como un recurso de gran valor preventivo, que promete un mejor control del impacto de las actividades delictivas. Esto se basa en las explicaciones sobre la existencia del problema delictivo y en su posible evolución a través del desarrollo de escenarios

probables. Esta perspectiva trastoca de manera definitiva a la estrategia reactiva tradicional.

Daniel Sansó-Rubert Pascual concluye su obra con varios corolarios derivados de los argumentos expuestos a lo largo de ella, que se refieren directamente a las orientaciones estratégicas y de políticas públicas que el Estado debe procurar. El primero de ellos es que la opción militar sí puede tener cabida dentro de las opciones de política criminal en un Estado de derecho, pero bajo la condición de que se articule fuera del contexto bélico, para evitar su uso como recurso primario, porque tal priorización conduciría a la militarización de la seguridad interior (p. 204). La clave operativa está en equilibrar de modo estratégico los planes de acción para enfrentar este tipo de delincuencia sin socavar las garantías individuales y los derechos humanos, yendo a los puntos verdaderamente importantes de las formaciones de crimen organizado, a través de las aplicaciones de inteligencia.

El autor subraya la precaución de los daños colaterales vinculados al desarrollo de operaciones militares. Insiste en que sean evitados, ya que la persecución de la delincuencia organizada debería ser conducida usando las capacidades investigativas policiales. Esto guarda

alineación con los presupuestos democráticos de mantenimiento del orden y la seguridad pública, sin perjuicio del apoyo proveniente de las fuerzas armadas, reservado para situaciones especiales en las cuales la exigencia de uso de la fuerza guarde proporción con la capacidad de choque de los grupos criminales.

Como reflexión final, Sansó-Rubert expresa que “la seguridad de los ciudadanos en una democracia no puede ser lograda a cualquier precio ni de cualquier manera, sino que debe alcanzarse con pleno respeto a los derechos y garantías, que el sistema político mismo reconoce a las personas” (p. 207). En ello condensa sus demostraciones previas acerca de la disyunción que viven los Estados democráticos al procurar respuestas idóneas contra la criminalidad organizada, frente a la obligación de respetar los derechos individuales.

Bibliografía

Sansó-Rubert Pascual, Daniel. 2017. *Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen Organizado en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar?* Madrid: Dykinson.

Política Editorial

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación internacional especializada de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista busca ser una herramienta de debate, actualización, investigación y consulta para académicos y decisores de políticas y opinión pública, tanto en Ecuador, como en América Latina y el mundo en general.

La revista URVIO es de publicación semestral. Cada número presenta un *dossier* enfocado en un tema específico relacionado con la problemática de la violencia y la seguridad en la región. Las demás secciones (misceláneos, reseñas, entrevistas) desarrollan diferentes temáticas en torno a la seguridad.

Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de las autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Normas de publicación de URVIO

Las personas interesadas en escribir para URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, deberán subir su artículo a la plataforma de la revista y además, enviar una copia del documento a la dirección de correo electrónico:

revistaurvio@flacso.edu.ec, siempre respetando las siguientes normas:

1. El Comité Editorial de URVIO se reserva el derecho de decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán.
2. URVIO se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere para mejorar el trabajo.
3. Las investigaciones y artículos de los autores y autoras deberán ser inéditos, escritos preferentemente en español y no estar aprobados o publicados en otras revistas.
4. Todos los artículos e investigaciones deben incluir un resumen en español e inglés, no mayor a 10 líneas (un párrafo donde se especifique los objetivos de trabajo y los contenidos), y un listado de palabras clave utilizadas. Esta norma no se aplica a la sección Reseñas.
5. Los títulos de los trabajos no podrán ser mayores a 10 palabras, y deberán estar traducidos al inglés.
6. Todos los trabajos deberán ser presentados en letra 12 Times New Roman, a espacio sencillo.
7. Todos los trabajos deberán ser enviados con una referencia del nombre de su autora o autor, grado académico, lugar de trabajo o adscripción académica. Además deberán incluir la fecha de envío y dirección de correo electrónico. Para citas y referencias bibliográficas, se deberá utilizar el Manual de Chicago Deusto.

8. Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro que se reseñe.
9. La extensión de los trabajos variará según las secciones:

Secciones	Extensión máxima	Extensión mínima
Tema Central	8000 palabras	5000 palabras
Misceláneo	8000 palabras	5000 palabras
Reseñas	2000 palabras	1500 palabras

Las referencias bibliográficas estarán acorde al Manual de Estilo Chicago Deusto, formato establecido en FLACSO Ecuador:

Estructura Básica de una cita en el cuerpo del texto

En el sistema autor-año, la referencia en el texto normalmente aparece entre paréntesis y contiene solo los dos primeros elementos que se hacen constar en la lista de referencias: el autor y el año de publicación, sin puntuación entre ellos. Además, se puede añadir el número de la página u otro elemento de localización, después de una coma. En ningún caso utilizar op. cit., ibid., ibídem.

Ejemplo:

(Cox 2010)
(Cox 2010, 91)

Entradas de la lista de referencias con el mismo autor o autores y el mismo año

Las obras de un mismo responsable (con independencia que sea autor, editor, compilador o traductor) y del mismo año se deben diferenciar con la edición de a, b, c, etc. y se ordenan alfabéticamente por el título. Las citas en el texto consignan el autor y el año con la letra.

Ejemplo:

Chaume Varela, Frederic. 2004a. Cine y traducción. Cátedra: Madrid
 — 2004b. “Modelos de Investigación en traducción audiovisual”. *Íkala, Revista de lenguaje y Cultura* 9 (15): 351-365.
 (Chaume Varela 2004b, 356)
 (Chaume Varela 2004a, 45-46)

Orden cronológico para los nombres repetidos en una lista de referencias

Cuando se repite el autor (es), traductor(es), editor(es), o compilador(es) en varias entradas seguidas, el nombre (los nombres) se reemplaza por una raya tras la primera aparición. No se escribe tras la raya el signo de puntuación que sigue habitualmente al elemento omitido (aquí, el punto). Las entradas se disponen cronológicamente por año de publicación en orden ascendente, no alfabéticas por título. Los trabajos sin fechar (marcados como s. f.) o en prensa van después de los trabajos fechados.

Ejemplo:

Segura Munguía, Santiago. 2005. *Los jardines en la Antigüedad*. Bilbao: Universidad de Deusto.
— 2007. *Diccionario por raíces del latín y de las voces derivadas*. Bilbao: Universidad de Deusto.
— 2010. *Nuevo diccionario etimológico latín –español y de las voces derivadas*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Libro de un autor o editor único

Ejemplo:

Duch, Lluís. 1998. *Mito, interpretación y cultura*. Barcelona: Harder
(Duch 1998, 99-100)

Libro de dos o tres autores

En el caso de libros con dos autores, en la lista de referencias solo se invierte el primer nombre:

Ejemplo:

León, Orfelio e Ignacio Montero. 1993. *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación*. Madrid: Mc Graw- Hill/ Interamericana de España.
(León y Montero 1993, 25)

Libro con tres autores

Ejemplo:

Borrego Nieto, Julio, José J. Gómez Ascencio y Emilio Prieto de los Mozos. 1986. *El subjuntivo. Valores y usos*. Madrid: SGEL.
(Borrego Nieto, Gómez Ascencio y Prieto de los Mozos 1986)

Más de cuatro autores

Si el libro tiene cuatro o más autores, se incluye a todos ellos en la entrada de referencias (bibliografía). El orden y la puntuación son los mismos que en el caso de los libros con dos o tres autores. En el texto, sin embargo, se da el apellido del autor que aparece en primer lugar, seguido de et al.

Ejemplo:

(Lago et. al. 2008, 118-19)

Libro publicado electrónicamente

Si el libro está disponible en más de un formato, citen la versión con la que han trabajado. En los libros consultados en línea hay que añadir el URL.

Libro electrónico obtenido de una biblioteca o librería

Muchos libros editados electrónicamente pueden tener un equivalente impreso. Pero dada la posibilidad de que existan diferencias, aconsejamos indicar el formato en el que lo han consultado.

Ejemplo:

Austen, Jane. 2008. *Pride and Prejudice*. Nueva York: Penguin Classics. Edición en PDF. URL.

Capítulo de un libro

Ejemplo:

Gómez Mendoza, Josefina. 2009. "Ecología urbana y paisaje en la ciudad". En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España.

Artículos de revista científica

Los elementos que deben constar en la entrada son los siguientes: Nombre completo del autor o autores, año de publicación, título y subtítulo del artículo, nombre de la publicación periódica,

información sobre volumen, número, fecha; indicación de la página cuando es necesario, incluir el URL o el DOI cuando estén disponibles.

Ejemplo:

Bernárdez, Enrique. 2000. “Estrategias constructivistas de la descripción oral”. *Revista Española de Lingüística* 30 (2): 331-356.

Artículo en periódicos y magazines en la lista de referencias

Ejemplo:

Lafuente, Javier. 2015. “Venezuela da la espalda al chavismo”. *El País*, 7 de diciembre. http://internacional.elpais.com/internacional/2015712/077america/1449454340_373673.html.

Artículo sin firma tomado de periódicos o magazine en internet

Ejemplo:

Mundo Diner. 2014. “Japón, una nación que combina la modernidad con tradiciones y costumbres ancestrales”. 29 de diciembre de 2014. <http://www.revista-mundodiners.com/?p=4509>

Documentos electrónicos en página web

Ejemplo:

Senescyt. 2011. “Becas docentes universitarios”, <http://programasbecas.educacionsuperior.gob.ec/becas-para-docentes-universitarios/>.

Ponencia presentada en un seminario, conferencias y otros

Ejemplo:

Castro Gómez, Santiago. 2013. “El Dasein como Design: sobre el concepto de antropotécnica en Peter Sloterdijk”. Ponencia presentada en el *Coloquio Poder, vida y subjetivación*, Universidad Nacional, Bogotá, 14 de abril.

Tesis, tesinas

Ejemplo:

Black, John. 1999. “The making of an Indigenous Movement”. Tesis de maestría, Universidad de Nuevo México.

Normas jurídicas

Las normas jurídicas se citan indicando los siguientes elementos: tipo de norma, número y fecha empezando por el año, separado del número por una barra⁹, seguidos, sin espacio intermedios, del día y el mes entre comas, nombre completo de la norma tal y como figura en la publicación original; lugar y fecha de publicación. Al citar las más habituales para cada área se puede incluir, ya en la primera mención, sea en el cuerpo del texto o en la nota, la abreviatura por la que se la mencionará en las siguientes citas.

Ejemplo:

Ley Orgánica 8/ 1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm.236 de 1 de octubre de 1980), a partir de ahora LOFCA. Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (BOJA núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).

Entrevistas inéditas y comunicaciones personales

Ejemplo:

Nombre real o ficticio (cualquier elemento identificativo relevante al contexto de la entrevista: ejemplo cargo/ocupación/residencia), día, mes y año. No tiene que estar la entrevista en bibliografía. Con su entrada en el texto es suficiente.

(Manuela Ambas, Barrio Miraflores, Perú, 2 septiembre 2010).

(Manula Ambas, entrevista, 2 septiembre 2010)

Respecto a siglas, la primera vez que aparezcan deberá escribirse su significado completo y su sigla entre paréntesis, luego solamente la sigla.

Código de ética

El Consejo Editorial y el Comité Asesor Internacional de URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, velarán que editores, revisores pares y autores respeten los principios éticos durante todas las fases del proceso editorial. A continuación, detallamos nuestras normas.

Sobre autores y autoría:

- Los artículos que envíen a URVIO deben **ser originales e inéditos**.
- **Abstenerse del envío múltiple/repetitivo** de artículos a publicaciones o editoriales diferentes. Ésta es una conducta reprobable en la difusión de investigaciones académicas.
- Respeto a las **fuentes originales** que consulta en su artículo. Las referencias bibliográficas deben estar señaladas de manera correcta y completa.
- **Errores en los artículos publicados**. Cuando el autor/a identifica en su trabajo un error o inexactitud, deberá informar al equipo editorial de URVIO y facilitarle la información necesaria para las correcciones.
- Se comprometen a **revisar la literatura académica más actual y prominente** sobre el tema que investigan.
- **Ordenar la firma autoría de acuerdo al nivel de responsabilidad e implicación** en el artículo.

Sobre revisores pares:

- **Informar si existen conflictos de intereses**. Cuando un evaluador o revisor tenga alguna opinión o interés de tipo personal o financiero que pudiera afectar su objetividad en su evaluación, debe abstenerse de participar en el proceso editorial.
- **Anonimato**. Los revisores nunca conocerán a los/as autores/as (solo a través del código del OJS) y tampoco tendrán conocimiento sobre la identidad del otro par ciego.
- **Confidencialidad**. Una vez terminado el proceso evaluativo, el revisor se abstendrá de divulgar lo leído a agentes externos a URVIO.
- **Respeto de los tiempos pactados con la revista**. El revisor tiene la responsabilidad de notificar a los editores en caso de existir inconvenientes para entregar la evaluación a tiempo.

Sobre responsabilidad de los editores:

- **Honestidad**. Garantizar la transparencia en los procesos de evaluación, edición y publicación de cada número.
- **Confidencialidad**. El equipo editorial mantendrá el anonimato entre revisores y autores durante todo el proceso.
- **Responder inquietudes vía correo electrónico**. Las consultas y aclaraciones solicitadas por autores, revisores o cualquier persona interesada en URVIO serán contestadas con prontitud.

- **Facilitar rectificaciones.** Se publicarán correcciones o aclaraciones correspondientes a través de la página web de la revista.
- **Difusión.** El número publicado se difundirá a repositorios, bases de datos y redes sociales.
- **Proceso de publicación.** Los editores seleccionarán con apreciación crítica a los revisores más capaces.

ÍCONOS 62

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Año 22
No. 62
Septiembre de 2018
Cuatrimestral

DOSSIER

Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada
Presentación del dossier
Verónica Gago, Cristina Cielo y Francisco Gachet

Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina
María Inés Fernández Álvarez

Formalización de las organizaciones de recicladores de oficio en Bogotá: reflexiones desde la economía popular
Luisa Fernanda Tovar

Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos
Eliana Lijterman

La configuración del trabajo en el siglo XXI: el mercado Eloy Salmón y los movimientos moleculares del capital
María Luisa López Guerrero

Experiencias de mujeres en tianguis y mercados populares en Oaxaca
Nallely Guadalupe Tello Méndez

¡Costureras carajo! Trayectorias de lucha y autogestión en las economías populares argentinas
Alicia Castronovo

DEBATE

El trabajo político desde una perspectiva cualitativa: aporte para el análisis de las subjetividades
Mauricio Bustamante Fajardo

DIÁLOGO

La productividad de la contingencia en economías populares del sur global.
Diálogo con AbdouMalik Simone
Cristina Cielo



FLACSO
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.edu.ec)
Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

ENSAYO VISUAL

Religión, fiesta y trabajo: características de la migración boliviana en São Paulo
Eduardo Schwartzberg Arteaga

TEMAS

Reparación a víctimas de violación de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad en Ecuador
María Cristina Solís Chiriboga

Apuntes para pensar una ecología política de los territorios fronterizos
Martha Moncada Paredes

RESEÑAS

Salidas del laberinto capitalista. Decrecimiento y postextractivismo
de Alberto Acosta y Ulrich Brand
Héctor Rubén López Terán

La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia
de Patricio Moncayo
Lautaro Ojeda Segovia

Resignificar la educación: comunicación, cultura y pedagogía(s)
de Jorge Daniel Vásquez
José Alberto Flores Jácome

Número anterior:
ICONOS 61: Geografías críticas en América Latina

Número siguiente:
ICONOS 63: Trabajo y nuevas configuraciones de clase en América Latina.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: *Academic Search Premier*; *Directory of Publishing Opportunities (CABELLS)*; Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; *Directory of Open Access Journal (DOAJ)*; *Emerging Source Citation Index (ESCI) Web of Science*; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; *Hispanic American Periodical Index (HAPI)*; *International Bibliography of the Social Science (IBSS)*; Informe Académico Thompson Gale; *International Institute of Organized Research (I2OR)*; LatAm-Studies, LATINDEX- catálogo; MIAR; *Political Science Complete*; REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador; *Sociological Abstracts*; *Social Science Journals. Sociology Collection*; *Ulrich's Periodical Directory*; *Worldwide Political Science Abstracts (WPSA)*.

Página web: www.revistaiconos.ec

Correo electrónico: revistaiconos@flacso.edu.ec

EUTOPÍA-13

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 13 - junio 2018

CAMBIO Y CONTINUIDADES EN LAS ORGANIZACIONES RURALES

Tema central

Continuidad y renovación en la acción colectiva de los ganaderos familiares del litoral noroeste de Uruguay

Virginia Courdin y Eric Sabourin

Mujeres y organización comunitaria. El caso de las palmeadoras de Tlaxiaco, Oaxaca, México

Tomás Ortega Ortega, Juan Felipe Núñez Espinoza, Verónica Vázquez García, Ivonne Vizcarra Bordi, Paola Ma. Sesia y Diego Flores Sánchez

La producción de líderes políticos situados en dos comunidades políticas mexicanas

Brenda Griselda Guevara Sánchez y Francisco Javier Verduzco Miramón

Gestión del agua en Azuay: base de la organización rural y la trascendencia hacia la incidencia nacional

Paola Pila Guzmán

Territorialidades campesinas en Loja, Ecuador: análisis de sus dinámicas organizativas a partir de tres casos

Marco Alvarado Torres

Contrapunto

Fortalecer los colectivos campesinos en los Andes ecuatorianos. Análisis desde las provincias de Chimborazo y Cotopaxi

Nasser Rebaí

Estudio de Caso

Contracerca, producir y resistir. La defensa de los bienes comunes en dos comunidades campesinas (Argentina)

Andrea Gómez Herrera, Cristián Jara, María del Huerto Díaz Habra y Ana Villalba

El rol de Emiliano como mediador: prácticas organizativas de los campesinos en los proyectos estatales

Jimena Ramos Berrondo

Reseña

Germán Carrillo García

Desarrollo rural y cooperativismo agrario en Ecuador. Trayectorias históricas de los pequeños productores en la economía global

Esteban Daza

ISSN: 1390 5708

Disponible en: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index>



FLACSO
ECUADOR

