Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa

Conferencia Subregional

Respuestas de las instituciones Regionales, Nacionales y Privadas a los desafíos a la Seguridad y Defensa.

Julio 29-Agosto 1, 2008. Panamá.

Seguridad regional en Centro América
El caso de Guatemala y el fenómeno migratorio

Respuesta Regional: Cooperación Internacional / Migraciones

Marizza Alejandra Herrera Juárez

Guatemala, Guatemala.

hmarizza@gmail.com

Introducción

Las migraciones de guatemaltecos hacia Norte América ha respondido históricamente a tres aspectos: 1. Refugio por el conflicto armado que finalizó en 1996; 2. Búsqueda de trabajo transfronterizo en México; y 3. Intentos por radicarse en Estados Unidos, en la búsqueda de mejores oportunidades de desarrollo. En ese contexto, durante los últimos años los gobiernos del Norte han encabezado esfuerzos por modificar procedimientos para regular ese fenómeno. "Sin embargo, el rasgo más preocupante es la prevalencia de una lógica de seguridad sobre consideraciones acerca de la relación entre la migración y el desarrollo. De ahí que el hecho más notable haya sido la orientación hacia medidas cada vez más restrictivas y la adopción de otras, para el aseguramiento, detención, devolución/deportación de extranjeros no autorizados".[1]

Tomando en cuenta esos antecedentes, el presente ensayo recoge la idea principal de la teoría de sistemas de las relaciones internacionales, específicamente la teoría de complejos de Barry Buzan, así como los postulados de la seguritización de un tema, para aplicarlas al fenómeno de las migraciones en Guatemala. Dichas teorías permiten visualizar cómo las reglas del juego político son rebasadas, así como las presiones existentes para redefinir la política migratoria en la sub-región a la que pertenece Guatemala.

"El clima antiterrorista y las consecuencias de la hegemonía de una visión de seguridad son las constantes en el tratamiento del fenómeno migratorio en la región, lo cual puede tener como consecuencia una reducción de los márgenes de acción de los gobiernos y una pérdida de autonomía en sus decisiones soberanas".[2]

Hay que tener presente también que los guatemaltecos en Estados Unidos representan la tercera población de emigrantes en ese país, después de mexicanos y salvadoreños. Y se estima que entre 6 mil y 12 mil nuevos migrantes guatemaltecos llegan a ese país cada año. Además, Guatemala es considerado un corredor hacia México y Estados Unidos usado por centroamericanos, suramericanos, asiáticos e hindúes. [3]

Para desarrollar el estudio del fenómeno migratorio en Guatemala, como país miembro de un subsistema internacional (el CA-4), se dividió el presente trabajo en cuatro apartados. El primero, una aproximación teórica al enfoque sistémico de las relaciones internacionales; con un apartado acerca de la teoría de los complejos de seguridad aplicada al fenómeno migratorio. El segundo, recopila estadísticas básicas para entender el fenómeno migratorio entre Guatemala y Estados Unidos. El tercero, desarrolla la inclusión del tema migratorio en la agenda de seguridad regional. En éste, se ubica un apartado con una reflexión sobre cómo y por qué se seguritizan las migraciones. Por último, un capítulo de conclusiones, donde se logra la identificación del referente y el actor seguritizante en torno al fenómeno migratorio.

---

[1] Flacso Guatemala (s/f). Disponible en: http://www.flacso.edu.gt/dialogo/extra13/2.htm
[2] Ibídem.
[3] OIM (2001:1-6).

En términos generales, el marco de análisis de Buzan permite identificar cómo el fenómeno migratorio se visualiza como una amenaza existencial para un objeto referente (Estados Unidos), quien logra ubicarlo como un tema de seguridad regional porque se considera que éste es más importante que otros, y debe tomarse como una prioridad absoluta. Algunas posturas extremas han intentado incluso ligarlo de alguna manera con la amenaza terrorista. La iniciativa del norte ha tenido repercusiones en los países expulsores de migrantes y se ha logrado posicionar el tema en la agenda de seguridad subregional. Dicha institucionalización del tema es una señal clara de la seguritización del mismo.

I. Relaciones Internacionales en torno al fenómeno migratorio: Breve aproximación conceptual

I.1 El enfoque sistémico de las relaciones internacionales y el fenómeno migratorio

La teoría de sistemas, entendida en el marco del "sistema mundial", definió la estructura o núcleo de la realidad internacional. Dicha tarea fue iniciada por Charles A. Maclelland; sin embargo, es Morton A. Kaplan quien desarrolló el trabajo más celebre, titulado System and Process in Internacional Politics (del año 1957). Dicho ensayo se convirtió en una aproximación científica de las relaciones internacionales. Para ello, Kaplan utilizó la historia como escenario general para describir sus famosos seis modelos de sistema internacional, que presenta mediante variables interrelacionadas y combinadas entre sí para formar tipologías.[4]

A partir de ciertos postulados sobre los sistemas internacionales, Kaplan expone la existencia de seis modelos básicos desde el enfoque sistémico de las relaciones internacionales: 1. Sistema de equilibrio de poder; 2. Sistema bipolar flexible; 3. Sistema bipolar rígido; 4. Sistema universal; 5. Sistema jerárquico; y 6. Sistema de veto unitario. Posteriormente, amplía dichos modelos con la inclusión de otros cuatro sistemas internacionales: 1. Sistema bipolar muy flexible; 2. Sistema de distensión; 3. Sistema de bloque inestable; 4. Sistema de difusión nuclear incompleta.[5] La teoría de Kaplan es una referencia básica para entender el sistema internacional desde su enfoque mundial. No obstante, en ese sistema internacional nacen otros subsistemas más específicos delineados mediante algunos fenómenos de integración formales e informales.

Con el respaldo académico del enfoque de sistémico de las relaciones internacionales, es posible analizar los subsistemas regionales que se habrían formado en torno al fenómeno migratorio, para entender la dinámica donde está inmersa Guatemala. Tomando la concepción de Louis Cantori y Steven Spiegel, el subsistema regional consiste en "un Estado, o dos o más estados próximos y en interacción, que tiene (o tienen) algunos vínculos étnicos, lingüísticos, culturales, sociales e históricos comunes y cuya sensación de identidad a veces se ve incrementada por las acciones y actitudes de los estados que están fuera del sistema".[6] Esas características son evidentes en la subregión centroamericana estudiada, ya que las migraciones han generado vínculos de diversa naturaleza entre los estados de origen, tránsito y destino de los migrantes.

Dougherty y Pfaltzgraff indican tres pasos necesarios para entender un subsistema y el carácter difuso de las fronteras en la afiliación regional. Primero, dividir el subsistema en un sector central o foco principal de política internacional dentro de una región dada. En este caso, el fenómeno migratorio en Guatemala es

[4] García, 2006:117.
[5] Calduch, 1987:15-16.
[6] Citado en Dougherty y Pfaltzgraff, 1993:174-176.

el foco de atención. Segundo, identificar el sector periférico, incluidos los estados que juegan un papel en los asuntos políticos de la región, pero que están apartados del centro como resultado de factores sociales, políticos, económicos, organizativos u otros. Considerando que Guatemala es receptor, emisor y destino de migrantes, habría que considerar a sus vecinos más próximos: El Salvador, Honduras, Nicaragua (los otros miembros del CA-4) y México. Tercero, un sistema intrusivo que toma en cuenta las potencias externas cuya participación en el subsistema es importante. En este caso es primordial considerar a Estados Unidos, como actor que influye en la visión y manejo del fenómeno migratorio en Guatemala.[7]

En tanto, tomando en cuenta los atributos que William R. Thompson[8] infiere que tienen los subsistemas internacionales se pueden hacer las siguientes afirmaciones: al considerar la proximidad de los agentes entre sí, es imprescindible, nuevamente, considerar a los vecinos más próximos a Guatemala. Y ya que el autor reconoce que dicha proximidad va más allá de la geográfica 'per se', es necesario comentar que la vecindad de Guatemala abarca muchas más cuestiones que la cercanía territorial (en algunos casos por cuestiones culturales, políticas, económicas, etc.).

Según los postulados de Thompson, en el subsistema estudiado en torno a Guatemala, es evidente un nivel relativamente alto de integración formal, incluidas relaciones institucionales explícitas. Por mencionar un ejemplo, en el caso de Guatemala con El Salvador y México, éstos establecieron grupos de discusión y consenso de las políticas de seguridad fronteriza. Además, existe entre Guatemala y sus vecinos un nivel común de desarrollo[9].

I.2 La teoría de los complejos de seguridad aplicada al fenómeno migratorio

Al evidenciar que las posturas de bipolaridad de los "superpoderes" limitaban visualizar los niveles regionales de análisis, Barry Buzan formuló en 1983 la teoría de los complejos de seguridad, donde hizo énfasis en el estudio de los subsistemas.

El autor propuso cinco niveles de análisis para la investigación en el enfoque de seguridad[10]: 1. El *sistema internacional*, relaciones en el ámbito global; 2. *Subsistemas*, relaciones de interdependencia entre algunas unidades que pueden ser regionales; 3. *Unidades*, actores que poseen la suficiente coherencia e independencia para ser diferenciados de los otros, como Estados o naciones; 4. *Subunidades*, grupos dentro de la unidad, que tienen influencia en el rumbo de las decisiones de la unidad; 5. *Individuos*, que actúan en

[7] [7] Citado en Dougherty y Pfaltzgraff, 1993:174-176. Las adiciones en torno al fenómeno migratorio son propias.
[8] Ibídem.
[9] Según el PNUD (UNDP, 2008:231-234), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Guatemala es de 0.689; de El Salvador, 0.735; Honduras, 0.700; Nicaragua, 0.710; y México, 0.829. De éstos solamente México está clasificado entre los países con un IDH Alto; el resto está en la clasificación de IDH Medio.
[10] Citado en Sisco y Chacón (2004:125-146).

el sistema por si mismos, no en representación de un nivel más alto. En el nivel de los subsistemas es donde Buzan ubica los complejos de seguridad.

Tomando en cuenta la argumentación de Buzan, se pueden identificar los niveles de análisis del fenómeno migratorio desde el enfoque de seguridad. Ello se puede visualizar en la tabla a continuación:

Niveles de análisis	Teoría	Aplicación al fenómeno migratorio
Primer nivel	Sistema internacional	Relaciones internacionales en el continente americano
Segundo Nivel	Subsistema	Relaciones de interdependencia en torno al fenómeno migratorio entre los miembros del CA-4.
Tercer nivel	Unidades	Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, como miembros del CA-4. Además, México y Estados Unidos, que aunque están fuera del subsistema tienen un rol importante en la dinámica del fenómeno migratorio.
Cuarto nivel	Subunidades	Gobierno central, Congreso, sociedad civil organizada (grupos formales de migrantes).
Quinto nivel	Individuos	Migrantes y sus familias.

Fuente: Elaboración propia con base en Sisco y Chacón (2004:125-146)

Siguiendo con la teoría del complejo de seguridad, en torno al fenómeno migratorio, la dinámica del mismo estaría condicionada por el tipo de relaciones entre las *unidades*: el tipo de relación de Guatemala con los otros miembros del CA-4, así como el rol de México y Estados Unidos como unidades influyentes. Y aunque la teoría de complejos de seguridad se desarrolló con una visión estrictamente político-militar, su actualización permite una aplicación a campos más extensos que el indicado. En ese sentido, existen tres componentes claves para identificar un determinado complejo. Según Buzan éstas son[11]:

a. La disposición de las unidades y la diferenciación entre ellas. En el caso del fenómeno migratorio están claramente identificadas las unidades de análisis: los miembros del CA-4, así como México y Estados Unidos.

b. Los patrones de amistad y enemistad. Entre los Estados que se analizan hay una clara relación de amistad; sin embargo, las políticas implementadas por alguno de ellos puede generar reacciones negativas por otro o todos los demás. Tal es el caso de la política anti-migratoria que está implementando Estados Unidos, que ha generado reacciones contrarias en los otros Estados.

c. La distribución del poder entre las unidades principales. Es evidente, como se menciona en el párrafo anterior, que hay una distribución de poder entre los Estados a analizar. Sin embargo, es claro también que hay un Estado con mayor porción de poder en relación a los otros: Estados

[11] Citado en Sisco y Chacón, 2004:125-146.

Unidos. El resto de países no han tenido el peso ni la integración suficiente para revertir las medidas de su vecino del norte en torno al fenómeno migratorio.

En torno a lo anterior, hay que tener presente la teoría de Buzan, que recalca que al registrarse modificación en cualquiera de los componentes, ello generará una nueva dinámica en el complejo de seguridad. En ese sentido, el autor argumenta que el analista debe ser capaz de identificar si dichos cambios son significativos positiva, negativa o neutralmente. Para facilitar ese trabajo, Buzan identifica cuatro maneras de evaluar dicha influencia: 1. Mantenimiento del status quo, donde la estructura del complejo permanente intacta; 2. Transformación interna, la estructura se modifica por las fuerzas dentro del complejo; 3. Transformación externa, por una modificación de la distribución del poder o en los patrones de amistad/enemistad; 4. Sobrecubierta, que implica una restricción de la dinámica por la imposición de potencias externas sobre el complejo. [12]

Teniendo en cuenta lo anterior, puede reconocerse una modificación de los componentes del complejo de seguridad encabezada por Estados Unidos, que tendría una influencia negativa en los patrones de amistad entre los Estados de la sub-región en torno al fenómeno migratorio.

[12] Citado en Sisco y Chacón, 2004:125-146.

II. Migraciones internacionales Guatemala - Estados Unidos

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para el 2007 un total de 1,482,247 guatemaltecos estaban residiendo en el extranjero[13]. Sin embargo, el Centro de Atención al Migrante de Guatemala calcula que para el 2008 éstos ascendían a 2,000,000 aproximadamente. Ello equivaldría a más del 10% de la población guatemalteca[14].

Para el 2003, un 94.8% de los guatemaltecos en el extranjero se ubicaban en Estados Unidos; el 2.1% (26,278) en México; el 1.2% (15,434) en Canadá; 0.3% (4,010) en Belice; 0.2% (2,454) en Honduras; 0.1% (1,255) en El Salvador; y 1.0% (15,340) en otros países[15]. En tanto, para el 2007, el 97.8% (1,229,995) de los guatemaltecos en el extranjero se ubicaban en Estados Unidos; 0.53% (6,780) en Canadá; 0.45% (5,682) en México; 0.10% (1,287) en Belice; 0.08% (1,123) en Nicaragua; 0.06% (765) en Honduras; 0.05% (722) en Costa Rica; 0.04% (588) en El Salvador; y 0.85 (10,703) en otros países[16]. Es evidente que para el caso de Estados Unidos la tendencia migratoria de guatemaltecos continúa en la misma línea.

De la población que emigra al extranjero, el 63.94% (791,095) utiliza coyote; el 15.73% (194,570) lo hace por su cuenta; el 15.21% (188,208) utiliza visa de turista; y el 5.12% (63,289) utiliza otras formas. De éstas formas de emigrar, la utilización de un coyote es la más cara, con un promedio de costo de US$3,282.[17]

El fenómeno migratorio ilícito de la región refleja el problema socioeconómico que enfrentan los países expulsores y la demanda de mano de obra barata en los países receptores como Estados Unidos. México es el principal filtro como país de tránsito para llegar a los otros países de Norte América. Se puede afirmar que las políticas mexicanas de "cierre" de su frontera sur están respondiendo primordialmente a los intereses estadounidenses (principal destino de las migraciones ilícitas) y el interés estratégico de México en ese sentido. Además, se puede afirmar que el manejo securitizado del fenómeno de las migraciones obstaculiza una gestión adecuada del mismo, en toda su visión compleja económica y social.

Como ya se mencionó, en el flujo migratorio hacia Norte América, se pueden distinguir dos clases de migrantes: los que pueden pagar al coyote (costo que puede ascender a casi US$4 mil o más), y los que no tienen esos recursos. Los más pobres emigran de manera individual, casi sin recursos económicos para sobrevivir.

---

[13] OIM, 2007:25.
[14] Según el XI censo Nacional de Población y VI de Habitación (Censo 2002) del Instituto Nacional de Estadística, los habitantes de Guatemala ascendían a 11,237,196. Disponible en: http://www.ine.gob.gt/index.php?view=article&catid=42%3Ademografiaypoblacion&id=75%3Acenso2002&option=com_content&Itemid=64
[15] OIM, 2003:26.
[16] OIM, 2007: 75.
[17] OIM: 2003:30

Esa dinámica migratoria entre Guatemala y Estados Unidos crea vínculos entre las personas y los Estados, en materia económica, social, política, cultural e histórica. En el contexto político, el fenómeno de la migración de guatemaltecos hacia Estados Unidos tiene en los últimos tiempos una relación directa con las políticas de seguridad del país del norte. Además, los otros países de origen de emigrantes han endurecido las medidas anti-inmigratorias en sus fronteras, pero no han logrado casi nada para mejorar el trato de sus connacionales en el principal país receptor (Estados Unidos), en términos de protección de los derechos humanos de éstas a los inmigrantes que residen en el extranjero.

Es menester comentar que a medida que aumenta la presión de los flujos migratorios irregulares en la región, y los dispositivos para su contención, la situación de los derechos humanos de estos flujos migratorios experimenta un retroceso; se promueve y crece el fenómeno de la corrupción de las instituciones gubernamentales relacionadas a las migraciones; se propicia el crecimiento del crimen organizado que lucra con las migraciones; y se estimula la migración definitiva, en lugar de la circular.

Desde la perspectiva social, las migraciones generan redes de emigrantes, lo cual incide en aspectos culturales e históricos. Las remesas tienen un papel importante en ese sentido, debido a que representan un ingreso económico para los familiares de los migrantes que, generalmente, residen en áreas rurales de Guatemala. La región con mayor expulsión de población es la Sur-Occidental con el 24.7%; en segundo lugar la Región Metropolitana con el 15.9%; en tercer lugar Sur-Oriental con 15.8%[18].

Datos de la OIM[19] indican que un total de 3,765,798 guatemaltecos tiene familiares en el extranjero, lo cual representa aproximadamente un 28% de la población total guatemalteca. De éstos, el 42.8% reside en áreas urbanas y el 57.11% en áreas rurales, a excepción de la Región Metropolitana, donde el 72% de la población con familiares en el extranjero reside en el área urbana y en la Región Central, el 52.9%.

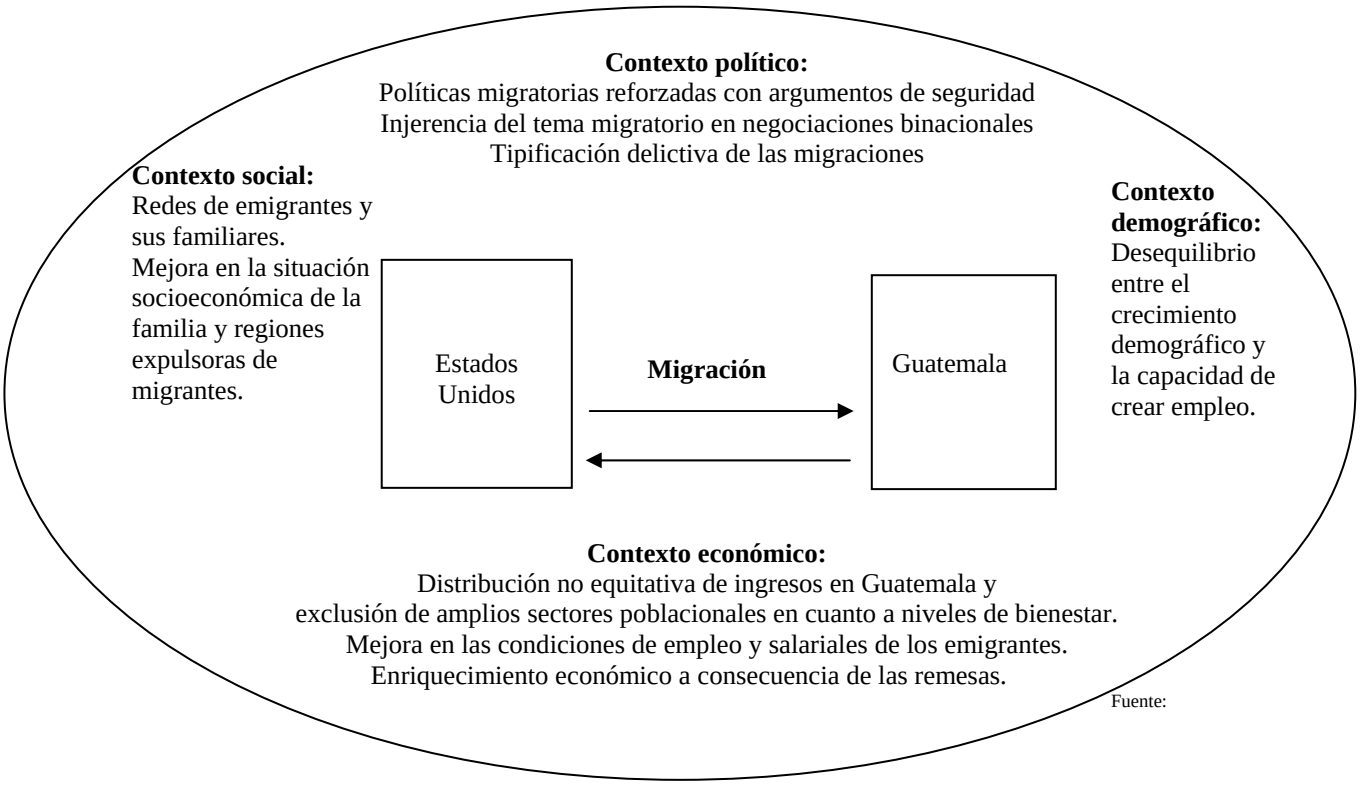
En cuanto a deportaciones, el Centro de Atención al Migrante del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala registra que para el 2006 fueron expulsados de Estados Unidos un total de 18,305 guatemaltecos; para el 2007, 23,068; y en lo que va del año 2008, 6,556.[20]

En el contexto demográfico, las migraciones de guatemaltecos hacia Estados Unidos evidencia la desigualdad entre el crecimiento demográfico en Guatemala y la capacidad del Estado de crear fuentes de empleo. En el aspecto económico, la inequidad entre los ingresos de la población guatemalteca y la exclusión de amplios sectores en relación a los niveles de bienestar tiene consecuencias directas en el flujo migratorio hacia el exterior. En ese sentido, las remesas que los migrantes en el exterior envían a Guatemala representan una fuente de ingresos vital para la economía del país.

[18] OIM, 2003:43.
[19] 2007:61.
[20] Centro de Atención al Migrante (2008).

Según el Banco de Guatemala[21], durante el año 2006, los guatemaltecos en el extranjero enviaron US$3,170 millones en remesas. Para el 2007, el monto ascendió a US$3,619 millones, lo cual representa más del 10% del Producto Interno Bruto (PIB)[22]. El volumen de remesas, tanto para el 2006 como para el 2007, determinaron que la población guatemalteca residente en el extranjero que envía remesas es más de tres cuartas partes, 78.5% y 80.6% respectivamente.

El siguiente gráfico explica el fenómeno de las migraciones ilícitas de guatemaltecos hacia Estados Unidos y la relación entre Estados debido a ellas.



Fuente:

III. La agenda de seguridad y las migraciones internacionales

[21] Banco de Guatemala (2007). Disponible en http://www.banguat.gob.gt/publica/conferencias/cbanguat118.pdf

[22] Según el ministerio de Finanzas, para el 2007, el PIB de Guatemala ascendió a Q256,535.9 millones. Disponible en: http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/doc2.pdf

La dinámica de las fronteras y su eficiente control es una de las prioridades en lo que respecta al fenómeno migratorio y su vinculación con la agenda de seguridad sub-regional, especialmente para Estados Unidos, que luego de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) en 1994 "desplazó" su frontera sur hacia aquella que comparten México y Guatemala[23].

Después del 11 de septiembre de 2001, se reforzaron e incrementaron los controles migratorios en Estados Unidos, desde su visión como país de destino, y en México, como país de tránsito. No obstante continúa la migración indocumentada y la utilización de mecanismos irregulares para evadir controles, así como la proliferación de personas y organizaciones que lucran con la migración ilegal.

Además, existe el riesgo de que las deportaciones desde los países del norte se conviertan en una amenaza para la seguridad de los países expulsores de migrantes (entre ellos Guatemala).

Guatemala, como país de origen, tránsito y destino, ocupa una posición geoestratégica en Centro América, y por ello es de vital importancia que se refuercen las acciones en concordancia con los países de la región, para el tratamiento integral del fenómeno de las migraciones masivas ilícitas[24]. Una política migratoria debe considerar las acciones de integración regional en Centro América y sus consecuencias en las políticas de seguridad ("eliminación" de fronteras, por ejemplo); así como respetar los derechos humanos de las personas sin importar su estatus migratorio.

En el marco del derecho internacional público, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares[25] tiene como objetivo que todos los trabajadores migratorios, según se definen en las disposiciones de la Convención, puedan gozar de sus derechos humanos independientemente de su situación jurídica. El último punto es especialmente importante porque luego de la imposición del terrorismo como amenaza prioritaria a la seguridad internacional, se corre el riesgo de violaciones a los derechos humanos de los migrantes, por su forma de movilizarse y estatus en un marco de ilegalidad.

La frontera que México comparte con Guatemala es primordial en relación a los flujos migratorios irregulares, por su posición estratégica como puerto de entrada, enlace y plataforma hacia Estados Unidos. La región de Soconusco, en particular la ciudad de Tapachula, es una plataforma para que los migrantes se

[23] Además del fenómeno migratorio, la frontera sur de México es prioritaria en la agenda de seguridad debido a que allí también se ubican las células activas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).
[24] La Conferencia Regional sobre Migración (Proceso Puebla) se implementó en 1996, con el objetivo de mantener un diálogo en materia migratoria, que contemple el fenómeno de manera integral: políticas migratorias, vinculación entre desarrollo y migración, tráfico ilícito de migrantes, cooperación para retorno de emigrantes, derechos humanos de los migrantes, cooperación técnica. En la conferencia participan los países de Centro América, Belice, Panamá, México, Estados Unidos y Canadá. También existe el Sistema de Integración Centroamérica (SICA) y la Organización de Directores Generales de Migración (OCAM).
[25] Disponible en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m_mwctoc_sp.htm

concentren. Y aunque las rutas son dinámicas y alternativas con la intención de evadir a las autoridades, el área de concentración más importante de toda América es la frontera Guatemala-México, en lugares como Tecún Umán, Ciudad Hidalgo, Puerto Madero y Tapachula.

III.1 Cómo y por qué se seguritizan[26] las migraciones

Como ya se mencionó, la teoría de los complejos de seguridad se refería a cuestiones eminentemente político-militares; no obstante, esa visión fue ampliada. La Escuela de Copenhague[27] incorporó otros actores diferentes al Estado y se sustituyó el interés de seguridad por el de seguritización.

En 1998, el documento *Security: a New framework for analysis*, de Buzan, Wæver y Wilde, amplía el marco de análisis para los estudios de seguridad con otros sectores como el social, ambiental, económico. Además, las "relaciones internacionales" se ampliaron más allá del sistema creado por los propios Estados.[28]

Al aplicar esa teoría al fenómeno migratorio, es posible afirmar que se pueden identificar tipos específicos de interacción enmarcados en los sectores político y socioeconómico. Éstos se refieren a:

a. Sector político: Relaciones de autoridad y reconocimiento entre los gobiernos hacia el fenómeno migratorio, y desde los migrantes a sus respectivos gobiernos. Además, el manejo que actualmente se está dando del fenómeno migratorio incluiría también un sub-sector en el área política, el de seguridad. En éste se enmarcarían las políticas implementadas por algunos gobiernos al visualizar a las migraciones masivas como una amenaza a la seguridad del Estado, por ejemplo. Se podría decir que en cierta medida los gobiernos del CA-4 han secundado dicha visión, al permitir implícitamente ese tratamiento del fenómeno.

b. Sector económico: Relaciones de comercio, producción y finanzas. Desde la perspectiva de la migración se refiere a la incapacidad de una nación en proporcionar las oportunidades de desarrollo. Asimismo, la migración también tiene incidencia en las finanzas del Estado, en virtud del papel de las remesas[29] en la economía nacional.

---

[26] El vocablo proviene del inglés *securitización*. "Es un neologismo utilizado en los estudios de seguridad que no tiene traducción oficial al español". Dicho término se refiere al proceso mediante el cual se pretende darle calidad o estatus de "asunto de seguridad" a una cuestión. (Orozco, 2006:141-162)

[27] "Desde una perspectiva sociológica, la Escuela de Copenhague se refiere a una serie de investigadores que trabajan en el Instituto de Investigación para la Paz de Copenhague y que en 1985 elaboraron una investigación pionera sobre la seguridad europea". (Orozco, 2006:141-162)

[28] Sisco y Chacón, 2004:125-146.

[29] Según la OIM (2007:39), las remesas provenientes del extranjero sumaban en el año 2007 un total de US$3,898,779,795, de los cuales el 97.7% proviene de Estados Unidos de América. .

c. Sector social: Relaciones de identidad colectiva entre los migrantes[30]; entre éstos y su nuevo entorno; y entre éstos y su familia radicada en el país de origen.

El marco de análisis de Buzan[31] se refiere a la seguridad, o seguritización, como la supervivencia, o las medidas de emergencia que se aplican cuando un tema se visualiza como una amenaza existencial al objeto referente: desde la perspectiva político-militar sería la supervivencia del Estado en su perspectiva territorial o de soberanía. No obstante, con una visión ampliada, dicha amenaza puede tener otros referentes.

Un tema es designado como de seguridad internacional porque se considera que éste es más importante que otros, y debe tomarse como una prioridad absoluta. En otras palabras, cuando un tema es presentado como una amenaza existencial éste es seguritizado. Y cuando el asunto se seguritiza son posibles acciones extraordinarias que rebasan las reglas del juego político[32].

En el caso del fenómeno migratorio, la seguritización del tema parece responder a que el mismo ha sido visualizado por aquellas potencias que influyen en el subsistema (CA-4) como una amenaza a su seguridad: Estados Unidos ha intentado posicionarlo como un facilitador del paso de terroristas por la región. El informe anual 2004 del Departamento de Estado de Estados Unidos Tendencias del Terrorismo Mundial, argumentaba que el Hemisferio Occidental no estaba exento de ser explotado por grupos que lo utilizarían para procurar "refugio, financiamiento, documentos de viaje ilegales o acceso a Estados Unidos" por rutas establecidas para el contrabando de narcóticos y de migrantes[33]. Ello se repite, aunque en menor grado, en el Informe presentado en abril de 2007, donde se argumenta que los niveles de corrupción en el sistema migratorio de Nicaragua, por ejemplo, puede ser explotado por grupos terroristas para cometer actos que afecten la estabilidad y seguridad de la región[34].

En ese sentido, es probable que el tema se haya logrado seguritizar en cierto grado debido a la influencia de actores externos al subsistema de estudio. Las presiones por Estados Unidos y México, por ejemplo, hacia su vecino del sur, Guatemala, han puesto en agenda (al menos en aquella que norma las relaciones entre éstos) algunas políticas relacionadas a combatir la migración hacia el norte. Y se han visto acciones extraordinarias claras para lograrlo: modificación del marco legal en Estados Unidos y México para "sellar" sus fronteras, incremento de las deportaciones, y presiones para que los países secunden tales medidas, por ejemplo. Esto significa que la supuesta amenaza ha sido presentada como tal ante el subsistema (CA-4) y éste la habría aceptado así.

---

[30] Según la OIM (2007:25), para el 2007 un total de 1,482,247 guatemaltecos estaban residiendo en el extranjero. De éstos, el 97% se ubican en Estados Unidos. Ello equivale a casi un 10% de la población guatemalteca.
[31] Buzan, 1998:23-24.
[32] Ibídem.
[33] Departamento de Estado de Estados Unidos, 2004. Disponible en: http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-spanish&y=2004&m=April&x=20040429154546XJyrreP0.2109644
[34] Departamento de Estado de Estados Unidos, 2007. Disponible en: http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-spanish&y=2007&m=April&x=20070430172118ml0.4176599

La iniciativa de ley estadounidense H.R. 4437 (Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act)[35] fue aprobada por la Asamblea legislativa de Estados Unidos en el año 2005, pero no ha sido aprobada por el Senado de ese país. No obstante, esa iniciativa es un claro reflejo de la criminalización del fenómeno migratorio: tipifica, en un mismo capítulo, los delitos por migración y terrorismo por ejemplo; prevé la ampliación del muro fronterizo entre Estados Unidos y México (en California, Arizona, New México, Texas); y la instalación de cámaras de vigilancia.

Se comentan tales acciones porque, según la teoría de los complejos de seguridad, hay un momento en que el tema sobrepasa el "punto de no retorno y que no puede resolverse sino con acciones extremas: control cambiario, racionamiento, estado de excepción, restricción de la emigración, golpes de Estado y en el caso más extremo la guerra".[36] En el caso de la migración esas acciones extremas serían de otra naturaleza, aunque sí podrían considerarse restricciones severas (o totales) a la inmigración a Estados Unidos, por ejemplo.

El punto a destacar es que la seguritización del fenómeno migratorio está a un paso de completarse: el actor seguritizante, en este caso Estados Unidos, está logrando la modificación de las reglas del juego político (tipificación criminal del migrante, por ejemplo). Y el caso extremo es que cuando el tema se haya seguritizado por completo "la violación a las normas será legítima a favor de despejar la amenaza", que en este caso es el fenómeno migratorio en sí. Se entrará entonces en una etapa de sumo cuidado. La postura extrema será, entonces, aquella en la que Bismarck decía que tales asuntos "eran tan urgentes que no podían esperar el consenso porque implicaban la supervivencia del Estado".[37] Es decir, medidas que no necesariamente cuentan con legitimidad para ser aplicadas, con el argumento de una cuestión inminente en materia de seguridad para el Estado en cuestión.

Ese sí será el punto de no retorno. Si las unidades del CA-4 permiten la total seguritización del fenómeno migratorio se llegará a un punto en que las medidas contra éste, por considerarse una amenaza por aquellos receptores de migrantes, pueden ser extremas y no esperar el consenso para aplicarlas. Ello podría no ocurrir en el corto plazo, pero es factible en el mediano y largo plazo.

Otro aspecto a considerar es la institucionalización de la amenaza, lo cual representa el grado máximo de la seguritización. Cuando se institucionaliza un tema como de seguridad, es casi imposible un retorno al terreno normal de la política. Ello porque al hablar de un asunto institucionalizado, se sobreentiende que es prioritario y que requiere de medidas especiales.[38]

---

[35] Disponible en: http://www.govtrack.us/data/us/bills.text/109/h/h4437.pdf
[36] Sisco y Chacón, 2004:125-146.
[37] Ibídem.
[38] Idem.

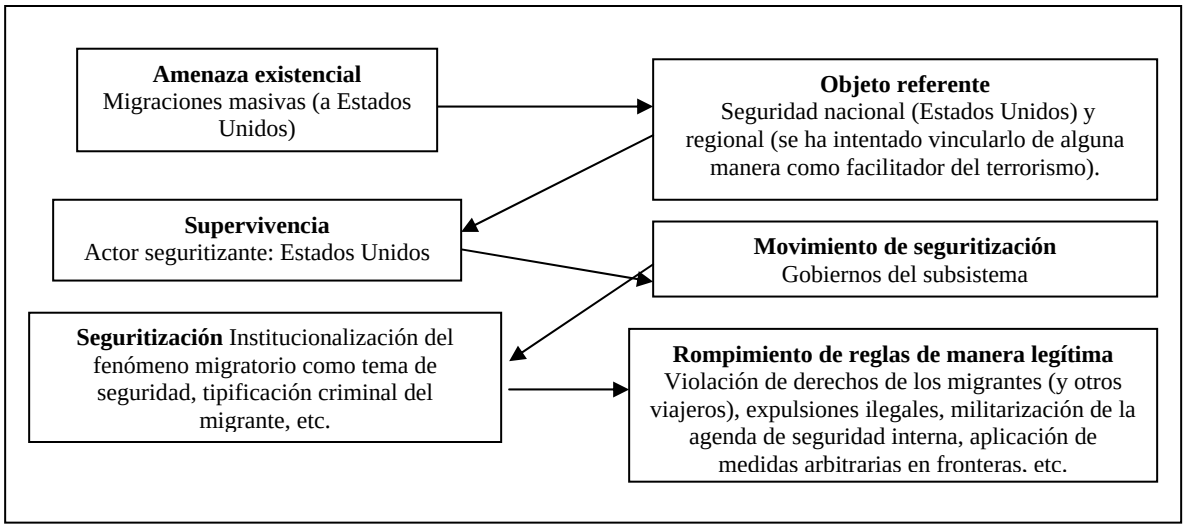
En ese sentido, el fenómeno migratorio ha sido institucionalizado en Guatemala: desde el 2006 existe un Centro de Atención al Migrante en el Ministerio de Relaciones Exteriores; existen grupos interinstitucionales que discuten el tema; la sociedad civil formó la Mesa Nacional para las Migraciones (MENAMIG); las deportaciones desde Estados Unidos han requerido de medidas especiales y se ubicó en la agenda de la opinión pública; además, el papel de las remesas en la economía nacional es vital. Eso por mencionar algunos aspectos.

Debe aclararse, no obstante, que el fenómeno migratorio ha sido históricamente un tema prioritario. Sin embargo, es en los últimos tiempos que el manejo de éste ha ido evolucionando hacia una seguritización. Uno de los riesgos de ello es que las migraciones se manejen con instituciones de seguridad designadas para otro tipo de fenómenos (de naturaleza militar, por ejemplo), lo cual obliga a reflexionar sobre cómo se lidiara con ese fenómeno.

Otro aspecto que debe considerarse es que la seguridad puede ser objetiva, subjetiva o intersubjetiva: un problema de seguridad es objetivo si existe una amenaza real; subjetivo, si hay la percepción de amenaza; e intersubjetivo si existe la percepción colectiva de la amenaza. En tanto, el proceso de seguritización es aquel mediante el cual un actor extiende una percepción de amenaza compartida dentro de una colectividad, por tanto es intersubjetivo.[39]

De momento, la visualización de las migraciones masivas como amenaza a la seguridad puede calificarse como subjetiva, ya que la percepción de esa amenaza proviene de Estados Unidos. Sin embargo, la seguritización del tema lograría su intersubjetividad: la percepción colectiva de la amenaza.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el cuadro a continuación grafica la dinámica de la seguritización en torno al fenómeno migratorio.



Fuente: elaboración propia con base en Buzan (1998)

[39] Idem.

Para entender la figura anterior se debe tener presente que como *objeto referente* se entiende aquello que se percibe amenazado: en este caso la seguridad nacional (de Estados Unidos), aunque se argumenta como “seguridad regional”. Todo ello desde el punto de vista del actor seguritizante, Estados Unidos, a quien se refiere la unidad de *supervivencia*. El *movimiento de seguritización* se refiere a aquellos actores que afectan la dinámica de la seguritización, y pueden ser la fuente misma de la amenaza. En este caso, son los gobiernos mismos del subsistema de estudio quienes han permitido la seguritización de las migraciones masivas, por iniciativa de actores externos. Por último se llega a la etapa de la seguritización del tema y el rompimiento de las reglas del juego político de manera “legítima” por el actor seguritizante.

IV. Conclusiones

Identificación del objeto referente y el actor seguritizante en torno al fenómeno migratorio

En la teoría de sistemas de las relaciones internacionales, aquella que se refiere a los *complejos* puede ser una herramienta para analizar los problemas de seguridad desde una visión integral. Además, unida al proceso de *seguritización* permite visualizar las amenazas reales y su nivel de incidencia en la estabilidad de un sujeto. Según la teoría de complejos de seguridad de Buzan, los Estados poseen cierta independencia del sistema global, debido a que sus interacciones en un subsistema regional son mucho más intensas entre ellos, que entre éstos y otros estados fuera del complejo.[40]

Lo anterior permite entender entonces, cómo el fenómeno migratorio puede llegar a posicionarse como una prioridad en materia de seguridad para Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. La interacción de estos actores es muy intensa en torno al fenómeno debido a varias razones, entre ellas: pueden considerarse lugar de tránsito de las migraciones Sur-Norte; todos ellos son países expulsores de migrantes; las migraciones se desarrollan en un negativo contexto socioeconómico a lo interno de los países; las migraciones tienen un peso considerable en las economías de dichas naciones, por concepto de remesas, etc.

No obstante, lo que se debe analizar es cómo este fenómeno, en apariencia socioeconómico, se convierte en un "problema de seguridad" para un Estado.

La teoría de subsistemas o complejos de seguridad permite delimitar el objeto de estudio a un nivel mucho más controlable, ya que "un complejo de seguridad está constituido por un grupo de Estados que no pueden resolver sus problemas de seguridad independientemente, sino que necesariamente se tiene que procurar una solución de manera general".[41] Así que teniendo presente la teoría de complejos de seguridad de Buzan, se puede analizar el fenómeno migratorio desde la perspectiva de su seguritización.

George W. Bush presentó el fenómeno migratorio como una amenaza para la seguridad regional, mediante despliegue diplomático y mediático: el objetivo del Presidente estadounidense era demostrar que las migraciones podían ser una herramienta de los terroristas para movilizarse por la región. A ello se suman lo antecedentes de ciertos ilícitos que se vinculan con tal fenómeno, como la trata de personas (que posteriormente se liga a otros problemas del crimen organizado, como narcotráfico, etc.). El punto a probar era que las migraciones masivas representaban un problema inminente de supervivencia.

Además, desde mediados del 2003 surgieron múltiples iniciativas de ley en Estados Unidos en materia migratoria (como la HR 4437), mediante las cuales la administración Bush ha intentado elevar el problema

[40] Idem.
[41] Buzan (1992) citado en Sisco y Chacón, 2004:125-146.

al estatus de seguridad ante los ciudadanos de su país y la comunidad regional, sobre todo con los países expulsores de migrantes. Ese esfuerzo por seguritizar el tema de las migraciones masivas ha recibido apoyo de la población y las autoridades más conservadoras del país estadounidense. Sin embargo, encontró obstáculos entre aquellos que tienen algún vínculo con la población inmigrante, sobre todo ante el proceso electoral que culminará con las elecciones estadounidenses que se celebrarán en noviembre del presente año.

Ante los países miembros del CA-4 no se ha logrado seguritizar el tema del todo, aunque sí hay evidencia que son mínimos los esfuerzos que Estados Unidos necesitará para lograrlo: el hecho que el tema migratorio se trate en el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza Guatemala-México[42] demuestra que se ha logrado institucionalizar el tema como una cuestión prioritaria en materia de seguridad.

Considerando los elementos de la dinámica de la seguritización, Estados Unidos sería el actor seguritizante por medio de su actual Presidente, George W. Bush.

Es probable que no se haya logrado seguritizar completamente el fenómeno de las migraciones debido a que hay inconsistencia en el discurso seguritizador. Aunque se ha intentado ligarlo de alguna manera al problema del terrorismo como elemento amenazador, ha sido evidente que el objeto referencial contra el cual se percibe la amenaza es otro: no es precisamente la defensa de la región contra la amenaza terrorista la que parece interesarle a Estados Unidos. Entre líneas puede entenderse que su objeto referente es la defensa de la identidad cultural propia, el sistema económico (empleos) y de seguridad social, así como el equilibrio en torno a las minorías y/o mayorías que pueden tener cierta incidencia en el sistema político, entre otras cosas.

A continuación se puede visualizar una gráfica del discurso seguritizador de Estados Unidos en torno al fenómeno migratorio, así como cada uno de sus elementos.

Actor seguritizante	Objeto referencial	Amenaza existencial	Probable objeto real
Estados Unidos	Seguridad nacional (Estados Unidos) y regional	Migraciones masivas	Sistema de seguridad social y de empleo Sistema político (minorías y/o mayorías), Identidad cultural

Fuente: Elaboración propia con base en Sisco y Chacón, 2004:125-146

[42] Comunicado Conjunto de los Gobiernos de Guatemala y los Estados Unidos Mexicanos para establecer el grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF). Ciudad de México, 21-22 de febrero de 2002.

Puede ser debido a esa discrepancia entre el discurso y el objeto referencial que percibe el CA-4 que no se ha logrado la total seguritización del fenómeno migratorio. Parece evidente que la verdadera amenaza por Estados Unidos se percibe hacia su sistema interno, a pesar que éste se formó y depende en gran medida de las migraciones.

A pesar de ese contexto y no lograr seguritizar por completo el tema, el gobierno de Estados Unidos rompió las reglas y aplicó medidas extremas de manera ilegítima: ampliación del muro fronterizo entre ese país y México, deportaciones masivas, iniciativa de leyes antimigratorias, etc.

Ello sí representa un problema de seguridad para el CA-4: Estados Unidos se habría convertido en la amenaza existencial para las unidades de dicho subsistema. Si así lo decidiera, el CA-4 se convertiría entonces en el actor seguritizante. Su objeto referente amenazado sería la porción poblacional de migrantes y sus familias, así como la economía nacional (por las remesas). Sin embargo, aunque esto podría convertirse en un asunto de seguridad, como el CA-4 no ha seguido las acciones necesarias, o no ha tenido la fuerza suficiente ante un actor como Estados Unidos, para seguritizar el tema completamente.

Lo anterior demuestra que "un problema no se seguritiza por sí mismo y por tanto requiere de un actor que lo lleve a la agenda internacional y tome acciones al respecto".[43]

Por último, es importante concluir que las estrategias subregionales para abordar las problemáticas de seguridad están en un proceso de securitización de cuestiones que deberían enfrentarse de manera integral de acuerdo a la multicausalidad de las mismas: el fenómeno migratorio es una de ellas. El caso del terrorismo es paradigmático, ya que su combate fomenta estrategias que reconocen a las migraciones ilícitas y la trata de personas, por ejemplo, como amenazas relacionadas con la primera. En virtud de ello es importante: a) Evitar la criminalización del migrante, sin importar el estatus migratorio; b) Priorizar los estándares universales en materia de derechos humanos en los controles migratorios; c) Atender de manera integral el fenómeno migratorio; d) Reconocer la responsabilidad interestatal de los países de origen, tránsito y/o destino de los migrantes.

[43] Sisco y Chacón, 2004:125-146.

Referencias Bibliográficas

Banco de Guatemala (2007). Desempeño macroeconómico reciente, cierre 2007 y Perspectivas para 2008. Presentación de la Licda. María Antonieta de Bonilla, Presidenta del Banco de Guatemala para la Cámara Oficial Española de Comercio de Guatemala. Disponible en (consulta el 09 de febrero de 2008): http://www.banguat.gob.gt/publica/conferencias/cbanguat118.pdf

Buzan, Barry; Wæver, Ole; y de Wilde, Jaap (1998). *Security: A new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner.

Calduch, Rafael (1987). *Lecciones de Relaciones Internacionales*. Madrid.

Centro de Atención al Migrante (2008). Estadísticas de Deportados año 2006, 2007 y 2008. Guatemala: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Departamento de Estado de Estados Unidos (2004). Departamento de Estado publica informe anual sobre terrorismo. Informe Anual dice que amenaza terrorista en región (Américas) fue baja en 2003. Página electrónica del Programa de Información Internacional del Gobierno de Estados Unidos de América. Disponible en (consulta el 05 de abril de 2008): http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-spanish&y=2004&m=April&x=20040429154546XJyrreP0.2109644

Departamento de Estado de Estados Unidos (2007). Departamento de Estado publica informe anual sobre terrorismo. Terrorismo en Hemisferio Occidental principalmente en Colombia. Página electrónica del Programa de Información Internacional del Gobierno de Estados Unidos de América. Disponible en (consulta el 05 de abril de 2008): http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-spanish&y=2007&m=April&x=20070430172118ml0.4176599

Dougherty, James y Pfaltzagraff, Robert (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Editor Latinoamericano S.R.L.

FLACSO Guatemala (s/f). *Las migraciones entre Guatemala y México*, en Inmigrantes: Discusiones y propuestas. Diálogo en Línea (Consultado el 10 de febrero de 2008). Disponible en: http://www.flacso.edu.gt/dialogo/extra13/2.htm

García, Paloma (2006). *Teoría breve de relaciones internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.

Gobiernos de Guatemala y los Estados Unidos Mexicanos (2202). Comunicado Conjunto de los Gobiernos de Guatemala y los Estados Unidos Mexicanos para establecer el grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF). Ciudad de México, 21-22 de febrero de 2002.

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (2007). Situación financiera de la Administración Central 1995-2007. Disponible en (consulta el 30 de marzo de 2008): http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/doc2.pdf

Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (2001). *Plan de acción para el Manejo de las Migraciones Internas e Internacionales* (Documento de trabajo). Cuadernos de trabajo sobre migración, No.1. Guatemala: Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala y OIM

Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (2003). *Encuesta Nacional sobre Emigración Internacional de Guatemaltecos*. Cuadernos de trabajo sobre migración, No.15. Guatemala: OIM.

Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (2007). Encuesta sobre Remesas 2007, Perspectiva de Género. En Cuadernos de Trabajo sobre Migración No. 24. Guatemala: OIM e Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer [UN-INSTRAW].

Orozco Restrepo, Gabriel (2006). El *aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad*. En Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 20, No.1. pp.141-162. Santiago, Chile: Flacso-Chile.

Sisco, Claudia, y Chacón Oláguer (2004). *Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad*. En Revista Venezolana de Ciencia Política, Número 25/Enero-Junio 2004, 125-146. Venezuela: Centro de investigaciones de Política Comparada.

United Nations Development Programme [UNDP] (2008). *Human Development Report 2007/2008*. Fighting climate change: Human solidarity in a divided world. New York: UNDP.