

LA MIGRACIÓN Y SUS EFECTOS SOBRE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL A CORTO, MEDIANO O LARGO PLAZO

Daniel Píriz Larrañaga*

RESUMEN

Uruguay tiene una política abierta a la inmigración en especial porque necesita del crecimiento poblacional para impulsar su capacidad económica, aumentar el valor de su mercado interno e impulsar una fuerza laboral joven que aplique a nuevos procesos de innovación con desarrollo social.

La estrategia nacional ha sido incrementar los stocks poblacionales mediante la incorporación de migrantes, pero la realidad socioeconómica del país no ha logrado influir en la generación de un pulso migratorio constante. En los últimos años, la atracción y establecimiento de personas está siendo influida por el arribo aleatorio de un flujo latinoamericano, cuyo efecto, ha sido el quiebre en las condiciones de vida en sus países de origen.

Mientras las fronteras son espacios de intercambio y tránsito formal e informal, legal e ilegal de bienes y personas, su vulnerabilidad ha cobrado prevalencia en el diagnóstico estratégico de la criminalidad emergente y en los desafíos de seguridad y defensa.

Palabras clave: Migración, Flujos migratorios, Fronteras, Seguridad, Defensa.

ABSTRACT

Uruguay has an open to immigration policy, especially because it is urged for population growth to boost its economic capacity, increase the value of its internal market, and increase the presence of young people applying to new processes of innovation with social development.

The national strategy has been to increase population stocks by incorporating migrants, but the socioeconomic reality of the country has been unable to influence on the generation of a constant migratory pulse. In recent years the attraction and establishment of people has being influenced by the arrival of

* Magíster en Estrategia Nacional; Diplomado Experto en Manejo de Conflictos y Posgraduado en Ética Pública, Transparencia y Anticorrupción; Licenciado en Antropología Social; docente e investigador social. Oficial de Policía en la Dirección Nacional de Migración del Ministerio del Interior. Correo electrónico: danpiriz2000@yahoo.com.ar

Latin American migratory flows, as an effect of the breakdown in living conditions in their own countries.

While borders have been spaces for formal and informal, legal and illegal exchange and transit of goods and people, their vulnerability has become more prevalent in the strategic diagnosis of emerging crime and in security and defense challenges.

Keywords: Migration, Migratory flows, Borders, Security, Defense.

Introducción

En los últimos años Latinoamérica ha ingresado en el florecimiento de las Democracias representativas, esto ha impulsado el desarrollo económico y la extensión de derechos a sus ciudadanos. Sin embargo, los desafíos del crecimiento muestran un aumento de la desigualdad en diversos sectores muy rezagados donde comienza a imperar una opinión negativa respecto a la política y la acción de los Gobiernos. Esta baja credibilidad en las instituciones impulsa los conflictos junto a la presencia de una criminalidad violenta que busca ocupar espacios de los actores sociales tradicionales.

En esta realidad, algunos Gobiernos latinoamericanos han comenzado a implementar acciones de presión sobre la ciudadanía y sus organizaciones, tomando posición cada vez más radical respecto a suprimir derechos y libertades, e estimulando la movilidad fuera de sus fronteras nacionales. El caso de la República Bolivariana de Venezuela es notorio, pues ha generado la migración de millones de personas por efecto de su actual debilidad política y económica.

Además, según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD): la región de las Américas es el continente más violento con una tasa promedio de 17,2 homicidios cada 100.000 habitantes (p. 17), esto permite reconocer la presencia de una creciente criminalidad violenta en la región que impulsa el deterioro social de sus comunidades.

Las dificultades económicas y la baja presencia del Estado en determinados territorios, anulan las oportunidades de ascenso social y empujan a tomar la decisión de migrar. Entonces, las personas dejan sus lugares de origen –en primera instancia– y buscan acceder a los grandes centros urbanos, los cuales *a priori* se presentan como espacios de oportunidad.

Históricamente esta migración interna campo-ciudad ha representado la principal alternativa, pero hoy muchas ciudades latinoamericanas se han

convertido en centro de conflictos violentos y concentran zonas empobrecidas sin acceso a salud, educación y trabajo formal, donde conviven ciudadanos con escasa capacidad de integración social en condiciones de exclusión crónica. En esta realidad de ausencias y necesidades, se afianza el narcotráfico y los grupos criminales que disputan el control territorial a los Estados.

En segunda instancia se lleva adelante la migración transfronteriza y como ejemplo claro se destaca la movilidad de la población latinoamericana con destino final Estados Unidos de América (EE.UU.) o Canadá y en menor medida a Europa vía el Reino de España; en todos los casos, los migrantes aspiran a obtener un empleo y generar ahorros para enviar las remesas a sus familias.

El proceso traumático que genera en las personas la falta de acceso a la salud, educación, vivienda y bienes de la economía formal, deja como alternativa en algunos casos: la criminalidad, cuya presencia y actividad es aceptada e incluso reconocida como ingreso de valor para el ascenso social. Uruguay no está exento de esta realidad y comparte el fenómeno de la pobreza y exclusión social en algunos territorios, donde determinados fenómenos delictivos han venido incrementando los procesos de degradación y convivencia al influjo de acceder a bienes o para el pago de deudas de la droga.

Análisis

Flujos migratorios

América Latina y el Caribe son tradicionalmente países emisores de migrantes, siendo Norteamérica o Europa los principales destinos, sin embargo esta tendencia tiene variaciones recientes donde podemos destacar dos flujos principales. El primero es aquel vector que se desplaza vía Centroamérica hacia los EE.UU.; y el segundo es el movimiento hacia el sur de América, integrado esencialmente por la diáspora de venezolanos que huyen de su país en busca de mejores condiciones y oportunidades, éstos se han asentado mayoritariamente en Colombia, Ecuador y Perú, y en menor medida en Argentina, Chile y Uruguay, un evento excepcional de alto impacto que convierte a éstos últimos en receptores netos de migración venezolana.

Indiscutiblemente, este flujo sureño ha generado impactos reconocibles en los países de origen, tránsito y destino. En Uruguay, Argentina y Chile donde era inimaginable esperar un evento migratorio permanente a gran escala, se ha generado la evidencia incuestionable de las falencias

estructurales para acoger e integrar a estos nuevos grupos; a pesar de los esfuerzos de mitigación, todas las medidas son insuficientes. Esta movilidad masiva se encuentra atravesada por la pandemia y sus consecuencias refuerzan las medidas restrictivas de los Estados para contener o desacelerar los impactos de la migración, en particular el “flujo sureño” que ha venido creciendo desde 2016, bajo las restricciones de los controles fronterizos de EE.UU. que aplica un férreo control fronterizo y una política de devolución de solicitantes de asilo.

A todo esto, se opone la presión en la frontera norteamericana de las denominadas “caravanas de migrantes” latinoamericanas, conformadas por miles de personas que atraviesan los Estados Unidos Mexicanos rumbo a Norteamérica. Tanto en el país de destino como en el de tránsito, el impacto demográfico y la informalidad de la movilización masiva hace que estos grupos se encuentren vulnerables a las acciones de redes criminales, que buscan asociarse al proceso para obtener ventajas e imponer condiciones de explotación.

La velocidad de crecimiento o disminución de los flujos migratorios son un indicador claro de lo que ocurre en el país de origen, para el caso de Centroamérica o de la República Bolivariana de Venezuela destacan como razones principales a los desplazamientos: la inseguridad producto de la violencia criminal y, principalmente, las carencias socio-económicas presentes en sus lugares de origen.

Según cifras de la Unidad de Información de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se estima que el 22,8 % de salvadoreños, 8 % de hondureños y 6,4 % de guatemaltecos reside fuera de sus países. Aunque, la República de El Salvador sea el país con menor índice de pobreza de los mencionados, sufre igualmente de una violencia estructural bien reconocida que golpea a su población y a los denominados países del “Triángulo Norte” (OIM, 2017).

Respecto a Sudamérica, Venezuela tiene aproximadamente a 5,2 millones de personas fuera del país huyendo de la crisis política y económica en la que viven; este flujo de venezolanos genera a la vez un efecto de arrastre sobre su entorno familiar y relacional que potencia situaciones traumáticas en condiciones de extrema necesidad.

Percibida la migración como un fenómeno transversal debe reconocerse la dimensión de género presente, en particular para Latinoamérica (según OIM) la movilidad femenina ha igualado a la masculina,

incluso la migración solitaria e independiente de las mujeres en busca de empleo ha crecido respecto a la movilidad de los grupos familiares en conjunto. Esto también se refuerza en el subsiguiente aumento de las remesas enviadas a sus familias respecto al grupo masculino, incluso percibiendo sueldos de inferior monto por igual actividad (OIM, 2021).

El enfoque de género en los flujos migratorios es relevante a la hora de conocer los motivos para migrar y permite reconstruir el proceso de decisión de quien lo hace, a la vez permite valorar las redes sociofamiliares y las experiencias de integración e inserción laboral en el país de destino. Todos estos elementos son algunos insumos relevantes para el diseño de políticas migratorias en los Estados receptores.

En los últimos años, Uruguay ha venido recibiendo un flujo constante de ciudadanos latinoamericanos, pero a partir de 2015 se fue incrementando el arribo de venezolanos, mientras que en 2016 se produjo un aumento acelerado en la llegada de cubanos a través de la frontera con la República Federativa del Brasil, situación que no ha cambiado a pesar de la pandemia.

La siguiente figura expone la situación de los solicitantes de refugio en Uruguay expresando la cantidad de demandas por año de petición.

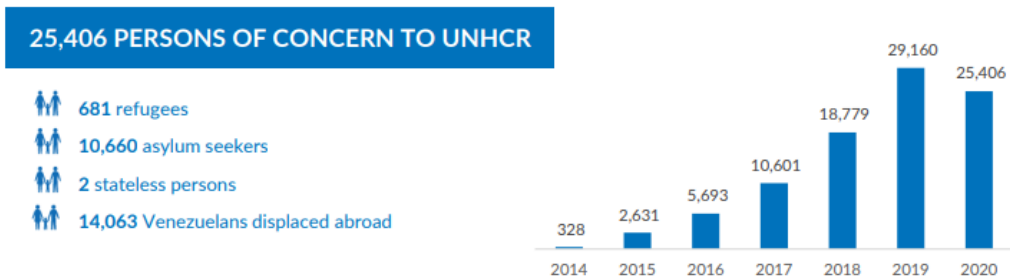


Figura 1. Solicitantes de refugio por año. Período 2014 – 2020.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas (ONU) – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Migración e integración social

El proceso de integración de los migrantes y refugiados en Uruguay, prevé como primer paso institucional el acceso a: registrar y autorizar el ingreso al país, tramitar documentación personal, acceder al servicio sanitario y psicosocial, también se otorga apoyo económico básico y alojamiento primario. Estas instancias básicas que brinda el Estado son a modo de “primeros auxilios”, con el fin de incorporar a las personas refugiadas en condiciones de igualdad de derechos respecto a la sociedad local.

La normativa nacional específica es la siguiente:

- Ley de Migración N° 18.250. Establece la institucionalidad, organización y gestión en materia migratoria. Incorpora los instrumentos que penalizan la trata y el tráfico de personas.
- Ley de Refugiados N° 18.076. Dispone los procesos, requisitos y acciones hacia los solicitantes de refugio.
- Ley N° 19.643 denominada Ley de prevención y combate a la trata de personas. Estima el respeto a los DDHH de las víctimas de trata, previendo su asistencia y protección prioritaria sobre cualquier investigación.

La siguiente figura muestra una síntesis de la gestión de la solicitud de refugio en un formato de “semáforo”, que aplica para considerar la condición de vulnerabilidad:

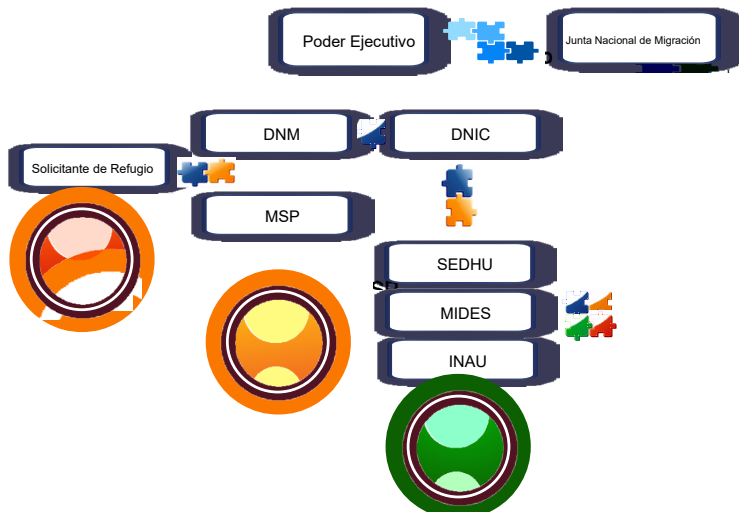


Figura 2. Esquema de la solicitud del refugio.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al acceso de los migrantes a una oportunidad laboral de calidad, es definitorio considerar el nivel educativo; mientras el ingreso a la enseñanza primaria es libre en nuestro país, el nivel secundario exige una instancia de nivelación de conocimientos que debe realizarse previamente, así como también, quienes posean título universitario deben revalidarlo para poder ejercer en el territorio nacional, instancias que disminuyen las alternativas de las personas a su arribo.

El elemento de principal dificultad es obtener un empleo, en los hechos depende todo de la formación e interés del migrante o refugiado y de la capacidad de las empresas privadas de recibir nuevos trabajadores o generar puestos de actividad. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) a mayo de 2021, el desempleo creció en pandemia al 10,4 % desde el 8 % de marzo de 2020, esto significa que las oportunidades laborales para extranjeros o nacionales con bajo nivel de formación se encuentran en un punto complejo pues ambos grupos disputan los mismos nichos de empleo. Inevitablemente muchos de los solicitantes de refugio desarrollan trabajos de menor especialización como: la construcción, la seguridad privada, las actividades de limpieza o en emprendimientos propios fuera del mercado formal (INE, 2021, p. 3).

Si bien Uruguay es un país que –comparativamente con otros de Latinoamérica– ofrece sueldos altos, sin embargo los costos de los servicios básicos, la alimentación y el transporte público son comparativamente caros, por lo cual las capacidades de ahorro son escasas para familias de bajos ingresos. La clave de la integración es la capacidad de la sociedad receptora de generar empleo, tema que está unido al potencial de crecimiento económico del país.

Mientras el acceso a los servicios de salud es universal y carece de restricciones en el ámbito público, para el caso de lograr la vivienda es muy difícil y complejo y las posibilidades de lograr préstamos bancarios para la compra o construcción son escasas para la enorme mayoría de los ciudadanos de ingresos bajos. Por ello, muchos extranjeros optan por alquilar en grupo una propiedad, compartiendo gastos o incluso alquilando habitaciones en las denominadas “pensiones”. Esto plantea situaciones de hacinamiento que reducen las opciones de vida y empuja a habitar zonas no urbanizadas o incluso asentamientos.

Seguridad y defensa

Tradicionalmente los Estados han considerado diversas áreas especializadas de acción y gestión de sus fronteras de acuerdo a su realidad nacional. En el caso de la seguridad, se busca disminuir riesgos y vulnerabilidades en la vida de las personas, mientras que la defensa se ha caracterizado por definir objetivos ante hipótesis de agresión externa o las amenazas a la soberanía e integridad nacional. Esta versión dicotómica está actualmente en crisis, de hecho pocos países en América del Sur mantienen tal

estructura de manera claramente jerarquizada como lo hacen Uruguay, Argentina y Chile.

La necesidad de encontrar procesos de entrelazamiento que sean eficaces a las nuevas amenazas y al fenómeno de la criminalidad, exige apuntar a un modelo de acción conjunta en el esfuerzo interestatal con el fin de preservar y fortalecer los derechos ciudadanos. En este sentido, de la conjunción de esfuerzos para el logro de los objetivos nacionales, el documento de Presidencia de la República: *Política de Defensa Nacional. Directivas Período 2020 - 2025 (2020)*, del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) establece las bases de una estrategia a “nivel integral” donde la acción de todas las áreas del Estado esté alineada a los intereses y objetivos nacionales. (p. 8)

Esta dirección de la política de seguridad y defensa apunta a desarrollar una acción integral del esfuerzo, tomando como eje el paradigma de la Seguridad Humana, que propone un cambio en la centralidad de las políticas públicas, al entender que la dinámica social hacia el desarrollo como fenómeno multidimensional debe hacer foco en el ciudadano antes que en el Estado. Así, todas las dimensiones de una sociedad integran un sistema de interacciones complejas que deben ser valoradas en el marco del desarrollo humano como objetivo nacional.

El punto de partida de la Seguridad Humana como concepción surge en el documento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) denominado: *Informe sobre el Desarrollo Humano 1994*, establece como argumento principal para enfrentar la inseguridad a nivel global en garantizar la preservación de las libertades ciudadanas promoviendo la ausencia de necesidad y miedo (p. 27). Posteriormente, la Resolución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) 66/290 aprobada por la Asamblea General en 2012, define como concepto que la Seguridad Humana se basa en tres pilares fundamentales: “el desarrollo, los derechos humanos y la paz; y la seguridad” pilares de las Naciones Unidas que “están interrelacionados y se refuerzan mutuamente” (ONU, 1990, p. 1).

La Seguridad Humana “es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos” (ONU, 1990, p. 1). El paradigma de la Seguridad Humana concibe a la persona como sujeto de derecho, derecho al goce de sus libertades y capacidades en clave de lograr el desarrollo de la nación; esta

definición amplia, permite articular en su multiplicidad de propuestas un análisis interpretativo de la seguridad y la defensa basado en el sustento del desarrollo nacional, como horizonte y como medio de impulsar los derechos ciudadanos.

Si bien, la Seguridad (o reducción de riesgo) en los niveles más macro del sistema global, *caeteris paribus*¹, depende del logro de la seguridad en los niveles más micro, igualmente la seguridad subsistémica está afectada en forma recíproca por la seguridad del conjunto. (Rojas, 2001, p. 41)

La sostenibilidad y sustentabilidad de la seguridad de las personas depende de una reducción significativa y permanente de los riesgos e inseguridades en todos los niveles, y en este sentido conecta con la defensa que implica: el desarrollo de acciones de prevención para la mitigación de las amenazas complejas sobre la población y los Estados.

Ambos niveles macro y micro conforman una red de interacciones e influencias permanentes, en este contexto sistémico debemos analizar las relaciones entre los fenómenos y dejar de lado la atención sumaria de las causas, como dice Evan Ellis (2021) al aplicar la metodología de la “dinámica de los sistemas”:

los análisis cuantitativos y cualitativos tradicionales tienden a suponer relaciones simples y "lineales" entre una o más causas y efectos (por ejemplo, la pobreza y la desigualdad causan el delito; la reducción de la pobreza y la desigualdad reducirán el delito). La dinámica del sistema se centra en cómo las cadenas de tales relaciones se desarrollan a lo largo del tiempo a través de “ciclos de retroalimentación” positivos y negativos para producir resultados a menudo inesperados. (p. 2)

En este continuo sistémico, la seguridad y la defensa del país deben adaptarse conceptualmente a los procesos relacionales y a sus efectos, siempre con una mirada estratégica debido a que Uruguay está inmerso en un sistema regional/global donde los fenómenos como el narcotráfico y el crimen organizado transnacional impactan y se amplifican en una compleja realidad.

¹ Locución latina: significa “[siendo] las demás cosas igual”, se parafrasea en español como “permaneciendo el resto constante”.

Criminalidad y fronteras

Uruguay experimenta una criminalidad violenta que golpea sus estamentos sociales y como resultado existe un proceso incremental de inseguridad que se expresa en la vida e interacción social. La violencia encierra a las personas en condiciones de empobrecimiento cultural, social y económico, y genera condiciones de debilitamiento de la política y la estatalidad en una reproducción de temor y stress por inseguridad que se puede definir como un ciclo que se perpetúa e incide negativamente en la capacidad de las personas.

Desde la perspectiva de la población marginada, la desigualdad incrementa su percepción de frustración y exclusión, lo que les hace asumir sentimientos de malestar y desprotección social; así muchos jóvenes sufren los resultados de una realidad que los vuelve víctimas y victimarios al transformarlos en vehículo del delito para conseguir bienes. Según el informe analítico de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (2013):

Bajo estas circunstancias, los grupos delictivos organizados establecen vínculos con las comunidades que aprecian sus actividades e inversiones como una oportunidad para su integración social y económica. La dinámica de esta relación promueve un desarrollo “perverso”, basado en fondos adquiridos ilegalmente y en la presencia y control de grupos criminales que imponen orden mediante amenazas y violencia. (p. 59)

Los costos socioeconómicos para los Estados son enormes como producto de la violencia criminal y el narcotráfico, ambos no solo generan víctimas y fallecidos, sino también un perjuicio permanente a las familias de las víctimas. Por ellos, se naturalizan y potencian delitos para obtener beneficios ilícitos que pueden horadar las instituciones públicas al generar corrupción y descreimiento generalizado en el sistema político nacional.

Mientras las fronteras han sido espacios de intercambio y tránsito formal e informal, legal e ilegal de bienes y personas, hoy sus vulnerabilidades cobran prevalencia en el diagnóstico estratégico sobre la criminalidad emergente y en los desafíos de la seguridad y la defensa del país.

Existe además una relación directa entre el tráfico de drogas y la cantidad de personas privadas de libertad, donde las cifras han sido influidas por la cantidad de consumidores vinculados a la comisión de delitos que se asocian a la obtención de droga o cuyo fin ha sido pagar deudas del consumo.

Por otro lado, la formalización con posterior medida de expulsión judicial, en aplicación del artículo 43 de la Ley N° 14.294 (Ley de Estupefacientes) donde se prevé la expulsión de los extranjeros en caso de comisión de delitos graves en el país, las siguientes figuras 3 y 4 nos permite considerar un incremento en la aplicación de dicha medida en los últimos 11 años.

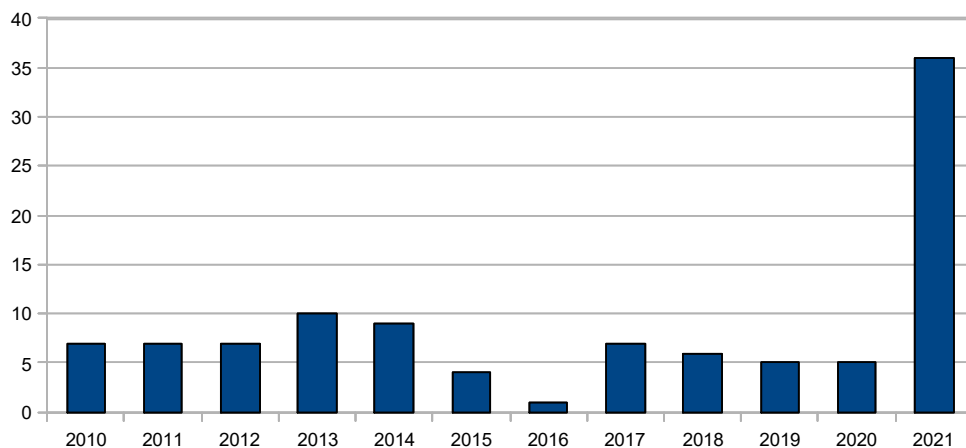


Figura 3: Expulsiones Judiciales decretadas por año. Período enero 2010 a julio 2021.

Fuente: datos de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) (cerca del 90 % formalizado por tráfico de drogas o delitos conexos).

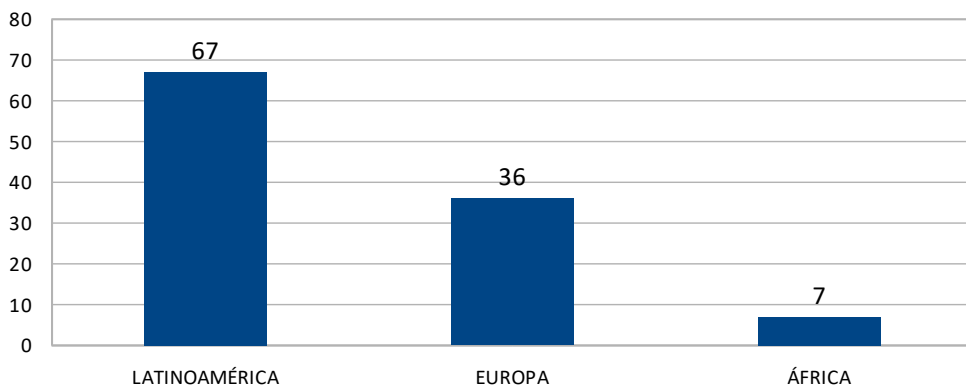


Figura 4. Expulsiones Judiciales por continente. Período enero 2010 a julio 2021.

Fuente: datos de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) (cerca del 90 % formalizado por tráfico de drogas o delitos conexos).

La debilidad de las fronteras es una realidad que sufren todos los países y Uruguay presenta sus particularidades:

- Nuestro país tiene –con Argentina y Brasil– una frontera permeable, porosa y con controles apenas testimoniales.
- Permeable pues los controles no aseguran los mínimos de efectividad.
- Porosa pues no existen suficientes puestos de control en las zonas y tampoco en los puestos existentes se lleva adelante un registro siquiera selectivo.
- Controles apenas testimoniales pues cumplen con existir, pero presentan carencias de diseño operacional.

La incorporación de los contingentes del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) en la frontera con Brasil han generado una sensible mejora en el control y la calidad del tránsito de personas, la seguridad de los bienes y la contención de delitos fronterizos; a la vez la presencia del Ministerio del Interior (MI) se refuerza en las intervenciones y apoyos operacionales conjuntos apoyados sobre los sistemas informáticos de seguridad pública con lo cual ambas fuerzas pueden operar en el territorio.

Trata y tráfico de personas

La trata de personas es un delito violatorio de los Derechos Humanos que atenta contra la dignidad humana al victimizar a hombres y mujeres por igual. Su persecución judicial es compleja, pues, implica acciones que trascienden las fronteras de más de un Estado, y conlleva afectaciones casi permanentes para sus víctimas. A su vez, todo el proceso y la violencia implícita pueden llevar a que la víctima pierda la aspiración de retornar a su lugar de origen para no reencontrarse con los tratantes.

El delito de la trata implica a bandas criminales especializadas, con reclutadores relacionados a organizaciones locales o internacionales, donde se desarrolla una red de contactos regionales para promover el tránsito y permanencia de las víctimas.

La trata presenta distintas etapas de actividad: captación, transporte y traslado, acogida y recepción. Estas instancias casi siempre se llevan adelante mediante amenaza, uso de la fuerza o aplicando medidas de coacción sobre las víctimas con el fin de lograr su asentimiento a esa situación vulnerable. El fin es esclavizar a las personas en el trabajo o en la explotación sexual, incluso pueden reclutar personas para la extracción y venta de órganos.

Uruguay ha tomado medidas de reconocimiento del delito con la aprobación en 2008 de la Ley N° 18.250 denominada Ley de Migración, pero en los hechos las acciones han sido muy disruptivas, en especial porque los resultados no muestran un acercamiento a la dimensión real de la trata en el país. A pesar de ser un delito denigratorio de la persona humana y de existir preocupación institucional, en la opinión pública impera una percepción negacionista basada en el reconocimiento a ejercer lícitamente la actividad sexual paga entre adultos, esto puede implicar que exista una baja percepción de peligro sobre la explotación sexual en general.

En el imaginario social, la prostitución como tal, es considerada una opción de vida de adultos por la cual deciden -de por sí- ganar dinero brindando servicios sexuales. De esta manera, la trata con fines de explotación sexual se oculta en esa trama de “libre albedrío” de las personas y queda invisibilizada, el peligro o su existencia queda casi desestimada. Sin embargo, y de manera constante las redes criminales buscan reclutar población vulnerable integrada por: niños, adolescentes y mujeres jóvenes de bajos ingresos con pocas expectativas afectivas.

A pesar de su relevancia, la trata como delito es casi inexistente en los registros judiciales, lo cual puede indicar que estén quedando como un sub registro oculto bajo otras causas de tipo sexual o incluso de menor pena.

En el caso del tráfico de personas, se lleva adelante un delito contra el Estado al trasladar seres humanos de manera ilegal a través de las fronteras. Básicamente la necesidad de migrar y acceder a un futuro mejor impulsa a las personas y las pone en riesgo de los traficantes quienes buscan ingresarlas de manera irregular en otro Estado; en tal sentido quien trafica finaliza su relación con ellas cuando cumple su cometido de llevarlas de una frontera a otra, aunque esto no deja de ser un delito transnacional.

Es importante reconocer que existe mucha dificultad en apreciar y “visibilizar” la existencia del tráfico de personas de parte de las instituciones, en particular el accionar de las redes criminales relacionadas con organizaciones delictivas de carácter internacional, donde el desarrollo de controles fronterizos dinámicos es esencial para reconocer las estrategias existentes y perseguir los delitos conexos. El país debe lograr un nivel adecuado de sus recursos humanos para responder a las exigencias de la normativa y contener el flagelo que produce en las víctimas.

Escenarios

Para la comprensión estratégica de los flujos migratorios debemos considerar las conductas de las personas a través de sus acciones y decisiones como integrantes de grupos inmersos en contextos relacionales específicos. Esto es especialmente relevante porque vivimos en un mundo adherido a la tecnología, donde a través de las redes sociales el cibercrimen tiene ya una destacada presencia organizada.

El primer escenario plantea la intensificación de la criminalidad en las fronteras por efecto del desarrollo del narcotráfico y las redes delictivas transnacionales. El incremento de los movimientos migratorios transfronterizos son un medio y recurso para las “economía delictuales” del tráfico y la trata en la región (alcance de uno a dos años).

A corto y mediano plazo.

- La operativa de control en las fronteras obliga a la criminalidad a implementar nuevos métodos y acciones que incorporarán tecnología para la transgresión de las medidas disuasivas.
- La continuidad de la movilidad migratoria por la frontera seca se incrementará en la post-pandemia, manteniendo a las personas en situación vulnerable respecto a las redes de trata y tráfico.
- El crecimiento de las formalizaciones de ciudadanos latinoamericanos marca un cambio en la intencionalidad del narcotráfico, al intentar asegurar el abastecimiento de droga en el territorio, mediante el reclutamiento regional y/o local.
- La corrupción funcional y la pretensión de los grupos criminales por dominar territorio seguirán siendo factores primordiales de investigación para el Estado.
- El riesgo que implica el lavado de activos, así como el desarrollo de nuevos medios de intercambio criminal en criptomonedas (sea en momentos de crisis o luego de ellas) será un enorme desafío para el sistema político.

El segundo escenario con un alcance no mayor a cinco años, permite reconocer la alianza de la criminalidad regional con las actividades en el ciberespacio para el lavado de activos y la diversificación de sus capacidades. Retos decisivos para el Estado y el desarrollo de una democracia plena en Uruguay.

A largo plazo

- La migración latinoamericana continuará arribando debido a las medidas restrictivas de los países desarrollados y la debilidad económica en la región.
- La trata y el tráfico se potenciarán con actividades delictuales conexas.
- Las actividades del narcotráfico y la criminalidad desarrollarán sus estrategias de dominio de las redes y su presencia en el ciberespacio se incrementará siendo además un medio para el lavado de sus activos; lo cual exigirá mayor esfuerzo del Estado en alianza con el bloque de las Democracias regionales.
- Las amenazas tradicionales de acción directa y las nuevas amenazas como pandemias, ciberataques a infraestructuras críticas y cambio climático pueden favorecer nuevas estrategias operativas convergentes de las áreas conexas del Estado.

Aún el Uruguay está lejos del diagnóstico expresado en el Informe 2013 de la Organización de los Estados Americanos (OEA) donde considera que en Latinoamérica:

la falta de Estado es la que explica por qué poseemos la tasa de homicidios más alta del mundo, por qué el narco-crime domina territorios e influye sobre las decisiones públicas, por qué hay amplias zonas de nuestros territorios que están fuera del alcance de la ley. (OEA, 2013, p. 87)

Conclusiones

Los estudios estratégicos sobre movilidad humana son esenciales para definir acciones asociadas a dichos fenómenos; sus contenidos implican generar insumos para la elaboración de políticas sobre población, economía y sociedad, áreas decisivas en las expectativas del desarrollo nacional.

Los diseños estratégicos de escenarios para la toma de decisiones en seguridad y defensa se tornan más relevantes con el desarrollo de fenómenos como la migración transfronteriza, donde esta población vulnerable puede llegar a conectarse con las actividades de la criminalidad o el narcotráfico.

También es importante advertir que los resultados del análisis de escenarios pueden ser incompatibles con estimar certezas absolutas, debido a que la migración, como toda experiencia humana, está marcada por procesos sicobiológicos y relacionales de gran complejidad. Esto puede comprenderse

mejor cuando en el análisis estratégico le sumamos un contexto V.I.C.A. (acrónimo en inglés V.U.C.A -volatilidad, incertidumbre, complejidad, ambigüedad-), en el que se deben poner en valor otros elementos decisivos con influencia directa sobre cualquier diseño de escenarios de un futuro posible.

Los componentes de los escenarios V.I.C.A. serían: la “Volatilidad” entendida como aquel elemento dinámico que cambia de forma repentina un *status quo* determinado; la “Incertidumbre” relacionada a la imprevisibilidad de predecir situaciones o comportamientos; la “Complejidad” presente y dominante en ámbitos difíciles donde las relaciones humanas tienen efectos imprevisibles que inciden sobre el aumento de las alternativas e incrementan la dificultad del análisis; por último, la “Ambigüedad” que puede relevarse en todo aquello donde existe dificultad de interpretar los acontecimientos en un único sentido, lo cual exige adaptarse permanentemente a los eventos ya considerados.

Alineado a la consideración de escenarios, esta era “digital” disputa nuevas fronteras y pertenencias, enfrenta las dimensiones de la seguridad y la privacidad en un medio complejo tanto para las personas como para los Estados. Uruguay tiene el desafío de definir esas “ciberfronteras” y el alcance de su soberanía digital sobre los datos del ciberespacio, esto implica la necesidad de invertir en el desarrollo de capacidades para oponerse a las nuevas amenazas y a las formas delictivas dominantes, las cuales se encuentran en transformación acelerada hacia nuevas estrategias criminales.

El pasado 21 de abril de 2021 se publicó el documento *Estrategia de la Unión Europea contra el Crimen Organizado (2021-2025)*, en él se definen los objetivos para enfrentar la delincuencia organizada, una directiva dirigida a erradicar sus estructuras y el modelo de negocio asociado. Considerando que hoy el ciberespacio sirve de plataforma para dar impulso a actividades delictivas que han migrado a nuevas formas organizacionales, manteniendo sus nichos criminales como ser: “el tráfico de drogas, la delincuencia organizada contra la propiedad, el fraude, el tráfico ilícito de inmigrantes, así como la trata de seres humanos” (Gobierno de España, 2021, p. 2), se afirma además que “en la comisión de estos delitos (un 80 % tiene una dimensión digital), el uso de las nuevas tecnologías tiene un papel trascendental, y está muy presente en el análisis del contexto y en las distintas propuestas de actuación” (Gobierno de España, 2021, p. 2).

El país debe implementar estrategias distintas a las actuales, conformando equipos de trabajo desestructurados que generen conocimiento e intervenciones alineadas a los objetivos de seguridad y defensa con sentido convergente en todas sus áreas. Por último, es oportuno reconocer que la pandemia ha permitido interconectar sistemas estatales lo cual genera conocimiento y confianza en sus recursos humanos, por ello: no sería aceptable desperdiciar la oportunidad de desarrollar estas capacidades obtenidas en un momento excepcional.

De acuerdo con Rojas (2001):

La seguridad de las personas no se agota, y en los hechos se distorsiona, con una perspectiva exclusiva de uso de fuerza o de "modernización" económica o tecnológica: una "ingeniería social" o deontología puramente militar, económica, o tecnocrática. Desde tal óptica, las causas (y las "preguntas") tienden a confundirse con las prescripciones (o "respuestas técnicas") y los intereses institucionales que propugnan tales respuestas. (p. 43)

ANEXO I: Ministerios e Instituciones participantes en las solicitudes de refugio.

CORE - La Comisión de Refugiados es el órgano que funciona en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) y define el otorgamiento del refugio. Mientras se gestiona la solicitud, puede llegar a vencer su documento de Identidad como Residente en Trámite y en estos casos la CORE emite un certificado para su renovación ante la DNIC.

DNIC (MI) - La Dirección Nacional de Identificación Civil dependiente del Ministerio del Interior expide el documento de identidad al solicitante de refugio

DNM (MI) - La Dirección Nacional de Migración pertenece al Ministerio del Interior (MI) se encarga del contralor de entrada y salida de personas, es la primera institución que contacta a la persona solicitante de refugio en la frontera y da su ingreso. Inicia la gestión de la solicitud de refugio

INAU - El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, interviene en caso de menores no acompañados o susceptibles de situaciones de violencia o abandono parental.

JUNTA NACIONAL DE MIGRACIÓN - Creada por el Art. 24 de la Ley 18.250, es un órgano asesor que genera propuestas o alternativas en las políticas migratorias del Estado. Está integrado por representantes de distintas

áreas del Estado cuya función es promover herramientas de intervención en la gestión migratoria.

MIDES - El Ministerio de Desarrollo Social, es el órgano encargado de apoyar social y económicamente en la contención de personas y familias. Es un instrumento de referencia durante todo el proceso de decisión del refugio solicitado

MSP - El Ministerio de Salud Pública, participa del contralor de ingreso/egreso de personas -en especial en la actual situación de pandemia-determina exigencias sanitarias para residir en Uruguay.

PODER EJECUTIVO - El Presidente en reunión de Ministros es el principal decisor de las políticas migratorias del país en concordancia a la normativa vigente.

SEDHU - El Servicio Ecuménico de Derechos Humanos, es un órgano paraestatal que realiza las entrevistas a los refugiados y brinda su opinión sobre el otorgamiento del refugio a la CORE

Referencias

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. (2011). *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo* (IDM 2011). Washington D.C., Estados Unidos de América: Banco Mundial.

Departamento de Seguridad Nacional. (2021). Estrategia de la UE contra el Crimen Organizado (2021-2025) [Publicación en página Web]. Recuperado de <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/estrategia-ue-contra-crimen-organizado-2021-2025>

Ellis, E. (2021). Perspectivas de la dinámica de sistemas sobre el futuro de América Latina [Publicación en página Web]. Recuperado de <https://theglobalamericans.org/2021/01/insights-from-system-dynamics-on-the-future-of-latin-america/>

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2021) *Actividad, Empleo y desempleo*. Boletín Técnico. Montevideo 28JUL2021. Recuperado de <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Empleo+Junio+2021/bb8de929-be61-46b5-b348-711e315a0b3d>

Observatorio Uruguayo de Drogas (OUD) (2012). Informe estadístico sobre control de la oferta del Observatorio Uruguayo de Drogas. Mayo 2012.

Recuperado de:
 <http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=408:informes-estadisticos&catid=19:control-de-la-oferta&Itemid=44>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). (2019) *Estudio mundial sobre el homicidio. Resumen ejecutivo*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIOS_EN_ESPAÑOL.pdf

Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General. (2012, setiembre 10). Seguimiento del párrafo 143 sobre la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 (Resolución A/RES/66/90). Recuperado de [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/A_RES_66_290-ES%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/A_RES_66_290-ES%20(2).pdf)

Organización de los Estados Americanos (OEA). (2013). *El problema de las drogas en las Américas* (Informe de la Secretaría General de la OEA). Washington D.C., Estados Unidos de América: Autor.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2021) *Género y Migración*. Actualizado el 28 de setiembre de 2021 de Portal de datos sobre Migración. Recuperado de <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/genero-y-migracion>

Pérez de Armiño, K. (2007). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (76) 59-77.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994* (Informe de 1994). México, DF: Fondo de Cultura Económica, S. A. de C. V.

Rojas, F. (2004, agosto). Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica: Proyecciones de escenarios de seguridad y defensa en América Latina. En *Enfoques Sub-Regionales de la Seguridad Hemisférica*. Seminario llevado a cabo los días 19 y 20 de agosto en Quito, Ecuador.

Unidad de Información para los países del Norte de Centroamérica, OIM. (2017). *Triángulo Norte Dash*. Recuperado de <https://mic.iom.int/webntmi/triangulo-norte-2/>

- Uruguay (2021, enero 7). Decreto n° 371/020: Aprobación de la Propuesta de Política de Defensa Nacional Formulada por el Consejo de Defensa Nacional (CODENA). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/371-2020>
- Uruguay. (1974, noviembre 11). Decreto Ley n° 14.294: Ley de Estupefacientes. Listas I y II de la Convención Única de Nueva York. Lista I sobre Sustancias Sicotrópicas Viena. Medidas Contra el Comercio Ilícito de Drogas. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14294-1974>
- Uruguay. (2007, enero 5). Ley n° 18.076: Derecho al refugio y a los refugiados. Ley de Refugiados. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18076-2006>
- Uruguay. (2008, enero 17). Ley n° 18.250: Ley de Migraciones. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008/76>
- Uruguay. (2010, marzo 8). Ley n.° 18.650: Ley Marco de Defensa Nacional. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18650-2010>
- Uruguay. (2018, agosto 14). Ley n° 19.643: Ley de Prevención y Combate de la Trata de Personas. Modificaciones al Código Penal. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643-2018>
- Veiga, D. y Rivoir, A. L. (2001). *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*. Montevideo, Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

