

La securitización de la frontera brasileña ante la crisis migratoria venezolana: análisis del proceso de ordenamiento fronterizo desde la perspectiva de las Operaciones “Controle” y “Acolhida”

The securitization of the Brazilian border in the face of the Venezuelan migration crisis: analysis of the border ordering process from the perspective of Operations Controle and Acolhida

Resumen: Este artículo investiga el papel dual de las Fuerzas Armadas brasileñas en las respuestas del Gobierno brasileño al aumento del flujo migratorio en la frontera del estado de Roraima como resultado de la crisis política venezolana, a saber, las Operaciones “Controle” y “Acolhida”. A partir de la teoría de la Escuela de Copenhague, se discute la relación entre las operaciones en torno al ordenamiento de la frontera, eje estructurador común a ambas iniciativas. Pusimos a prueba la respuesta nacional, respaldada por la observación participante estructurada, realizada por los autores, cada uno de los cuales se insertó en una de las operaciones. El tema central abordado, específicamente, se pregunta si la migración venezolana se está securitizando a través de las operaciones de “Acolhida” y “Controle” y cuál es la influencia de cada una en este proceso. Como resultado, realizamos un enfrentamiento teórico con los principales conceptos de la Escuela de Copenhague y discutimos el proceso de securitización, destacando los impactos en la percepción de seguridad proyectados a nivel nacional e internacional, cuestionando el (des) equilibrio entre los objetivos propuestos para cada una de las operaciones y sus resultados en los campos de la seguridad y el humanitario.

Palavras-chave: Exército Brasileiro; Migração; Operação Acolhida; Operação Controle; Securitização.

Abstract: This article investigates the dual role played by the Brazilian Armed Forces in the Brazilian Government's responses to the increase in the migratory flow on the border of the state of Roraima as a result of the Venezuelan political crisis, the operations Controle and Acolhida. Based on the theory of the Copenhagen School, the relationship between the operations regarding the ordering of the border, a structuring axis common to both initiatives, is discussed. We put the national response to the test, supported by structured participant observation made by the authors who were each inserted in one of the operations. The central issue addressed, specifically, asks whether Venezuelan migration is being securitized through the operations Controle e Acolhida, and what is the influence of each in this process. As a result, we carried out a theoretical confrontation with the main concepts of the Copenhagen School and discussed the securitization process, highlighting the impacts on the perception of security projected at national and international level, questioning the (im)balance between the proposed objectives for each of the operations and its results in the security and humanitarian fields.

Keywords: Brazilian Army. Migration. Operation Acolhida. Operation Controle. Securitization.

Guilherme de Araujo Grigoli 
Exército Brasileiro. Comando Militar do Planalto.
Brasília, DF, Brasil.
guigrigoli@gmail.com

Vanderson Mota de Almeida 
Exército Brasileiro. 1ª Brigada de Infantaria de Selva.
Boa Vista, RR, Brasil.
vandersonalmeidapqdt@gmail.com

Recibido: 11 out. 2021

Aprobado: 01 dic. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



1 Introducción

Las crisis migratorias y sus efectos son uno de los mayores desafíos que enfrentan los estados en la búsqueda del equilibrio entre sentimientos de humanidad y nacionalidad. La convivencia entre el sentimiento de pertenencia nacional y la perspectiva de apoyo internacional a los países fronterizos están en el centro de las discusiones políticas, que van más allá de los lugares donde ocurren las crisis, la percepción social de las zonas afectadas y los actores que participan en el proceso. Sin duda, se convierten en temas que orbitan en los alineamientos políticos, en las relaciones internacionales entre países y organismos internacionales y, sobre todo, en la percepción de la sociedad que acoge y en quienes son recibidos.

En todas las grandes crisis migratorias en curso, como la guerra en Siria, o en el caso de Sudán del Sur, o incluso en el tema venezolano abordado en este artículo, algunos puntos dirigen la discusión nacional e internacional. Entre ellos, el proceso de securitización como forma de apalancamiento de recursos; el discurso mediático actuando como formulador de la percepción social; la disputa económica en el proceso de equilibrio tras la inserción de estas comunidades y el respeto a las diferencias culturales durante la integración de personas en situación de vulnerabilidad.

A pesar de la vasta literatura internacional sobre migración, comprender la singularidad de cada una de las crisis humanitarias nos lleva a la necesidad de investigar con mayor profundidad la dinámica de los procesos adoptados por Brasil en relación al flujo migratorio venezolano. Este proceso debe ser pensado bajo la perspectiva de la complejidad como un marco de análisis del objeto de estudio, considerando que las articulaciones existentes tienen un carácter temporal, cambiante, caótico, que exhiben comportamientos no triviales y autoorganizados; cuya respuesta depende de la capacidad de adaptación vía aprendizaje o evolución, requiriendo una alta integración de conocimientos y habilidades.

Así, comprender la naturaleza de la crisis venezolana es uno de los factores fundamentales para reflexionar sobre el análisis que propone este artículo, ya que la esencia del evento en sí puede evidenciar matices intrínsecos a la respuesta de Brasil, pero particularmente a las articulaciones creadas en este contexto. La crisis venezolana lleva más de 16 años, en los que los últimos cinco han atraído la atención internacional por sus impactos migratorios en los países limítrofes y por el movimiento de debilitamiento estatal que ha seguido el país.

La corrupción, la sospecha de fraude electoral, el aumento de denuncias de violaciones de derechos humanos, los indicios de persecución política y el aumento de la represión estatal llevaron a la coexistencia de dos gobiernos, uno bajo el liderazgo de Nicolás Maduro, apoyado en el escenario internacional por China, Rusia y Cuba; y otro auspiciado por Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela, autoproclamado presidente, apoyado por Estados Unidos, Brasil y Colombia. Es de destacar que la división de países en relación al apoyo internacional refleja la búsqueda natural de la inserción geopolítica de su presencia en América del Sur. Brasil y Colombia, por razones geográficas, reflejan naturalmente los temas de seguridad en relación al tema migratorio, convirtiéndose en actores protagonistas en la acogida de venezolanos, y por tanto en oposición al régimen actual en el país, al que atribuyen la responsabilidad de la crisis migratoria. Respecto a China, Rusia y Estados Unidos, no se puede descartar el fuerte tema económico que envuelve su relación con uno de los países más ricos de Sudamérica.

Sumado a la inestabilidad política, el país vive una grave crisis económica que acumula una sobreinflación en torno al 10.000.000%; contracción del Producto Interno Bruto del orden del -18,9% en 2018, -20,2% en 2019 y -26,8% en 2020 (BANCO MUNDIAL, 2018; ECONOMÍA COMERCIAL, 2021); empleabilidad reducida; grave escasez de productos alimenticios esenciales; frecuentes interrupciones en el suministro de insumos críticos como agua potable, electricidad y combustible; sistema de salud colapsado, situación agravada en los últimos años por la pandemia COVID-19 y con una gran parte de su población en una situación de fragilidad social análoga a la situación de esclavitud.

Este escenario provocó el movimiento de éxodo de alrededor de 5,4 millones de refugiados y migrantes de Venezuela, de los cuales 4,6 millones migraron a la región de América Latina y el Caribe, incluyendo aproximadamente 1 millón en situación irregular (R4V, 2021). En Brasil, entre enero de 2017 y agosto de 2021, se otorgaron 159.451 registros de residencia activa a venezolanos, 67.165 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y 48.082 venezolanos fueron reconocidos como refugiados (BRASIL, 2021a). Estas cifras hacen de este movimiento migratorio la mayor crisis humanitaria en América Latina, lo que llevó a la adopción de una respuesta a la gestión de la crisis migratoria venezolana por parte del Estado brasileño, de las Organizaciones Internacionales de Apoyo Humanitario (OAIH) y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) fuertemente marcada por multiplicidad de esfuerzos, acción colaborativa y un enfoque amplio e integrado.

Los Decretos 9.285 (BRASIL, 2018a) y 9.286 (BRASIL, 2018b) reconocieron la situación de vulnerabilidad derivada del flujo migratorio al Estado de Roraima, provocada por la crisis humanitaria en la República Bolivariana de Venezuela e iniciaron la estructuración del órgano principal de gestión conjunta de la crisis, definiendo la composición, competencias y reglas de funcionamiento del Comité Federal (MIGON; GRIGOLI, 2019). Como resultado de los decretos antes mencionados, el Ministerio de la Defensa publicó los Lineamientos Ministeriales N° 03/2018 (BRASIL, 2018c) y N° 04/2018 (BRASIL, 2018d), estableciendo parámetros y responsabilidades para la ejecución de las operaciones de “Acolhida” y “Controle”, respectivamente (OLIVEIRA, 2018).

2 Metodología

En términos epistemológicos, esta investigación es parte del enfrentamiento entre el paradigma estratégico-realista y el constructivista, ya que el enfoque de la Escuela de Copenhague se encuentra en la posición intermedia del debate sobre los estudios de seguridad; siendo, en la opinión de los realistas clásicos, blanco de críticas por permitir la expansión de la agenda de seguridad, lo que consideran una actitud política; mientras que para los constructivistas, la propuesta de dividir la agenda de seguridad en sectores temáticos equivale a la objetivación (o naturalización) de los sectores elegidos y, por tanto, a una interferencia en la construcción social de la seguridad (ERIKSSON, 1999).

De esta manera, este trabajo aborda dinámicas expresadas en el contexto de construcción de la percepción sobre el tema migratorio, principalmente sobre el tema del ordenamiento de la frontera y el discurso que involucra los hechos vinculados a la Operación “Controle” y la Operación “Acolhida”, buscando plantear una perspectiva de cómo ciertos agentes involucrados, directa o indirectamente, trabajan en la construcción, o no, del discurso de securitización que permea las respuestas a eventos transfronterizos de gran envergadura como la crisis migratoria venezolana.

Metodológicamente, esta investigación utilizó un enfoque cualitativo. La investigación cualitativa permite la construcción de un cuadro holístico de la situación y la investigación de un tema en profundidad (BUI, 2014). Los métodos utilizados fueron fundamentales para dilucidar y profundizar la comprensión de las operaciones que el Estado brasileño desarrolla en paralelo, así como para identificar cómo se proyecta en ellas el discurso de securitización. A través del estudio de caso, se analiza la situación específica para, a través de la inducción, encontrar patrones y llegar a una conclusión, habiéndose priorizado un solo estudio de caso, debido a la peculiaridad de la respuesta humanitaria adoptada por Brasil en cuanto a la inédita articulación entre los sectores privado y público, como señala Yin (2018).

Se utilizaron dos técnicas de generación de datos, la investigación documental y la observación participante estructurada. Para el primero, las fuentes primarias utilizadas fueron documentos de la Fuerza de Tareas Logística Humanitaria (FT Log Hum) como manuales, protocolos, memorandos, directivas e informes, así como documentos de la 1ª Brigada de Infantería de Selva (1ª Bda Inf SI) recopilados por los autores. Las fuentes secundarias fueron libros de autores en el campo de los estudios de Seguridad Internacional, Migraciones y Securitización, así como artículos de revistas académicas centrados en la dinámica abordada, cuando posible dirigida a la situación de la crisis venezolana. Las publicaciones utilizadas fueron preferentemente recientes en inglés, español y portugués, publicadas a partir de 2018, fecha del agravamiento de la crisis en Venezuela y de la creación de la FT Log Hum, hasta la actualidad.

Por otro lado, el presente estudio de caso se llevó a cabo con la ayuda de la observación estructurada de los autores del artículo. Ambas ocurrieron en el año 2020; siendo una de ellas en Boa Vista - Roraima, involucrando la participación directa del investigador en el lugar del evento investigado (ABIB; HOPPEN; HAYASHI JÚNIOR, 2013), actuando como oficial de operaciones de la 1ª Bda Inf SI, Gran Unidad responsable por desarrollar acciones relacionadas con la Operación "Controle" y la segunda ejercida por el otro autor como coordinador militar del Núcleo Regional 11, perteneciente a la FT Log Hum, sobre la cual recae las acciones de la Operación "Acolhida". Cabe señalar aquí que esta técnica se utilizó no solo para generar datos, como suele ser el caso, sino también para respaldar su interpretación. En este sentido, el estatus profesional y la posición de los autores favorecieron la discusión de los datos y también contribuyeron a la interpretación de los resultados sobre el fenómeno (ANGROSINO, 2009).

Así, este artículo investiga si el proceso de ordenamiento de la frontera puede considerarse un movimiento securitizado; analizando el papel del Ejército Brasileño como actor en dos operaciones, una de carácter humanitario (Operación "Acolhida") y otra de carácter de seguridad (Operación "Controle"). Dicho esto, la pregunta orientadora de este artículo será la siguiente: "¿Existe una securitización de la crisis migratoria venezolana, a través de la respuesta adoptada por el gobierno brasileño?"

Finalmente, además de la introducción y estas consideraciones metodológicas, este artículo se divide en cuatro secciones. A esto le sigue una revisión de la literatura centrada en los principales conceptos del proceso de securitización abordados por la Escuela de Copenhague, que ayudará a lo largo del debate teórico de este trabajo. En la cuarta y quinta sección, se aborda la ordenación de la frontera bajo la perspectiva de la Operación "Control" y la Operación "Acolhida". En la sexta sección, se resumen las conclusiones obtenidas del enfrentamiento entre las perspectivas presentadas a medida que se debate el proceso de securitización en el contexto estudiado.

3 La Escuela de Copenhague y la Securitización de la Migración

La extensa literatura producida en el contexto de la definición del concepto de securitización pasa por autores seminales que trabajaron en un enfoque nuevo y completo de los estudios de seguridad, incluida la seguridad societaria en este contexto. A partir de esta percepción conceptual, se amplió la discusión para pensar en sus impactos en las migraciones, sus efectos en las regiones impactadas y en las políticas migratorias adoptadas. Conscientes de que este proceso toma formas específicas dentro de cada contexto regional, varios autores han estudiado y trabajado los matices del fenómeno migratorio que vive Brasil como resultado de la crisis venezolana, discutiendo la securitización o no de dicha crisis, y, principalmente, pensando en los impactos sobre las personas en situación de vulnerabilidad y sobre la sociedad receptora (CERÁVOLO, 2020). La siguiente tabla presenta los principales trabajos y sus autores que ayudaron en la revisión conceptual, permitiendo ampliar y profundizar los análisis que guiaron este artículo.

Tabla 1 - Enfoque teórico y sus principales autores

Temas Discutidos	Autores
Abordan los conceptos puros y las contribuciones de la Escuela de Copenhague para Estudios de Seguridad Internacional	Wendt (1992) Buzan, Wæver e Wilde (1998) Tanno (2003) Rudzit (2006) Peoples e Vaughan-Williams (2010) Wæver, Estrada e de Matos (2015) Silva e Pereira (2019)
Abordan el debate sobre la securitización de los procesos migratorios, ya sean forzosos o voluntarios	Huysmans(2000) Póvoa Neto (2007) Bracante e Reis (2009) Bourbeau (2011) Fassin (2011) Patrício (2011) Oliveira (2014)
Abordan el proceso migratorio brasileño con enfoque en Venezuela y sus efectos en Brasil	Aragón (2009) Franklin (2012) Paiva e Leite (2014) Simões (2017) Franchi (2019, 2020) Jubilut e Silva (2020) Silva e Albuquerque (2021)

Fuente: Elaborado por los autores en una ampliación de Cerávolo (2020).

Para los propósitos de este enfoque, trabajaremos los principales conceptos que tienen un impacto directo en la migración, a pesar de entender que las teorías de la Escuela de Copenhague han ido cambiando y sus conceptos básicos ya no son los inicialmente acuñados. Así, para los propósitos de este análisis, entenderemos el término seguridad, securitización y complejo de seguridad tal como lo presentan Buzan, Waever y Wilde (1998, p. 23, énfasis agregado):

Segurança é o movimento que trata a política para além das regras do jogo estabelecidas e enquadra a questão, ou como um tipo particular de política, ou como algo que a transcende. **Securitização** pode então ser vista como uma versão extrema da politização. [...] Segurança é, assim, uma prática autorreferida porque é no contexto desta prática que se torna uma questão de segurança – não necessariamente porque haja uma ameaça existencial real, mas porque é apresentada como ameaça.

Para comprender el proceso de securitización, es necesario comprender tres categorías operacionales esenciales para el proceso de securitización, que son: 1) objetos de referencia; (2) agente de securitización y (3) actores funcionales; estos interactúan para el éxito en el proceso de securitización de un tema, que dependen del análisis de los discursos de securitización y de la recepción de la audiencia; de la identificación del agente securitizador, justificando las razones por las que este agente es responsable por el movimiento de securitización; y de los análisis de las medidas de emergencia adoptadas para enfrentar las amenazas existenciales y su respectiva legitimidad por parte de la audiencia (SILVA; PEREIRA, 2019).

Una vez que se entienden estos procesos y categorías, es necesario entender que la lectura del proceso de securitización en la literatura es divergente y hay dos razones para ello. La primera se refiere a que tanto el sí como el no pueden ir acompañados de justificaciones históricas y empíricas o de argumentos filosóficos entendidos como moralmente superiores (BRANCANTE; REIS, 2009) y es, por tanto, una noción de percepción de quienes analizan el hecho. La segunda se refiere a los límites entre la Politización y la Securitización, aunque Buzan, Waever y Wilde (1998) diferencian la politización de la securitización de un tema, afirmando que el segundo proceso ofrece herramientas extraordinarias (además de la política y, a menudo, del orden jurídico) para la solución del problema. Comprender la forma de pensar y aplicar estas condiciones es sumamente complejo, ya que existe una ligera diferencia entre los conceptos a medida que son abordados.

Cuando analizamos el proceso de securitización de las migraciones, debemos considerar dos puntos esenciales de este debate que dividen a los autores, el primero se refiere al tema de la seguridad societaria que Buzan, Waever y Wilde (1998, p. 8) definen como “respeto por la sostenibilidad, bajo condiciones aceptables de evolución, de los estándares tradicionales de lengua, cultura e identidad y costumbres religiosas y nacionales”, lo que situaría el tema de la migración como un conflicto entre la nación de acogida, constituida por los elementos presentados en la definición, y los migrantes, bajo la opinión de que la migración per se podría representar una amenaza a dicha nación.

Por otro lado, autores que son críticos al concepto de seguridad societaria señalan que el proceso de securitización solo es válido en la discusión de la inmigración si está estrictamente dirigido a combatir el terrorismo y el crimen organizado, solo debería existir si se trata de eliminar de manera eficiente la criminalidad transnacional, y no simplemente antagonizar a individuos culturalmente

diferentes. Como señala Bigo (2001), la securitización no afecta la supervivencia, sino la intolerancia hacia las diferencias; que los cambios sociales e históricos se perciban como una amenaza o, en otras palabras, que un fenómeno estructural se convierta en un adversario.

En este contexto, es fundamental entender que cualquier fenómeno puede evolucionar de una condición de no politizado hacia securitizado, pasando por la situación de politizado (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Entre lo politizado y lo securitizado reside quizás la mayor cuestión de análisis, ya que sus fronteras son tenues y dependen de la profundidad con que se cuestiona las variables de la teoría. La Tabla 2 presenta brevemente las principales características para definir estos estados y, en consecuencia, pensar sobre el movimiento del tema migratorio venezolano en Brasil.

Tabla 2 – Evolución del proceso de securitización por la Escuela de Copenhague

	No Politizado	Politizado	Securitizado
Presencia del Estado	El Estado no se involucra en el debate, ni siquiera en acciones que demanden su liderazgo en el proceso de solución.	El Estado está presente en el debate público como actor fundamental en el proceso.	El Estado es protagonista ya que adopta acciones fuera de los procedimientos políticos habituales.
Política Pública	No son adoptadas ni modificadas las políticas públicas para tratar de este tema.	El Estado adopta políticas públicas específicas para atender el tema, no se trata aquí de las políticas genéricas que ya existen	El Estado adopta políticas públicas de emergencia que van más allá de las existentes
Amenaza existencial	El fenómeno se considera normal y no trae ninguna percepción de amenaza a la continuidad del Estado o la Sociedad.	El fenómeno tiene implicaciones para el Estado y para la percepción que la sociedad tiene de él.	El fenómeno se considera una amenaza existencial a la continuidad de la Sociedad o del Estado.

Fuente: Elaborada por los autores basados en Buzan; Waever; Wilde (1998) y Buzan; Hansen (2009)..

4 Ordenamiento de la frontera: Perspectiva de la Operación “Controle”

La Operación “Controle” fue autorizada por la Directiva Ministerial Nº 04/2018, de 28 de febrero de 2018, del Ministerio de la Defensa, para complementar las acciones humanitarias de la Operación “Acolhida”, en el estado de Roraima. Al Ejército brasileño fue determinado intensificar la vigilancia a lo largo de la línea fronteriza entre Brasil y Venezuela, específicamente en la ciudad de Roraima llamada Pacaraima, la ciudad gemela de Santa Elena de Uairén, ubicada en territorio venezolano. Además, las carreteras, principalmente la BR-174, que conecta esta región de frontera con la ciudad de Boa Vista, capital del estado, serían monitoreadas de manera más rigurosa. Todo con el objetivo de frenar los delitos transfronterizos y apoyar el control de los migrantes que ingresan y salen de Brasil, en coordinación y cooperación con las Agencias de Seguridad Pública.

La frontera entre la ciudad brasileña de Pacaraima y la ciudad venezolana de Santa Elena de Uairén se caracteriza por ser una frontera seca y permeable, es decir, sin la presencia de obstáculos naturales o artificiales que impidan el acceso de inmigrantes ilegales. La demarcación entre los países se identifica por la presencia de marcos de concreto, a lo largo de la línea de frontera, como se muestra en la Figura 1. Así, debido a la facilidad de acceso y la permeabilidad fronteriza, el flujo de inmigrantes venezolanos ilegales, vulnerables o no, se acentuó en principios de 2018.

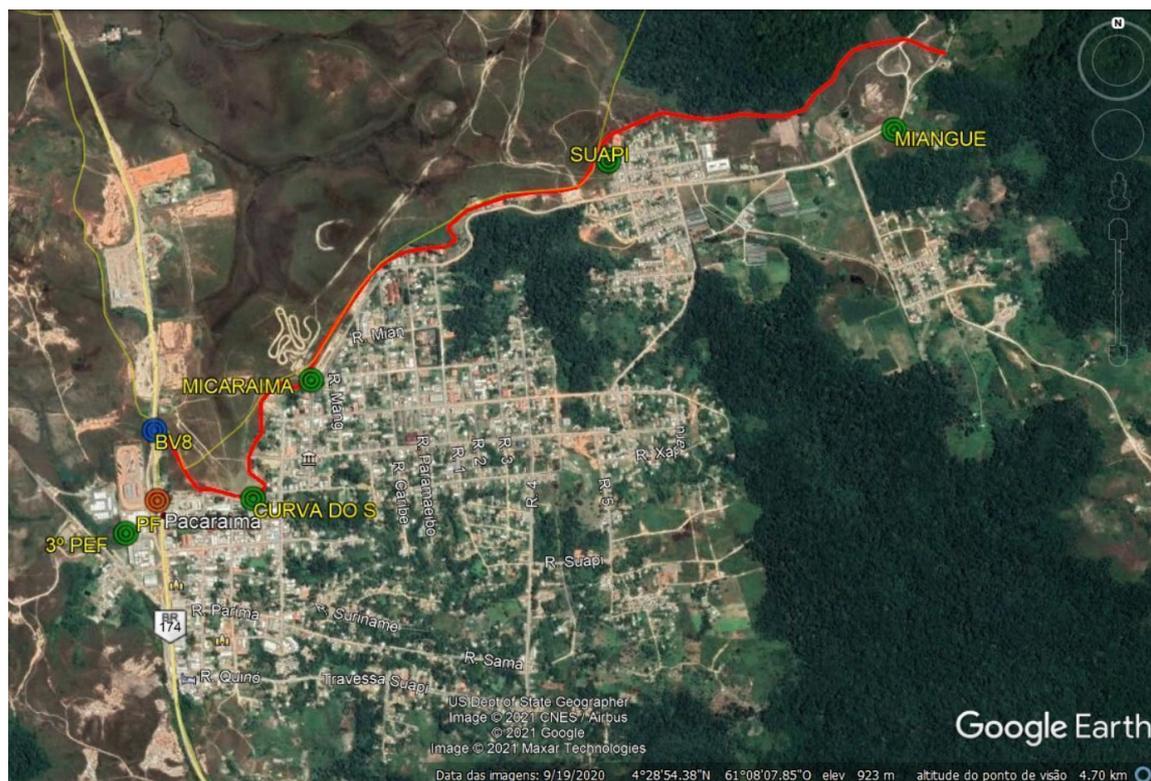
Figura 1 - Marcos de la frontera en Pacaraima, entre Brasil y Venezuela



Fuente: Foto de Vanderson Mota de Almeida (2021).

Los principales puntos de cruce de inmigrantes ilegales venezolanos se ubican a lo largo de una franja de frontera de tres kilómetros en el núcleo urbano de Pacaraima, que va desde el marco del BV-8 hasta el lugar conocido como “Miangué”, como se muestra en la Figura 2. Intermediarios venezolanos a menudo llevan a los inmigrantes para que crucen la frontera por caminos alternativos que burlan la entrada legal a Brasil. Estas rutas también son utilizadas por venezolanos que ingresan al país para realizar pequeñas compras en comercios locales y regresan a Venezuela, cometiendo el delito de malversación de fondos.

Figura 2 – Frontera en el núcleo urbano de PACARAIMA



Fuente: Adaptada por los autores desde Google Earth (2021).

Según datos del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), Pacaraima tenía una población de 12.000 habitantes en 2018. El municipio no contaba con la infraestructura para recibir la creciente afluencia de inmigrantes. “[...] en marzo de 2018 ingresaron a Brasil 9.486 venezolanos por la ciudad de Pacaraima, un promedio de 316 migrantes diarios. En junio de ese mismo año, estas cifras alcanzaron los 16.200 migrantes mensuales que llegaban desde Venezuela [...]” (ALMEIDA, 2020, p. 68). Además, las tasas de violencia y criminalidad aumentaron considerablemente, generando un sentimiento de inseguridad en la población e incluso revuelta contra los inmigrantes. De esta forma, algunos vecinos de Pacaraima “optaron por pagar rondas de policías privados, con el fin de mantener una sensación de seguridad en sus hogares y establecimientos comerciales” (MOREIRA, 2021, p. 30).

En este escenario, el Comando Militar de Amazonía, a través del Plan Operacional de Control, de 25 de abril de 2018, designó a la 1ª Brigada de Infantería de Selva, con sede en Boa Vista, para intensificar las acciones de monitoreo de la línea de frontera con Venezuela, con el objetivo de frenar delitos transfronterizos e impedir el ingreso ilegal de inmigrantes venezolanos a Brasil a través de rutas clandestinas que iban más allá de los límites de las comisarías de la Policía Federal, asegurando que el acceso al país solo se realizase a través del Puesto de Frontera BR -174, único acceso legal a través del municipio de Pacaraima. Además, se desplegaron Puestos de Bloqueo y Control de Carreteras en la BR-174, en el eje entre Pacaraima y Boa Vista, para controlar el flujo migratorio y el tráfico de vehículos extranjeros.

Figura 3 – Inspección de la línea de frontera durante la Operación “Control”



Fuente: Foto de Vanderson Mota de Almeida (2021).

Cabe considerar que parte de los inmigrantes ingresaron al país de manera legal, ya que buscaban una nueva oportunidad de vida en el país. Para ello, buscaron legalizar su condición migratoria con la Policía Federal, y cuando no tenían un lugar para esperar esta regularización, o se instalaban en ocupaciones espontáneas, ya sea en Pacaraima o Boa Vista, o se quedaban, voluntariamente, en los albergues de la Operación "Acolhida". También hubo migración pendular, es decir, venezolanos que de manera ilegal o legal ingresaban a Pacaraima para comprar artículos de primera necesidad, como alimentos, medicinas y ropa, y regresaban a Venezuela.

En este contexto, en el día a día, como ya se mostró, Pacaraima recibía un flujo considerable de inmigrantes que necesitaban ser ordenados, en un esfuerzo conjunto entre la Operación "Control", la Operación "Acolhida" y Agencias de Seguridad Pública (OSP) presentes en el municipio. Debido a estas cifras, las acciones de la Operación "Control" para controlar el ingreso legal o ilegal de inmigrantes fue fundamental para que la Operación "Acolhida" brindase una asistencia adecuada y humanitaria a quienes voluntariamente buscasen los servicios de albergue y interiorización, contribuyendo para el ordenamiento de la frontera y la reducción de tensiones sociales entre brasileños y venezolanos en la ciudad de Pacaraima.

Sin embargo, combatir los delitos transfronterizos fue la principal acción de la Operación "Control". Para ello, efectivos de la 1ª Brigada de Infantería de Selva realizaron patrullajes a pie y motorizados, así como establecieron puestos de bloqueo y control de vías urbanas a lo largo de la línea de frontera y en el centro urbano de Pacaraima. El objetivo era combatir el tráfico de drogas y

armas, que pudiera ocurrir desde Venezuela, así como frenar pequeños robos y hurtos en comercios locales, practicados tanto por brasileños como venezolanos en situación de vulnerabilidad que buscaban satisfacer necesidades básicas.

Además, la presencia militar en esta franja de frontera realizando acciones de vigilancia dificultaba la actuación de organizaciones criminales, ya fuesen brasileñas o venezolanas, que buscaban expandirse en esta región mediante la cooptación de inmigrantes vulnerables al crimen organizado, con el objetivo de controlar el corredor de tráfico de drogas y armas en la frontera entre Brasil y Venezuela (OLIVEIRA JÚNIOR et al., 2021).

Uno de los principales puntos para la mayor efectividad de la Operación “Controle” es la cooperación entre el Ejército Brasileño y agencias ubicadas en Pacaraima, como la Policía Federal, la Policía Federal de Carreteras, la Policía Militar del Estado de Roraima, la Fuerza de Tareas de Seguridad Pública, la Policía Civil y la Hacienda Federal. En este sentido, la 1ª Brigada de Infantería de Selva sostuvo reuniones de coordinación con todas las agencias involucradas para fomentar el planeamiento conjunta, con el asesoramiento de estas agencias.

En marzo de 2020, el gobierno federal restringió el ingreso de inmigrantes venezolanos en Brasil en función del avance del coronavirus en el país, mediante la Ordenanza Nº 120, de 17 de marzo de 2020, de la Presidencia de la República/Casa Civil (BRASIL, 2020, np), que dispuso “sobre la restricción excepcional y temporaria de ingreso al país de extranjeros provenientes de la República Bolivariana de Venezuela, según lo recomendado por la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria - Anvisa”. Durante 2020 se dictaron otras ordenanzas para revocar las existentes y extender las restricciones impuestas.

Con el cierre de la frontera, el flujo legal de inmigrantes prácticamente dejó de existir. Sin embargo, los venezolanos han incrementado sus intentos de ingresar a Brasil por rutas clandestinas, principalmente por el centro urbano de Pacaraima, ya sea en forma aislada, en familia, o apoyados por intermediarios que cobraban dinero para ayudar a cruzar la frontera, ilegalmente, por lugares de fácil acceso. Ante esta situación, la 1ª Brigada de Infantería de Selva reajustó la ejecución de acciones y duplicó el número de militares en Pacaraima, reforzando los puestos de bloqueo y patrullajes en la línea de frontera, dificultando el ingreso ilegal de inmigrantes venezolanos.

Sin embargo, mediante el proceso 1001365-82.2021.4.01.4200, de 21 de marzo de 2021¹, a Justiça Federal determinou a União que “[...] se abstenha de adotar quaisquer atos de deportação, repatriação ou outra medida compulsória de saída dos imigrantes em situação de acolhimento (hipervulneráveis) pela Força Tarefa Humanitária (Operação Acolhida) em Roraima [...]”, o que impactou nas ações da Polícia Federal, inviabilizando deportações. E ainda que “[...] se abstenha de realizar rondas ostensivas, barreiras de fiscalização ou controles documentais voltados a intimidar e impedir o acesso de pessoas migrantes aos equipamentos de saúde e assistência social, público e privados, disponíveis no Município de Pacaraima [...]”, esta última com poucos reflexos pois os patrulhamentos e bloqueios não tinham como objetivo intimidar ou impedir o acesso de imigrantes vulneráveis ao território nacional, e sim barrar a entrada por rotas ilegais, canalizando o movimento para o marco do BV-8, único acesso legal para entrada no Brasil, no município de Pacaraima.

1 Processo Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/decisao-liminar-impedimento-a-deportacao-de-migrantes>. Acesso em: 5 dez. 2021.

Em 23 de junho de 2021, o governo federal decretou a Portaria nº 655 (BRASIL, 2021b) que dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, devido à COVID-19. No entanto, houve a flexibilização para acolher os estrangeiros por questões humanitárias e a autorização para regularizar os imigrantes que entraram em território nacional a partir de 18 de março de 2020, quando houve o fechamento da fronteira.

Com isso, o fluxo de imigrantes venezuelanos aumentou em direção a cidade de Pacaraima, sendo necessário, mais uma vez, maior intensificação das ações da Operação Controle no município, como o reforço ao efetivo já existente, em aproximadamente cem militares; a ocupação de novos postos de controle na linha de fronteira, principalmente no centro urbano; a realização de patrulhamentos a pé em trilhas e caminhos que permitissem a entrada ilegal de venezuelanos; e maior coordenação entre as ações do Exército Brasileiro com os Órgãos de Segurança Pública.

5 Ordenamiento de la frontera: Perspectiva de la Operación “Acolhida”

La organización de la frontera es una de las tareas básicas de la Operación “Acolhida”, además del albergue e interiorización. Esta actividad es de importancia ya que organiza y controla el flujo de migrantes vulnerables que ingresan al país en la búsqueda de una nueva oportunidad de vida, ya sea como refugiados o solicitando residencia temporaria. La ejecución de la Operación “Acolhida” fue autorizada mediante la Directiva Ministerial N° 03/2018, bajo la coordinación del Ministerio de la Defensa, con el uso de personal y medios logísticos de las Fuerzas Armadas para apoyar y cooperar con organismos públicos en el desarrollo de actividades humanitarias en el Estado de Roraima (ALMEIDA, 2020).

En Pacaraima, la FT Log Hum instaló estructuras de apoyo para asegurar la recepción, identificación, inspección sanitaria, regularización migratoria y triaje de inmigrantes, ya que la infraestructura existente en el municipio, ya sea de agencias federales, estatales o municipales, no era suficiente para atender la demanda diaria de venezolanos que ingresaron por esta región de la frontera (ALMEIDA, 2020).

En este sentido, el área del 3er Pelotón Especial de Frontera, del Ejército Brasileño, fue utilizada para desplegar las siguientes instalaciones de recepción de migrantes vulnerables en Pacaraima: una Base de Apoyo, un Puesto de Recepción e Identificación, un Puesto de Triage, un Puesto de Atención Avanzada, un Refugio Indígena y una Vivienda, que trabajaban con la cooperación de organismos y agencias responsables del tema migratorio, en particular la Policía Federal, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones (ALMEIDA 2020).

En la Base de Apoyo, actualmente denominada Base Pacaraima, se ubica el Puesto de Comando Avanzado de la Operación “Acolhida”, que está bajo el mando de un Coronel del Ejército Brasileño. En este lugar se realiza la coordinación de acciones humanitarias y ordenamiento de frontera con las demás instituciones presentes. Asimismo, en la Base hay hospedaje para los militares que forman parte del contingente de la FT Log Hum y una cafetería que brinda alimentos no solo a los militares, sino también a los agentes civiles que participan en la Operación “Acolhida”.

El Puesto de Recepción e Identificación está a cargo de un oficial superior de la FT Log Hum. En este lugar se recibe e identifica a los migrantes vulnerables para iniciar los procesos de regularización migratoria, acogimiento e interiorización, realizándose los dos últimos para los migrantes voluntarios. En cuanto a la regularización migratoria, el primer paso es que el migrante vulnerable opte por una solicitud de refugio o residencia temporaria. Después de la identificación, el migrante debe presentar su prueba de vacunación. Si el no tiene dicha prueba, se lo lleva al grupo de inmunización para que reciba la vacuna triple contra el sarampión, las paperas y la rubéola. Luego, el migrante vulnerable es enviado al Puesto de Triage (ALMEIDA 2020).

El Puesto de Triage e Identificación también está a cargo de un oficial superior de la FT Log Hum. En el puesto, inicialmente, el migrante vulnerable se registra ante la OIM, en caso de solicitud de residencia temporaria, o ante el ACNUR, en caso de solicitud de refugio. Posteriormente obtiene los siguientes documentos: el protocolo de solicitud de refugio o residencia temporaria, realizado por la Policía Federal; el Registro de Personas Físicas, que realiza la Hacienda Federal; y el carnet del Sistema Único de Salud, elaborado por la Secretaría Municipal de Salud de Pacaraima (ALMEIDA 2020).

Ya el Puesto de Servicio Avanzado está conformado por un equipo de salud de la FT Log Hum. El lugar es una estructura hospitalaria modular que comprende sala de triaje, farmacia, enfermería y consultorios para atender a los migrantes en casos de emergencia médica, aislamiento y vacunación (ALMEIDA 2020).

En cuanto a la recepción en Pacaraima, el albergue BV-8 está temporariamente destinado a migrantes vulnerables, ya sean hombres, mujeres o familias constituidas, todos no indígenas, que se encuentran en espera de vacantes en albergues ubicados en Boa Vista. En cuanto al refugio Janokoida, este está destinado a migrantes indígenas venezolanos de la etnia Warao. Ambos refugios son administrados por la FT Log Hum en cooperación con organizaciones internacionales y no gubernamentales como la OIM, ACNUR y la Fraternidad Humanitaria Internacional (ALMEIDA, 2020).

Debido a la flexibilización de ingreso al país para migrantes vulnerables, de acuerdo con la Ordenanza N^o. 655, de la Casa Civil/Presidencia de la República, de 23 de junio de 2021, como ya mencionado anteriormente en este artículo, la Operación "Acolhida" comenzó a regularizar 300 inmigrantes vulnerables, en promedio, a diario. La limitación de este número tuvo en cuenta, además de la capacidad del alojamiento BV-8, la disponibilidad de pruebas rápidas y vacunas contra COVID-19. "Este número está de acuerdo con la capacidad máxima de servicio que brindan los medios disponibles" (MIGRANTES ..., 2021, n.p.).

Es de destacar que, diariamente, la Operación "Acolhida" acomoda en el alojamiento BV-8 a unos 400 inmigrantes que se encuentran en situación irregular y sin lugar para dormir, además de los 1300 migrantes ya regularizados que esperan disponibilidad de plazas en albergues en Boa Vista. Todo esto con el fin de reducir la cantidad de venezolanos que deambulan por las calles de Pacaraima de noche.

Finalmente, la Operación "Acolhida" ya atendió a 1,666,413 venezolanos en el Puesto de Interiorización y Triage, en Pacaraima, hasta el 22 de septiembre de 2021, como muestra la Figura 4. Este proceso de ordenamiento de la Frontera realizado por la Operación "Acolhida" y complementado por la Operación "Controle" lo hizo posible recibir inmigrantes venezolanos vulnerables que huyen de la crisis humanitaria en su país, contribuyendo al proceso de acogida e interiorización de inmigrantes en otras regiones de Brasil.

Figura 4 – Servicio en el Puesto Inicial de Triage (PACARAIMA)

Asistencia en el Puesto de Identificación y Control (Pacaraima)

Organización	Actividad	Asistencia
UNHCR	preinscripción (a)	75.549
	inscripción final (a)	105.029
IOM	preinscripción y inscripción (a)	103.451
Policía Federal	Refugio – Venezolano (a)	50.183
	Residencia Temporal – Venezolano (a)	75.567
	Planificación (a)	98.294
	Renovación del refugio (a)	3.355
	Entrega 2ª Via (a)	767
	Entrega de la Tarjeta de Registro Nacional de Migración (a)	7.883
Hacienda	(Registro de Persona Física) (a)	110.087
SOCIOASISTENCIAL	Ministerio de Ciudadanía (a)	109.221
	CICR – (Reunificación familiar) (c)	193.066
	Cruz Roja Brasileña (c)	1.447
	UNFPA (a)	64.826
	UNICEF	Protección (a)
Súper Panas (d)		9.536
VACUNAS	DOSIS (en 263.380 personas) (b)	610.505
Total de asistencias al Puesto de Identificación y Control :		1.666.413

Datos acumulados: (a) desde JUN 18; (b) desde OCT 18; (c) desde FEB 20; (d) desde FEB 21. ACTUALIZADO EN 22 SEPT 21

Fuente: FT Log Hum (2021)².

6 Análisis del proceso de Securitización

Al dialogar con la teoría y la práctica, muchas veces es necesario volver a los fundamentos conceptuales del cuerpo teórico practicado para que, al confrontarlo con la realidad, sea posible distanciar lo que es impresión, lo que es influencia externa y lo que es convicción previa del investigador. En este contexto, el tema que aborda este artículo presenta numerosas posibilidades para desviarse del análisis científico y quedar marcado por uno de estas trampas.

En cuanto a la impresión, es más que notorio al observar las investigaciones en curso, en varios escenarios, que la mera presencia de las FA, independientemente del contexto en el que se las utilicen, conduce a la movilización de parte de la comunidad científica en el sentido de vincular un discurso securitizador al fenómeno, construyendo a partir de ahí las conexiones que antes no existían. Es decir, la securitización se da en parte, a través de la percepción de quienes analizan y expresan una opinión, sin que ésta se base en la teoría o, lo que es más importante, en el diálogo con el hecho real.

En cuanto a la influencia externa, una vez más, el investigador necesita escapar del discurso construido por los medios de comunicación, por las instituciones ajenas al proceso, por países del entorno regional interesados en su resultado, y otros agentes cuya securitización o no, puedan generar beneficios en el corto o mediano plazo, porque en el largo plazo el sustento de

2 Figura (slide 20) de la conferencia institucional ministrada por el General de División Sérgio Schwingel, Comandante de la Fuerza de Tareas Logística Humanitaria y Coordinador Operacional de la Operación “Acolhida”, dirigida a los Oficiales Alumnos de la Escuela de Comando y Estado-Mayor del Ejército (ECEME), en 24 de setiembre de 2021.

este discurso no es posible en vista de las bases necesarias para su continuidad. Esta afirmación no significa que se desconozca a los actores funcionales del evento analizado, al contrario, se trata de comprender quién efectivamente tiene ese rol en el fenómeno.

Finalmente, en lo que respecta a la convicción previa del investigador, si bien este no es un punto exclusivo de los análisis de la securitización, pero debido a que esta investigación metodológicamente marcada por la observación participante es fundamental volver a los conceptos básicos de la teoría para confrontar la colección y las impresiones recogidas, sin permitirse que el proceso de persuasión suplante la aplicación teórica en el caso estudiado.

Ante estas limitaciones y matices, se buscó materializar dentro de lo que los principales teóricos de la Escuela de Copenhague presentan como bases para pensar sobre el proceso de securitización, confrontando con las operaciones en curso para ver si es posible hablar de securitización del proceso migratorio venezolano en Brasil. La Tabla 3 presenta el confronto entre las categorías operacionales y las variables esenciales para el proceso de securitización y las dos operaciones en curso desarrolladas por el Estado brasileño. A partir del confronto de estas categorías y de las operaciones, es posible comprender mejor la securitización en su conjunto.

Este enfoque, no solo inserta las categorías clásicas de la Escuela de Copenhague, sino que las expande, dentro de la revisión ya realizada por sus teóricos para valorar la construcción del discurso, además de buscar, en el caso concreto, el resultado de este proceso al adoptar acciones que caractericen su legitimidad ante la audiencia.

Tabla 3 – Confronto de las Variables de securitización x Operaciones en curso

	OPERACIÓN “CONTROLE”	OPERACIÓN “ACOLHIDA”
<p>Objeto Referencia (lo que está existencialmente amenazado y tiene una reivindicación legítima de sobrevivir) (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).</p>	Estado brasileño: aumento de las tasas de homicidio y presencia de organizaciones criminales extranjeras en Roraima.	Inmigrantes: vulnerabilidad por falta de necesidades básicas, crisis humanitaria en el país de origen y cooptación por el crimen organizado.
<p>Agente Securitizador (actor que securitiza preguntas declarando algo - un objeto de referencia - existencialmente amenazado) (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).</p>	Representante del Gobierno Federal adopta medidas de seguridad para mitigar las amenazas al Estado de Roraima y ordenar su frontera.	Representantes del Gobierno Federal, Organizaciones Internacionales y No Gubernamentales y Organizaciones Nacionales: adoptan medidas de emergencia para acoger e interiorizar a los inmigrantes.
<p>Análisis del discurso de la securitización y su recepción por parte de la audiencia calificada. (SILVA; PEREIRA, 2019).</p>	Intenso flujo de inmigrantes ilegales a través de la frontera brasileña. Manifestaciones iniciales de la sociedad de Roraima (impacto local) sobre temas existenciales al estado, con un alto nivel de compromiso y receptividad por parte de la audiencia.	Vulnerabilidad de los inmigrantes dentro del Estado brasileño. Manifestaciones iniciales de la sociedad brasileña (impacto nacional) sobre la naturaleza de las estrategias adoptadas, con un bajo nivel de compromiso y receptividad por parte de la audiencia.

	OPERACIÓN “CONTROLE”	OPERACIÓN “ACOLHIDA”
<p>Actores Funcionales (actores importantes, ya que afectan directa o indirectamente la dinámica de seguridad de un sector determinado) (VILLA; SANTOS 2011)</p>	<p>Ejército Brasileño: responsable por el combate a los delitos transfronterizos y el control de la línea de frontera entre Brasil y Venezuela.</p> <p>OSP: Responsable por el control migratorio y combate a los delitos transfronterizos.</p>	<p>Fuerzas Armadas, Organizaciones Internacionales, No Gubernamentales y Nacionales: responsable por la asistencia humanitaria a los inmigrantes vulnerables.</p>
<p>Análisis de las medidas de emergencia adoptadas para hacer frente a las amenazas existenciales y su respectiva legitimación por parte de la audiencia. (SILVA; PEREIRA, 2019)</p>	<p>Ordenamiento de la frontera para obstaculizar el flujo de inmigrantes ilegales en el territorio nacional y combatir los delitos transfronterizos. Las acciones para combatir las actividades ilícitas se legitimaron ante la efectividad de la reducción de las tasas de criminalidad a pesar del aumento del flujo de inmigrantes.</p>	<p>Ordenamiento de la frontera para dar la bienvenida y organizar la entrada en el proceso de Recepción. Recepción e interiorización de los inmigrantes vulnerables para brindarles una mejor calidad de vida y nuevas oportunidades laborales dentro del territorio nacional. La sociedad de Roraima, que fue la principal impactada, comenzó a legitimar las acciones de la Operación “Acolhida” luego de comprender sus resultados para el estado.</p>

Fuente: Los autores (2021).

El confronto de la tabla 3 con la perspectiva teórica de la securitización presentada en la tabla 2 nos permite ampliar el debate sobre el tema tratado y discutido en este artículo. Inicialmente nos parece claro que no hay espacio para pensar en el fenómeno como **No politizado**, porque las evidencias de la discusión son claras en este sentido, la existencia de las Operaciones “Acolhida” y “Controle”; la creación de estructuras estatales en varios niveles como el Comité Federal de Interiorización y la FT Log Hum y; el debate establecido en los diferentes niveles de la federación con la promulgación de ley y normas para abordar el tema son suficientes para descartar esta condición.

El principal debate radica en identificar si estamos ante un fenómeno **Politizado** o si estamos ante una **Securitización**. No cabe duda de que una línea muy fina separa una situación de otra, además de estar sumamente influenciada por la percepción del analista de cada uno de los parámetros instituidos para pensar el debate, así como el nivel de abordaje que se realiza (nacional, regional, local). Así, este debate estará guiado por los puntos teóricos abordados en la tabla 2, es decir, la presencia del Estado, las políticas públicas y la amenaza existencial.

En cuanto a la presencia del Estado, observamos que este está presente en el debate público como actor esencial en el proceso, ya sea a nivel nacional (Gobierno Federal a través de los Ministerios de Ciudadanía y Seguridad Pública), como a nivel regional (Gobiernos Estaduales de Roraima y Amazonas a través de Secretarías de Gobierno), o a nivel local (Gobiernos de los Municipios de Pacaraima, Boa Vista y Manaus a través de Secretarías de Gobierno). Con respecto a la Operación “Controle”, sus acciones políticas no superan los estándares ya adoptados, las acciones de monitoreo de la frontera enfocadas en el combate de las actividades ilícitas fueron actividades realizadas antes

del aumento del flujo de migrantes venezolanos. La acción conjunta en operaciones integradas (con participación de las Fuerzas Armadas y Agencias de Seguridad Pública) siempre ha sido parte de la rutina de las iniciativas adoptadas. En lo que dice respecto al hecho de la Operación "Acolhida" haber adoptado procedimientos políticos fuera de lo común, estos tienen como objetivo hacer frente a un fenómeno inusual para la normalidad, sin incluirlos esencialmente en la lista de acciones de seguridad que llevarían a una vocación securitizadora. En este sentido, con respecto a la condicionante analizada, se observa que el tema está prioritariamente politizado, pero mínimamente securitizado.

Al pensar en el aspecto de la adopción de políticas públicas, observamos que, a pesar de la existencia previa de la Operación "Controle", en su desempeño inicial hubo un momento en que se encaminó a dar respuesta a las agitaciones provocadas por los temas de xenofobia planteados por la sociedad local, que resultaron en confrontos y actos violentos entre brasileños y venezolanos, sin embargo, la solución efectiva a la extinción de tales eventos, de hecho, fue más allá de las acciones de seguridad pública y se centró en campañas de esclarecimiento, no solo de la sociedad local, sino también de sus representantes. Dos puntos fueron fundamentales: ambos conducidos por la Operación "Acolhida", buscaban a) concienciar a la sociedad de los beneficios vinculados a la integración de los venezolanos, así como de las inversiones que realizó el gobierno federal en las dinámicas regionales y locales, y b) el compromiso de adoptar una estrategia amplia que permitió aliviar la presión sobre los servicios y estructuras en Roraima, es decir, la estrategia de interiorización, que llamaba a todo el país a asumir parte de la responsabilidad de acoger la migración venezolana. Aún así, dentro del debate sobre políticas públicas, y considerando la profundidad y calidad de la legislación nacional en materia migratoria, se puede observar que las medidas adoptadas versaron sobre la operacionalización de un modelo para poner en práctica disposiciones ya consolidadas en la normativa existente antes de la crisis.

La Ley Nº 13.445/17 buscó armonizar los derechos humanos, garantizados a través de tratados de los que Brasil es signatario, y los derechos fundamentales prescritos en la Constitución Federal de 1988, como el derecho a la libertad, la seguridad y la inviolabilidad del hogar. En línea con estos derechos, la ley establece que la política migratoria brasileña se regirá, entre otros principios y lineamientos, por la universalidad; interdependencia de los derechos humanos; por el repudio y prevención de la xenofobia, del racismo y cualquier forma de discriminación; no criminalización de la migración; y por la no discriminación en función de los criterios y procedimientos por los cuales la persona fue admitida en el territorio nacional (MENDES; BRASIL, 2020, p. 83).

Sin embargo, y a pesar de que las políticas públicas brasileñas para la migración ya tienen bases sólidas, no se puede dejar de notar que se crearon nuevas políticas en todos los niveles de la federación, en forma de emergencia, para enfrentar los impactos de seguridad, así como los humanitarios. La estrategia de interiorización es un ejemplo de política de carácter emergencial adoptada sobre la migración venezolana, que tiene impactos directamente en la situación del estado de Roraima, aliviando la presión y redistribuyendo la responsabilidad de la respuesta del Estado de parte de todas las entidades de la federación. Así, en lo que respecta al aspecto de las políticas públicas, el tema se abordó, en una perspectiva más cercana a la securitización, mostrando claros indicios de la adopción de medidas complementarias al espectro común, tomadas en carácter emergencial.

El último vértice de este análisis se basa en la cuestión de la amenaza existencial. Mientras tanto, es importante resaltar que si bien los delitos fronterizos derivados de la inmigración ilegal constituyen un fenómeno con implicaciones para el Estado brasileño y, naturalmente, en la percepción que tiene la sociedad sobre el mismo, rara vez el discurso sobre la inmigración se ha movido en la dirección de la deconstrucción o de la amenaza al país per se. Los eventos que opusieron en conflicto brasileños y venezolanos, justo al inicio de la crisis, son suficientes para que pensemos en el colapso de la sociedad local (Pacaraima y Boa Vista), pero insuficientes para discutir la posibilidad de quiebra del Estado brasileño.

Sin duda, nos permite plantear este tema en dos sentidos: el primero refuerza que el discurso a nivel nacional, luego de analizar las reuniones del Comité Nacional de Refugiados, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y la Casa Civil, la migración siempre se ha planteado como un tema la ayuda humanitaria que el Estado brasileño trata con zelo y en el que tiene una tradición de actuar, nunca presentada como un tema de seguridad per se, a pesar de esta ser acesoria en algunos casos. En un segundo punto, los discursos securitizadores, presentes principalmente en el discurso de los políticos de Roraima, no progresaron, ya que la sociedad local pronto se dio cuenta de que la migración no era una cuestión de seguridad, sino una política humanitaria y asistencial. Estas perspectivas llevan el análisis del problema de la amenaza existencial a una posición politizada en lugar de securitizada.

7 Conclusiones

Este comportamiento de securitización ha sido una constante a la hora de abordar el tema de la migración, ya que en los recientes flujos migratorios se han destacado dos temas. El tema securitario que se refleja a través de las debilidades fronterizas a los delitos transnacionales y la dificultad de los países para establecer protocolos adecuados para combatirlos, a menudo un reflejo de las políticas nacionales adoptadas y el tema económico, profundamente marcado por la interdependencia de las regiones de frontera, áreas que en general hacen parte de los cinturones menos favorecidos en el contexto financiero.

En relación con el primero, lo que se observa es que la securitización a través del discurso se ha convertido en una herramienta para ampliar la búsqueda de recursos del gobierno y xsla sociedad para desarrollar los vacíos que deja el Estado en materia de protección de bienes y personas dentro de las fronteras nacionales ante una creciente criminalidad. En relación con el segundo, y probablemente en la misma dirección, el discurso securitizador tiene una fuerte raíz económica para buscar financiamiento para mejorar las condiciones sociales y de vida de la población.

La migración venezolana a Brasil no escapó a este escenario, sin embargo, el establecimiento de dos operaciones diferenciadas logró quitar el carácter de securitización de la migración, incluso a la vista de los movimientos políticos antes mencionados. Otro punto a destacar es que la respuesta brasileña desmitifica que la sola presencia de las fuerzas armadas es suficiente para conducir al proceso de securitización. Por el contrario, hay espacio para una acción integrada con otras organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales sin necesariamente sumergirse en este proceso.

Cabe señalar aquí también que la preexistencia de la Operación “Controle” y su actuación integrada con el OSP contribuye para la definición del carácter de cada acción, no permitiendo una superposición de demandas, tal punto fue específicamente marcado por la constitución de un contingente totalmente diferente para actuar en la Operación “Acolhida”, cuyo entrenamiento se realizó desde una perspectiva diferente, estando la Operación “Control” a cargo de las tropas que ya existen en Boa Vista y que ya dominaban la expertise.

Paralelamente, el lanzamiento de la Operación “Acolhida” colocó las demandas migratorias de los venezolanos vulnerables bajo una perspectiva humanitaria, llevándolas en un contexto de respeto a los derechos humanos y políticas de asistencia social. Siendo estas tratadas en un esfuerzo integrado por todas las instituciones civiles y militares, gubernamentales o no gubernamentales, públicas o privadas, nacionales o internacionales, bajo un mismo prisma: la garantía de la ayuda humanitaria a la población vulnerable al desplazamiento internacional forzado sin atribuir una amenaza a la sociedad receptora, buscando su plena integración a la dinámica nacional del país de acogida, respetando las costumbres, creencias y hábitos de los migrantes.

Así, dicho esto, volviendo a la pregunta orientadora de este trabajo, “¿Hay una securitización de la crisis migratoria venezolana, a través de la respuesta adoptada por el gobierno brasileño?”, lo que se puede ver y observar es que la migración venezolana a Brasil ha adquirido contornos de un tema **politizado**; a pesar de algunos intentos de securitización, cuyos actores no lograron validar plenamente su discurso. La existencia de una Operación cuyo principal objetivo fue combatir los problemas derivados de la migración evitó la contaminación del objeto (migración) por los efectos nocivos (delitos transfronterizos), asegurando así que el objeto no fuese securitizado mientras los efectos fuesen tratados dentro de su naturaleza (seguridad y defensa pública).

Dado que los eventos migratorios, especialmente los forzados, ocurren en condiciones extremadamente dinámicas y volátiles, se sugiere que la continuidad del monitoreo de este proceso sea la base para futuros estudios, incluso comparativos entre diferentes momentos, dados los matices políticos y económicos que involucran todo el proceso desencadenado por la respuesta gubernamental. Aún así, permitiendo nuevos análisis sobre los temas transversales al flujo venezolano en Brasil.

Colaboraciones de autoría

Todos los autores participaron por igual en la elaboración del artículo.

Referencias

ABIB, G.; HOPPEN, N.; HAYASHI JÚNIOR, P. Observação participante em estudos de administração da informação no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 6, p. 604-616, nov./dez. 2013. Disponible en: https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/observacao_participante_em_estudos_de_administracao_da_informacao_no_brasil.pdf. Acceso en: 1 dic. 2021.

ALMEIDA, V. M. de. **A atuação das forças armadas brasileiras no acolhimento de refugiados e migrantes vulneráveis**. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020. Disponible en: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/8908/1/MO%206286%20-%20VANDERSON%20MOTA%20DE%20ALMEIDA.pdf>. Acceso en: 1 dic. 2021.

ANGROSINO, M. V. **Etnografia e observação participante**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

ARAGÓN, L. E. **Migração internacional na Pan-Amazônia**. Belém: UFPA, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2009.

BIGO, D. Security(s): internal and external, the Möbius Ribbon. In: ALBERT, M.; LAPID, Y.; JACOBSON, D. (ed.). **Identities, Borders, Orders**. Minnesota: University of Minnesota Press, 2001. p. 91-116.

BOURBEAU, P. **The securitization of migration: a study of movement and order**. Abingdon: Routledge, 2011.

BRANCANTE, P. H.; REIS, R. R. A “securitização da imigração”: mapa do debate. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo. v. 77, p. 73-104, 2009. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/ln/a/KwbJt6hy4bmVYYCMThfjspd/abstract/?lang=pt>. Acceso en: 1 dic. 2021.

BRASIL. **Decreto no 9.285 de 15 de fevereiro de 2018**. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm. Acceso en: 1 dic. 2021.

BRASIL. **Decreto no 9.286 de 15 de fevereiro de 2018**. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm. Acceso en: 22 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Diretriz ministerial nº 03/2018**. [Brasília, DF: Ministério da Defesa], 2018c.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Diretriz ministerial nº 04/2018**. [Brasília, DF: Ministério da Defesa], 2018d.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes. **Migração venezuelana**: janeiro 2017 a outubro 2021. [Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública; OIM, 2021a. Uma publicação em parceria com ONU Migração. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/informativos/informe-migracao-venezuelana-jan2017-out2021-novo.pdf/view>. Acesso em: 5 dic. 2021.

BRASIL. **Portaria no 120, de 17 de março de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-120-de-17-de-marco-de-2020-248564454>. Acesso em: 1 dic. 2021.

BRASIL. **Portaria no 655, de 23 de junho de 2021**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-655-de-23-de-junho-de-2021-327674155>. Acesso em: 1 dic. 2021.

BUI, Y. **How to write a master's thesis**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2014.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **Evolution of international security studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. v. 148

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. de. **Security: a new framework for analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CERÁVOLO, L. E. S. **Securitização da imigração na Europa e no Brasil: semelhanças e diferenças**. 2020. Trabalho de Investigação Individual – Departamento de Estudos Pós-graduados, Instituto Universitário Militar, Pedrouços, 2020. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/33098>. Acesso em: 1 dic. 2021.

ERIKSSON, J. Observers or Advocates? On the Political Role of Security Analysts. **Cooperation and Conflict**, [s. l.], v. 34, n. 3, p. 311-330, Sep 1999.

FASSIN, D. Policing borders, producing boundaries. the governmentality of immigration in dark times. **Annual Review of Anthropology**, San Mateo, CA, v. 40, p. 213-226, 2011.

FRANCHI, T. Operação Acolhida: a atuação das forças armadas brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review**, Fort Leavenworth, Kansas, ed. brasileira, v. 1, p. 1-13, jan. 2019. Disponible en: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Franchi-operacao-acholhida-a-atuacao-das-forcas-armadas-brasileiras-no-suporte-aos-deslocados-venezuelanos-Jan-2019-1.pdf>. Aceso en: 1 dic. 2021.

FRANCHI, T. A diáspora venezuelana no contexto sul-americano e seus impactos para o Brasil. In: ESCOLA DE COMANDO E ESTADO- MAIOR DO EXÉRCITO (Brasil). Instituto Meira Mattos. Observatório Militar da Praia Vermelha. **Movimentos migratórios e segurança na faixa de fronteira**. Rio de Janeiro: Observatório Militar da Praia Vermelha, 11 ago. 2020. Disponible en: <http://ompv.eceme.eb.mil.br/movimentos-migratorios-e-seguranca-na-faixa-de-fronteira/movimentos-populacionais-entorno-estrategico-brasileiro/316-a-diaspora-venezuelana-no-contexto-sul-americano-e-seus-impactos-para-o-brasil>. Aceso en: 23 jul. 2021.

FRANKLIN, C. B. **Segurança e defesa na Amazônia e as relações entre o Brasil e a Venezuela (1985-2006)**. 2012 Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012. Disponible en: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/11608>. Aceso en: 1 dic. 2021.

HUYSMANS, J. The European Union and the securitization of migration. **Journal of Common Market Studies**, [s. l.], v. 38, n. 5, p. 751-777, 2000.

JUBILUT, L. L.; SILVA, J. C. J. Group recognition of Venezuelans in Brazil: an adequate new model? **Forced Migration Review**, Oxford, v. 65, p. 42-45, Nov 2020. Disponible en: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/recognising-refugees/jubilut-jarochinskisilva.pdf>. Aceso en: 1 dic. 2021.

MENDES, A. de A.; BRASIL, D. R. A nova lei de migração brasileira e sua regulamentação da concessão de vistos aos migrantes. **Sequência**, Florianópolis, v. 43, n. 84, p. 64-88, jan./abr. 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v43n84p64>.

MIGON, E. X. F. G.; GRIGOLI, G. de A. Breves notas sobre a Operação Acolhida: resposta humanitária brasileira a crise migratória venezuelana. In: SEMINÁRIO DO NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS MIGRATÓRIOS, 6., 2019, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2019. Disponible en: <https://niem.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Breves-notas-sobre-a-Opera%C3%A7%C3%A3o-Acolhida-Migon-et-Grigoli-revisado.pdf>. Aceso en: 1 dic. 2021.

MIGRANTES provocam aglomeração em Pacaraima. **Folha BV**, Boa Vista, 2 set. 2021. Disponível em: <https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Interior/Migrantes-provocam-aglomeracao-em-Pacaraima/79444>. Acesso em: 5 dic. 2021.

MOREIRA, P. **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional; Ipea, 2021. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10418/1/Imigracao_Venezuela_Roraima.pdf. Acesso em: 10 sep. 2021.

OLIVEIRA, E. L. S. de. **Imigração x segurança: a securitização da imigração pós-11 de Setembro e o aumento do controle migratório nos EUA**. 2014. Dissertação (Mestrado em Migrações Internacionais) – Departamento de Sociologia, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2014. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/10160/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20-%20Emellin%20Oliveira%20-%20IMIGRA%C3%87%C3%83O%20x%20SEGURAN%C3%87A.pdf>. Acesso em: 1 dic. 2021.

OLIVEIRA, G. A. G. DE. A utilização do componente militar brasileiro frente à crise migratória da Venezuela. **Military Review**, Fort Leavenworth, Kansas, ed. brasileira, p. 1-15, nov. 2018. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Alberto-A-Utilizacao-do-Componente-Militar-Brasileiro-Frente-a-Crise-Migratoria-da-Venezuela-POR-OLE-Nov-2018.pdf>. Acesso em: 1 dic. 2021.

OLIVEIRA JÚNIOR, Z. de et al. A audiência de custódia e seus reflexos na capital do estado de Roraima em meio à crise migratória venezuelana. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, Goiânia, v. 14, n. 2, p. 9-25, 2021. Disponível em: <https://revista.ssp.go.gov.br/index.php/rebsp/article/view/549>. Acesso em: 1 dic. 2021.

PAIVA, A. L. B. e; LEITE, A. P. M. R. Da emigração à imigração? por uma análise do perfil migratório brasileiro nos últimos anos. **Revista Ars Histórica**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 1-20, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ars/article/viewFile/45308/24370>. Acesso em: 1 dic. 2021.

PATRÍCIO, E. M. M. **Securitização da Imigração - Que impactos sobre os fluxos de imigrantes turcos para Alemanha e sobre as comunidades turcas aí residentes no período de 1999-2009**. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Minho, Portugal, 2011. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/18849/1/Em%C3%ADlia%20Maria%20Moutinho%20Patr%C3%ADcio.pdf>. Acesso em: 1 dic. 2021.

PEOPLES, C.; VAUGHAN-WILLIAMS, N. **Critical security studies: an introduction**. 3rd. ed. Abingdon: Routledge, 2021.

POVOA NETO, H. Barreiras físicas à circulação como dispositivos de política migratória: notas para uma tipologia. *In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÃO*, 5., 2007, Campinas. Anais [...]. Campinas: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2007. Disponible en: https://www.academia.edu/209471/Barreiras_físicas_à_circulação_como_dispositivos_de_política_migratória_notas_para_uma_tipologia_2007_. Acceso en: 27 jul. 2021.

R4V. **RMRP 2021**: for refugees and migrants from Venezuela: regional refugee and migrant response plan January - December 2021. [S.l.]: Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela, 2020. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/peru/rmrp-2021>. Acceso en: 2 dic. 2021.

RUDZIT, G. O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo? **Civitas** - Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 297-323, 2006. Disponible en: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/5>. Acceso em: 2 dez. 2021.

SILVA, C. C. V. e; PEREIRA, A. E. A Teoria de Securitização e a sua aplicação em artigos publicados em periódicos científicos. **Revista de Sociologia Política**, São Paulo, v. 27, n. 69, p. 1-20, 2019. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ygPZ8HJLnHCLWj4W5ZjxZKB/abstract/?lang=pt>. Acceso en: 2 dic. 2021.

SILVA, J. C. J.; ALBUQUERQUE, É. B. F. de. Operação Acolhida: avanços e desafios. In: REFÚGIO, migrações e cidadania. Brasília, DF: Instituto Migrações e direitos Humanos, 2020. p. 47-72. (Cadernos de debates, 16). Disponible en: https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2021/10/IMDH_Caderno_ed16_web.pdf. Acceso en: 2 dic. 2021.

SIMÕES, G. da F. (org.). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: Editora CRV, 2017.

TANNO, G. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jun. 2003. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/cint/a/cmMZVcmhLFZdMgVzB9k6dNw/?lang=pt&format=pdf>. Acceso en: 2 dic. 2021.

TRADING ECONOMICS. **Venezuela GDP annual growth rate**: 2021 data: 2022 forecast: 1998-2020 historical. [S.l.]: Trading Economics, c2021. Disponible en: <https://tradingeconomics.com/venezuela/gdp-growth-annual>. Acceso en: 21 jul. 2021.

VILLA, R. D.; SANTOS, N. B. Buzan, Wæver e a Escola de Copenhague: tensões entre o realismo e a abordagem sociológica nos estudos de segurança internacional. In: LIMA, M. C. (ed.). **Clássicos das relações internacionais**. São Paulo: Hucitec, 2011. p. 117-151.

WÆVER, O.; ESTRADA, R. D.; MATTOS, F. P. de. Securitização e dessecuritização. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Doutados, MS, v. 4, n. 8, p. 237-275, 2015. Disponible en: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/4161/2355>. Acesso en: 2 dic. 2021.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. **International Organization**, [Cambridge], v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WORLD BANK. A World Bank Group Flagship Report. **Global economic prospects: the turning of the tide?** Washington: World Bank Group, June 2018. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29801>. Acesso en: 3 dic. 2021.

YIN, R. K. **Case study research and applications: design and methods**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2018.

