

ÍNDICE

Agradecimientos 7

Introducción, *María Eugenia Anguiano Téllez* 9

- I. Del permiso a la prisión: una exploración multidisciplinar de las interacciones entre procesos migratorios e intervención estatal, *Jeroen Doornik* 19
- II. Fronteras nacionales, internalizadas y externalizadas, *Fabio Baggio* 49
- III. La nueva arquitectura política del control migratorio en la frontera marítima del suroeste de Europa: los casos de España y Malta, *Ana María López Sala, Valeriano Esteban Sánchez* 75
- IV. Migración indocumentada y control fronterizo en Europa central y del este. El caso de Polonia, *Stefan Alscher* 103
- V. Cruces fronterizos en tránsito por Turquía: un ambiente de incertidumbre e inseguridad, *Ahmet İçduygu, Deniz Sert* 139
- VI. Las políticas de control de fronteras en el norte y sur de México, *María Eugenia Anguiano Téllez* 161

- VII. Desentrañando fronteras y sus movimientos transnacionales entre pequeños estados. Una aproximación desde la frontera Nicaragua-Costa Rica, *Abelardo Morales Gamboa* 185
- VIII. Cruzar y vivir la frontera entre Bolivia y la Argentina. Entre el Estado y el capital espacial del migrante, *Susana María Sassone, Geneviève Cortes* 225
- IX. Fronteras y confines de un Estado poscolonial. El caso de Malasia, *Blanca Garcés Mascareñas* 259
- X. Entre un Estado con fronteras y una sociedad fronteriza. El Gobierno local en los distritos fronterizos de Sudáfrica y Kenia, *Tara Polzer, Jacob Akoko Akech* 279
- XI. Migración, vulnerabilidad y derechos humanos, *Jorge Bustamante* 311
- Conclusiones. Repensando el papel político de las fronteras en la conformación y la regulación de la movilidad internacional, *Ana María López Sala* 333
- Sobre los autores 345

AGRADECIMIENTOS

Una diversidad de personas e instituciones han apoyado la publicación de este libro. Gracias a una beca otorgada por la Fundación Rockefeller para realizar una estancia académica en su Programa de Bellagio en Italia, las editoras trabajaron de manera conjunta en la organización final del libro, beneficiándose de un ambiente estimulante, privilegiado e inmejorable. El Colegio de la Frontera Norte y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas celebraron la distinción, apoyando la ausencia temporal de las editoras de sus actividades docentes y de investigación.

Queremos agradecer las sugerencias sobre los contenidos que nos proporcionaron nuestros colegas durante el seminario interno realizado en Bellagio en junio de 2009. Las aportaciones de Pilar Palacia, Edward S. Greenberg, Leon Grunberg, Rotimi Babatunde, Itzkuauhtli Zamora Sáenz, Zachariah Cherian Mampilly y Nimmi Gowrinathan, Álvaro Enríquez, Du Yun, Shabnam Hashmi, Matthew Jelacic, Dominic Anthony Taylor y Keli Garret.

La generosidad de las y los colegas cuyos capítulos fueron expresamente escritos para ser incluidos en este libro o bien destinados por sus autoras y autores para sumarse a este esfuerzo colectivo, hicieron posible elaborar un compendio analítico en el cual una de las preocupaciones compartidas en torno a la política migratoria es el control de la movilidad de las personas a través de las fronteras internacionales.

CIDOB e Icaria editorial creyeron en el interés de una iniciativa tan ambiciosa y aceptaron la propuesta del libro apoyándonos en

el largo camino que nos llevó a lograr su publicación. Nuestros agradecimientos a Gemma Pinyol, Bet Mañé, Tània Jiménez y Desirée Herrera.

Mención especial en nuestros reconocimientos merecen Raúl Delgado Wise, director ejecutivo de la *Red Internacional de Migración y Desarrollo*, quien nos brindó su gentil estímulo personal y generoso apoyo institucional y Luis Rodolfo Morán Quiroz por su colaboración en la traducción de los materiales del inglés al español. Igualmente, Julia Rodríguez, correctora de la versión final de todos los textos, cuya dedicación acuciosa y persistente permitió reconciliar nuestros usos particulares del idioma y mejorar enormemente los textos iniciales.

En un plano más personal, no queremos dejar de agradecer a Graciela Malgesini Rey, Pilar Palacia, Ana Vila Freyer, Jorge A. Bustamante su respaldo en diferentes momentos y etapas a lo largo de lo que fue un proyecto y hoy es una realidad.

Como siempre Leo Kinich, Jorge y Valeriano alientan incondicionalmente nuestras iniciativas acompañándonos en presencia o a la distancia.

INTRODUCCIÓN

María Eugenia Anguiano Téllez

No hay desarrollo humano sin libertad humana.
No hay libertad humana si las fronteras no logran transformarse de barreras en puntos de convergencia e integración.

LELIO MÁRMORA (2002: 28)

En la última década del siglo XX, la formulación de políticas migratorias y el manejo de la migración internacional experimentaron un renovado enfoque de seguridad nacional estrechamente vinculado con el control y militarización de las fronteras y la construcción de muros en las líneas divisorias internacionales, con mayor énfasis después del 11-S, en 2001. Esta tendencia, que considera la porosidad de las fronteras y la migración no autorizada como amenazas para la seguridad nacional, ha derivado en el establecimiento de dispositivos físicos y humanos de contenciones fronterizas y migratorias apoyados por sofisticadas tecnologías. Asimismo, en diversos países receptores de inmigrantes y en territorios de tránsito migratorio, las instancias gubernamentales encargadas de administrar y controlar las migraciones internacionales se reestructuraron y reorganizaron respondiendo a esa orientación (Caballeros, 2009). La construcción de muros, pero también las ordenanzas sobre políticas migratorias crecientemente restrictivas al ingreso y movilidad de las personas a través de las fronteras internacionales, han afectado las condiciones de esa movilidad y los derechos humanos de las personas migrantes. Esas políticas, que por lo general son instauradas por los gobiernos centrales de los estados nacionales, han perturbado también la dinámica de movimiento de las poblaciones que habitan los territorios fronterizos y, en consecuencia, la vida cotidiana y las relaciones transfronterizas establecidas en los ámbitos locales.

El discurso contemporáneo sobre la seguridad nacional y el combate al terrorismo internacional (y al tráfico de estupefacientes,

armas y personas), además de suscitar crecientes restricciones a la movilidad humana a través de las fronteras internacionales, han derivado en la justificación de una *externalización* de las fronteras hacia espacios donde se presume sería posible identificar y contener el ingreso de sujetos indeseables, incluyendo en la misma categoría extrema a terroristas, delincuentes, miembros del crimen organizado y migrantes irregulares. En este siglo XXI, los nuevos países de inmigración o tránsito migratorio, al igual que los países tradicionalmente receptores y expulsores de migrantes, afrontan desafíos inadvertidos, pues sus estructuras gubernamentales y sus sociedades parecen no estar preparadas (y a veces tampoco dispuestas) para encarar, atender o manejar los actuales procesos de movilidad humana. Como anota un reconocido estudioso de las políticas migratorias: «Las migraciones pasaron de ser un proceso positivo y deseable a ser visualizadas cada vez más como un ‘problema’, y está ya entrando en la categoría de ‘conflicto político-social’» (Mármora, 2002: 40).

Los trabajos incluidos en este volumen analizan las manifestaciones actuales de la movilidad humana, especialmente por motivos laborales, en territorios fronterizos de países ubicados en cuatro continentes, enfocándose en las crecientes restricciones impuestas al ingreso y circulación de personas a través de distintas geografías internacionales. El volumen inicia con la aportación de Jeroen Doornik, quien subraya la creciente preocupación gubernamental en torno a la migración internacional en distintas regiones del planeta y las políticas que favorecen o limitan selectivamente la recepción de inmigrantes, la preferencia por inmigrantes temporales para cubrir la demanda de los mercados laborales nacionales y el establecimiento de controles migratorios para excluir el ingreso de los inmigrantes no deseados. Esos controles pueden ser externos o internos. Entre los primeros, además de los controles fronterizos, los pasaportes y visados (tecnológicamente más sofisticados), los mecanismos de «control remoto» se han extendido tanto a la esfera privada como a países de tránsito. Los controles internos en primera instancia están orientados al mercado de trabajo y se materializan en permisos de trabajo y de residencia, pero pueden extenderse para limitar el acceso a los servicios básicos proporcionados por los estados de bienestar a los inmigrantes no autorizados, así como hacia ámbitos privados de las relaciones sociales tendentes a la formación de fa-

milias (matrimonios entre nativos e inmigrantes) o la reunificación familiar (limitaciones al ingreso de nuevos migrantes, edad máxima de los hijos para reunirse con sus padres). A los controles externos e internos se suma un nuevo mecanismo: los centros de detención temporal de extranjeros, que el autor denomina «controles entre dos mundos». Las medidas extremas de criminalización al ingreso, estancia o permanencia no autorizados no han desalentado la migración internacional pero han trastornado situaciones que intentaban combatir, como el contrabando y tráfico de personas.

Fabio Baggio, al igual que Doornik, destaca la relevancia que en años recientes ha adquirido la migración a través de las fronteras nacionales como tema de debate en el ámbito internacional.¹ Baggio identifica tres clases de fronteras que afrontan los migrantes internacionales en sus desplazamientos y en los procesos posteriores de llegada y asentamiento en los países de destino. Las *fronteras nacionales*, a la par que delimitan los territorios de la soberanía de los estados, establecen las condiciones de admisión como derecho para los nacionales y como concesión para los extranjeros. Los actuales parámetros de seguridad nacional han justificado la inversión de cuantiosos recursos y sofisticada tecnología en controles fronterizos y de inmigración que, sin embargo, no han sido efectivos para evitar la migración no autorizada. Pero aun si se ingresa de manera autorizada, las relaciones que establecen los nacionales con los extranjeros con suma frecuencia están orientadas por prejuicios, pautas de comportamiento y actitudes discriminatorias y otras acciones sociales y culturales que construyen *fronteras internalizadas*

1. La integración, a finales de 2003, de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales, que durante 18 meses desarrolló un acucioso trabajo de investigación y consulta, disertando, entre otros temas, sobre la soberanía de los estados, la seguridad humana y la administración (o gobernanza) de la migración internacional; el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo celebrado en septiembre de 2006 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el que los países miembros analizaron las consecuencias de la migración internacional a nivel mundial; los recientes Foros Globales sobre Migración y Desarrollo celebrados en Bélgica en 2007, en Filipinas en 2008, en Grecia en 2009 y en México en 2010, y el *Informe sobre Desarrollo Humano 2009* titulado «Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos», son expresiones de esa preocupación internacional por el tema.

y mantienen a los inmigrantes excluidos de ciertos espacios de la vida social, con acceso restringido a derechos laborales, adquisición de ciudadanía y nacionalidad y otros derechos sociales y políticos. Las *fronteras externalizadas* han expandido la instrumentación de políticas restrictivas a la movilidad humana hacia países de tránsito y aun a los países de origen, no sólo influyendo en sus legislaciones y políticas migratorias, sino estableciendo controles reales en sus territorios, como los cinturones de seguridad creados hacia el sur y este de la Unión Europea y entre América del Norte y el resto del continente americano.

El análisis de Ana María López Sala y Valeriano Esteban Sánchez sobre la frontera mediterránea suroeste que separa y une a Europa y África; el de Stefan Alscher, en que analiza la nueva condición de Polonia como frontera este europea a partir de su ingreso en la Unión Europea; el puente y corredor migratorio entre Asia, África y Europa ubicado en Turquía y analizado por Ahmet İçduygu y Deniz Sert, y finalmente el trabajo de María Eugenia Anguiano sobre las fronteras norte y sur de México y la posición de este país como corredor migratorio y frontera vertical hacia Estados Unidos: todos ellos detallan cómo se han ido externalizando y conformando nuevas y extensas fronteras regionales en la Unión Europea y América del Norte.

En su estudio sobre la política de control migratorio en la frontera marítima del suroeste de la Unión Europea, Ana María López Sala y Valeriano Esteban Sánchez destacan tres rasgos recientes de la gestión concertada entre países y niveles de gobierno, externalización, desterritorialización y cooperación, y analizan los mecanismos asociados al control de los flujos migratorios y de la inmigración irregular en los países de origen, tránsito y destino, que se concretan en instrumentos de *disuasión informativa*, *disuasión coercitiva* y *represión disuasiva*, y que son aplicados con distinto énfasis e intensidad en España, Italia y Malta, en tanto estos tres países y sus territorios insulares son considerados puertas de entrada y barreras hacia el continente europeo. Con esta propuesta analítica, los autores detallan la arquitectura política del control migratorio en España y Malta en años recientes, encontrando que mientras España ha practicado la disuasión coercitiva como instrumento determinante en el control de flujos migratorios, particularmente

de aquellos irregulares procedentes de África, Malta ha empleado la represión disuasiva, estrategia que está ganando terreno en las prácticas de política migratoria española e italiana.

Stefan Alscher refiere en su trabajo el complejo proceso de conformación de la frontera este de la Unión Europea (UE), asociado en primera instancia a la desintegración de la Unión Soviética y su evolución posterior con la incorporación de los nuevos países miembros ubicados en esa región. Los países este-europeos que aspiran a ingresar a la UE deben reformar su política migratoria y la gestión del control y resguardo fronterizos para adaptarlos a los estándares y normas comunes en la materia establecidas en los tratados de la UE. De la frontera oriental terrestre de la UE, que se extiende a lo largo de 6.000 kilómetros y comprende diez estados miembros y cinco países vecinos, Alscher desarrolla su análisis sobre la frontera de Polonia con Ucrania, Rusia y Bielorrusia, «la sección más larga de la frontera oriental del Schengen», región sumamente activa por las relaciones transfronterizas de sus poblaciones y prioritaria como receptora de financiamiento del Fondo para las Fronteras Externas instaurado por la Comisión Europea en 2007, cuyos recursos le permitirán modernizar sus agencias de vigilancia fronteriza. El ingreso de Polonia a la UE el primer día de 2008 ha modificado su posición como frontera externa y su función como país de control del tránsito de migrantes, especialmente no autorizados, en principio entre el oriente y el occidente europeos, pero también de flujos procedentes de Asia.

El caso de Turquía, con 8.333 kilómetros de frontera costera y 2.949 kilómetros de frontera terrestre con ocho países y 117 puertas de entrada al país, conforma un complejo territorio fronterizo y de tránsito migratorio cuya posición geográfica lo ubica como puente y corredor migratorio entre Europa, África y Asia. Ahmet İçduygu y Deniz Sert analizan cómo las negociaciones de ese país para acceder a la UE han determinado que las autoridades migratorias turcas desarrollen acciones muy concretas para garantizar el control de sus fronteras, frente a la perspectiva de la UE de que la migración irregular en tránsito por terceros países puede derivar en un caótico sistema migratorio. Los autores sostienen que tanto los diseñadores de políticas como los migrantes en tránsito por territorio turco perciben un doble ambiente de incertidumbre e inseguridad, pero

desde diferentes perspectivas. Para las autoridades, la inseguridad de la inmigración irregular y en tránsito es considerada un asunto de seguridad nacional, mientras que los migrantes en tránsito, los inmigrantes irregulares y los solicitantes de asilo, a la par que sufren las dificultades que conllevan los desplazamientos, afrontan un futuro bastante incierto.

El trabajo de Anguiano postula que México se ha convertido en una extensa *frontera vertical* para los inmigrantes extranjeros que transitan por su territorio con destino a los Estados Unidos y Canadá, y aun para los propios migrantes mexicanos. El acentuado resguardo fronterizo estadounidense establecido desde 1993 en su frontera con México se ha extendido a la frontera sur mexicana a partir del acuerdo trilateral firmado por Estados Unidos, Canadá y México (Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte), cuya finalidad es instaurar estrategias compartidas de defensa y seguridad fronteriza. El notorio incremento en las cifras de detenciones y expulsiones de extranjeros registradas en años recientes por las autoridades mexicanas, a la vez que permite apreciar su posición como territorio de tránsito migratorio y justificar el marco normativo para el establecimiento de controles a todo lo largo y ancho del país, es la expresión de políticas migratorias crecientemente restrictivas a la movilidad regional, que reflejan la *externalización* de la frontera de América del Norte hacia el sur de México.

La separación establecida por los límites de los estados nación no impide que sus territorios colindantes habitados se configuren en entidades transfronterizas. Los capítulos escritos por Abelardo Morales, Susana María Sassone y Geneviève Cortes y Blanca Garcés Mascareñas analizan esos espacios regionales binacionales en los territorios fronterizos de Costa Rica y Nicaragua, Argentina y Bolivia y el archipiélago malasio. Por su parte, Tara Polzer y Jacob Akoko Akech estudian el gobierno local en áreas rurales fronterizas de Sudáfrica y Kenia como un ámbito de negociación y acción que posee dinámicas propias que lo distinguen del gobierno nacional.

En Centroamérica, el territorio fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua es considerado por Abelardo Morales «un espacio binacional» conformado por tres ejes «reconocidos a partir de centros urbanos de diferente jerarquía y tamaño». Esos espacios son áreas de contacto, cruce e integración en los que la frontera funciona

como límite, zona económica y cultural y espacio transversal y, a la vez, son territorios de separación política y contención migratoria. En consecuencia, la frontera no tiene una dimensión unitaria, sino que está conformada por realidades y significados múltiples que la configuran como una entidad en donde la cotidianidad de la vida transfronteriza, que desborda los límites geográficos internacionales, está supeditada a relaciones de poder en diferentes ámbitos y escalas: «entre el capital y el trabajo, entre las localidades y los centros de decisión política y económica en cada país, entre los estados nacionales colindantes, y entre estos y otros centros de poder». Como hipótesis, Morales postula que este tipo de regiones binacionales están orientadas al establecimiento de *clústeres transfronterizos* «por ser espacios de aglomeración de actividades económicas que cruzan o integran territorios transfronterizos, que marcan la colindancia de mercados y sistemas políticos con características distintas, lo cual los diferencia y los hace complementarios en el plano supraestatal», particularmente por la disponibilidad de flujos migratorios de trabajadores baratos, en este caso de nicaragüenses empleados en Costa Rica.

En su análisis sobre la frontera entre Bolivia y Argentina, Sassone y Cortes examinan la frontera «como límite y espacio de control político, como lugar material de cruce y como objeto de representaciones ligadas a las prácticas y experiencias propias» de los migrantes. Las estrategias desplegadas por los migrantes bolivianos para *pasar y vivir la frontera* argentina son identificadas y caracterizadas a partir los relatos de sus vivencias. Similar a lo que acontece en otras fronteras, los migrantes bolivianos que pretenden ingresar a Argentina requieren desarrollar habilidades de invisibilidad y aprender códigos de conducta que les permitan atenuar su condición de vulnerabilidad. A la par, los agentes informales que apoyan el cruce clandestino han desarrollado ingeniosas prácticas evadiendo a la autoridad (o con su complicidad) y agregando un elemento más a la vulnerabilidad social de los migrantes. Las autoras concluyen que los controles fronterizos y las políticas migratorias crecientemente restrictivas al movimiento de las personas «encuentra como respuesta la flexibilidad circulatoria de hombres, mujeres y hasta niños que buscan en otras tierras, otras sociedades, el logro de sus anhelos».

En el caso de Malasia, Garcés Mascareñas señala que la frontera, además de límite geográfico, conforma espacios sociales, políticos y

simbólicos de diferenciación entre nativos y extranjeros. Al igual que ocurre en otras fronteras, antes de la demarcación contemporánea de los estados nacionales, las poblaciones de los territorios colindantes circulaban ampliamente a través de ellos. La demarcación física de los territorios y la visibilidad que adquieren los inmigrantes percibidos como «competidores» en los mercados laborales y «amenaza» para los programas sociales de redistribución económica ocasionan, en primera instancia, la regulación gubernamental del sistema de contratación de trabajadores extranjeros no inmigrantes, estableciendo los *confines de la legalidad*, que marcan los límites de su (in)movilidad física, laboral y social, y perfilan a la par los *confines de la ilegalidad*, que requieren vigilancia y contención. De esta forma, los trabajadores extranjeros no inmigrantes son excluidos aun estando físicamente dentro del territorio y de los mercados laborales. Entre sus conclusiones, la autora subraya: «el milagro malasio no se entiende sin el trabajo *confinado* de los inmigrantes regulares e irregulares», conclusión válida para otros países receptores de trabajadores extranjeros e inmigrantes.

Polzer y Akoko Akech analizan cómo el gobierno local en áreas rurales fronterizas deviene un ámbito de negociación y, a la vez, un espacio de controversia entre el Estado y sus funcionarios centrales y locales, dadas las discrepancias suscitadas para definir los confines espaciales de su intervención y la distribución de recursos públicos. Los autores destacan que Sudáfrica y Kenia, como líderes regionales en el sur y este de África, «han tenido que responder a tensiones y desafíos nacionales y regionales similares en el manejo de la movilidad en sus áreas fronterizas». Las áreas fronterizas de los territorios rurales abordados en su estudio son espacios «relativamente abiertos, pacíficos y orientados hacia la integración regional», importantes zonas de cruce fronterizo, con comunidades étnicas transfronterizas y desiguales niveles de desarrollo económico y social que motivan la movilidad transfronteriza de sus poblaciones. La línea fronteriza como contorno que delimita la soberanía nacional es un espacio de intervención propio del gobierno central; sin embargo, las autoridades municipales son las responsables locales de los territorios fronterizos y de la provisión de servicios para sus habitantes. En consecuencia, el control de la línea fronteriza y la administración de la zona fronteriza entran

en conflicto. Adicionalmente, como anotan los autores, «las actividades económicas y sociales de la población del área fronteriza, que incluyen los flujos comerciales, los servicios de salud pública y las necesidades de infraestructura, con frecuencia trascienden esas fronteras y las medidas institucionales disponibles para apoyar o servir el proceso».

Quién mejor para ultimar los capítulos del libro que el relator especial de Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas migrantes. En su aportación, Jorge A. Bustamante analiza la vulnerabilidad social de los migrantes en tanto sujetos de derechos humanos y laborales. La definición de *vulnerabilidad* como una construcción social que expresa la extrema carencia de poder impuesta a una persona por su condición de inmigrante o extranjero, en primera instancia se materializa de manera estructural y normativa en el derecho soberano de los estados para establecer diferencias y desigualdades entre nacionales y extranjeros, pero se extiende y reproduce como un elemento del bagaje cultural asociado a procesos de socialización y a las prácticas cotidianas que envuelven las relaciones sociales entre inmigrantes y nacionales, perpetuando su vulnerabilidad estructural y cultural. En sus conclusiones el autor anota: «El crecimiento de la inmigración irregular en el mundo está clamando por nuevas estrategias que hagan posible que las migraciones internacionales sean compatibles con el principio de legalidad y de Estado de derecho, sin el cual se pierde la racionalidad de los mercados y de la convivencia internacional». Confiamos en que los trabajos incluidos en este libro sirvan de insumo para el diseño de esas nuevas estrategias.

Referencias bibliográficas

- CABALLEROS, Á. (2009), «Migración y seguridad: una relación perversa», en *La Jornada Morelos*, Correo del Sur, 1 de noviembre, pp. 2-4.
- COMISIÓN MUNDIAL SOBRE MIGRACIONES INTERNACIONALES, <<http://www.gcim.org/es/>>
- GLOBAL FORUM ON MIGRATION AND DEVELOPMENT, <<http://www.gfmd-fmmd.org/>>
- INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2009. Superando Ba-

rreras: movilidad y desarrollo humanos, <[http://hdr. undp. org/es/](http://hdr.undp.org/es/)>.

MÁRMORA, L. (2002), *Las políticas de migraciones internacionales*, OIM-Paidós, Argentina.