

IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo

Crisis global y estrategias migratorias:

hacia la redefinición de
las políticas de movilidad

18,19 y 20 de mayo de 2011 - FLACSO - Quito, Ecuador



**IV CONGRESO DE LA RED INTERNACIONAL DE MIGRACIÓN Y DESARROLLO
FLACSO, ECUADOR. MAYO 18-20, 2011**

**CRISIS GLOBAL Y ESTRATEGIAS MIGRATORIAS:
Hacia la redefinición de las políticas de movilidad**

**De las fronteras nacionales a las fronteras regionales:
Acciones y políticas de contención migratoria en tres países de tránsito.**

**María Eugenia Anguiano Téllez
El Colegio de la Frontera Norte – México
anguiano@colef.**

**De las fronteras nacionales hacia las fronteras regionales.
Acciones y políticas de contención en tres países de tránsito migratorio.**

**María Eugenia Anguiano Téllez
El Colegio de la Frontera Norte**

Introducción

Resulta un lugar común afirmar que durante los últimos treinta años, las migraciones internacionales han experimentado un renovado y acelerado incremento¹, particularmente los flujos de personas que se dirigen hacia naciones y regiones que demandan trabajadores tanto de escasa calificación como de alta especialización. Las migraciones laborales de finales del siglo XX y principios del XXI, a la par que han sido incentivadas y reorientadas por las transformaciones en la localización sectorial y regional de los capitales y las inversiones, se han acelerado con la innovación y abaratamiento de las comunicaciones y los transportes que facilitan los desplazamientos de las personas.²

A pesar de ello, la gestión contemporánea de la movilidad humana a través de las fronteras manifiesta una exaltada orientación de seguridad nacional, con mayor énfasis después de Septiembre 11 de 2001. Las políticas migratorias crecientemente restrictivas al ingreso de las personas a través de las fronteras internacionales, que incluso han derivado en la construcción de nuevos obstáculos físicos (muros y bardas o vallas), no sólo han afectado las condiciones habituales en que ocurría esa movilidad, sino que alteraron la dinámica de movimiento de las poblaciones que residen en los territorios limítrofes fronterizos y las relaciones transfronterizas establecidas en los ámbitos locales.

¹ En el año 2000, se estimó que el número de personas que vivían en un país distinto al de nacimiento ascendía a 175 millones de personas (Zuñiga 2004), cifra que en el año 2010 ascendió a 214 millones de personas (PNUD 2009). Entre 1960 y 1970, el ritmo de crecimiento anual de los migrantes internacionales fue de 0.7%; en contraste, entre 1980 y 1990 fue de 4.3% y entre 1990 y 2000 fue de 1.3%. (Zuñiga 2004).

² “En términos reales, el precio de una llamada telefónica de tres minutos de Australia al Reino Unido disminuyó de unos US\$350 en 1926 a US\$0.65 en 2000, y con la llegada de la telefonía vía Internet, el costo ahora es igual a cero.” (PNUD 2009: 37).

El objetivo de esta ponencia es dar cuenta de las recientes políticas de carácter restrictivo en países de tránsito migratorio, que han derivado en estrategias, acciones y operativos de control migratorio y vigilancia fronteriza que convierten a los territorios nacionales en fronteras regionales en la Unión Europea y América del Norte. En el texto se recuperan los hallazgos tres trabajos contenidos en el libro *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*, en los que se analizan los casos de Polonia, Turquía y México en su posición como países de tránsito migratorio.

La preocupación actual por la movilidad internacional

La incorporación reciente y masiva de amplios territorios y sus poblaciones a la economía global (China y Europa del Este, por mencionar dos casos emblemáticos), los procesos de integración económica regional en distintos niveles y geografías del planeta (Unión Europea, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, MERCOSUR, Comunidades Económicas Regionales de África), así como las transformaciones ocasionadas por las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en un espacio económico mundial cada vez más interconectado, a la par que han modificado la estructura y localización de los mercados laborales, han ampliado considerablemente los horizontes de la movilidad humana.

En contraste con el intenso y fluido dinamismo de mercancías, capitales, servicios e ideas que traspasan fronteras y circulan por todo el planeta, 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, ha derivado en la justificación de una *extensión* de las fronteras nacionales hacia espacios regionales, en territorios donde se presume sería posible identificar y contener el ingreso de sujetos indeseables, incluyendo en la misma categoría a terroristas, delincuentes, miembros del crimen organizado y migrantes irregulares.

Como ha señalado Lelio Mármora: “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). Por su parte, otro autor señala:

En los últimos años se ha generalizado la preocupación sobre la movilidad internacional de la población. Si bien no se trata de un asunto nuevo, reúne ahora numerosas características que le confieren inusitada relevancia, y no resulta extemporáneo que en la última década del siglo XX se haya construido la figura de la *era de la migración*. Las razones para situarlo como un hecho de creciente interés parecen estar en la sensibilidad que despierta en los gobiernos, los agentes económicos, las sociedades civiles, las organizaciones internacionales y los propios actores migrantes. La extensión de su investigación parece estar basada en la impresión compartida de que el escenario histórico de inicio del siglo XXI está constituido por un conjunto de factores activadores de las propensiones migratorias”. (Martínez Pizarro 2000: 7)

En las recientes dos décadas, la formulación de políticas migratorias y el manejo y control de la migración internacional han experimentado un progresivo viraje hacia un enfoque de seguridad nacional, estrechamente vinculado con el control y militarización de las fronteras y la construcción de muros en las líneas divisorias internacionales. Este viraje, 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 con sofisticadas tecnologías. En diversos países receptores de inmigrantes y en nuevos territorios de tránsito migratorio, las ordenanzas sobre políticas migratorias, crecientemente vinculadas a acuerdos regionales, han involucrado la reorganización y reestructuración de las instancias gubernamentales encargadas de administrar y controlar las migraciones internacionales, respondiendo precisamente a esa orientación de seguridad nacional (Caballeros, 2009).

En consecuencia, en los albores del siglo XXI, los nuevos países de emigración, inmigración y/o tránsito migratorio, al igual que los países tradicionalmente receptores y expulsores de migrantes, enfrentan 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 intensa y extensa movilidad humana. Tres países que enfrentan retos muy complejos por su condición como naciones de emigración tradicional, pero sobre todo como países de tránsito migratorio son Polonia, Turquía y México, cuyos casos referimos a continuación.

Polonia: la frontera este de la Unión Europea

Stefan Alscher (2010), cuyos hallazgos referimos en esta sección, resume 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 posteriormente a la incorporación de 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. Con el ingreso de Polonia a la UE a partir del 1º de enero de 2008, su situación geográfica lo ubicó como *frontera externa regional* en tanto país de tránsito de migrantes entre el oriente y el occidente europeos, aunque también de flujos procedentes de Asia, especialmente aquellos no autorizados, irregulares o indocumentados.

Del conjunto de la frontera oriental terrestre de la UE, que se extiende a lo largo de 6,000 kilómetros y comprende 10 estados miembros y cinco países vecinos (véase Mapa 1), Alscher desarrolla su análisis sobre la vecindad 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 Exteriores (*External Borders Fund*, instaurado por la Comisión Europea en 2007), cuyos recursos fueron destinados a “modernizar las agencias de vigilancia fronteriza e instalar tecnologías modernas en la línea fronteriza oriental” de la UE, que en el caso de Polonia se extiende a lo largo de 1,500 kilómetros.

Con esos recursos, Polonia instaló modernas estaciones de supervisión fronteriza que sirven de base logística para sus guardias fronterizos (Straż Graniczna, SG) cuyo número se incrementó de 7,500 en el año 2004 a 10 mil a finales de 2007. Desde 1997, Polonia adaptó su ley de extranjería, reformada en 2001 y 2003, para regular el ingreso y la estancia en el país y evitar la migración indocumentada. En concreto, se ampliaron los poderes de control de las autoridades policíacas, se facilitaron los procedimientos de deportación, se aprobó una lista de países de origen seguros y de terceros países y se establecieron sanciones dirigidas a quienes transportaran migrantes indocumentados. Desde 1998, se establecieron nuevas regulaciones para la entrada de ciudadanos rusos y bielorrusos, y desde 1996 se realizan redadas e inspecciones de trabajo que han afectado especialmente a personas provenientes de Rumanía. En 2003, un programa de legalización permitió la regularización de 3,512 extranjeros irregulares procedentes de 62 países, en su mayoría procedentes de Armenia (45.3%) y Vietnam (39.2%), y se introdujo el requisito de visado para los ciudadanos de los estados vecinos al este. Sin embargo, el régimen de visado ha sido diferencial, pues Ucrania es el socio más importante de Polonia en el este. Desde 2006, otra regulación permitió a granjeros polacos emplear trabajadores temporales de Bielorrusia, Ucrania y Rusia por no más de tres meses.

Como ocurre en muchas otras fronteras activas del mundo, el reforzamiento de la frontera oriental polaca ha afectado las relaciones transfronterizas de sus habitantes y con sus vecinos rusos, bielorrusos y ucranianos. Alscher muestra que el tráfico fronterizo disminuyó en más de 40% en la frontera polaca con Rusia y Bielorrusia y 25% con Ucrania entre 2007 y 2008, y cita a un crítico del reforzamiento fronterizo entre Polonia y Ucrania, en un texto que reproducimos por su claridad y contundencia:

“seis millones y medio de personas solían cruzar la frontera en ambas direcciones cada año. En la actualidad, los vínculos se han roto. Esta frontera es como un nuevo muro de Berlín [...] Los europeos pertenecen ahora a una clase superior y pueden viajar a donde deseen. Mientras tanto, nos hemos convertido en ciudadanos de segunda clase y no podemos visitar a nuestros vecinos” (Citado por Alscher, p. 124)

De igual forma, como suele ocurrir cuando se refuerzan los controles fronterizos en puntos y secciones específicos, los ingresos irregulares se trasladan hacia otros espacios territoriales, estableciendo a la par nuevas rutas migratorias, en este caso, hacia la frontera eslovaco-ucraniana. Como afirma el propio Alscher: “Las redes de organizaciones de contrabando de migrantes están bien preparadas y son altamente flexibles, reaccionando a cualquier tipo de cambio en las políticas a lo largo de la línea fronteriza y más allá” (p. 132).

Veamos ahora el proceso en otro recodo fronterizo de la Unión Europea: Turquía

Turquía: el corredor entre África, Asia y Europa

Con 8,333 kilómetros de frontera costera y 2,949 kilómetros de frontera terrestre con ocho países (Bulgaria, Grecia, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Irán, Iraq y Siria), Turquía tiene 117 puertas de ingreso al país: 49 por mar, 41 por aire, 20 por tierra y 7 por ferrocarril. Su complejo territorio fronterizo y su localización geográfica entre tres continentes, ubican al país como un puente y corredor migratorio entre Europa, África y Asia. En su trabajo incluido en el libro *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*, Ahmet İçduygu y Deniz Sert (2010) analizan cómo las negociaciones de Turquía para acceder a la UE han determinado que las autoridades migratorias turcas desarrollen acciones muy concretas para garantizar el control de sus fronteras, y en consecuencia de las fronteras exteriores de la UE. A continuación referimos los hallazgos de su trabajo.

İçduygu y Sert señalan dos postulados básicos que se guían las acciones de las autoridades turcas en materia de control de fronteras: la protección de las fronteras es un asunto de seguridad nacional y quienes cruzan las fronteras de manera ilícita violan la ley del Estado. Adicionalmente, en la agenda europea la atención prestada a la migración en tránsito como factor potencial de inseguridad e incertidumbre (especialmente después de los atentados de S-11, 2001, marzo 11 de 2003 en Madrid y julio 7 de 2005 en Londres) derivó en la idea de evitar un sistema migratorio caótico. Por ello, al igual que en el caso de

Polonia, las negociaciones para acceder a la UE han implicado para Turquía no sólo destinar recursos materiales y humanos para administrar y controlar los flujos migratorios que traspasan sus fronteras, sino también adecuar sus normas en materia de migración y poner en práctica nuevas medidas legales, así como desarrollar colaboraciones internacionales para contrarrestar la migración irregular.

En consecuencia, a la par que se establecieron controles más rigurosos en sus fronteras y puestos de entrada, en materia legislativa, en 2002 el Código Penal turco introdujo nuevas cláusulas para definir como crimen el contrabando y tráfico de personas, estableciendo castigos de tres a ocho años de cárcel, que se incrementan en casos de crimen organizado. En el ámbito laboral, la Ley sobre Permisos de Trabajo para Extranjeros vigente desde 2003 además de intentar una mejor administración del empleo de extranjeros, pretende ejercer mayor control sobre la inmigración irregular y evitar su empleo en la economía informal. En el plano internacional se realizaron múltiples acciones. En 2003, Turquía reconoció la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y su Protocolo Adicional contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. En 2004, se convirtió en miembro pleno de la OIM y en 2006 asumió la presidencia del Proceso de Budapest que propone evitar la migración irregular y desarrollar mecanismos sostenibles en la administración de la migración. Turquía ha firmado acuerdos de readmisión con Siria, Kirguistán, Rumanía, Ucrania y Grecia, países de origen de grandes grupos de migrantes irregulares, pues la UE considera que el territorio turco es utilizado por ellos como área de tránsito hacia su destino final en algún país de la UE.

Entre las conclusiones de İçduygu y Sert queremos destacar la siguiente, con la finalidad de enfatizar la transformación de las fronteras nacionales en fronteras regionales: “Desde el lado turco... hay un sentimiento de que las políticas y las prácticas de la UE en la gestión de la migración trasladan la carga del control de la migración a los países de la periferia, como Turquía, y los convierten en una zona que sirva como amortiguador entre el “centro” europeo de atracción de inmigrantes y las regiones periféricas productoras de emigrantes”. (p. 156).

El caso de México también es ilustrativo de este proceso de *extensión regional* del control fronterizo que convierte a los países periféricos, más que en amortiguadores, en vastos y nuevos obstáculos para la movilidad humana.

México: la extensa frontera regional rumbo al “sueño americano”

En los últimos treinta años, la frontera sur de México mostró una intensificación de los desplazamientos de trabajadores centroamericanos (mayoritariamente procedentes de Guatemala y en menores proporciones de Honduras y el Salvador), así como del flujo de migrantes que se internan por esa frontera en tránsito hacia los Estados Unidos. La condición crecientemente visible de México como país de intenso tránsito migratorio y vía de ingreso de la migración indocumentada hacia los Estados Unidos, también ha dado notoriedad a las acciones y operativos establecidos por las autoridades mexicanas para controlar la movilidad de los migrantes en tránsito y contener los flujos de personas que se internan en el país sin autorización.

En primer término y como resultado de S-11/2001, el gobierno estadounidense propuso a sus vecinos al norte y sur, Canadá y México, establecer un perímetro de seguridad para América del Norte, firmando un acuerdo con el compromiso de combatir el tráfico no autorizado de nacionales de terceros países. En 2005, la colaboración trilateral derivó en la firma del acuerdo conocido como *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, cuyo objetivo general fue instrumentar estrategias comunes de seguridad fronteriza y defensa. *ASPAN* consideró que el enfoque en materia de seguridad debía ser común a los tres países para proteger a la región contra amenazas internas y externas, hacer eficiente el tránsito seguro de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas y lograr metas específicas estableciendo acciones programadas para alcanzarlas. De esta forma, la noción de frontera se extendió de los límites nacionales a los de la región de América del Norte, “trasladándose poco a poco al sur de México” e implicó “mayor coordinación en materia de migración” entre los tres países (Artola 2005 y 2006, Benítez y Rodríguez 2006).

Entre los años 2001 y 2003, en sus fronteras con Guatemala y Belice, México implementó el *Plan Frontera Sur* con la finalidad de controlar los flujos de migrantes, estupefacientes y armas, destinando recursos para modernizar los puntos de control fronterizo y perfeccionar la identificación, detención y repatriación de migrantes centroamericanos y de otras nacionalidades que ingresaran en forma irregular. El *Plan* incluyó establecer dos cinturones de inspección y control migratorio en el sur de México. En 2004, se estableció el *Sistema Integral de Operación Migratoria* a cargo del Instituto Nacional de Migración, que consiste en un moderno sistema computarizado de control de ingresos y flujos, repatriaciones, permisos de residencia, obtención de nacionalidad y trámites migratorios. En 2005, se dio a conocer la *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*, que entre sus líneas estratégicas incluyó salvaguardar la seguridad fronteriza a través del reforzamiento del control migratorio; para ello desarrolló operativos de verificación migratoria en la zona sur del país, programas de visitas aleatorias a centros de trabajo y controles migratorios en las rutas más utilizadas por los indocumentados. Consistente con esta propuesta, con apoyo de destacamentos militares y policíacos, en 2006 se habían establecido 25 retenes de carretera y 21 controles del Instituto Nacional de Migración entre la frontera sur de México y la capital del país, así como 52 estaciones migratorias a lo largo y ancho del país (Artola 2006, Casillas 2006).

El incremento y diversificación de las acciones, medidas y operativos de contención migratoria en territorio mexicano alteraron los itinerarios y rutas de movilidad de los migrantes y han obstaculizado su tránsito por México hacia América del Norte. Más grave aún, asociar la migración internacional con políticas de seguridad –e incluso criminalizar los desplazamientos migratorios– permite justificar la intervención de las autoridades policíacas y militares, incrementando la vulnerabilidad y riesgos para las personas migrantes. La Ley de Migración recientemente aprobada en México permitiría a las corporaciones policíacas, entre ellos a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, llevar a cabo acciones de control y verificación migratoria, en abierta violación a los derechos humanos de las personas y las garantías constitucionales. Adicionalmente, la creación de una Policía Fronteriza, contenida en esa Ley, representaría una embestida adicional a la criminalización de los migrantes y su movilidad por territorio mexicano.

Si los migrantes que transitan por México logran recorrer los miles de kilómetros de distancia que separan sus fronteras sur y norte, eludiendo a las autoridades mexicanas y sorteando al crimen organizado (que en años recientes ha secuestrado y ejecutado a cientos de migrantes), aún deberán afrontar el resguardo fronterizo estadounidense que de igual manera se ha endurecido progresivamente desde 1993.

Reflexiones finales

Polonia, Turquía y México comparten un enfoque que ha puesto énfasis en la seguridad regional como principio rector de sus acciones de gestión y control de la movilidad humana a través de sus fronteras y en tránsito por sus territorios; los dos primeros apremiados por su ingreso a la UE, el tercero por las exigencias planteadas en su relación asimétrica con sus vecinos del Norte, particularmente por Estados Unidos.

Las disposiciones y acciones en materia de control migratorio en esos tres países, a la par que han ocasionado la modificación de sus legislaciones y la creación de novedosos contingentes de guardias migratorios y entidades policíacas encargadas de contener los flujos de personas no autorizadas, han modificado la relación con los países adyacentes y la dinámica de sus poblaciones fronterizas. Sin embargo, no han logrado impedir que cientos de miles de personas se desplacen en busca de mejores oportunidades hacia aquellos países que demandan su trabajo; en su mayoría se trata de trabajadores considerados poco calificados, y en consecuencia precariamente remunerados, aunque imprescindibles para aquellas economías, especialmente en la agricultura, la construcción y los servicios.

La preocupación por la seguridad nacional y regional no debería soslayar que las profundas asimetrías económicas y estructurales no pueden ser atendidas con políticas de carácter policiaco destinadas al control fronterizo y a la contención de los flujos migratorios de carácter laboral, pero podían ser subsanadas con políticas de desarrollo más humanas e incluyentes, como sucedió con los países de la Europa del Sur en la última década del siglo XX.

Bibliografía

ALSCHER, S. (2010), “Migración indocumentada y control fronterizo en Europa Central y del Este. El Caso de Polonia”, en *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*. Barcelona, Icaria editorial y Fundación CIDOB, pp. 103-138.

ANGUIANO Téllez, M.E. (2009), “The Migrations between Mexico and the United States: the History and the Future”. *Revue Pro Asile. France terre d’asile*, n. 18, enero, pp. 50-52.

ANGUIANO Téllez, M.E y A.M. López Sala, editoras (2010), *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*. Barcelona, Icaria editorial y Fundación CIDOB.

ARTOLA, J. (2006), “México y sus fronteras: migración y seguridad”, en Miranda Videgaray, C. et al. (coords.), en *Los nuevos rostros de la migración en el mundo*, OIM-INM-Gobierno de Chiapas, México, pp. 99-112

----- (2005), “Debate actual sobre migración y seguridad”, *Migración y Desarrollo*, año 3, n.5, pp. 136-150.

BENÍTEZ Manaut, R. y Rodríguez Ulloa, C. (2006) “Seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la ASPAN”, *Frontera Norte*, Vol. 18, n. 35, enero-junio, pp. 7-28.

CABALLEROS, A. (2009), “Migración y seguridad: una relación perversa” en *Suplemento Correo del Sur. La Jornada Morelos*, Domingo 1 de noviembre 2009, pp. 2-4.

CASILLAS, R. (2006), *Una vida discreta, fugaz y anónima: los centroamericanos transmigrantes en México*, SEGOB-Conacyt, México, DE: http://www.insyde.org.mx/IMG/pdf_RodolfoCasillasUnavidadiscretafugazyanonima.pdf

İÇDUYGU A. y D. Sert (2010), “Cruces fronterizos en tránsito por Turquía: un ambiente de incertidumbre e inseguridad”, en Anguiano y López Sala (editoras), *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*. Barcelona, Icaria editorial y Fundación CIDOB, pp. 139-159.

LANGENHOVE, Luk Van (2010), *The Ascent of Regionalism and the Future of the World Order*, United Nations University Institute, Comparative Regional Integration Studies, DE: http://aric.adb.org/pdf/seminarseries/SS36ppt_Ascent_of_Regionalism.pdf

MARTÍNEZ Pizarro, J. (2000), *La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional*. Santiago de Chile, CELADE – FNUP, p. 25. (Serie Población y Desarrollo, 10).

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. Capítulo 2. Gente en movimiento: quién se desplaza, dónde, cuándo y porqué. DE: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_ES_Chapter2.pdf

ZÚÑIGA, E. *et al.* (2004), “La migración en el Mundo”, en CONAPO, *La nueva era de las migraciones. Características de la migración internacional en México*. México, CONAPO, pp. 11-18. DE: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migracion/nuevaera/01.pdf>

