

## **Introducción**

1. Si las fronteras no existieran, no existirían los migrantes (Cagiano de Azevedo, 2014) sino únicamente libres ciudadanas y ciudadanos que se mueven libremente de un lugar a otro, sin necesidad de justificar el por qué, el por quién, el por cuánto. Pero las fronteras existen – ya sean materiales o inmateriales, entre macro-regiones, entre naciones y también entre ámbitos subnacionales, - y **las migraciones son componente estructural del paisaje fronterizo**, además que del siglo que estamos viviendo.

2. A partir de los primeros años Noventa del siglo XX ha crecido de manera imponente el interés internacional por el proceso de integración europeo, entre cuyos rasgos más originales está la **construcción de espacios transfronterizos**, tanto entre países miembros de la Unión como entre éstos y países externos, en este último caso en el marco de la llamada Política Europea de Vecindad.

Después de décadas de teorías y prácticas de ablandamiento de las fronteras (primero entre los países del “bloque occidental” y sucesivamente – después de la caída del Muro de Berlín - entre la mayoría de los países europeos e incluso en los bordes con los países vecinos, externos a la UE), hoy se asiste en el Viejo Continente a la **construcción de nuevos muros para defenderse de los que vienen “desde afuera”**.

A través de estas notas queremos plantear un nuevo camino de reflexión y estudios sobre **qué pasa, qué va a pasar en esta situación con las tan esperanzadoras experiencias de integración y cooperación territorial transfronteriza** europeas y americanas.

## **Migraciones, integración y barreras: el viento está cambiando**

Las contradicciones y los contrastes entre un país y el otro, de un día para el otro, muestran que **el proceso de apertura de fronteras no es un proceso lineal**, con una progresión unidireccional, en la cual cada etapa es adquirida una vez por todas. La Unión Europea, espacio nacido para derribar muros reales y mentales, los está levantando. Cobra cada vez más vigor el concepto de la “Fortaleza Europa”.<sup>1</sup> Dentro de la misma Unión Europea se perfilan opciones contrapuestas sobre cómo responder a la demanda de centenares de miles de refugiados (más de 250.000 entre mediados de septiembre y mediados de octubre de 2015), a los que se suman los migrantes que vienen a buscar mejores condiciones de vida y de trabajo. El acuerdo sobre la acogida y distribución de refugiados entre los países de la UE hizo salir a flote profundas contradicciones entre los gobiernos: el manejo del tema migratorio se está convirtiendo en una mina en el proceso de integración europeo.

7. La fragmentación y la falta de claridad en las políticas migratorias de los países industrializados son solamente aspectos de una más general **dificultad en la definición de estrategias geopolíticas**

---

<sup>1</sup>Al cierre de la revisión de este artículo llega la noticia de la construcción de una barrera en la frontera entre Austria y Eslovenia “para ordenar el flujo de migrantes”. Es el primer caso de re-establecimiento de una frontera física fija entre dos países del área Schengen, entre los cuales han sido eliminados los controles fronterizos y, por ende, todo tipo de barrera a la circulación de las personas.

**a nivel internacional:** el fracaso de las estrategias europeas y estadounidenses en África y Oriente medio, las cuales han tenido como resultado la multiplicación de tensiones y conflictos a los que nadie sabe cómo responder, dan la medida de las responsabilidades del Occidente en generar muchas de las causas de los flujos migratorios, frente a los cuales no es suficiente “cerrar la puerta” (Stocchiero 2014).

La migración internacional está íntimamente vinculada a la inseguridad humana determinada por condiciones de violencia, ya sea directa (guerras, crimen organizado, persecuciones políticas, raciales o religiosas) o indirecta, la que algunos llaman “estructural” y que se debe a sistemas económicos inequitativos que exacerbaban pobreza y marginalización. Desde este punto de vista, la migración es un fenómeno **inherente al desarrollo humano y a la dignidad humana**. (Chiarello 2013)

**9. Las políticas nacionales europeas frente a los flujos migratorios están generando contradicciones entre los países de tránsito y de destino:** a) tensiones entre países miembros, como entre Hungría y Croacia por la acogida que el segundo país ofrece a los migrantes que llegan de Serbia (país europeo externo a la UE) para que puedan pasar a Hungría y de allí a Austria; b) tensiones entre países externos de tránsito de migrantes y países miembros, como es el caso de Hungría que acaba de construir un muro en su frontera con la región serba de Voivodina, la cual tiene mayoría étnica húngara, o el caso de Serbia por la cual transitan prófugos que después de haber ingresado a la Unión Europea (a la que pertenecen Grecia y Bulgaria), atraviesan Serbia (que no es miembro de la UE) para luego pasar nuevamente por países miembros UE como Croacia, Austria o Hungría y alcanzar las metas finales dentro del espacio UE (sobre todo Alemania y Suecia). En las Américas ya son historia las décadas pasadas, cuando en los Estados Unidos había una demanda casi insaciable de mano de obra barata (Young, 2013), de manera tal que la economía obligó a la política a tomar medidas como amnistía concedida en 1986 por la Administración Reagan a cinco millones de indocumentados, pero sin reunificaciones familiares.

**10.** La coincidencia de cuatro factores (mayor acceso a la información, mayor acceso a medios de transporte, crisis económica internacional, aumentos de las guerras locales y regionales), ha hecho crecer en Europa como en la América del Norte un **sentimiento de inseguridad económica y física en los ciudadanos**.

**11.** El miedo y la inseguridad son terrenos fértiles para la intolerancia, la discriminación, la xenofobia, el racismo. Los inmigrantes son vistos por cuotas crecientes de la política y de la sociedad como una **amenaza para la identidad nacional**.

**12.** No fue siempre así. Después de la segunda guerra mundial, por un largo periodo primó la que algunos llaman la **ideología de las “fronteras abiertas”** (Castles 2013) los flujos a través de las fronteras – de mercancías, capitales, tecnología y fuerza laboral – tenían el propósito de garantizar que fuera posible obtener los factores de producción al costo más bajo posible y promover una mayor productividad en todas las partes.

**13.** Pero a partir de la década de los Noventa la política en los países importadores de fuerza laboral ha respondido con una creciente retórica del interés nacional y el control. Las crisis y guerras en el Oriente medio, los atentados del 11 de septiembre y los ataques del terrorismo islamista en España, Francia, Reino Unido y otros países europeos han facilitado la **confusión, en el imaginario colectivo, entre terrorismo y migraciones**.

**14. Los actuales sistemas migratorios y las políticas nacionales de inmigración carecen de instrumentos adecuados** para enfrentarse a los crecientes flujos migratorios (Duevell 2005) y a su complejidad en términos de procedencias, razones, proyectos de vida, desafían la capacidad de las sociedades receptoras de distinguir, comprender, orientar, acoger, integrar.

**15. Asimismo son insuficientes las categorías utilizadas hasta hoy para definir, clasificar y manejar la complejidad de la humanidad migrante.** Disyuntivas como refugiados o migrantes económicos, multiculturalismo o asimilación, permanencia o temporalidad) se están complicando: por el número y la naturaleza de los conflictos en el mundo, por la multiplicidad de proyectos de vida posibles, gracias también a la mencionada facilidad y velocidad de los medios de comunicación material e inmaterial. La opción de una migración transnacional, en la cual el migrante mantiene relaciones y actividades tanto en el país de acogida como en el de procedencia, no es nueva en sí pues fue muy presente en la Europa entre final de la segunda guerra mundial y los años setenta con decenas de miles de italianos, españoles, portugueses, griegos, irlandeses, que emigraban a los países europeos más industrializados con la idea de mantener familiares, intereses y hasta negocios en su tierra) pero hoy esto es posible también para migrantes que vienen de países extraeuropeos y culturas muy distantes.

**16. Es posible que las sociedades, la política, la economía, la cultura, en otras palabras, el mundo no esté preparado para tanto.**

Los enfoque liberales clásicos – según los cuales no es posible gobernar las migraciones “contra el mercado y las fuerzas subjetivas”, sino que hay que cooperar con ellas (Düvell 2005), aprendiendo de los mercados laborales, lo cuales absorben a los inmigrados con mayor facilidad que los sistemas políticos (Ambrosini 2008), – se ven hoy dejados al margen por una derecha política en la cual **prevalece el discurso del cierre**: controles cada vez más estrictos, tanto para obstaculizar la penetración del terrorismo islamista como para evitar riesgos de ruptura de la cohesión social “autóctona”.

En los Estados Unidos de América, igual que en Europa, se están implementando políticas de interdicción a través de la disuasión. Pero lo que pasa es que **cuando los Estados cierran las fronteras, los migrantes buscan otras vías, a menudo más peligrosas** (Duevell 2005): es precisamente lo que está pasando entre Serbia, Hungría y Croacia. Spener (2005) reporta lo afirmado por un representante de la policía de fronteras de los Estados Unidos de América en un congreso sobre Control y Seguridad Fronteriza, según el cual la estrategia de la disuasión (esto es, refuerzo de barreras y controles en las fronteras) ha fracasado por completo en su intento de reducir los flujos de inmigración ilegal, pues sus inventores subestimaron el grado de desesperación de los pobres y los que buscan refugio y protección.

Prueba de lo anterior es que, pese a las políticas restrictivas de la Unión Europea y los Estados Unidos de América, **a partir de los años Ochenta las migraciones se han venido incrementando.**

Los procesos de regionalización impulsados en las últimas décadas en la Unión Europea han permitido difundir la imagen de una Europa abierta que dialoga con los países vecinos, definiendo espacios y estrategias de desarrollo trans-europeos. **Este enfoque “positivo” de las fronteras como líneas de una siempre coexistió con la de líneas de fractura**, la que prevalece en la gestión de las migraciones (Coletti y Celata, 2013). La segunda visión está adquiriendo en los últimos meses cada vez más importancia, y es de preguntarse si y en qué medida llegará a afectar también a la primera.

**21.** También en los Estados Unidos la presión de latinoamericanos y caribeños desde la frontera sur, muchos de los cuales, en posición migratoria irregular, es vista cada vez más como **una amenaza tanto para la seguridad nacional, la soberanía territorial y fronteriza del país, como para la seguridad societal**, entendida como la capacidad del pueblo estadounidense para preservar su cultura, instituciones y estilo de vida” (Huntington 2005). La percepción de la migración como una amenaza a la estabilidad, la prosperidad y la identidad y seguridad nacional coincide con la visión de la actual fase histórica en términos de “choque de civilizaciones” (Uthup 2013).

**22.** No son de olvidar **importantes sectores de población que mantienen posiciones abiertas y acogedoras hacia migrantes y refugiados**, como lo demuestran las múltiples manifestaciones de bienvenida que han lugar en estaciones, plazas y hasta estadios de fútbol de países europeos en el mes de septiembre 2015, cuando se dio un inédito pico en el flujo de refugiados desde el Oriente medio. Muchas instituciones nacionales y locales y asociaciones ciudadanas trabajan en redes de servicios a los migrantes y solicitantes de asilo en Europa y las Américas. Iniciativas como el Albergue Viva México en Chiapas, para menores y mujeres, o el Centro de Atención a Víctimas de Trata de Tapachula, además de crear un ambiente amigable para el migrante y ayudarles en su inserción o tránsito, ayudan a evitar el establecimiento de bandas delictivas que vean en el migrante un negocio (Sabines Guerrero, 2013).

**De hecho, los caminos de los migrantes y refugiados se entrelazan con los corredores del crimen organizado y del terrorismo internacional** como son las mafias, los narcotraficantes, el radicalismo armado yihadista, las Maras. Las actividades de los carteles de la droga, así como la guerra desatada por

las instituciones gubernamentales contra estas estructuras tienen como consecuencia el crecimiento de las violaciones de los derechos humanos a lo largo del camino de los migrantes internacionales a través de Centroamérica y México, algo parecido a lo que ocurre a lo largo del largo recorrido emprendido por los miles de seres humanos que intentan migrar a Europa desde África y el Oriente Medio. Las políticas de interdicción a la migración han hecho que los migrantes sean aún más vulnerables a la violencia producida por los conflictos.

Frente a la velocidad y las dimensiones de las migraciones internacionales **los países receptores y de tránsito carecen de una estrategia amplia y de largo plazo**. Prueba de ellos es la lucha contra las organizaciones que lucran del tráfico ilegal de los seres humanos: por una parte se declara la guerra a los transportistas, particularmente a los marítimos (muchos de ellos vinculados a estructuras criminales), los cuales cargan a las personas en medios de pésima calidad, provocando cada año la muerte de miles de ellas por ahogamiento; por otra parte, no se ofrece ninguna alternativa a los que quieren migrar (por guerras, persecución, pobreza), a los cuales sólo quedan dos alternativas – aparte la de renunciar a su proyecto de vida: – aceptar transportes cada vez más caros e inseguros, o buscar rutas más largas y más peligrosas. La organización de modalidades seguras de transporte y acogida, posiblemente acopladas a sistemas rápidos y eficientes de selección de las demandas de asilo en el caso de refugiados antes que éstos emprendan el camino, todavía queda fuera del abanico de posibilidades,

En cambio, **surgen ideas y prácticas que, vistas desde la historia europea, hablan de selecciones de carácter étnico o religioso las cuales, vistas desde la perspectiva de la historia europea, suenan siniestras**: nos referimos a las posturas de los gobernantes europeos del grupo llamado Visegrad-4 (Hungría, República Checa, Polonia, Bulgaria), compartida también por Chipre, según la cual sería necesario discriminar entre migrantes y dejar entrar únicamente a cristianos (con una distinción de parte de aquellos políticos chipriotas que sólo los quisieran a los ortodoxos, y sin

ideas claras con respecto a los que no son musulmanes ni cristianos). Se trata de propuestas que rompen con la cultura laica en la que ha basado el proceso de unificación europea hasta el día de hoy y quedó plasmada en los documentos fundamentales de la Unión, en los cuales nunca se mencionan conceptos o ni presentan invocaciones de carácter religioso: la propuesta de discriminar con base en las orientaciones religiosas violaría La Carta Fundamental de los Derechos Humanos de la Unión Europea, la cual en su art.1. afirma que “se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual”. Es de subrayar que se trata de valores reconocidos como universales y que por lo tanto se aplican a todo ser humano, no solamente a los ciudadanos y ciudadanas de la UE.

Llama la atención que entre **los países más decididos en cerrar las puertas a los que huyen de guerras y pobreza se encuentren países del antiguo bloque dominado por la Unión Soviética**, que generaron en su época grandes flujos de prófugos acogidos sin problemas en los países de la Europa occidental.

Sin embargo, como nos demuestra la misma realidad americana, **leyes, muros, mallas no paran las migraciones**. Lo que hacen más bien es transformar a todo migrante – incluyendo a los que solicitan asilo – en inmigrante irregular o “clandestino”.

La Organización Amnistía Internacional (2014a) afirma que **en las fronteras externas de la UE están hoy en peligro muchos de los derechos humanos que forman la base del pacto de unidad europea**: el derecho a la vida; el derecho a la libertad y la integridad física y psíquica de las personas, del que descende la prohibición de tortura o penas y tratos crueles, deshumanos, degradantes; el derecho a salir de cualquier país, incluyendo el propio; el derecho a buscar y gozar de asilo frente a persecuciones; la prohibición de expulsiones colectivas; la prohibición de expulsiones hacia países en los que a las personas expulsadas se les pueda aplicar la pena de muerte o tratos/penas crueles; la prohibición de sanciones por ingreso o estadía irregular; la preeminencia del interés del menor en toda decisión que lo afecte.

Por lo que concierne las Américas, Amnistía Internacional (2014b) informa que **muchos de los miles de migrantes irregulares que tratan cada año de atravesar México desde América Central y del Sur para llegar a Estados Unidos son detenidos por las autoridades o son víctimas graves abusos** de parte bandas criminales que han hecho de esta situación un gran negocio. La violencia contra los migrantes se extiende a las personas y organizaciones denuncian estas situaciones.

**La presión de los flujos migratorios está llevando en Europa a una renacionalización de las fronteras, internas y externas**, con posiciones diferenciadas entre países y entre gobiernos (Piperno). En América Latina, las fronteras en realidad nunca se han “regionalizado”, con la excepción de algunas áreas de integración – particularmente en América del Sur – pero sin modalidades efectivas de coordinación transnacional regional para la defensa de las fronteras externas. Las diferencias entre gestión de fronteras en Europa y las Américas son muy relevantes, pero también en Europa hay síntomas de regresión nacionalista, como lo demuestran las numerosas suspensiones unilaterales del “espacio Schengen” y el levantamiento de muros y mallas en las fronteras externas de la Unión, decididas unilateralmente por los gobiernos.

**Una hipótesis de trabajo para una Red de Estudios Comparados sobre Fronteras** arranca a la

siguiente pregunta:

*¿Pueden las crecientes dimensiones y las nuevas características de los flujos migratorios en las Américas y Europa determinar cambios relevantes en los procesos de integración y cooperación transfronteriza en los territorios y más en general en los países de destino y sus relaciones externas?*

Esta pregunta se articula en dos aspectos:

- a) ¿Cuáles son los efectos de las actuales políticas de manejo y contención de los flujos migratorios en los procesos de integración y cooperación regional?
- b) ¿Cuáles son los efectos de las actuales políticas en las iniciativas de cooperación transfronteriza desde lo local?

Un estudio comparado entre Europa y su área de Vecindad, por un lado, y las Américas por el otro, debería considerar una articulación muy compleja de problemáticas, actores institucionales y sociales. Aquí va una primera aproximación, sin pretensión de exhaustividad.

### *1 – Las políticas nacionales*

1.a ¿Hay cambios y de qué tipo en la percepción de las fronteras de parte del mundo político, los medios de comunicación, la ciudadanía?

1.b ¿Cómo impactan dichos cambios en las políticas nacionales, en particular por lo que concierne la posibilidad para autonomía los gobiernos locales de llevar adelante de manera autónoma procesos de integración territorial transfronteriza?

### *2 - Los procesos locales*

2.a ¿Cómo se reflejan los cambios a nivel nacional en el rol de los gobiernos intermedios y locales para la integración territorial transfronteriza?

2.b ¿Se dan impactos significativos en la vida local y en la cooperación transfronteriza, por lo que respecta la libertad de movimiento de residentes y no residentes, la economía, la seguridad ciudadana la cohesión social?

2.c ¿Hay impactos significativos en la vida local y en la cooperación transfronteriza, debidos a la presencia, acción y persecución de las organizaciones ilícitas que crecen alrededor de las migraciones irregulares? (coyotaje, trata, tráfico de seres humanos, etc.) y a las vinculaciones de éstas con actividades criminales o terroristas?

2.d ¿Cómo reacciona la opinión pública y cómo se organiza la solidaridad ciudadana en los territorios de tránsito de los migrantes?

2.e ¿Hay respuestas de las instituciones locales y la sociedad civil a las necesidades de los migrantes?

El Centro de Estudios de Política Internacional CeSPI pone a disposición su experiencia madurada en Europa y América Latina para esta exploración.

## BIBLIOGRAFIA

- Ambrosini, Maurizio (2008), *Un'altra globalizzazione. La sfida delle migrazioni internazionali*. Il Mulino. Bologna
- Amnistía Internacional (2014a), *El coste humano de la Fortaleza Europa*. Madrid
- Amnistía Internacional (2014b), *Defender derechos humanos en las Américas: necesario, legítimo y peligroso*. Londres
- Cagiano de Azevedo, Raimondo (2014), "Il contesto internazionale ed europeo. Alle frontiere dell'Europa", en AA.VV., *Dossier Statistico IMMIGRAZIONE*. Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Pari Opportunità, UNAR. Roma
- Castles, Stephen and Mark J. Miller (2003), *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. New York – Londn. Guilford Press
- Castles, Stephen (2013), "La nueva fuerza de trabajo del neoliberalismo: El fin de un sueño?", en Leonir Mario Chiarello (edit.), *Migración Internacional Segura. Actas del Segundo y Tercer Forum sobre Migración y Paz*. SIMN. New York
- Chiarello, Leonir Mario (2013), "Dicotomías, identificaciones y migraciones en las Américas", en *Travesía*, XXVI, 72
- Coletti, Raffaella y Filippo Celata (2013), "Prossimità, regionalizzazioni istituzionali e confini. Politiche della scala ai confini dell'Unione Europea". En *Oltre la Globalizzazione: Prossimità/Proximity. Memorie Geografiche* 11/2013
- Düvell, Frank (2005), "Globalization of Migration Control. A Tu-of-War between Restrictionists and Human Agency", in Holger Henke (edit.), *Crossing Over. Comparing Recent Migration in the United States and Europe*. Lexington Books. Oxford 2005
- Henke, Holger (2003), "Comparing recent migration in the United States and Europe", in Holger Henke (edit.), *Crossing Over. Comparing Recent Migration in the United States and Europe*. Lexington Books. Oxford
- Huntington, Samuel (2005), *Who are we? The challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster Paperbacks. New York
- Piperno, Flavia (2014), *Migration and Development in the policies of the European Union: trends toward a cosmopolitan approach*. CeSPI-ACTIONAID, in collaboration with CONCORD Italia. Rome-Milan
- Sabines Guerrero, Juan (2013), "Políticas migratorias en Chiapas", en Leonir Mario Chiarello (edit.), *Migración Internacional Segura. Actas del Segundo y Tercer Forum sobre Migración y Paz*. SIMN. New York
- Spener, David (2012), "Le coyotage et les barrières imposées à la mobilité humaine par les états nationaux", en *Le Mexique dans les migrations internationales*. Hommes & Migrations n.1296
- Stocchiero, Andrea (2014), *Le migrazioni tra Africa-Mediterraneo-Europa: dalle frontiere alla mobilità per lo sviluppo. Summary delle principali conclusioni emerse dall'incontro del 24 Novembre*. CeSPI-FOCISV. Roma
- Uthup, Thomas (2013), "Integración: construyendo sociedades inclusivas", en Leonir Mario Chiarello (edit.), *Migración Internacional Segura. Actas del Segundo y Tercer Forum sobre Migración y Paz*. SIMN. New York
- Young, Johnny (2013), "Nuevas perspectivas político-jurídicas de la ciudadanía en el contexto de la migración y la coexistencia pacífica internacional", en Leonir Mario Chiarello (edit.), *Migración Internacional Segura. Actas del Segundo y Tercer Forum sobre Migración y Paz*. SIMN. New York