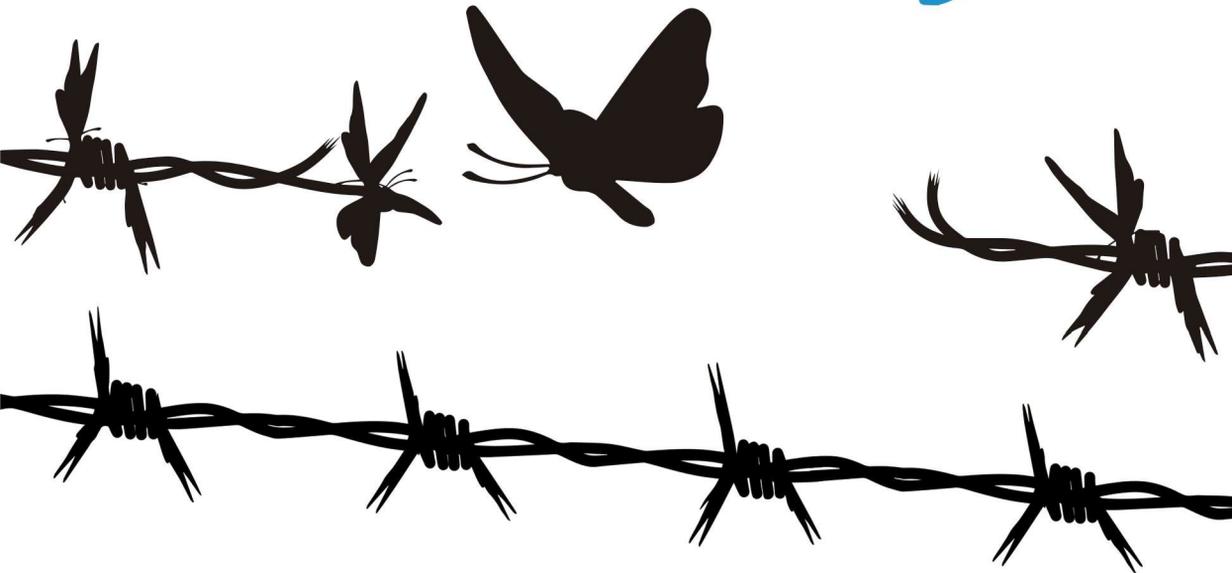


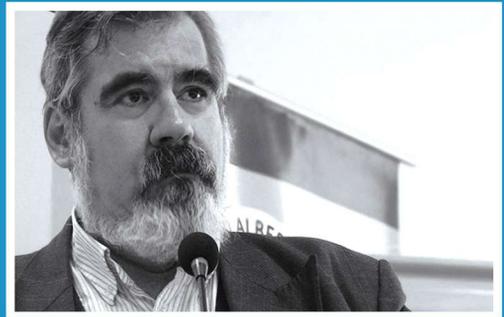
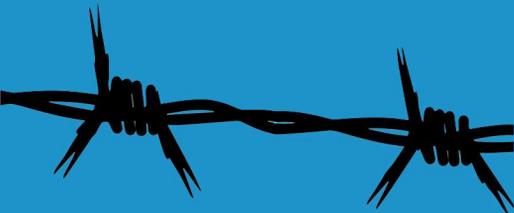
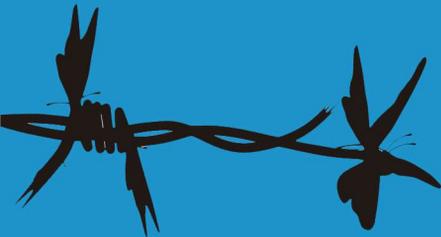
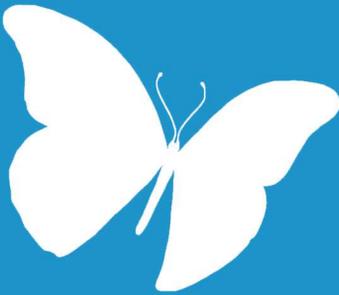
LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EN LAS FRONTERAS IBEROAMERICANAS

Alberto Ares y Joaquín Eguren (eds.)





Alberto Ares Mateos es un jesuita español, doctor en Migraciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo por la Universidad Pontificia Comillas. Ha tenido la suerte de dedicar parte de su vida al acompañamiento de comunidades migrantes en varias partes del mundo. Ha sido director de la Fundación Red Íncola en Valladolid y del Centro Pueblos Unidos en Madrid. Se especializó en Ética Social (Boston College), en Economía (Universidad de Valladolid) y en Teología (UP Comillas). Actualmente es el Delegado del Sector Social de los jesuitas en España y profesor e investigador asociado al Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la UP Comillas. Es autor de diversas publicaciones sobre integración de los migrantes y desarrollo, aculturación a través del consumo, refugiados y migrantes forzosos, y sobre religión e integración, entre otros. Su último libro publicado es *La rueda migratoria: tejiendo historias y experiencias de integración* (2017).



Joaquín Eguren Rodríguez es doctor en Antropología Social por la Universidad Autónoma de Madrid e investigador del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas. Actualmente es el coordinador del Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID). Ejerce la docencia en el Programa de Doctorado en Migraciones Internacionales y en Cooperación al Desarrollo, en el Máster Universitario en Migraciones Internacionales Contemporáneas (on-line) y en el Máster Universitario en Cooperación Internacional al Desarrollo. Ha escrito varios artículos y capítulos en libros sobre integración de la inmigración en España, la comunidad transnacional bereber-rieffa, etnicidad, familias inmigrantes transnacionales, segundas generaciones y religión, ciudadanía y globalización. Coeditor del libro *Las migraciones en las fronteras en Iberoamérica* (2016).



LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EN LAS FRONTERAS IBEROAMÉRICANAS

Colección OBIMID volumen N°2

Editado por Alberto Ares Mateos y Joaquín Eguren Rodríguez



Título del libro: Los movimientos migratorios en las fronteras
iberoamericanas

Copyright © OBIMID, 2017

Edita: OBIMID
obimid@comillas.edu – <http://www.comillas.edu/es/obimid>

Cubierta: Manuel Martínez

ISBN: 978-9929-566-12-5

Impreso por:
Editorial Kamar
36 Av. "A" 3-76, Zona 7 El Rodeo
Guatemala, Guatemala Centroamérica
Tels: (502) 2435 6114 – (502) 2258-7991
dcampo@editorialkamar.com – <http://www.editorialkamar.com>

Ninguna parte de esta publicación podrá reproducirse, grabarse o transmitirse en forma alguna, cualquiera que sea el medio utilizado sin autorización expresa por escrito de los titulares del Copyright.

ÍNDICE

ÍNDICE	3
PRÓLOGO.....	11
INTRODUCCIÓN.....	15
La frontera sur de España.....	17
La triple frontera andina: Chile-Perú-Bolivia	17
La frontera entre México y EE.UU	19
La frontera entre México y Centroamérica.....	20
Las fronteras entre Colombia, Venezuela y Ecuador...21	
Las fronteras en Brasil	23
La frontera entre Haití y República Dominicana	24
La frontera entre Paraguay y Argentina	25
Bibliografía	27
1. LAS FRONTERAS Y LAS MIGRACIONES.....	29
1.1. La reformulación de conceptos sobre las fronteras y las migraciones	30
1.2. Instrumentos metodológicos de estudio y análisis de las fronteras y la migración.....	36
1.3. Eventos recientes en la dinámica de la frontera y la migración	37
1.4. Políticas destinadas a controlar la movilidad migratoria.....	38
1.5. Bibliografía	42
2. LA FRONTERA SUR ESPAÑOLA.....	45
2.1. Caracterización de la frontera sur española	45

2.1.1. Una visión de conjunto sobre la frontera sur europea.....	45
2.1.2. Caracterización de la frontera sur española ..	47
2.2. Descripción de las características socio-demográficas de los flujos migratorios.....	53
2.2.1. Perfiles de la población que accede a la UE por la frontera sur de España	53
2.2.2. España.....	55
2.2.3. Marruecos	57
2.2.4. Factores de atracción y expulsión	59
2.3. Una mirada a las rutas que confluyen en el Mediterráneo Occidental.....	60
2.3.1. La ruta a través de Mauritania	60
2.3.2. La Ruta del Desierto	60
2.3.3. Las rutas desde Marruecos a España.....	61
2.4. Marco legal de los flujos migratorios en la frontera sur de España	61
2.4.1. Marco legal de Extranjería	61
2.4.2. Marco legal de asilo	66
2.4.3. Otras situaciones de especial tutela.....	68
2.4.4. La nueva agenda europea de migraciones	72
2.5. Descripción de los aspectos y situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren los inmigrantes	73
2.5.1. Vulnerabilidad en origen. Causas.....	74
2.5.2. Vulnerabilidad durante el viaje	75
2.5.3. Vulnerabilidad en espera: condiciones de vida en Marruecos	76
2.5.4. Vulnerabilidad en la frontera.....	81
2.5.5. Vulnerabilidad en Ceuta y Melilla	85
2.6. Distintas propuestas	86

2.6.1. Propuestas a corto plazo	86
2.6.2. Propuestas a medio plazo	87
2.6.3. Propuestas a largo plazo	88
2.7. Bibliografía	90
3. MIGRACIONES EN LA TRIPLE FRONTERA ANDINA: BOLIVIA, CHILE Y PERÚ. DESAFÍOS PERSISTENTES Y OPORTUNIDADES ESTRUCTURALES	95
3.1. Agradecimientos	95
3.2. La paradoja de las fronteras	96
3.3. La triple frontera andina	100
3.4. Las migraciones	103
3.4.1. Integración regional	106
3.4.2. Institucionalidad migratoria	108
3.5. Caracterización socio-demográfica de los flujos migratorios en la triple frontera hacia Arica	111
3.5.1. Sociodemografía	112
3.5.2. Ingresos económicos de los inmigrantes en Arica- Parinacota	114
3.5.3. Trabajo	116
3.5.4. Educación	118
3.5.5. Salud	118
3.5.6. Habitabilidad	120
3.5.7. Social-relacional	122
3.5.8. Legal-institucional	122
3.6. Situaciones de mayor vulnerabilidad	125
3.7. Conclusiones y propuestas	130
3.8. Bibliografía	134
4. LAS FRONTERAS DE MÉXICO: LAS COMPLEJIDADES DEL VÍNCULO ENTRE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN	139

4.1. La frontera Norte	141
4.2. El vínculo entre México y Estados Unidos. Las relaciones asimétricas en una relación migratoria.....	142
4.3. Descripción de las características sócio-demográficas de dichos flujos migratorios.....	147
4.4. La regulación legal actual sobre los flujos migratorios en las fronteras.....	152
4.5. Descripción de los aspectos y situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren los inmigrantes.....	154
4.6. Recomendaciones	157
4.7. Bibliografía.....	159
5. LA FRONTERA ESTRATÉGICA Y EXTENDIDA, MÉXICO-CENTROAMÉRICA. SUS IMPACTOS: “SEGURIDAD NACIONAL VERSUS DERECHOS HUMANOS DE LA POBLACIÓN MIGRANTE”	163
5.1. Introducción	163
5.2. México y Guatemala: breves antecedentes de la conformación de la Frontera Sur	164
5.3. De la frontera de intercambio y refugio a la frontera impuesta extensiva y estratégica	166
5.4. Los nuevos tratados y la militarización en la Frontera Sur	168
5.5. ¿Qué planes para la Frontera Sur?	170
5.6. La Frontera Norte se corre al sur	178
5.6.1. El aumento en las deportaciones	179
5.6.2. Los impactos en la violación de derechos humanos	181
5.6.3. Mayor vulnerabilidad por cambios y confusión en los roles de las autoridades y sus funciones.....	187
5.7. Bibliografía	189
6. FLUJOS MIGRATORIOS EN LAS FRONTERAS ENTRE COLOMBIA, ECUADOR Y VENEZUELA. REALIDADES Y SITUACIONES ACTUALES DE LOS MIGRANTES	191

6.1. Introducción	191
6.2. Breve marco histórico	193
6.3. Características socio demográficas de los flujos migratorios de colombianos, ecuatorianos y venezolanos en las zonas de frontera	198
6.4. Frontera colombo-venezolana: características y realidades de la migración	200
6.5. Frontera colombo-ecuatoriana: flujos migratorios entre dos contextos sociales de frontera similares	208
6.6. Política y acuerdos como parte de los tratados internacionales entre Colombia, Venezuela y Ecuador: una breve aproximación	214
6.7. Algunas conclusiones y recomendaciones frente a la realidad presentada	217
6.8. Bibliografía	219
7. MIGRACIONES EN LA FRONTERA HAITÍ – REPÚBLICA DOMINICANA: UNA MIRADA DESCRIPTIVA A UNA REALIDAD COMPARTIDA	223
7.1. Presentación	223
7.2. Introducción	224
7.2.1. Descripción de la frontera territorial república dominicana y haití. Evolución histórica	225
7.3. La frontera actual	229
7.3.1. Condiciones geográficas y divisiones políticas de la frontera	231
7.3.2. Caracterización de los flujos migratorios.....	233
7.4. Gobernanza de la frontera dominico-haitiana desde el Estado Dominicano	236
7.4.1. Marco legal	236
7.5. Estructura institucional	242
7.6. Características sociodemográficas de la población migrante residente en las provincias fronterizas y contiguas	247

7.6.1. Características de la población nativa e inmigrante en provincias fronterizas y contiguas ...	247
7.7. Características de los hogares y socioeconómicas	255
7.8. Aspectos y situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren los inmigrantes	258
7.9. La indocumentación de la población inmigrante como factor de vulnerabilidad	259
7.10. La informalidad en la contratación como factor de vulnerabilidad en el ámbito laboral.....	261
7.10.1. La seguridad social y el acceso a la salud	263
7.10.2. Deportaciones y debido proceso migratorio	264
7.11. Otras situaciones de vulnerabilidad de derechos humanos en la frontera	269
7.12. Conclusiones y recomendaciones.....	271
7.13. Bibliografía.....	275
8. MIGRAÇÕES E FRONTEIRAS NO BRASIL	283
8.1. A faixa de fronteira brasileira.....	285
8.1.1. O conceito de fronteira e a legislação brasileira para a faixa de fronteira.....	292
8.2. Migrações e fronteiras no MERCOSUL.....	295
8.3. Migrações e fronteiras na Pan-Amazônia	300
8.4 . A fronteira entre Brasil e Venezuela.....	304
8.5. Considerações finais	310
8.6. Referências bibliográficas	312
9. MOVILIDAD, MIGRACIÓN E INTERCULTURALIDAD EN LA FRONTERA PARAGUAYO-ARGENTINA	319
9.1. Introducción.....	319
9.1.1 Geografía de la movilidad y los asentamientos fronterizos paraguayos-argentinos	320
9.2. Un área de rasgos de cultura compartida y	

conflictos históricos.....	323
9.2.1 antecedentes históricos.....	323
9.2.2. Un mismo y único territorio cultural	325
9.3. Movilidad y corrientes migratorias fronterizas de posguerra.....	326
9.4. Movilidad y migración frontera: circularidad interculturalidad	329
9.5. Marco legal, discurso oficial y visión comunicacional sobre la frontera.....	332
9.6 . Ausencia del Estado y estrabismo de las políticas públicas.....	337
9.7 . Tres casos emblemáticos de la asimetría frontera paraguay argentina.....	340
9.8. Más allá de las políticas públicas y de los discursos comunicacionales	344
9.9. Bibliografía	347
10. LAS MIGRACIONES EN LASFRONTERAS IBEROAMERICANAS.....	351
10.1. Descripción de la frontera territorial	351
10.2. El cierre de fronteras por los países ricos conlleva también la transformación de países de tránsito en países de recepción	352
10.3 . Procesos de integración económica a través de las fronteras	353
10.4. Migraciones fronterizas y redes sociales transnacionales	354
10.5. La regulación legal actual sobre los flujos migratorios en las fronteras	354
10.6. Descripción de las características socio-demográficas de dichos flujos migratorios.....	356
10.7. Descripción de los aspectos y situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren los inmigrantes	

.....	356
10.7.1. Situación de vulnerabilidad de mujeres y niños	357
10.7.2. Las deportaciones	358
10.8. Arbitrariedades cometidas por las fuerzas de seguridad en las fronteras.....	358
10.9. Muertes de migrantes en manos de traficantes y fuerzas de seguridad.....	360
10.10. ¿Reinventan los migrantes las fronteras?	360
11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	365
11.1. Recomendaciones para mejorar la seguridad y la defensa de los derechos humanos de los migrantes en las fronteras	366
11.2. Propuestas de mejoras en la atención a los migrantes que viven en las fronteras	367
11.3. Programas de apoyo para su integración en los distintos ámbitos	368
11.4. Sugerencias para el manejo de los derechos de los migrantes en tránsito	368

PRÓLOGO

Esta edición es una ampliación del estudio publicado en 2016 con el título "Las Migraciones en las Fronteras en Iberoamérica". Destaca este volumen por la incorporación novedosa del análisis de lo que sucede en la frontera de República Dominicana y Haití, la franja fronteriza de Brasil y la linde entre Paraguay y Argentina.

Las fronteras son límites trazados por la mente y la pasión humanas entre espacios diversos. Las fronteras son ambivalentes: constituyen a la vez un lugar de encuentro y de separación; bordes de colisión, pero también de fecundación mutua; paisajes compartidos por comunidades humanas y límites de soberanía nacional.

Las fronteras siempre fueron canales de tránsito, vías que permitían flujos de personas y de bienes. A través de ellas nos hemos enriquecido. Los procesos de encuentro no han sido sencillos, ni han estado libres de conflictos e incomprensiones, pero han permitido la evolución de las sociedades y su progreso. Hoy nos reconocemos como parte de una misma especie humana –o incluso familia– gracias a haber traspasado numerosas fronteras y a haber construido nuevas realidades: civilizaciones, ámbitos supranacionales de colaboración e intercambio comercial, áreas de influencia cultural o familias transnacionales.

Las culturas más abiertas y evolucionadas han sido cruce de caminos entre comunidades dinámicas en las que se produjo una fecundación mutua, superando barreras y distancias. Se afrontaron las diferencias y surgieron sinergias que crearon nuevas realidades. El diálogo y el intercambio cultural dan lugar a nuevas síntesis.

Las fronteras se reforzaron durante los procesos de construcción nacionales, durante los cuales se definieron los límites de los estados. Estos límites proceden en su mayoría de contiendas y guerras, de tratados de paz impuestos por los vencedores y de acuerdos internacionales de las potencias coloniales. Se trazaron con la sangre y aún se defienden con ella.

La globalización nos ha permitido comprender que todo está interconectado, que unos mismos fenómenos nos afectan a todos –aunque sea de modos diversos– y que todos somos responsables de la humanidad y del planeta. El proceso globalizador ha favorecido el movimiento de capitales, de bienes y de servicios, mientras ha puesto trabas a los flujos de personas, principalmente a los trabajadores pobres y de escasa formación. Una globalización que se ha desarrollado bajo el signo del poder de los capitales y subordinando a las personas.

Este proceso globalizador ha puesto de manifiesto las diferencias entre países y grupos, como nunca antes. La comunicación y el mayor contacto han permitido saber más unos de otros. Hoy todos somos conscientes de las enormes disparidades de bienestar, difícilmente justificables. Los excluidos buscan participar de ese bienestar, y en su medida, conseguirán hacerlo. No es posible poner puertas al campo. La migración es un proceso que aumentará en los próximos años. No será posible detener a los más necesitados cuando quieren participar de los bienes que nos corresponden a todos.

Las fronteras son hoy lugares privilegiados en los que estudiar qué está sucediendo en nuestro mundo, cuáles son las tendencias, las lógicas que prevalecen y los valores que se defienden. El Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID) con sede en el Instituto de investigación sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas Madrid ha coordinado el presente estudio sobre las migraciones en las fronteras en Iberoamérica, incorporando a la consideración un largo conjunto de fronteras: la frontera sur de España-Norte de África, la triple frontera andina Chile-Perú-Bolivia, la frontera Norte México-EE.UU, la frontera Sur México-Centroamérica, las fronteras de Colombia con Venezuela y Ecuador, la de República Dominicana con Haití, la franja fronteriza de Brasil y la de Paraguay con Argentina. Son una buena muestra en la que estudiar qué está sucediendo en estos espacios de tránsito, cada día más difíciles para los migrantes pobres y vulnerables.

Este estudio ha querido centrarse en cuatro ejes: la descripción de la frontera territorial, la regulación legal sobre los flujos migratorios en las fronteras, la exposición de las características socio-demográficas de los flujos migratorios y la descripción de los aspectos y situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren los inmigrantes.

El gran aporte, sin embargo, consiste en el protagonismo dado en el estudio a los propios migrantes. La riqueza de este documento reside por tanto en que está realizado a partir de la experiencia de cercanía y convivencia diaria con los flujos de migrantes en las fronteras mencionadas. El estudio contiene la requerida calidad académica, pero se apoya en la vida compartida con las personas en tránsito en las fronteras. No es fácil reunir tal variedad de escenarios y replicar las condiciones para el estudio. El resultado es una magnífica panorámica sobre uno de los patios traseros de nuestro mundo, en el que se muestran las lógicas y los valores que nos mueven.

En las fronteras iberoamericanas objeto de estudio queda de manifiesto la oposición existente entre una lógica del poder que refuerza las fronteras y una lógica humanitaria que trata de responder a las necesidades de las personas que las atraviesan. Se detecta la situación de particular vulnerabilidad que afrontan las

mujeres y los niños, así como la extendida arbitrariedad de las fuerzas de seguridad en las fronteras, amparadas en la oscuridad de los vacíos legales. Se está produciendo también una progresiva externalización de las fronteras, a través de la cual los países más ricos tratan de detener el flujo de migrantes en una frontera anterior a su país, impidiendo de este modo que las problemáticas vividas lleguen a la opinión pública de sus países y debilitando las garantías humanitarias. Esto está convirtiendo a los países que antes solo eran de tránsito, en países de recepción. Es una de las falsas soluciones que están promoviendo tanto la Unión Europea como Estados Unidos, poniendo aún en mayor riesgo las vidas de las personas migrantes.

El presente estudio, después de analizar cada una de las fronteras, concluye con una descripción de conjunto de este fenómeno. Ofrece también algunas recomendaciones para mejorar la seguridad y la defensa de los derechos humanos de los migrantes. Propone mejoras en la atención a los migrantes que viven en las fronteras y programas de apoyo para su integración.

En definitiva, un ejercicio académico serio y riguroso, cercano a las vicisitudes de los migrantes pobres y vulnerables, que ofrece vías para afrontar las problemáticas surgidas en las fronteras desde las lógicas humanitarias.

Patxi Álvarez de los Mozos, SJ

Secretario para la Justicia Social y la Ecología de la
Compañía de Jesús

INTRODUCCIÓN

Uno de los temas más delicados en el estudio de las migraciones tiene que ver con lo que sucede en las fronteras. Periódicamente circulan noticias que informan de hechos, a menudo luctuosos, que suceden en las fronteras donde mueren o desaparecen personas que en su búsqueda de mejores condiciones de vida o huyendo de la violencia y persecuciones, entre otros, se ven forzadas a dejar su territorio.

Algunas de estas fronteras se encuentran dentro de lo que denominamos el espacio Iberoamericano. Normalmente el tránsito en las fronteras está regulado por normas internacionales, regionales y nacionales. Éstas tienen que adecuarse a la Declaración de los Derechos Humanos. Pero también sucede que las normas a menudo no se cumplen y no se dan garantías para que la gente se movilice con cierta seguridad. En este orden convendría crear una política global que dé garantías a las personas que pasan por pasos fronterizos, entre ellos el mar.

Dicho esto, es necesario rescatar una nueva perspectiva a lo que hoy en día se entiende por frontera. De hecho, la crisis de las identidades estado-nación (Smith, 1997), la era de las migraciones (Castles, Stephen y Miller, 2003), la modernidad líquida (Bauman, 2005), y la glocalización (Robertson, 2003), entre otros, plantean diversos interrogantes a la concepción clásica de frontera geográfica o física. Una mirada más cercana a estas nos anuncia una realidad más porosa y líquida de lo que a primera vista reflejan. De hecho hoy en día se habla de diversos tipos de fronteras: ideológicas, culturales, políticas, externas e internas, étnicas, vitales y existenciales, etc. Esta investigación intentará mirar la realidad de frontera tomando en consideración estos elementos, desde el reflejo que la experiencia que las propias personas migrantes nos transmiten.

Este estudio se enmarca dentro del marco del Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID) con sede en el Instituto de investigación sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas Madrid. El OBIMID es una red que agrupa diversas instituciones vinculadas a la investigación, docencia e incidencia en políticas públicas y derechos humanos, sobre la movilidad humana, migraciones y desarrollo con énfasis en el área de Iberoamérica.

Actualmente está constituida por las siguientes instituciones: Universidad Antonio Ruiz de Montoya (Perú) y la Escuela de Posgrado en Perú, Universidad Alberto Hurtado (Chile) y el Centro de Ética y Reflexión Social Fernando Vives SJ en Chile, Universidad Rafael Landívar (Guatemala) y el Instituto de Investigación y Gerencia Política (INGEP), Universidad del Valle de Guatemala, Universidad Iberoamericana de México con PRAMI (Programa de Asuntos Migratorios), Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá (Colombia), Universidad de Lisboa - (Portugal), Instituto de Geografía y Planificación del Territorio (IGOT), por la Universidad Pontificia Comillas, (España) y su Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM), Pontificia Universidad del Ecuador, Universidad del País Vasco (Observatorio Vasco de la Inmigración –IKUSPEGI), Universidad de Coimbra (Portugal) y el Centro de Estudios Sociales (CES), El Colegio de la Frontera Sur de México y el Grupo de Estudios de Migración y Procesos Transfronterizos, Universidad Autónoma de Nuevo León (México) con la Facultad de Derecho y Criminología y la Universidad de la Empresa (Uruguay) .

Asimismo, también por entidades de la sociedad civil: Red Jesuita con Migrantes Latinoamérica y el Caribe (RJM CANA), Servicio Jesuita a Migrantes (España), Fórum Solidaridad (Perú), Servicio Jesuita a Migrantes (Chile) y por el Instituto Nacional de Migraciones de República Dominicana.

Una de las grandes motivaciones de esta publicación surgió al detectar la insuficiencia de estudios y de estadísticas sobre lo que sucede en las fronteras. Probablemente se explique porque los territorios donde suceden estas migraciones son difíciles de vigilar por los estados-nación y supone que debe existir acuerdos entre las partes fronterizas para gestionar mejor la migración en estos contextos. Esta ausencia de investigaciones y la necesidad acuciante de indagar lo que está sucediendo, dado que afecta a los derechos humanos de los migrantes, y de tener una visión más global y al mismo tiempo particular del asunto fue uno de los ejes motores de esta investigación.

Nuestro propósito, a través de este estudio, es avanzar y profundizar en el conocimiento de las fronteras del espacio iberoamericano, realizando una mirada de conjunto y si cabe más integral.

Para ello, tomamos como referencia aquellas fronteras y países que están viviendo un intenso flujo migratorio dentro del espacio iberoamericano: La frontera sur de España-Norte de África, la triple frontera andina Chile-Perú-Bolivia, la frontera Norte México-EE.UU, la frontera Sur México-Centroamérica, y las fronteras Venezuela-Colombia-Ecuador, las fronteras de Brasil, la frontera Haití-República Dominicana y la frontera Paraguay-Argentina. Todas estas fronteras recorren al menos 21 países: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, España, Estados Unidos,

Guatemala, Guyana, Guayana Francesa, Haití, Marruecos, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

El estudio analiza lo que sucede en más de 27 mil kilómetros de espacios fronterizos.

La frontera sur de España

La llamada frontera sur de España cubre fundamentalmente las dos ciudades autónomas, Melilla y Ceuta y las Islas Canarias. Melilla y Ceuta están situadas en el norte de África y lindan con Marruecos. Por su parte las Islas Canarias, comunidad autónoma, están situadas en el Océano Atlántico frente a Marruecos. Los tres territorios han sido en los últimos años lugares de acceso de la inmigración irregular desde África. Sin contar con otras partes de la frontera sur española en las provincias de Almería, Málaga, Granada y Cádiz en los cuales la gente ha accedido en las denominadas “pateras” por el Mar Mediterráneo.

En particular la frontera sur de España que linda con Marruecos constituye desde hace un tiempo una de las fronteras donde más tensiones se están produciendo y constituyendo un foco de situaciones inhumanas que están sufriendo los inmigrantes de origen subsahariano especialmente y también sirios actualmente (SJM y JRS, 2014).

En esta frontera, la política migratoria europea está jugándose mucho, entre otras cosas la salvaguarda y el respeto de los derechos humanos. Esto lleva a que SJM y JRS en uno de sus últimos informes “Vidas en la frontera sur” (2014) dictamine que se han visto obligados a presentar una queja al Defensor del Pueblo (español) y a su vez, junto a otras organizaciones han solicitado a la Unión Europea que investigue los hechos que están ocurriendo en Melilla y Ceuta. Asimismo, hay que indicar las condiciones en que viven miles de personas campamentos improvisados en territorio marroquí, sin agua, electricidad, camas, cocinas, en fin, viviendo literalmente a la intemperie. Se suma a esto, como contexto, la represión de las fuerzas de seguridad marroquíes en su territorio.

La triple frontera andina: Chile-Perú-Bolivia

En la triple frontera entre Chile, Perú y Bolivia destacan a cada lado las ciudades de Arica, Tacna y La Paz, respectivamente. Tacna en Perú y Arica en Chile se encuentran muy distantes de sus respectivas capitales, mientras La Paz-Bolivia se encuentra relativamente próxima a la capital constitucional (Sucre) y es la sede misma del gobierno. En líneas generales, a pesar de lo que supone una frontera, existen intensas

relaciones y flujos entre estas tres ciudades.

En el caso de Arica y Tacna, por proximidad, las relaciones e intercambios entre sí son casi o tan importantes como aquellas que se establecen con el resto de los territorios de sus propios países. Tacna y

Arica se han convertido en los principales polos urbanos productivos, en un espacio de influencia geográfica de la macro región andina del sur, compuesta por el oeste boliviano, el sureste peruano y norte chileno.

Las principales causas que motivan la emigrar hacia la triple frontera son la búsqueda de mejores condiciones de vida para las familias, y la facilidad para la movilidad de las personas por el territorio fronterizo, según la legislación existente. En este escenario, las ciudades fronterizas chilenas tienen mejores indicadores socioeconómicos que atraen a migrantes peruanos y bolivianos, y más recientemente a colombianos.

A esta triple-frontera se la considera zona geoestratégica, en general, por los fenómenos de la migración irregular, el contrabando, el narcotráfico, pero también por el comercio transfronterizo, la para-diplomacia y la glocalización. Concretamente, la triple frontera es, actualmente, una zona particularmente compleja especialmente por los procesos migratorios desde Perú a Chile y desde Bolivia a Chile. Destacan los flujos hacia Chile, donde la irregularidad migratoria y la vulnerabilidad de los migrantes se ha incrementado, en gran medida, por la selectividad y arbitrariedad de los controles migratorios y la ausencia de políticas migratoria acordes a las exigencias del mercado y de los parámetros internacionales de derechos humanos. En el caso de los flujos de Perú a Chile resulta habitual el contrabando de personas o el cruce nocturno por pasos no autorizados, con el consecuente riesgo que suponen las minas antipersonales en el lado de la frontera chilena.

En los últimos años existe un flujo en la frontera Perú-Chile de ciudadanos colombianos que buscan pasar a Chile y son rechazados por las autoridades chilenas. Las causas de esta negativa, según los afectados, se deben al racismo, xenofobia y estereotipos hacia los ciudadanos colombianos. Según las autoridades chilenas se deben a que no pueden explicar suficientemente las razones para ingresar o no cuentan con suficientes fondos económicos. Sea como fuere se ha añadido una nueva variable a esta compleja frontera que tiene como telón de fondo escenarios históricos de conflictividad política y militar.

La frontera entre México y EE.UU

Las fronteras entre ambos países abarcan 10 estados en México, con una población aproximada de 92 millones de habitantes y 1.952 kilómetros de frontera (Díaz, 2012), en los cuales, la migración, las características de vida y la economía están fuertemente influenciadas por la cultura a ambos lados de la frontera.

A raíz de los atentados de septiembre de 2001, los Estados Unidos aumentaron las políticas de seguridad, protección y militarización de la frontera, por lo que el cruce de personas tuvo un cambio significativo, ya que han tenido que modificar sus rutas de cruce, obligándoles a intentarlo por zonas cada vez más peligrosas, como los desiertos. El resultado de estas políticas es el incremento del número de muertes y deportaciones de personas que intentan llegar a los Estados Unidos. Aquellos que logran cruzar, se enfrentan a la dificultad de obtener un empleo y a la amenaza latente de ser deportados. Este contexto, ha detonado un fenómeno de vulnerabilidad, ya que ante la necesidad de obtener ingresos, acceden a trabajos en los que se exponen a la explotación y trata humana.

Respecto a las actuales políticas migratorias, el Gobierno de Obama ha sido polémico y decepcionante, ya que desde el inicio de su mandato en 2008, no ha existido una claridad palpable de la esperada Reforma Migratoria. Según cifras de la Oficina de Inmigración y Aduanas -Immigration and Customs Enforcement- (ICE por sus siglas en inglés), en 2013 se deportaron un total de 368.644 inmigrantes indocumentados. Del total de los deportados reportados en 2013, 235.093 fueron detenidos al momento del cruce y el resto fue aprehendido en el interior de distintas entidades de los Estados Unidos. De acuerdo a los datos de la ICE, los mexicanos deportados ascendieron a 241.493 casos, mientras que 47.769 correspondieron a guatemaltecos, 37.049 hondureños y 21.602 salvadoreños. Dicha oficina, también reportó que alrededor del 60% de estas personas fueron sentenciados previamente como culpables de algún delito. Cabe aclarar que la mayoría de las personas sentenciadas corresponde a casos de cruce ilegal a los Estados Unidos.

En el caso de la frontera con California, en 2013, fueron deportadas alrededor de 46.000 personas, una cifra considerablemente menor a la cifra record del 2010 en que se registraron 133.770 personas deportadas a la Ciudad de Tijuana, según cifras del Instituto Nacional de Migración. Más allá de las cifras, las deportaciones engloban una serie de fenómenos y problemáticas que se traducen en miles de historias de vidas personales y colectivas, las cuales se viven con un carácter muy particular en la vida cotidiana en ambos lados.

La frontera entre México y Centroamérica

La frontera Sur de México, se define como parte de las relaciones históricas de la conformación de los Estados-Nación, Guatemala-México, definida territorialmente en la segunda mitad del siglo XIX, donde se delimita de forma definitiva su límite político-administrativo.

Más allá de esta frontera física, este espacio se ha venido definiendo por sus relaciones socio- económicas y culturales transfronterizas, con cruces e intercambios permanentes, incluso con un origen multicultural común, como lo serían los intercambios entre comunidades provenientes de diferentes pueblos indígenas y mestizos, que en la historia delimitarían de otra manera el territorio, como la llamada Mesoamérica. Otra dinámica muy importante en la postrimería del último siglo y el presente es la dinámica migratoria transfronteriza, de trabajo agrícola temporal y de búsqueda de opciones de salud, que desde Guatemala se busca en México y que desde México se promueve por una mayor demanda de fuerza de trabajo, especialmente desde la Región del Soconusco de México hacia el Occidente de Guatemala. En la segunda mitad del siglo XX, otras dinámicas de trabajo temporal se desarrollan como sería el trabajo doméstico de mujeres (Rojas y Fernández, 2007) en estas mismas regiones y de servicios en el s. XXI, especialmente hacia el Golfo de México, que presenta una dinámica de mayor desarrollo turístico. Este espacio tiene en común, poner en relación a poblaciones que padecen del mismo abandono del Estado casi sin interrupción desde su fundación, colocándolos como los departamentos en el caso de Guatemala y Estados en el caso de México, más pobres de los países y con altos índices de marginalidad.

Pero esta región también representa una dinámica histórica de zona de conflicto y refugio, como lo marca el refugio mexicano, otorgado a comunidades enteras de Guatemala que huyó del conflicto armado interno en los 80s. Así como las incursiones del ejército de Guatemala en tierras mexicanas en busca de guerrilleros (Kauffer, 1997: 162-170). Y no lejos de esta dinámica, fue 14 años después, el levantamiento zapatista en Chiapas, que puso nuevamente en la mira a esta importante región.

Tiene un interés geoestratégico, por la importancia del fenómeno de la migración internacional, por el más importante flujo migratorio del mundo que aquí transita, de población centroamericana hacia Estados Unidos, fenómeno que la vincula cada vez más a los planes de seguridad nacional, con mayor despliegue de fuerzas y controles, que desde el Estado del Norte se despliega hasta Guatemala y en los últimos tiempos hasta Guatemala-Honduras.

Hoy más que nunca este espacio se visualiza como aquel de tipo estratégico para los proyectos llamados de integración regional, que busca el aprovechamiento de la mayor riqueza que también comparten, estos Estados y departamentos de ambos países, la natural y cultural. Así se activa todo un mecanismo institucional con claros vínculos privados, para la explotación natural, especialmente energético y cultura de esa región. Reforzado por los Tratados de Libre Comercio entre México y los países de Centroamérica del Triángulo Norte y las propuestas inconclusas del ALCA, el Plan Mérida (llamado después Mesoamericano) y ahora los lineamientos del Plan para el Progreso, que han propuesto los gobiernos del Triángulo Norte de Centroamérica, con asesoría del Banco Interamericano para el Desarrollo –BID- para la los planes continentales, estrechamente vinculante con el plan de la Frontera Sur, diseñado por México. (Villa, 2004).

Esta importante frontera también se define por otras relaciones más violentas e ilícitas como lo serían el crecimiento del crimen organizado, vinculado al tráfico de la droga, armas, trata y contrabando.

Por toda esta complejidad de la conformación histórica, socio-económica, cultural y geoestratégica de esta frontera y según su diseño institucional y disputas sociales, se hace necesario estudiar y fundamentar lo que aquí está sucediendo, ya que todo ello marca un futuro del tránsito del flujo migratorio de Centroamérica, México hacia Estados Unidos, así como para imaginar y proponer un desarrollo más inclusivo de todas estas poblaciones implicadas en estas relaciones.

Las fronteras entre Colombia, Venezuela y Ecuador

Colombia cuenta con un total de 6.342 Kilómetros de fronteras terrestres y adicionalmente tiene fronteras marítimas con el mar caribe y el océano pacífico. Colombia tiene fronteras terrestres con cinco países: Venezuela y Brasil por el oriente, Ecuador y Perú por el sur y Panamá por el occidente.

Si bien el desarrollo de los pasos fronterizos en Colombia es amplio debido a la extensión del país, la mayoría de los estudios migratorios se han centrado en los pasos de la frontera del sur y la oriental. En el caso del sur específicamente se ha tratado el paso de Ecuador, cuya frontera terrestre tiene una longitud de 586 Kilómetros. De acuerdo con un estudio realizado por Morales, Acuña y Li (2010), Colombia y Ecuador, han mantenido una historia muy dinámica de vínculos bilaterales, en donde la problemática de la frontera se podría dividir en tres dimensiones: económica, política y social. La dinámica de la movilidad de la población obedece a problemas que se presentan en

ambos países de manera similar. De acuerdo con los autores, las causas de la migración o el desplazamiento, unidas a la fragilidad de las instituciones para resolver las necesidades de la población determinan un contexto común para ambos territorios. Ecuador hoy en día es el quinto destino de migración de la población colombiana, estando por debajo de países como Estados Unidos, Venezuela y España. Para el año 2010, el total de migrantes colombianos en ese país alcanzaba una cifra cercana a 200.000 personas de acuerdo con los datos de migración de la Organización Internacional para las Migraciones -OIM-.

La mayor problemática presente en la frontera entre estos países, parece estar relacionada con la falta de recursos económicos para tener acceso a servicios sociales, el empleo inadecuado de la población de frontera en Colombia, además del desplazamiento forzado generado por el conflicto armado.

En lo referente a la frontera oriental, los estudios se han centrado en el paso fronterizo entre Colombia y Venezuela –cuya extensión es de 2.219 kilómetros- debido a que es el segundo país hacia donde la población colombiana ha decidido migrar. Dado el amplio número de migrantes colombianos –cerca de 300.000 para el año 2010 según datos de la OIM-, numerosos estudios han analizado las dinámicas de la migración, los motivos de llegada a ese país y la influencia cultural, política y económica que ha tenido sobre los flujos migratorios de colombianos en el paso de frontera correspondiente al Departamento del Norte de Santander por Colombia y el Estado Táchira por Venezuela. Dada la importancia de esta temática, estudios como el desarrollado por la OIM en 2013, han analizado la situación de la migración en el área de frontera entre ambos países, la magnitud del tráfico de migrantes en la zona y la magnitud de las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones migrantes presentes.

De acuerdo con los resultados encontrados, el conflicto colombiano obliga a muchos de los habitantes del país a migrar motivados no por la búsqueda de una mejor economía sino por salvaguardar las vidas propias y las de sus familias, aspecto que parece estar muy presente en este paso de frontera; por lo cual el motivo de la migración de Colombia hacia Venezuela se convierte más en un refugio que en oportunidad.

Además de ello, es importante anotar que existen seis causas principales que obedecen a la migración de frontera entre ambos países, dentro de las cuales están: comerciales, familiares, turismo, estudio, refugio y laborales. Si bien todas tienen importancia para los análisis fronterizos, las migraciones laborales, familiares y de refugio cobran gran

importancia en este contexto, debido a los vínculos de redes familiares y sociales que inciden directamente en el número y frecuencia de la migración, además de las condiciones de estancia en el territorio de llegada.

Las fronteras en Brasil

Brasil es un país de dimensiones continentales, donde gran parte de su territorio viene marcado por fronteras internacionales con otros países de América del Sur, haciendo límite con 10 de los 12 países que conforman la región, con la excepción de Chile y Ecuador. Alrededor del 27% del país está geográficamente ubicado en la denominada Franja Fronteriza, lo que corresponde a una longitud de 15,719 kilómetros (CDIF, 2005), con 588 municipios en 11 estados brasileños, algunos de los cuales, como Acre, están completamente localizados en la línea fronteriza.

Las fronteras brasileñas se entienden no exclusivamente conectadas con las líneas fronterizas, sino que se entretajan a lo largo y ancho del país. Desde esta perspectiva, la frontera transita por ejemplo en los márgenes de las ciudades de Manaus, Campo Grande o Sao Paulo, en las cuales se revierte el foco de atención del centro a las periferias. De hecho, las imágenes fijadas y definidas de los mapas de las naciones no se corresponden con la dinámica de la vida en las zonas fronterizas (ALBURQUERQUE, 2008).

El propio “Ministério da Integração Nacional do Brasil” en 2005 incorpora una nueva perspectiva de zona fronteriza, como un espacio de interacción con el espacio social, compuesto por las diferencias de la presencia de los límites internacionales y los flujos e interacciones transfronterizas. El ejemplo más concreto sería las “cidades-gêmeas” (ciudades gemelas).

La gran extensión de las fronteras terrestres de Brasil favorece amplia diversidad de enfoques e incluso categorías para el estudio y la gestión de los asuntos relacionados con la vida, el desarrollo, los problemas y las cuestiones relacionadas con las poblaciones que habitan o cruzan las fronteras. Dentro de los límites de este texto, la primera sección trae la caracterización de la “Faixa de Fronteriza” (franja fronteriza) en Brasil a partir de una tipología territorial y social de las regiones fronterizas en el país y su aplicación en la legislación vigente.

Los procesos de integración regionales también tienen implicaciones importantes para las zonas fronterizas. En este sentido, la segunda sección está dedicada al análisis del MERCOSUR y las

principales implicaciones relacionado con la inmigración y la cuestión de la frontera en Brasil. Por último, presentaremos los problemas específicos de la cuestión de la migración y las fronteras de la Pan-Amazonía, especialmente el flujo entre Brasil y Venezuela. Concluiremos con nuestras consideraciones finales.

La frontera entre Haití y República Dominicana

La frontera entre la República Dominicana y la República de Haití resulta de especial interés por sus características particulares, ancladas en lazos históricos, geográficos, comerciales y culturales. Si bien la República Dominicana y Haití comparten una frontera multidimensional, es decir, terrestre, marítima y aérea, para los fines del presente estudio se enfoca en la frontera terrestre compartida entre los dos países, ya que la mayor parte de los intercambios generados alrededor de esta demarcación se realizan por la vía terrestre.

Haití y la República Dominicana comparten la Isla de La Española o Hispaniola, primer asentamiento de España en América durante el periodo de la colonización. La historia de la frontera dominico-haitiana está estrechamente vinculada a la evolución de los dos Estados soberanos. El primer referente histórico de la existencia de una delimitación territorial formal en la referida isla se encuentra en el Tratado de Aranjuez de 1777, mediante el cual España reconoce la presencia legítima de Francia en la parte occidental de su colonia (Páez Piantini, 2006).

Hoy en día, de conformidad con el artículo 9 de la Constitución de la República Dominicana de 2015, los límites terrestres del territorio dominicano “están fijados por el Tratado Fronterizo de 1929 y su Protocolo de Revisión de 1936.” Esta demarcación es la actual frontera dominico-haitiana. Se trata de un límite territorial internacional de 380 kilómetros de extensión, mayormente poroso o permeable y compuesto principalmente por delimitaciones naturales, como ríos y cadenas montañosas.

Este estudio explora la región fronteriza entre la República Dominicana y Haití presentada desde diferentes dimensiones, de forma descriptiva, realizando un análisis de las principales características de los asentamientos de migrantes en las provincias fronterizas y contiguas. En este sentido, el trabajo se basa en el análisis de estadísticas oficiales, investigaciones previas y reportes de organismos nacionales e internacionales sobre la situación en la frontera dominico-haitiana. Es importante resaltar que el alcance del presente artículo se ve limitado por la existencia de pocas fuentes de investigación fidedignas para una

descripción actualizada de la situación fronteriza, debido principalmente a la ausencia de una cultura de sistematización y rigurosidad de las estadísticas migratorias en ambos Estados limítrofes.

La estructura de este capítulo se divide en cuatro secciones: a) el origen histórico y las características de la frontera terrestre dominico-haitiana; b) la gobernanza de la frontera dominico-haitiana desde la perspectiva del Estado dominicano; c) las características sociodemográficas de los flujos transfronterizos; y d) los aspectos y situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren los inmigrantes. Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones.

La frontera entre Paraguay y Argentina

El Paraguay, enclavado en el centro de la América del Sur, sin costa de mar, comparte 1.711 kilómetros de frontera con la Argentina equivalente al 50% del total de sus demarcaciones con los restantes países vecinos: Bolivia al norte y Brasil al este. La totalidad de la frontera paraguay argentina está constituida por vías fluviales: el río Paraná le sirve de límite desde el centro-este de su región Oriental hasta su encuentro con el río Paraguay; desde aquí es este río el límite hacia el norte, hasta la desembocadura del río Pilcomayo, casi frente a Asunción; y desde este punto hasta el extremo oeste del Chaco paraguayo, el río Pilcomayo fija la delimitación de ambos territorios. En la literatura del país vecino se le asignan al menos dos denominaciones a sus fronteras con el Paraguay: el “Litoral” y el “Nordeste Argentino (NEA)”.

Esta investigación ha sido elaborada como una descripción basada en estudios previos de distintas autorías seleccionadas de acuerdo a percepciones personales del autor, incluyendo sus propios juicios en determinados contextos. Quizás se justifique ello por el carácter de la frontera del Paraguay con la Argentina, un escenario demasiado cercano y familiar donde la misma capital paraguaya (que junto con su área metropolitana representa casi el 40 por ciento de la población total del país), mantiene una estrecha vecindad con el territorio y ciudades argentinas, del cual es imposible sustraerse a ningún ciudadano paraguayo dado que alguna vez tuvo que visitarlo siquiera sea por necesidades prácticas o en tránsito hacia otros destinos del país vecino, cuando no para una residencia prolongada por exilio político o económico.

El estudio sobre la frontera paraguay-argentina se estructura en cuatro secciones: a) geografía de la movilidad y los asentamientos fronterizos paraguay-argentinas, b) un área de rasgos de cultura compartida y conflictos históricos, c) movilidad y corrientes migratorias

fronterizas de posguerra, d) movilidad y migración fronteriza: circularidad e interculturalidad, e) marco legal, discurso oficial y visión comunicacional sobre la frontera, f) ausencia del Estado y estrabismo de las políticas públicas, g) tres casos emblemáticos de la asimetría fronteriza paraguay-argentina, y g) Más allá de las políticas públicas y de los discursos comunicacionales.

Descritas someramente las realidades de las diversas fronteras objeto de estudio, se hace necesario introducir el enfoque teórico que ha movido a esta investigación. Normalmente los estudios realizados hasta el momento sobre las migraciones en las fronteras resaltan el carácter legal y/ o político de las mismas analizando los problemas que surgen y cómo los abordan los estados o las instituciones supranacionales. Son discusiones que se llevan a cabo a la hora de ver cómo se implementan las políticas de gestiones de las migraciones en las fronteras. Como señala Pérez García (2009) las políticas restrictivas hacia las migraciones unidas a la limitada capacidad de crear espacios compartidos regionales de diálogo, resultan en una ineficiente administración de sus fronteras, incentivando el conflicto y los flujos irregulares. Creemos que era hora de analizar este fenómeno desde una perspectiva más cercana a los protagonistas olvidados que son las personas inmigrantes, normalmente en situación irregular, que intentan atravesar los límites físicos y geopolíticos marcados por las naciones.

En este sentido es relevante abordar las cuatro dimensiones básicas, indicadas por Linares (2006), sobre el concepto contemporáneo de frontera las cuales se centran, primero, en las mismas como instrumento de política estatal, debido a que los gobiernos intentan influir en la localización y función de las mismas. En segundo lugar, también intentan influir en las políticas y prácticas geopolíticas que tienden al control territorial sobre los espacios fronterizos. En tercer lugar, en las fronteras como constructoras de identidad y, por último, en la frontera como término del discurso, cuyo significado cambia según el tiempo y el lugar. Es por eso que en los grupos regionales con fuertes asimetrías entre sus miembros, las fronteras nacionales de sus países periféricos se reconfiguran con mayor densidad en torno a la seguridad y soberanía, primordialmente a través del combate de la movilidad extra regional.

En este contexto donde las cuestiones de seguridad y de soberanía priman no solamente en los discursos sino en la elaboración de políticas claramente restrictivas, pensamos que es útil indagar el movimiento migratorio en las fronteras describiendo las situaciones que viven los inmigrantes, muchas veces poniendo en riesgo sus vidas, con el propósito también de proponer una serie de medidas de distinta índole que permitan una gestión migratoria fronteriza en el marco del respeto de

los derechos humanos.

Por tanto, el objetivo de este estudio será describir de manera rigurosa y documentada lo que ya se conoce sobre los flujos migratorios que ocurren en las fronteras iberoamericanas muchas veces en condiciones peligrosas para la vida y la salud de los inmigrantes. Razón por la cual los derechos humanos pueden estar siendo conculcados en el espacio iberoamericano. Para poder alcanzar este objetivo, el estudio se centrará principalmente en cuatro ejes: la descripción de la frontera territorial, la regulación legal actual sobre los flujos migratorios en dichas fronteras, la exposición de las características socio-demográficas de dichos flujos migratorios y la descripción de los aspectos y situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren los inmigrantes. En este trabajo, se intentará dar una voz especial a los propios protagonistas: las personas migrantes.

El estudio de las migraciones en las fronteras Iberoamericanas describirá en primer lugar la realidad de la frontera sur de España (capítulo 1). En segundo lugar, la triple frontera andina: Chile-Perú-Bolivia (capítulo 2). Tercero, la frontera entre México y EE.UU (capítulo 3). Seguidamente, la frontera entre México y Centroamérica (capítulo 4). Quinto, la frontera entre Colombia, Venezuela y Ecuador (capítulo 5). Asimismo, la frontera en Brasil (capítulo 6). Séptimo, la frontera entre Haití y la República Dominicana (capítulo 7). Octavo, la frontera paraguayo-argentina (capítulo 8). Noveno, una mirada comparada de conjunto sobre lo que sucede con las migraciones en las fronteras de Iberoamérica (capítulo 9). Finalmente, se plantearán unas conclusiones y recomendaciones.

Bibliografía

Albuquerque, J.L. (2008). "Imigração em territórios fronteiriços". Paper apresentado no VI Congresso Português de Sociologia: "Mundos sociais: saberes e práticas". Lisboa, 25 a 28 de julio de 2008. Disponible en <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/302.pdf>.

Bauman, Z. (2004). *Modernidad líquida*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Castles, S. y Miller, M. (2003). *The Age of Migration*. Guilford Press.

Kauffer, M. (1997). Refugiados guatemaltecos y conformación de la frontera sur de Chiapas en los años ochenta. En Philippe Bovin (coord.), *Las Fronteras del Istmo, Fronteras y sociedades entre el Sur de*

México y América Central (pp. 162-170). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.

Morales, A., Acuña, G. y Li, K. (2010). *Migración y salud en zonas fronterizas: Colombia y Ecuador*. Migración internacional. Serie Población y Desarrollo. CEPAL.

Páez Piantini, W. (2006). *La frontera dominico-haitiana: perspectiva histórica y presente*, Santo Domingo, Archivo General de la Nación. Disponible en: http://bagn.academiahistoria.org.do/boletines/boletin114/BAGN_2006_No_114-03.pdf

Pérez García, N. (2009). Cambiando Perspectivas: de la gestión de flujos hacia la construcción de políticas de migración con enfoque de Desarrollo. «Seguridad Nacional vs. Seguridad Humana: su impacto en la migración». *Sin Fronteras*. México: IAP, 113-174.

Robertson, R. (2003). *Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad*. *Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización*. Madrid: Trotta.

Rojas, M., Fernández C. y Ángeles C. (2008). Trabajo y migración femenina en la frontera sur de México. En Gioconda Herrera y Jacques Ramírez (Eds.), *América Latina migrante: estado, familias, identidades* (pp.141-158). Quito, Ecuador: FLACSO Sede Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador.

Smith, A. (1997), *La Identidad nacional*, Trama, Madrid.

Villa, M. y Martínez, J. (2004), "Panorama sobre la migración internacional en América Latina y el Caribe", *Europa América Latina*, n. 17, Rio de Janeiro. Centro de Estudios Fundación Konrad Adenauer.

1. LAS FRONTERAS Y LAS MIGRACIONES

Joaquín Eguren

Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones

Universidad Pontificia Comillas

Cuando el Marqués de Curzon escribió su libro *Frontiers* (1907) consideraba que las fronteras eran el principal motivo de preocupación de cualquier ministerio de Relaciones Exteriores en el mundo “civilizado” y que el tema era estudiado en cuatro de cada cinco tratados o convenciones políticas. Para dicho autor “las fronteras eran verdaderamente el filo de la navaja en la que colgar suspendidos los problemas modernos de la guerra o la paz, de la vida o la muerte de las naciones... Así como la protección de la casa es la preocupación más vital del ciudadano, para el Estado la integridad de sus fronteras es la condición de su existencia” (Curzon, 1907:7).

Por lo tanto, en cuanto a que era una rama de la ciencia del gobierno, la política de frontera era de enorme importancia práctica con un gran efecto sobre la paz o la guerra de las naciones. Sin embargo, lo que no pudo imaginar Curzon era que un siglo después el asunto de la frontera adquiriera tanta importancia debido a los movimientos migratorios y que ello creara tantas tensiones políticas entre estados.

Durante las últimas décadas se ha ido generando una literatura en torno a las fronteras como resultado de los movimientos migratorios en la línea de lo que algunos autores han indicado (Alden (2012), Walters 2011, De Genova, Mezzadra and Pickles, 2014) de que la migración es un tema que ha adquirido una relevancia muy significativa en los procesos de globalización reciente. Precisamente éste es probablemente el punto de inflexión en cuanto a la reflexión científica sobre las fronteras. En este sentido, la migración es un co-constituyente de la frontera como un sitio de conflicto y como un espacio político. Son estas fuerzas y movimientos de migración las que desafían, cruzan y remodelan las fronteras, y es su movimiento generador el que es estabilizado, controlado y manejado por

varias agencias estatales y esquemas políticos. Y es relevante cómo ellos buscan tener en cuenta la frontera como una herramienta selectiva, estable, controlable de la inclusión diferencial. De esta necesidad nace un desafío teórico no únicamente para describir la migración como una fuerza activa, sino también para entender y acomodar cómo la migración interviene en el centro de nuestra producción teórica (De Genova, Mezzadra and Pickles, 2014, 15).

Estas discusiones han ido modulando una serie de nuevos conceptos que pretenden dar cuenta de la reconfiguración de las migraciones y la frontera en un permanente diálogo entre ambas. Así surgen temas como el régimen de la frontera (border regime), políticas de protección (politics of protection), externalización, humanitarismo, reterritorialización, deterritorialización,...

1.1. La reformulación de conceptos sobre las fronteras y las migraciones

Conviene avanzar en una serie de conceptos que pretenden dar mejor explicación de los que se producen referido a las migraciones y las fronteras en esta época de globalización. Empezamos por el término régimen de frontera que señala un cambio epistemológico, conceptual y metodológico en la manera en que nosotros pensamos acerca de cómo concebimos y cómo investigamos las fronteras. En este sentido William Walters (2002) nos animaba a “des-naturalizar” la frontera, es decir, el régimen de la frontera simboliza una aproximación radicalmente constructivista para estudiar la frontera. Es decir, frente a la concepción de “lo naturalmente dado” que tiende a entender la frontera como algo fijo e inmóvil y que viene dictaminado desde una instancia superior, la aproximación constructivista entiende que las fronteras se han ido construyendo paulatinamente fruto de distintas tensiones políticas y que como tal hay que analizar los procesos por los cuales se genera esa imagen de frontera. Esto incluye no únicamente una lógica gubernamental sino también la producción de fronteras desde y con una perspectiva de migración (De Genova, Mezzadra and Pickles, 2014, 15).

Es un lugar común en el campo interdisciplinar de los estudios de la frontera según el cual la frontera puede únicamente ser conceptualizada como siendo formada y producida por una multiplicidad de actores, movimientos y discursos.

En este sentido es que, frente a la idea de que la construcción de las fronteras pertenece a una actividad organizativa simple y unitaria, recientes estudios intentan superar la lógica binaria subyacente de

estructura y agencia atendiendo en cambio a que la frontera es un sitio de constantes y reiterados encuentros, tensiones, conflictos y disputas.

Resumiendo con las palabras de Sciortino (2004, 32), un régimen de frontera es una “mezcla de esquemas conceptuales implícitos, generación de tensiones territoriales entre burocracias y oleadas y oleadas de “chapuzas” para atender emergencias permitiendo grietas, ambigüedades y tensiones: la vida de un régimen de frontera es el resultado de un constante trabajo de reparación a través de las prácticas o, también en palabras del proyecto Migración de tránsito, un régimen es un “conjunto más o menos ordenado de prácticas y conocimientos poderosamente complejos” (Karakayali and Tsianos 2007, p. 13).

Por otro lado, cuando se habla de Políticas de protección se indica el intento por hacer visible las políticas en juego en el actual régimen de protección de refugiados. Mientras el régimen de protección de refugiados tiende a ser presentado como estrictamente humanitario y apolítico, cada vez se toma más conciencia de que dicha afirmación de protección no puede ser pensada fuera de la esfera política. Por ejemplo, el estatuto del ACNUR (Alto Comisionado de la Naciones Unidas para Refugiados) estipula que su trabajo “será de un carácter enteramente no político...”. Pero a pesar de ello es claro que la provisión de protección nunca puede ser “enteramente no política” desde que está interrelacionada con un conjunto de cuestiones altamente políticas: ¿Quién puede legítimamente pedir protección? ¿Contra qué peligros la protección será ofrecida?

¿Quién se supone que debe ejercer la protección? ¿Cuáles son los términos y condiciones de la protección proporcionada? Y, ¿qué voz es oída en los debates sobre estas cuestiones? (Huysmans 2006).

Tomando en cuenta la migración como una fuerza que define e intenta producir lo que la frontera es y a su vez re-conceptualizar la frontera convenientemente, ha de advertirse que esto requiere de un cambio metodológico. Esto es lo que propone Walters (2002) repasando el trabajo de Foucault sobre gobernanza y el análisis de Poulantzas (1998) acerca de la organización del estado en el que lo define como una agregado de luchas y fuerzas de la sociedad. Esto exige tener en cuenta la perspectiva contextual sobre el poder y atender a la sensibilidad particular debido a las dinámicas inestables y fenómenos emergentes. La frontera exhibe todas estas características.

Es decir, detrás de estos procesos de negociación entre frontera y migración hay una profunda lucha de poder. La migración fuerza las fronteras, cuando puede las evade, y éstas se resisten a ser abordadas.

Pero la lucha de poder se juega en el plano de la lucha política estableciendo sectores a favor de endurecer y cerrar las fronteras y otros abiertos a mantenerlas abiertas o medianamente abiertas. En este sentido, la reflexión de Alden (2012) y Walters (2002) acerca del desarrollo de políticas por parte de los gobiernos para hacer las fronteras infranqueables lleva a que ciertos sectores de varias sociedades asuman una serie de compromisos que impida dicha infranqueabilidad.

Nos referimos a continuación un fenómeno reciente en el contexto internacional que cada vez adquiere más relevancia: la externalización de las fronteras. La externalización de fronteras se refiere al proceso de expansión territorial y administrativa de un Estado en la gestión de la migración y afectando su política de fronteras a terceros países. El proceso está basado en el involucramiento directo de las autoridades de un Estado en la externalización de sus fronteras implicando a la soberanía territorial de otros países, y la subcontratación o terciarización de las responsabilidades de control de la frontera a las fuerzas armadas nacionales de otro país.

De esta manera la externalización de la frontera modifica la comprensión de lo que es la frontera al reformular quién, dónde y cómo la frontera es desarrollada. Al repensar las fronteras más allá de la línea divisoria de lo que se entiende por Estado-nación y entendiendo la idea de la frontera en formas de prácticas de la gestión y manejo administrativo-político incluyendo a varios estados, la externalización es un esfuerzo explícito porque pretende “estirar la frontera” de manera que multiplique las instituciones involucradas en su manejo y extender, al mismo tiempo que reformular, las soberanías mediante nuevas formas. De esta manera la definición de la frontera se refiere no al límite territorial del Estado sino a las prácticas de administración dirigida a “dónde el migrante (potencial o actual) está” (De Genova, Mezzadra and Pickles, 2014, 19).

De esta manera no se entiende necesariamente que los terceros estados cedan o pierdan su soberanía sino que mediante acuerdos de índole comercial-económica y política estos terceros estados asumen la responsabilidad y la gestión de los flujos migratorios, en el sentido especialmente de “impedir” la salida de sus nacionales a otros países, por ejemplo hacia los países europeos, o de aquellos migrantes que están en tránsito por su país. Está claro que esta situación hay que verla en las negociaciones entre estados más poderosos o desarrollados y estados en vías de desarrollo. Quiere decir que estas negociaciones no se llevan en plan de igualdad. Porque resulta difícil, por ejemplo, que un país subsahariano pueda externalizar sus fronteras a otros estados subsaharianos y aún más difícil que pueda hacerlo con estados desarrollados precisamente por su debilidad institucional y económica en

el concierto de las naciones.

En las últimas décadas la práctica de la externalización cuenta con varios ejemplos que se han convertido particularmente significativos. Un primer ejemplo lo constituyen las Políticas de Vecindad y la Iniciativa de Rutas Migratorias de la Unión Europea bajo el esquema de la Aproximación Global de la Migración firmada en el año 2005. El segundo caso se refiere a los antecedentes históricos de prohibición y detención marítima en la zona del Caribe; también la actual política de la Solución del Pacífico por el gobierno australiano. Cada una de ellas presenta una serie de asuntos relacionados a la soberanía y al territorio, a las distinciones desdibujadas de dentro y fuera, la emergencia de la frontera humanitaria/segura y la cuestión de la agencia del estado externalizado. La gestión o administración de la externalización de la frontera mantiene la idea de exterioridad que ha sido usada para desplazar algunas responsabilidades soberanas y tecnologías del control de la frontera a través de las fronteras definidas legalmente de un territorio estatal. De esta manera se reconfigura y adquiere otras dimensiones, no previstas inicialmente, en la línea de la concepción del “nacionalismo metodológico”. Por éste entendemos como la asunción de que la sociedad-estado-nación es la forma política y social de índole natural del mundo moderno (Wimmer & Glick Schiller, 2002).

Su foco se ha incrementado en el seguimiento de los migrantes acerca de cómo ellos se mueven a través de los diferentes espacios políticos y geográficos e intentando gobernar antes, durante y después su movimiento a través de la frontera. Como una consecuencia, los regímenes de la frontera están siendo redefinidos en términos del movimiento de las personas y las cosas, nuevos aparatos técnicos de vigilancia y nuevos procesos de soberanía y gobierno supranacional (Andersson 2014; Karakayali and Rigo 2010; Ticktin, 2009). Si las fronteras son lo que nosotros hemos venido en asumir como los límites de la soberanía legal en el Derecho Internacional, tenemos que preguntarnos, ¿dónde comienzan y terminan la jurisdicción del Estado y la soberanía en estos nuevos regímenes de las fronteras?

También uno de los conceptos que se ha incorporado recientemente al vocabulario de las Fronteras y las Migraciones es el del Humanitarismo. El principal impulsor es William Walters (2011), quien entiende por lo humanitario a un complejo campo en el que se incluyen formas específicas de lógica gubernamental y también la actividad de ciertos actores no gubernamentales u organizaciones, y no tanto como un conjunto de ideas e ideologías. Precisamente una de las principales justificaciones de la externalización de fronteras surge en el lenguaje del humanitarismo. Aquí la externalización se ha convertido en una estrategia

fundamental de lo que Walters (2011) ha llamado la “frontera humanitaria”. Tales actores y discursos humanitarios juegan un creciente rol cada vez más importante en los regímenes contemporáneos de la frontera (Mezzadra and Neilson, 2013, Walters, 2011). En tales procesos los discursos humanitarios y de seguridad son simultáneamente usados para proteger los derechos de los inmigrantes y reforzar las estrategias policiales de la frontera y el gobierno de la migración. El enrolamiento de las agendas humanitarias y de seguridad –el sello distintivo del régimen de la frontera de la Unión Europea- ha sido recientemente reforzado a través del manejo de acontecimientos trágicos tales como lo sucedido en la isla de Lampedusa, Italia. Las agencias y los políticos de la administración y del manejo de la migración responden a tales acontecimientos con llamamientos a movilizar las agencias que manejan las fronteras europeas para bloquear a los migrantes antes de que ellos intenten cruzar fronteras peligrosas del mar con el propósito de que ellos no se jueguen sus vidas en arriesgadas travesías.

Mientras los programas humanitarios podrían perturbar ciertas normas de la categoría de Estado, es importante reconocer los caminos en los cuales el ejercicio del poder humanitario está conectado a la realización (materialización) de nuevos espacios. Ante la redefinición de ciertos lugares como “zonas” y crisis como “emergencias” humanitarias (Calhoun, 2004), la autoridad confiere a ciertos expertos legitimidad y la capacidad para moverse rápidamente a través de redes de ayuda e intervención, o la voluntad de considerar a aquellas poblaciones de esas zonas como “víctimas”. Por lo que parece justificado tener en cuenta la observación de Debrix (1998) de que el humanitarismo implica reterritorialización por encima de desterritorialización. Entendiendo que la desterritorialización la pérdida de territorio, en el caso de los migrantes pierden su territorio al irse a otro país y con ello también conlleva muchas veces que dejen atrás sus usos y costumbres, perdiendo su identidad, rompiendo todo nexo con su región de origen, adoptando nuevas costumbres y formas de vida, donde estos residen. Frente a ello la afirmación de Debrix (1998) significaría que los migrantes tienden a la recuperación y al fortalecimiento de las identidades y valores territoriales locales, por lo cual reterritorializan, en el sentido de recuperar el vínculo con su historia, usos y costumbres, sin importar el lugar que se encuentre una persona.

También está vinculado a cómo la sociedad civil se organiza a través de las fronteras para apoyar a las “víctimas” o sujetos migrantes. Por ejemplo, el trabajo que llevan a cabo el Servicio Jesuita de Migrantes y otras entidades en la triple frontera andina de Perú, Chile, Bolivia y en la frontera Sur de España o las Patronas que apoyan a los viajeros del tren “La Bestia” que cruza México.

Las zonas humanitarias pueden materializarse en varias situaciones especialmente en zonas de conflicto, para aliviar el hambre y con el telón de fondo de los estados fallidos. Pero el caso que interesa es la situación en el que las fronteras actuales de los estados se convierten ellas mismas en zonas de gobierno humanitario. Entendiendo que la consecuencia de esto es importante, dado que supone un significativo paso al superar la predisposición a considerar fundamentalmente la seguridad de las fronteras en desmedro de los derechos de los ciudadanos.

Por otra parte interesan dos aspectos como son, en primer lugar, la materialización de la frontera humanitaria en las formas particulares de conocimiento, es decir, qué formas adquieren la frontera humanitaria en el campo del conocimiento y, en segundo lugar, el rol constitutivo que juega la política juega haciendo y cambiando las fronteras humanitarias.

En este sentido Fassin (2007) sostiene que el gobierno humanitario podría ser definido “como la administración de las colectividades humanas en el nombre de un principio moral más alto en el cual ve la preservación de la vida y el alivio del sufrimiento humano como la acción de más alto valor.” Para Fassin no sería solamente propio de un estado particular ni de una organización no gubernamental sino que él lo comprende en términos de un ensamblaje complejo de formas particulares de humanitarismo.

En la misma línea Walters (2011) considera que existen dos visiones distintas en el caso de las migraciones que son la lógica del poder basada en la seguridad y la lógica humanitaria en torno a la frontera. Pero creemos que deben conciliarse ambas para poder llevar a cabo políticas verdaderamente justas respecto a los migrantes en las fronteras.

Visto desde el ángulo humanitarista las formas específicas de autoridad (sea médica, legal o espiritual), así como ciertas tecnologías de gobierno (tales como los mecanismos para lograr financiación y entrenamiento de voluntarios, la ayuda administrativa, los albergues, la documentación de la injusticia y la difusión de los abusos), deberían ser mucho más flexibles y capaces de cambiar las formas. Según Walters (2011, 144) esto debe descubrir nuestra habilidad para percibir “una más amplia lógica política y moral que trabaja en ambos niveles, en y fuera de las formas del Estado”.

1.2. Instrumentos metodológicos de estudio y análisis de las fronteras y la migración

Abordamos aquí los métodos y técnicas que pudieran ser de utilidad para estudiar y conocer cómo está funcionando el vínculo entre migración y frontera.

El análisis etnográfico del régimen de frontera comienza desde la perspectiva de los movimientos y trayectorias de la migración. El régimen de frontera constituye un espacio multi-escalar y multidimensional de conflicto y negociación y de este modo requiere una aproximación a través de varios métodos incluyendo no solamente el stock de métodos etnográficos tales como la observación participante, entrevistas y grupos de discusión, sino extendiendo al discurso y análisis político y las reconstrucciones genealógicas de los procesos migratorios en las fronteras a lo largo del tiempo.

Esta aproximación metodológica mixta intenta una comprensión de lo transversal, las prácticas y trayectorias microsociales del accionar de la migración en las fronteras, la cual facilita un análisis detallado de los discursos, programas y razones, las instituciones de larga escala y los puntos de intersección, encuentro e interrelación de los complejos conocimientos del poder y sus mapas (De Genova, Mezzadra and Pickles, 2014).

Aunque es verdad que no se puede aplicar a todas las fronteras, éstas hoy son una potente tecnología de gobernar poblaciones móviles y entre ellas la migración. Si bien la frontera constituye un sitio de conflicto y lucha, una perspectiva informada por el análisis del régimen nos permite entender las condiciones sociales, económicas, políticas y aun culturales del presente de la frontera.

La genealogía de la frontera seguramente concedería un lugar central al estudio de los regímenes cambiantes de conocimiento en términos de los cuales las fronteras han sido marcadas y definidas por objetivos y funciones particulares. Estos regímenes proyectan gobernar las fronteras. Lo que entendemos por frontera moderna, no es una región disputada o una zona de control sino una línea (Hirst 2005) que fue ampliamente establecida en el siglo XVIII y que ahora se pretende seguir manteniéndola acorde con aquella concepción. Sin embargo, actualmente hay que atender a cómo se está actualizando y recreando la noción de frontera.

En este sentido concretamente la frontera lineal fue únicamente

capaz de emerger una vez que los estados comenzaran por adquirir formas de conocimiento y la capacidad administrativa que les permitían vigilar, mapear y marcar sus fronteras. Los conocimientos especializados también juegan un rol importante en la formación de la frontera.

Por ello es necesario estudiar también las técnicas que se crean, las herramientas que han diseñado una gran variedad de tecnologías y prácticas administrativas heterogéneas, yendo desde mapas del territorio, la creación y formación de funcionarios especializados en las fronteras y arquitecturas de fortificación en la experimentación diaria de formas biodigitalizadas de vigilancia.

1.3. Eventos recientes en la dinámica de la frontera y la migración

Señalaremos aquí sucintamente dos o tres eventos recientes que han ejercido una influencia muy importante en la reformulación de la dinámica de la frontera y la migración.

Comenzamos por el acuerdo de Schengen porque en cuanto a control y regulación de las fronteras, en la que era en aquél entonces la Comunidad Económica Europea, ha sido un momento clave.

Para Walters (2002) con el acuerdo de Schengen, aprobado en 1985, supone un momento clave en la configuración de dicha dinámica "frontera-migraciones". En efecto, Schengen no puede entenderse dentro de la dinámica tradicional de la guerra y la paz; tampoco se puede entender en términos del territorio geográfico comprendido como una fuente de poder, sino como un sitio de administración o manejo biopolítico. Porque de hecho la literatura contemporánea relacionada con la frontera hace la asociación de la frontera con inmigración, flujos globales de población como si ésta fuera la esencia de la frontera.

En este sentido Schengen es un proyecto de política económica de globalización y regionalización. Es una respuesta de fortalecimiento por parte de las naciones desarrolladas de la Unión Europea de las fronteras de cara a la crecientes pautas de globalización de las migraciones (Walters, 2002).

Posteriormente al establecimiento de controles y vigilancia de las fronteras interiores de la Unión Europea se ha procedido, unas dos décadas posteriores al primer acuerdo Schengen, a las políticas de externalización de fronteras dentro de las cuales España ha tenido un papel relacionado con África, tanto con Marruecos como con los países

subsaharianos.

Un segundo momento que ha ocasionado una serie de políticas de control ha sido los infaustos atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos. A partir de ahí Estados Unidos y otros países europeos han desarrollado una serie de medidas de control y vigilancia que han restringido ciertamente la libertad de movimientos en muchas fronteras. Ello ha propiciado una política cada vez más centrada en la seguridad de las fronteras y en desmedro, a menudo, de los derechos de los ciudadanos a movilizarse y traspasar fronteras. En este sentido Alden (2012) ha comentado que Estados Unidos, que tradicionalmente no tenía una especial preocupación por la vigilancia de las fronteras, ha emprendido, en las dos últimas décadas, la más ambiciosa expansión del poder gubernamental en la historia moderna mediante un ejercicio de seguridad nacional de las fronteras contra la inmigración ilegal. Se pretende asegurar que el único flujo migratorio que accede al territorio norteamericano sea legal. Por ello se han implementado medidas como el vallado en la frontera con México o acuerdos con países centroamericanos para el control y vigilancia también de la frontera sur de México con Centroamérica referido en los capítulos correspondientes de la frontera México- Estados Unidos y la frontera México- Centroamérica.

Habría que reflexionar cuáles son las fases recientes en las otras fronteras de Iberoamérica. ¿Cuál puede ser el futuro de las políticas de frontera en América Latina? ¿Se dará también un creciente cierre de las fronteras de cara a sus vecinos por los crecientes flujos migratorios internos a la región? ¿Hay señales de algo de eso?

1.4. Políticas destinadas a controlar la movilidad migratoria

Hacemos referencia a continuación a una serie de instrumentos políticos, administrativos y policiales que son utilizados por los Estados para manejar la movilidad migratoria en las fronteras en el ámbito regional e internacional. Como se verá no solamente afecta a las fronteras terrestres sino marítimas.

Tal como señala Alden (2012, 111-112) se ha creado una maquinaria enorme para gestionar, vigilar, controlar la frontera sur de Estados Unidos con México y también con Canadá, aunque éste en menor medida. Esta maquinaria supone también un gran negocio de distintos tipos de instrumentos y artefactos tecnológicos que sirven para controlar el movimiento de las personas y que a menudo se llevan a cabo

a través de la subcontratación de servicios de vigilancia privados. También existen mecanismos públicos como puede ser FRONTEX en la Unión Europea que es una gran maquinaria para vigilar el Mediterráneo.

Uno de los instrumentos utilizados por la Unión Europea es la política de la externalización mediante el desarrollo de lo que se ha venido en llamar vecindarios para la movilidad política (Casas-Cortes, Cobarrubias and Pickles 2011). Programas como “Euro-Med” y “Euro-Este” se han implementado en países extranjeros reestructurados como regiones de influencia de la Unión Europea. Así Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez se incluyen en la zona Euro-Mediterráneo. Mientras que Armenia, Azerbaiján, Belarus, Georgia, Moldavia, Rusia y Ucrania al Programa “Euro-Este”. Ambas regiones son consideradas en un proceso de “integración no adhesión”.

Programas de movilidad seleccionadas y medidas de patrulla de las fronteras han sido incluidas como “cláusulas sobre migración” en acuerdos económicos y lógicas de inversión, instaurando por un lado, permisos, visados y por otro lado convenios de reforzamiento de fronteras y repatriación.

Además, hay intentos para coordinar las estrategias de la migración que son articulados a través de experimentos tales como la Migration Routes Initiative (Iniciativa Rutas de Migración). Ésta reorienta el manejo de la frontera lejos de un foco de defensa de una línea (aún, si es una línea fronteriza movediza) para establecer el control de la frontera como una serie de puntos a lo largo de un itinerario. Esto demanda una coordinación transnacional entre los denominados “países de origen, tránsito y destino” para intersecar y detener a los migrantes en sus viajes, kilómetros lejos de las fronteras blanco. En particular las rutas del África Occidental han sido fuertemente inspeccionadas y clausuradas por una serie de operaciones de policía a nivel transnacional tales como la Operación Hera por FRONTEX y la Operación Seahorse dirigidas por el gobierno español y estas están ahora siendo introducidas a lo ancho y largo del Mediterráneo (De Genova, Mezzadra and Pickles, 2014).

El caso de Frontex, de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, comenzó a funcionar en 2005. Su misión es mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión y reforzar la cooperación entre las autoridades nacionales de fronteras. Su sede se encuentra en Varsovia, Polonia.

En 2011, tras una evaluación de su trabajo y en respuesta a los llamamientos del Consejo y del Consejo Europeo (incluidos en el Pacto europeo sobre inmigración y asilo adoptado en 2008 y en el Programa de Estocolmo adoptado en 2009) para reforzar su papel y sus capacidades operativas en la lucha contra la inmigración ilegal, se modificó el acto original por el que se creó Frontex, mejorando así las posibilidades de la Agencia para incrementar la cooperación. Las principales tareas de Frontex son:

- Planificación y coordinación de operaciones conjuntas llevadas a cabo con personal y equipo de los Estados miembros en las fronteras exteriores marítimas, terrestres y aéreas;
- Coordinación de operaciones de retorno conjuntas de ciudadanos extranjeros;
- Elaboración de normas e instrumentos comunes para la formación de los agentes nacionales de la guardia de fronteras;
- Realización de análisis de riesgos (por ejemplo, evaluación periódica de la capacidad de los Estados para hacer frente a las amenazas y presiones en las fronteras exteriores);
- Prestación de ayuda a los Estados miembros que requieran un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores (por ejemplo, en caso de emergencias humanitarias y salvamento marítimo, o cuando determinados países se enfrenten a presiones específicas y desproporcionadas en sus fronteras);
- Creación de equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras (EBGT) para su despliegue en operaciones conjuntas, proyectos piloto e intervenciones rápidas;
- Desarrollo de un dispositivo de respuesta rápida, en el que participen los equipos de agentes de la guardia de fronteras, y del que también forme parte una base de datos de los equipos y recursos disponibles para su despliegue en caso de situación de crisis.

Por lo tanto, FRONTEX puede ser estudiado como una herramienta que puede situarse en la frontera humanitaria dado que ejerce su función de vigilar el mar pero también de salvar vidas al rescatar personas que está en peligro de morir ya sea por las débiles embarcaciones que usan y por las redes ilegales de traslado de esta gente de una costa a otra en el Mediterráneo. Se mueve, entonces, en esa doble lógica, a veces confrontada, que hemos descrito anteriormente: la lógica del poder centrada en la vigilancia y el control y la lógica humanitaria más centrada en las personas migrantes.

Migrant Interdiction Program (MIP) es un programa de los Estados Unidos dentro del cual se haya la facultad de detención de inmigrantes en la Bahía de Guantánamo que opera desde 1991 y que también es referido como Alien Migration Interdiction Operations, en la región Caribeña. Ryan (2010, 22) ha definido como la tercera forma de control extraterritorial la detención de embarcaciones en el mar como una acción tomada por los estados para prevenir que no ciudadanos “alcancen su pretendido destino”. A diferencia de otras formas de control extraterritorial, ésta se refiere al uso de la migración de canales irregulares de acceso a un país, a diferencia de los viajeros de transportes marítimos mediante rutas regulares. En este sentido bajo el MIP, Estados Unidos intercepta embarcaciones marítimas fuera de las aguas norteamericanas para prevenir la entrada de no ciudadanos americanos a su territorio sin autorización. La mayoría de las detenciones que lleva a cabo el MIP tiene lugar en y alrededor del Estrecho de Florida, el Canal de los Vientos¹ y el canal de la Mona² donde Estados Unidos mantiene una presencia constante de la Guarda Costa de embarcaciones norteamericanas (U.S. Coast Guard).

En la base militar de Bahía de Guantánamo los interceptados son detenidos para proceder a determinar si tienen razones fundadas de persecución para acceder a la situación de refugiados o determinar si no serán torturados o perseguidos si vuelven a sus países de origen. A los que no se les admite se les repatría mientras aquellas personas con riesgo de ser torturados permanecen en Guantánamo hasta que sean reubicadas en un tercer país ya que no son admitidas en territorio norteamericano.

Finalmente, nos referimos a la Pacific Solution. Ése fue el nombre que se le concedió a la política del Gobierno australiano que consistía en transportar solicitantes de asilo a centros de detención en las islas-nación en el Océano Pacífico impidiendo su acceso al territorio

¹ El paso de los Vientos es un estrecho situado entre las islas de Cuba y La Española, que conecta el océano Atlántico con el mar Caribe. Su anchura máxima es de 80 km y tiene una profundidad de hasta 1700 m. Su valor estratégico es bastante grande, pues se encuentra en medio de la ruta que conecta el Canal de Panamá con el mar de los Sargazos y la costa este de Estados Unidos.

² El canal de la Mona es un canal de las Antillas que separa la República Dominicana de Puerto Rico y conecta el mar Caribe con el océano Atlántico, siendo una de las principales rutas marítimas para acceder al canal de Panamá.

³ Este capítulo ha sido redactado por una comisión del SJM España formada por: Cristina Manzanedo, José Buades, Luis Muñoz y Roberto Ares. El trabajo de Puerto Rico y conecta el mar Caribe con el océano Atlántico, siendo una de las principales rutas marítimas para acceder al canal de Panamá.

australiano. Esta política fue implantada en el período 2001-2007, y tuvo apoyo del partido del Gobierno de aquel entonces, el Liberal-nacional, y también del Partido Laborista en la oposición. La Pacific Solución (Solución del Pacífico) consistía en tres estrategias principales:

- Miles de islas eran escindidas de la zona de migración de Australia o del territorio australiano.

- La Fuerza de Defensa australiana llevó a cabo la Operación Relex para interceptar embarcaciones que transportaban solicitantes de asilo.

- Los solicitantes de asilo era reclusos en centros de detención en Nauru y en Papúa Nueva Guinea donde se dirimía su petición del estatus de refugiado.

Se elaboraron leyes que aprobaban esta política. El gobierno de Howard la desarrolló en respuesta al Affaire Tampa en agosto de 2001 y fue implementada por el entonces Ministro de Inmigración australiano Philip Ruddock poco antes de la elección federal de 2001.

Esta política fue desmantelada en el año 2008 con la asunción del Partido Laborista de Rudd pero en

2012 fue introducida nuevamente una política similar por parte del Gobierno laborista reabriendo el centro de detención de Nauru y el centro de detención de la Isla Manus. Esta política ha sido proseguida por los siguientes gobiernos impidiendo así el acceso a territorio australiano a solicitantes de asilo.

La previsión es que aumentarán los tipos de instrumentos políticos y administrativos para vigilar y controlar las fronteras. Es lo que está sucediendo actualmente con la crisis humanitaria de refugiados en Europa durante este año. Países de Europa del Este como Hungría, Eslovenia y Croacia están estableciendo vallas para frenar e impedir la entrada de los migrantes y refugiados sirios y de otros países africanos y asiáticos.

1.5. Bibliografía

Alden, E. (2012). Inmigration and Border. *Cato Journal*, Vol. 32 (1) 107-124. Curzon, Lord (1908). *Frontiers* (The Romance Lecture, 1907). Oxford: Clarendon.

Ryan, B. (2010). Extraterritorial Immigration Control: What Role for Legal Guarantees? En Ryan, B. y Mitsilegas, V. (editors). *Extraterritorial Immigration Control Legal Challenges* (pp. 3-38). Boston: Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.

Walters, W. (2011). Foucault and Frontiers: Notes on the Birth of the Humanitarian Border' in Ulrich Bröckling. En Susanne Krasmann and Thomas Lemke, eds. *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*. New York: Routledge.

Wimmer, A. y Glick Schiller, N. (2002). Methodological nationalism and beyond: nation–state building, migration and the social sciences. *Global Networks*, Volume 2, (4) 301–334.

2. LA FRONTERA SUR ESPAÑOLA³

Cristina Manzanedo, Josep Buades, Luis Muñoz y Alberto Ares

2.1. Caracterización de la frontera sur española

2.1.1. Una visión de conjunto sobre la frontera sur europea

Existen principalmente tres rutas de entrada de flujos migratorios a Europa desde el área mediterránea: las rutas oriental, central y occidental. En sentido amplio, estas tres rutas, o la ruta que forman en conjunto, conformarían lo que se viene llamando Frontera Sur en el ámbito europeo. Desde la mirada de la Frontera Sur hispano-marroquí centraremos nuestra mirada hacia las características socio-demográficas de los flujos en las rutas del Mediterráneo occidental.

³ Este capítulo ha sido redactado por una comisión del SJM España formada por: Cristina Manzanedo, Josep Buades, Luis Muñoz y Alberto Ares. El trabajo de coordinación del documento la ha realizado Alberto Ares.

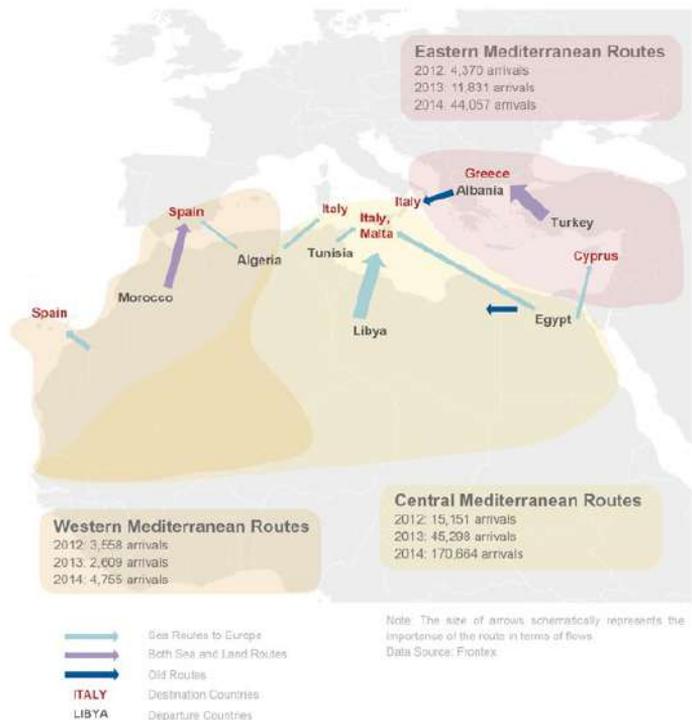


Figura 1. Rutas migratorias africanas hacia Europa meridional. Fuente: Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots. OIM (June 2015)⁴

Estas rutas habían sido tradicionalmente transitadas por ciudadanos marroquíes y argelinos que buscaban llegar a Francia, Italia y España, pero en los últimos años se ha incrementado el número de ciudadanos del África occidental, central, e incluso del noreste.

La agencia FRONTEX publica mapas que facilitan la tarea de comparar la importancia de cada ruta migratoria hacia Europa meridional. Merece la pena leer sus análisis de riesgo cuatrimestrales. En el primero de 2015 se aprecian las cifras de personas detectadas en el momento de cruzar fronteras de forma ilegal en el primer trimestre de 2015 y en el mismo periodo de 2014: 33.950 (3.340) en la ruta balcánica occidental, 14.151 (4.195) en la ruta marítima mediterránea oriental, 10.252 (11.056) en la ruta marítima mediterránea central, 2.808 (1.835) en la ruta

⁴ Disponible online el 12/08/2015 en:

http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=redirect&action=url&goto=publications.iom.int%2Fbookstore%2Ffree%2FAltai_Migration_trends_accross_the_Mediterranean.pdf&zenid=dc612b5a9ea42435cf12fb5b590672eb

mediterránea occidental, 1907 (1.373) en la ruta entre Albania y Grecia, 211 (189) en la ruta terrestre nororiental, 68 (11) en la ruta del Mar Negro y 36 (3) en la ruta canaria. En este sentido, la ruta occidental es la menos usada de las tres mediterráneas, y muchísimo menos usada que la balcánica occidental, de modo que la presión migratoria irregular que soporta España a través de su frontera Sur es notablemente inferior a la que soportan países como Italia, Grecia y otros países balcánicos.

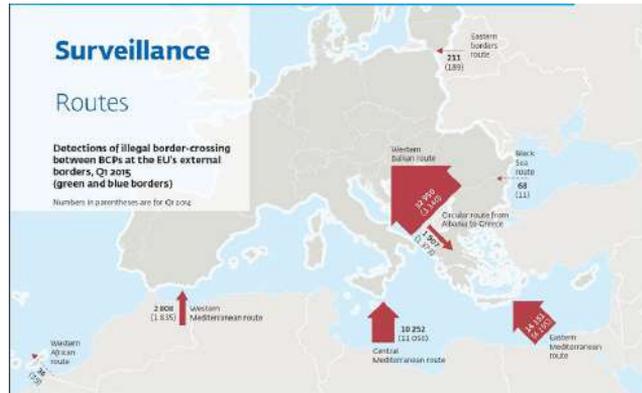


Figura 2. Detecciones de cruce de fronteras irregular. Fuente: FRONTEX, FRAN quarterly risk Quarter 1 January-March 2015

Para comprender mejor la ruta hacia la Unión Europea por el Mediterráneo occidental, conviene prestar una atención más detallada a lo que podemos llamar “Frontera Sur” española.

2.1.2. Caracterización de la frontera sur española

Véase un mapa de España en su entorno, tal como publica el Instituto Geográfico Nacional:



Figura 3. Fuente: Instituto Geográfico Nacional

Está clara la frontera terrestre peninsular con Francia y Andorra por el norte (cordillera pirenaica), con Portugal por el oeste (en ocasiones los cursos de los ríos Miño, Duero, Tajo y Guadiana, en ocasiones la llamada “raya”) y con la colonia británica de Gibraltar en el sur. España también tiene fronteras terrestres con Marruecos en Ceuta, Melilla y las plazas de soberanía que muestra el siguiente mapa.



Figura 4. Ciudades autónomas de Ceuta, Melilla y otras plazas de soberanía española en el norte de África. Fuente: Wikipedia⁵

⁵ Disponible online el 12/08/2015 en Wikipedia:
48

A las fronteras terrestres se les pueden añadir las marítimas: en la línea de costa o en su proyección a 12 millas marinas de las costas marinas donde alcanzan las aguas jurisdiccionales, o a las 200 millas de la zona de influencia económica. Incluso se les puede añadir los puestos fronterizos en los aeropuertos internacionales, en cuanto regulan el acceso al territorio español de quienes viajan por aire.

Por lo que respecta a los movimientos migratorios, las fronteras principales han sido y son las aeroportuarias en Madrid y Barcelona, y la pirenaica con Francia. La inmensa mayoría de población extranjera residente en España ha llegado por ahí. Y sin embargo, al tratarse de movimientos migratorios, cobra fuerza la noción de “Frontera Sur”: aquella por la que tratan de acceder a territorio español personas migrantes y refugiadas que llegan atravesando el continente africano, el océano Atlántico y el mar Mediterráneo. El segundo mapa detalla lo principal de la frontera sur española. Sin embargo, conviene volver al primer mapa para trazar una línea al sur de la cual consta la arribada irregular de personas migrantes en embarcaciones varias. Cabría considerar algunos casos de polizones en buques que arriban a puertos más al norte, pero merece la pena centrar la mirada en la frontera sur.

A efectos de arribadas irregulares de personas que quieren acceder a territorio español, parte de la frontera sur viene constituida por los siguientes tramos de costa:

Tabla 1. Costas españolas asociadas a la noción de Frontera Sur: territorio, longitud y situación. Fuente: Instituto geográfico nacional⁶

Provincia	Longitud (Km)	Situación
Alicante	244	Mar Mediterráneo
Murcia	274	Mar Mediterráneo
Almería	249	Mar Mediterráneo
Granada	79	Mar Mediterráneo
Málaga	175	Mar Mediterráneo
Cádiz	285	Mar Mediterráneo y Océano Atlántico
Huelva	122	Océano Atlántico
Illes Balears	1.428	Mar Mediterráneo
Mallorca	606	Mar Mediterráneo
Menorca	295	Mar Mediterráneo
Ibiza	235	Mar Mediterráneo
Formentera	82	Mar Mediterráneo
Las Palmas	815	Océano Atlántico
Fuerteventura	298	Océano Atlántico
Gran Canaria	252	Océano Atlántico
Lanzarote	187	Océano Atlántico
Santa Cruz de Tenerife	768	Océano Atlántico
Tenerife	336	Océano Atlántico
La Palma	162	Océano Atlántico
El Hierro	107	Océano Atlántico
La Gomera	97	Océano Atlántico
Ciudad de Ceuta	26	Mar Mediterráneo
Ciudad de Melilla	12	Mar Mediterráneo
Subtotal:	5.706	
TOTAL:	7.012	

La frontera sur se entiende en función de los movimientos migratorios que atraviesan el continente africano hacia territorio español. Es interesante observar las rutas marcadas por Hein de Haas:

⁶ Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.ign.es/ign/layoutIn/anetabladatosdatosgeneralesgeneral.do?tipoBusqueda=longCosta>

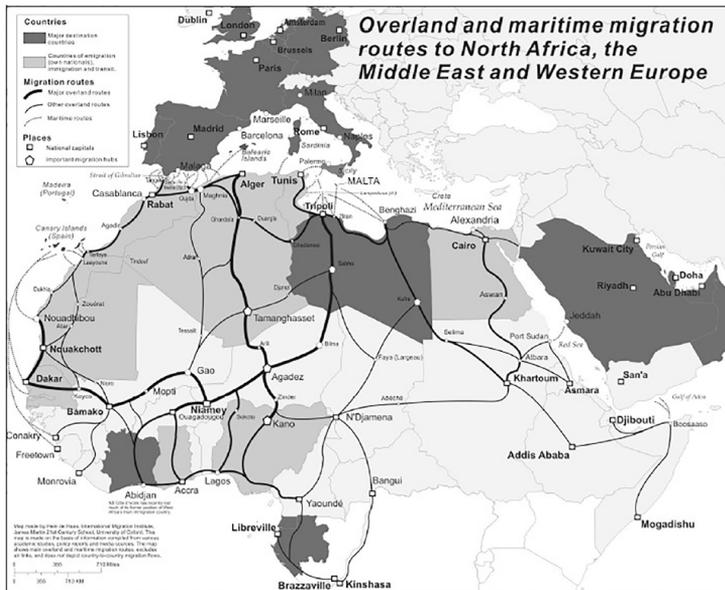


Figura 5. Rutas migratorias a través de África del Norte. Fuente: de Haas, Hein (2007) The myth of invasion. Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union. International Migration Institute, Oxford⁷

La frontera sur española se proyecta más allá en territorio africano. Marruecos tiene frontera terrestre y marítima con España: en el Mediterráneo principalmente, pero el sur de Marruecos y el territorio bajo administración marroquí en el Sahara Occidental es fronterizo con las islas Canarias. Argelia es un país de tránsito hacia Marruecos, si bien lo es de partida ocasional de embarcaciones que tratan de llegar a las costas almerienses, murciana, alicantina y balear. Mauritania y Senegal son países desde los que han zarpado embarcaciones con rumbo a Canarias, o por los que transitan migrantes hacia Marruecos. Todos ellos son países con los que España ha acordado diversos dispositivos de control migratorio. También lo hace con Mali: importante ruta de tránsito hacia Argelia. Baste con estos apuntes para describir la frontera sur española.

Cuando se trata de movimientos migratorios que tratan de acceder a España, y por ella a la Unión Europea, es importante recurrir a las cifras disponibles que ayudan a cuantificarlos. Por lo que respecta a las

⁷ Disponible online el 12/08/2015 en: <http://heindehaas.com/Publications/de%20Haas%202007%20Irregular%20migration%20from%20West%20Africa%20.pdf>

entradas irregulares a España por vía marítima, conviene conocer los datos que publica el Ministerio del Interior, y mejor con una perspectiva diacrónica:

Tabla 2. Número de personas de procedencia subsahariana entrada irregularmente en España por vía marítima (2006-2014). Fuente: Ministerio del Interior. Balance 2014 lucha contra la inmigración irregular (datos de mayo de 2015)

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
España	39.180	18.057	13.424	7.285	3.632	5.443	3.804	3.237	4.552
Península y Baleares	7.502	5.579	4.243	5.034	3.436	5.103	3.631	3.041	4.256
Canarias	31.678	12.478	9.181	2.246	196	340	173	196	296

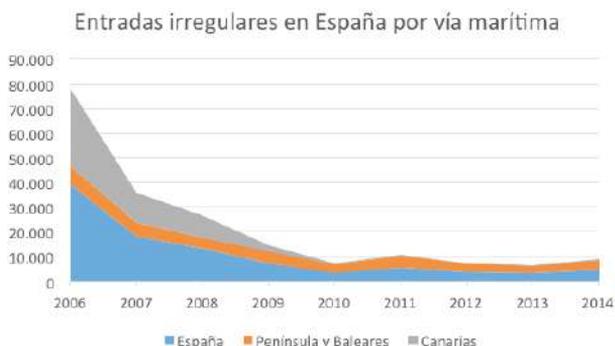


Figura 6. Número de personas de procedencia subsahariana que entran de forma irregular en España por vía marítima (2006-2014). Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. Balance 2014 lucha contra la inmigración irregular (datos de mayo de 2015)

Son cifras que conviene comparar con las que publica FRONTEX, también en perspectiva diacrónica:

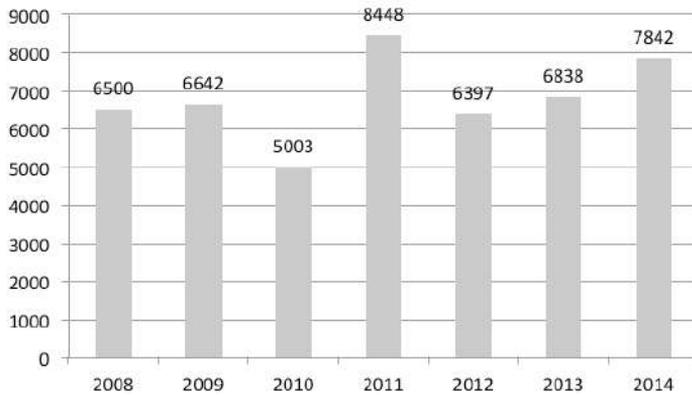


Figura 7. Migrantes irregulares detectados en la ruta occidental del mediterráneo por vía marítima y terrestre (2008-2014). Fuente: Frontex. Annual Risk Analysis 2015⁸

2.2. Descripción de las características socio-demográficas de los flujos migratorios

2.2.1. Perfiles de la población que accede a la UE por la frontera sur de España

Según los datos de la agencia FRONTEX⁹, Marruecos, Argelia, Senegal, Camerún, Nigeria y Guinea han sido el grueso de nacionalidades predominantes de las personas que habitualmente realizaban su proyecto migratorio a través de las rutas del Mediterráneo occidental¹⁰, pero a partir del año 2013 se produce un cambio de tendencia hacia ciertos países con serios problemas de conflictos y guerras, tales como Siria y en menor medida Mali. Es algo que se puede ver más fácilmente en el siguiente mapa:

⁸ Disponible online el 12/08/2015 en: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf

⁹ Disponible online el 12/08/2015 en: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf

¹⁰ Estos datos de la agencia FRONTEX están en consonancia con los datos obtenidos en el INE sobre las nacionalidades más numerosas de personas nacidas en África que actualmente residen en España.

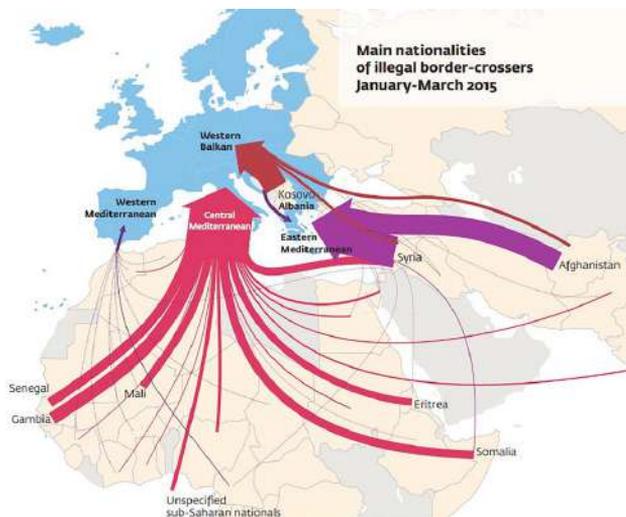


Figura 8. Principales nacionalidades de las personas que Cruzan irregularmente las fronteras UE. Fuente: FRONTEX, FRAN quarterly risk Quarter 1 January-March 2015

El objetivo principal de la mayoría de los migrantes cuando llegan a Marruecos es alcanzar Europa, pero suelen pasar más tiempo de lo que ellos esperaban en este país debido a las dificultades en entrada en España.

En términos generales, podemos decir que el 90% de los migrantes que llegan a España lo hacen de modo regular, como turistas –con o sin visado, según los casos–, pero, al rebasar los 3 meses de estancia, pasan a residir de modo irregular. Sólo el 10% de los migrantes que llegan en pateras a través del Estrecho de Gibraltar provienen del África Subsahariana.

Las dificultades de entrada a España en los últimos años han convertido a un país de tránsito como Marruecos, en un país de destino para algunas comunidades, por lo menos durante varios años. De alguna manera, se puede entender que el perfil de migrantes en España y Marruecos se ha ido diferenciando. Por esa razón, sería bueno estudiar los perfiles desde un lado y otro de la valla.

Un elemento importante a tener en cuenta es que el perfil de migrante en estas rutas es mixto, conviviendo solicitantes de asilo, migrantes involuntarios (tráfico de personas), menores no acompañados y con personas en búsqueda de una vida más digna para

ellas mismas y sus familias en origen. Si bien esto es cierto, todos viven unas duras condiciones de viaje y están expuestos a los mismos riesgos.

2.2.2. España

El flujo de migrantes que llega a España no proviene esencialmente de las rutas del Mediterráneo. Podría ponerse como excepción la importante migración marroquí. En la década de los 90 hubo un mayor flujo marítimo irregular. Pero luego ha habido muchas más entradas a través de los contingentes laborales o de la reagrupación familiar. Hoy en día, la irregularidad administrativa es escasa entre la población marroquí. El principal medio de llegada a España desde América Latina ha sido tradicionalmente por vía aérea, en condiciones regulares como turistas, que en muchos casos devenía en situación administrativa irregular cuando transcurrían los 3 meses. Y el principal medio de entrada desde países europeos como Rumanía y Bulgaria ha sido el transporte terrestre, cruzando los Pirineos. Desde la entrada de estos países en la Unión Europea, se redujo muchísimo la inmigración irregular. Los flujos migratorios de Ecuador, Rumania y Marruecos han sido los más numerosos en estas últimas décadas.

Pese a que el flujo de migración irregular a través del Mediterráneo no es el flujo más importante en términos absolutos, no es menos cierto que la tendencia se ha ido incrementando en los últimos años.

Como apuntábamos anteriormente Marruecos, Argelia, Senegal, Camerún, Nigeria y Guinea han sido hasta 2013 las nacionalidades que predominantemente realizaban su proyecto migratorio a través de las rutas del Mediterráneo occidental. A partir de ese año, Siria ha ido ocupando una posición más importante.

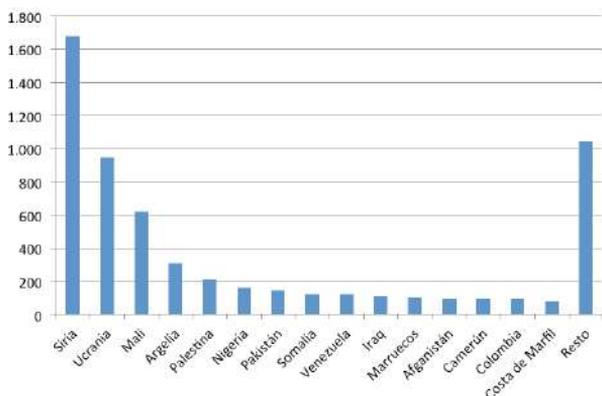


Figura 9. Ranking de los quince países con más solicitantes de asilo en España (2014). Fuente: Anuario estadístico 2014. Ministerio del Interior¹¹

En cuanto a solicitantes de asilo, según el Anuario estadístico 2014 del Ministerio del Interior¹², en el año 2014 se recibieron 5.942 solicitudes, de las cuales 1681 era de sirios y 620 de malienses. Los sirios han obtenido alguna forma de protección, mientras para los malienses se ha ido revisando caso a caso. La segunda nacionalidad que más solicitantes de asilo atesora en 2014 es Ucrania, con un 16%. La presencia de sirios se ha ido incrementando en el último año y medio debido a la situación de desesperación en su país. Al principio, los flujos de sirios se circunscribían principalmente a varones jóvenes que intentaban aprovechar el contacto de amigos y familiares. En la actualidad familias enteras han emigrado. En general, los sirios no quieren pedir asilo en España para poder moverse con libertad hacia países del norte de Europa¹³. Asimismo, existe un flujo de personas principalmente con fines de explotación sexual constituido por mujeres nigerianas.

¹¹ Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2014.pdf/4c7f4a33-0b68-49ec-9abd-df470992f43b>

¹² Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2014.pdf/4c7f4a33-0b68-49ec-9abd-df470992f43b>

¹³ Según el Reglamento de Dublín III (Reglamento (UE) N° 604/2013) el estado miembro en el cual se debe determinar si se conceder asilo a un refugiado es aquél en el que se tomaron primero las huellas al refugiado.

2.2.3. Marruecos

Los flujos migratorios en Marruecos buscan Europa como su destino principal, aunque en algunas ocasiones el tiempo de permanencia en el país suele ser de varios meses, incluso años. Marruecos incluye dentro de las estadísticas de migrantes regulares a estudiantes y migrantes en búsqueda de empleo. Los estudiantes provienen principalmente de Mauritania, Senegal, Guinea-Bissau y Chad. En cuanto al empleo doméstico, Filipinas e Indonesia son las dos nacionalidades de mayor demanda¹⁴.

Por lo que respecta a la migración irregular, Camerún, Nigeria, Guinea-Conakri, Senegal, Mali y Costa de Marfil, representan a las comunidades más numerosas¹⁵. Algunas de estas nacionalidades no necesitan pedir un visado para entrar como turista en Marruecos. Se ha producido un incremento en el flujo de cameruneses en los últimos tiempos.

En cuanto a los menores no acompañados, la tendencia es la de varones de 14 a 18 años provenientes de Costa de Marfil, Gambia, Mali, Guinea-Conakri, Camerún y Ghana. En algunos casos estos jóvenes buscan encontrarse con sus familias en Europa, y en otros casos son los primeros del núcleo familiar en comenzar el proceso migratorio.

Las mujeres migrantes en Marruecos provienen principalmente de Nigeria, Camerún y Mali. La mayoría de las mujeres viajan solas, pero dentro de grupos de viaje. Más de la mitad son madres y un alto porcentaje se queda embarazada por el camino. La gran mayoría de las nigerianas llegan al país a través de redes de explotación sexual, igual que un buen número de camerunesas. Estas mujeres son controladas por mafias que utilizan el vudú como una de las herramientas de control. Los puntos neurálgicos del tráfico ilegal en estas rutas son Agadez (Níger) y Gao (Mali). Arlit (Níger) es el gran centro neurálgico

¹⁴ Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots. OIM (June 2015). Disponible online el 30/07/2015 en: http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=redirect&action=url&goto=publications.iom.int%2Fbookstore%2Ffree%2FAltai_Migration_trends_across_the_Mediterranean.pdf&zenid=dc612b5a9ea42435cf12fb5b590672eb

¹⁵ IOM Marruecos

de tráfico de personas y prostitución. En 2014, el número de mujeres camerunesas atrapadas en las redes de tráfico de personas con fines de explotación sexual en Marruecos superaron al número de mujeres nigerianas.

En cuanto a los países de origen de solicitantes de asilo, de las 2.635 solicitudes recibidas en 2014, Siria (27%), Congo (21%), Costa de Marfil (15%), Mali (7%), Camerún (7%) y Nigeria (6%) ocupan los primeros puestos, según datos de ACNUR Marruecos.

Los sirios y los malienses que provienen del norte del país, viven situaciones de grave conflicto en origen. Los nigerianos y los costamarfileños sufren situaciones de violencia, que en el caso de Nigeria se ha agudizado en el último año. Hay un buen número de cameruneses que suelen pedir asilo por persecución en sus países de origen debido a su orientación sexual¹⁶.

Muchos de los solicitantes de asilo en Marruecos, han obtenido ya el estatuto de refugiado en otros países, pero lo requieren en Marruecos, en algunos casos con el deseo de ir acercándose a Europa. Esta tendencia podría apoyar la idea de por qué los migrantes en tránsito en Argelia no suelen hacer la solicitud hasta que no llegan a Marruecos. La única excepción de comunidad que llega a Marruecos para quedarse es la congoleña.

¹⁶ Una persona con estatuto de refugiado es aquella sobre la que existe temores fundados de persecución por su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a grupo social u opinión política. En el ámbito de grupo social, existen temores fundados en algunos países de persecución por razones de la orientación sexual.

2.2.4. Factores de atracción y expulsión



Figura 10. Factores de atracción y expulsión en el proceso migratorio en Frontera Sur. Fuente: Migration Trends Across the Mediterranean: connecting the dots. OIM (June 2015)¹⁷. Traducción propia al castellano

¹⁷ Disponible online el 12/08/2015 en: http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=redirect&action=url&goto=publications.iom.int%2Fbookstore%2Ffree%2FAltai_Migration_trends_accross_the_Mediterranean.pdf&zenid=dc612b5a9ea42435cf12fb5b590672eb

Según el estudio realizado por la OIM en las rutas del Mediterráneo Occidental hacia España que se refleja en el gráfico precedente, en términos generales los factores de repulsión tienen una influencia mayor que los de atracción, situándose la “necesidad de huir por una situación de inestabilidad”, ya sea de guerra o conflicto armado, o de fuerte presión social y económica adversa, en la cabeza de la lista.

La esperanza de un futuro mejor para las personas que migran y sus familias, plantean una gran aspiración para muchos migrantes, lo cual corrobora que los flujos de migrantes no pertenecen a las clases más empobrecidas en sus países.

Existen algunos puntos de inflexión que actúan como elementos de expulsión y atracción. Por una parte, algunos migrantes van realizando el proceso migratorio con algún apoyo de su familia. Cuando este pequeño hilo se rompe en el camino, muchos deciden desistir. Por otra parte, cuando observan experiencias positivas cercanas de “éxito migratorio”, junto con una invitación personal o acompañamiento, se produce un fuerte efecto palanca.

2.3. Una mirada a las rutas que confluyen en el Mediterráneo Occidental¹⁸

2.3.1. La ruta a través de Mauritania

La mayoría de los Senegaleses se desplazan desde Dakar, hacia Nouakchott (Mauritania), después Nouadhibou, entrando a Marruecos hacia Bir Gandouz (Marruecos). Desde allí a Dakhla y Laayoune, y más tarde emprendiendo rumbo al norte a ciudades tales como Casablanca, Rabat, Tanger, Oujda y Nador.

2.3.2. La Ruta del Desierto

¹⁸ Existen varios informes y fuentes que tratan sobre los distintos flujos de la ruta del Mediterráneo Occidental. ACNUR, (www.acnur.org), FRONTEX (<http://frontex.europa.eu>) Comisión Europea (www.consilium.europa.eu) y SJM (www.sjme.org), entre otros. Un informe actualizado puede encontrarse en: Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots. OIM (June 2015). Disponible online el 12/08/2015 en:

http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=redirect&action=url&goto=publications.iom.int%2Fbookstore%2Ffree%2FAltai_Migration_trends_accross_the_Mediterranean.pdf&zenid=dc612b5a9ea42435cf12fb5b590672eb

Los migrantes anglófonos generalmente vienen a través de Agadez y los francófonos de Gao. Desde ambos puntos confluyen en Tamanrasset (Argelia), pasando por Ghardaia, y después por Argel u Oran, por Maghnia y entran en Marruecos hacia Uxda (Marruecos).

2.3.3. Las rutas desde Marruecos a España

La ruta tradicional por mar consiste en atravesar el Estrecho de Gibraltar desde Tánger hacia Tarifa, o desde Senegal y Mauritania a las Islas Canarias. En el caso de las rutas por tierra, desde Marruecos a los enclaves de Ceuta y Melilla. En estos últimos años también se han creado rutas marítimas desde Marruecos a estas dos ciudades autónomas españolas, y también otras rutas marítimas a otros enclaves del sur peninsular.

2.4. Marco legal de los flujos migratorios en la frontera sur de España

La frontera hispano-marroquí constituye la ruta oeste de acceso a Europa. Es una ruta muy controlada y de muy difícil acceso debido a la estrecha cooperación policial de España con Marruecos y los países de África Occidental.

El flujo migratorio hacia España ha estado formado tradicionalmente por personas migrantes pero con la crisis del Mediterráneo su composición ha variado y hoy hay también un elevado porcentaje de personas refugiadas. Una buena gestión de la frontera requeriría un enfoque global sobre asilo e inmigración irregular. Sin embargo, la práctica evidencia las inmensas dificultades de España y Europa para equilibrar los aspectos humanitarios y garantías de derechos con las preocupaciones sobre seguridad y control migratorio, a favor de estas últimas.

2.4.1. Marco legal de Extranjería

La regulación del control de fronteras es básicamente competencia nacional. La Ley de Extranjería¹⁹ española recoge tres procedimientos

¹⁹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros

específicos para impedir la entrada y estancia irregular de ciudadanos extranjeros en el territorio nacional: denegación de entrada, devolución y expulsión. La denegación de entrada se aplica en los puestos fronterizos (aeropuertos y puertos internacionales) y la devolución funciona cuando el ciudadano extranjero pretende entrar en España de forma irregular. Finalmente, la expulsión actúa dentro ya del territorio nacional, cuando se detecta la estancia irregular de un ciudadano extranjero.

DENEGACIÓN DE ENTRADA

De acuerdo con el artículo 26 LOEx, “a los extranjeros que no cumplan los requisitos establecidos para la entrada, les será denegada mediante resolución motivada, con información acerca de los recursos que puedan interponer contra ella... y de su derecho a la asistencia letrada... y a intérprete...”.

Este procedimiento está previsto para los supuestos en que un ciudadano extranjero pretende acceder legalmente a España por los puestos fronterizos habilitados al efecto (sean estos terrestres, marítimos o aéreos), pero no se le permite por no reunir los requisitos legales.

EXPULSIÓN

El artículo 57 de la LOEx prevé la expulsión como posible sanción si una persona se encuentra en situación irregular -sin autorización para la estancia o residencia- en España, “previa la tramitación del correspondiente expediente administrativo y mediante resolución motivada que valore los hechos que configuran la infracción” Por tanto, el extranjero que esté en territorio español sin autorización para ello, comete una infracción administrativa que puede sancionarse con una orden de expulsión del territorio nacional.

DEVOLUCIÓN

El art. 58.3 LOEx dispone que no será preciso tramitar un expediente de expulsión “para la devolución de extranjeros.... que

pretendan entrar ilegalmente en el país²⁰”.

El Reglamento de Extranjería²¹ añade que “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado encargadas de la custodia de costas y fronteras que hayan interceptado a los extranjeros que pretenden entrar irregularmente en España los conducirán con la mayor brevedad posible a la correspondiente comisaría del Cuerpo Nacional de Policía para que pueda procederse a su identificación y, en su caso, a su devolución”. Durante el procedimiento de devolución se deberán respetar determinadas garantías del ciudadano extranjero, entre las que se encuentran la asistencia jurídica y la asistencia de intérprete si no comprende o habla las lenguas oficiales.

Por tanto, el procedimiento de devolución, que carece de carácter sancionador, es el aplicable en aquellos supuestos en los que un ciudadano extranjero es interceptado en la frontera o sus inmediaciones pretendiendo acceder a España por un puesto no habilitado para ello. La devolución, sin embargo, no puede realizarse y queda en suspenso, cuando se trate de mujeres embarazadas “y la medida pueda suponer un riesgo para la gestación o para la salud de la madre”, o personas enfermas “y la medida pueda suponer un riesgo para su salud”²².

RECHAZO EN FRONTERA Y “DEVOLUCIONES EN CALIENTE” EN CEUTA Y MELILLA

Aunque la ley delimita con claridad los contornos en los que la administración española, mediante los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, debe actuar en la defensa y control de los puestos fronterizos y de la entrada migratoria, en los últimos tiempos se han producido en Ceuta y Melilla devoluciones de inmigrantes sin ningún tipo de procedimiento. Se trata de supuestos en los que los inmigrantes encaramados en las vallas fronterizas son devueltos automáticamente por la Guardia Civil a las autoridades marroquíes, sin que los inmigrantes sean puestos, como es legalmente preceptivo, a disposición de la Policía Nacional para que se sujeten a los procedimientos de devolución previstos en la LOEx y en el Reglamento de extranjería mencionados en

²⁰ El artículo 23.1.b) del Reglamento de Extranjería añade que “se considerarán incluidos a estos efectos, a los extranjeros que sean interceptados en la frontera o sus inmediaciones”.

²¹ Artículo 23 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la LOEx, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (el “Reglamento de Extranjería”).

²² Artículo 23.6 del Reglamento de Extranjería.

el apartado anterior.

Estas prácticas se han conocido mediáticamente como “devoluciones en caliente” y fueron foco de la atención mediática en España y en Europa en 2014, tras numerosas denuncias de decenas de asociaciones en defensa de los derechos de los ciudadanos, a partir de los graves sucesos que se produjeron en la playa del Tarajal, Ceuta, el 6 de febrero de 2014.

En el esclarecimiento de estos sucesos, el Ministerio del Interior acuñó el concepto “operativo” de frontera, completamente contrario a la Ley y a los tratados. Este concepto policial de frontera consideraba que los inmigrantes de las playas de Ceuta y Melilla o que saltan la valla y son devueltos, sin más, a territorio marroquí, nunca habían estado en territorio español porque, a pesar de haber atravesado las aguas territoriales españolas y haber pisado la playa, o haber saltado la valla, no habían traspasado la línea que formaban los cuerpos de los guardias civiles que les esperaban en la arena o al otro lado de la valla. Sin embargo, es evidente que no cabe entender las fronteras como un elemento móvil que pueda modificarse a voluntad de la Administración, sino que se trata de una línea fija delimitada por los tratados fronterizos, con independencia de los elementos móviles o fijos que se utilicen para señalar su ubicación y/o impedir su cruce. Por tanto, entendemos que cuando el Ministerio del Interior defiende el concepto “operativo” de frontera está realizando una mera afirmación contraria a Derecho.

El Gobierno intentó dar cobertura legal a estas prácticas introduciendo una disposición en la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana que entró en vigor el 1 de abril de 2015²³. Dicha disposición añadió una disposición adicional décima a la LOEx, que reproducimos a continuación:

Disposición adicional décima. Régimen especial de Ceuta y Melilla.

1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España.

2. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.

3. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los

²³ Disposición final primera de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo.

lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.

La falta de certeza y claridad de la norma ha provocado que, desde su aprobación, hayan surgido numerosas y fundadas dudas sobre la interpretación en Derecho que debe darse a su contenido. La creación de esta nueva figura legal tenía por objetivo otorgar cobertura a las “devoluciones en caliente”, pero en nuestra opinión, no lo ha conseguido. Y es que estas prácticas, además de ser inmorales y contrarias a cualquier atisbo de humanidad, no resultan admisibles en nuestro Estado de Derecho, de acuerdo con la Constitución, los tratados internacionales ratificados por España y la normativa de la Unión Europea.

La disposición adicional décima está actualmente recurrida ante el Tribunal Constitucional y ha sido también denunciada ante la Comisión Europea, que está valorando si abrir un procedimiento de infracción contra España por este tema.

Ante la ambigüedad reinante sobre el contenido de esta figura, el 30 de junio de 2015, la Defensora del Pueblo española ha formulado dos Recomendaciones al Ministro del Interior:

1º. Que se desarrolle con carácter urgente, y por disposición reglamentaria, el procedimiento establecido en la Disposición adicional décima de la LOEx, que contemple la necesidad de dictar una resolución administrativa, con asistencia letrada y de intérprete e indicación de los recursos que se podrán interponer contra ella.

El propósito de esta recomendación es garantizar que la figura del rechazo prevista en el apartado primero de la citada Disposición tiene en consideración la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de extranjería.

2º. Que se deje constancia escrita en dicho procedimiento de que al extranjero se le ha facilitado información sobre protección internacional y que se ha verificado, mediante un mecanismo adecuado de identificación y derivación, las necesidades de protección internacional, que no es menor de edad o la concurrencia de indicios de que pudiera ser víctima de trata de seres humanos.

El propósito de esta recomendación es garantizar la interpretación del apartado segundo de la Disposición adicional décima de conformidad con la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.

2.4.2. Marco legal de asilo

El “Reglamento Dublín III” europeo establece los criterios para determinar qué Estado miembro es responsable de analizar una solicitud de protección internacional, a fin de evitar tanto la elección de país por parte de los refugiados que llegan a Europa como que haya refugiados de los que ningún Estado miembro se responsabiliza. El criterio general es que la responsabilidad recae en el Estado al que primero llega la persona. La implementación de Dublín III descansa en EURODAC, una base de datos de huellas en la que los países europeos deben registrar las huellas dactilares de los solicitantes de asilo y migrantes irregulares para identificar el punto de entrada en Europa o la primera solicitud de asilo realizada. Esto significa que una persona que entre por España y se mueva a otro país europeo, es transferida de vuelta a España. Por tanto, España y los demás países que son frontera exterior europea soportan la sobrecarga de gestionar las solicitudes de asilo de las personas que acceden a Europa por vía terrestre o marítima. Sin embargo, el reparto de solicitudes de asilo en Europa es muy dispar y algunos países tienen cifras muy altas de solicitudes en términos absolutos o en proporción a su población. En 2014, el 76% de las solicitudes de asilo en la Unión Europea se concentraban en 6 países (Alemania 32.4%, Suecia 13%, Italia 10,3%, Francia 10%, Hungría 6,8% y Reino Unido 5,1%). En proporción a su población, el Estado que recibe más solicitudes es Suecia, seguido de Hungría, Austria, Malta, Dinamarca y Alemania.

A los solicitantes de asilo no se les puede denegar la entrada en frontera ni pueden ser repatriados a otros países. Pero ni el derecho europeo ni el español regulan el acceso a territorio de solicitantes de asilo por lo que la mayoría tienen que viajar con pasaportes falsos o visados pagados a mafias, o entrando irregularmente por puestos no autorizados.

Excepcionalmente, la Ley de Asilo²⁴ española contempla la posibilidad de “visados humanitarios” que permitirían solicitar protección internacional en los Consulados y Embajadas:

“Con el fin de atender casos... fuera del territorio nacional, siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la Representación diplomática y corra peligro su integridad física, los Embajadores de España podrán promover el traslado del o de los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de la

²⁴ Artículo 18 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (la “Ley de Asilo”).

solicitud...”.

Sin embargo, ésta posibilidad no se ha desarrollado legalmente en España y por tanto, no se aplica en la práctica.

La Ley de Asilo²⁵ establece el procedimiento a seguir, que exige acceso previo a territorio español, aunque sea de forma irregular:

“1. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá efectuarse mediante comparecencia personal de los interesados que soliciten protección...”

“2. La comparecencia deberá realizarse... en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español... la entrada ilegal en territorio español no podrá ser sancionada cuando haya sido realizada por persona que reúna los requisitos para ser beneficiaria de la protección internacional...”.

Es decir, el derecho a protección existe aunque se haya cruzado la frontera de forma irregular. En este sentido, el Reglamento de Extranjería²⁶ dispone que:

“Aun cuando se haya adoptado una resolución de devolución, ésta no podrá llevarse a cabo... cuando se formalice una solicitud de protección internacional, hasta que se resuelva sobre la solicitud o ésta no sea admitida...La admisión a trámite de la solicitud de protección internacional lleva aparejada la autorización de entrada y permanencia provisional del solicitante”.

Sin embargo, ya hemos mencionado en el apartado 3.1 anterior que desde el 1 de abril de 2015 existe una nueva figura, el rechazo en frontera, para controlar el perímetro fronterizo de Ceuta y Melilla. Su apartado tercero establece que “las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional”.

La figura del rechazo en frontera pretende que las personas que quieran solicitar protección no accedan de manera ilegal al territorio nacional sino por los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla, habilitados por primera vez en 2014 para recibir solicitudes. Pero el derecho de asilo es claro, se puede solicitar protección aunque se haya entrado de forma irregular, máxime teniendo en cuenta las condiciones de conflictividad en que se hallan los pasos fronterizos de Ceuta y Melilla, que no garantizan el acceso al procedimiento de asilo. A modo de ejemplo, baste mencionar

²⁵ Artículo 17 de la Ley de Asilo

²⁶ Artículo 23.6 del Reglamento de Extranjería.

que las personas africanas no pueden acceder a los puestos fronterizos en la actualidad.

El acceso a las oficinas fronterizas de asilo de Ceuta y Melilla implica haber podido cruzar previamente el control policial de salida de Marruecos, lo cual es imposible para los ciudadanos subsaharianos. De hecho, de todas las solicitudes de asilo formuladas hasta el 30 de septiembre de 2015 en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla, ninguna de ellas ha sido efectuada por ciudadanos de países africanos.

El procedimiento de asilo no debe durar más de seis meses, aunque los plazos se dilatan mucho más en la práctica. Los solicitantes de asilo no son privados de libertad en España mientras se analiza su status migratorio y tienen garantizado acceso a la salud, vivienda, educación, empleo etc. La cobertura de necesidades básicas está garantizada los primeros 6 meses aunque no se cumple en la práctica porque existe un desajuste grande entre las plazas de acogida de solicitantes de asilo en España y la cifra de solicitantes, que ha ido en aumento en los últimos años sin que el sistema de acogida se haya adaptado a las necesidades de los refugiados.

2.4.3. Otras situaciones de especial tutela

MENORES DE EDAD EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

Muchos menores llegan a los pasos fronterizos sin estar acompañados. La ley²⁷ recoge la necesidad de especial protección de este colectivo y establece un régimen específico para el caso de menores extranjeros no acompañados. Dicha protección también se recoge en la Convención de los Derechos del Niño (1989), que España ha suscrito. En concreto, el Comité de Derechos del Niño pone énfasis en la necesidad de garantizar unos derechos y principios esenciales, al afirmar que:

“Las obligaciones del Estado en virtud de la Convención se aplican con referencia a todos los menores que se encuentren dentro de su territorio y a los que estén por otro concepto sujetos a su jurisdicción (art. 2). Estas obligaciones a cargo del Estado no podrán ser arbitraria y unilateralmente recortadas, sea mediante la exclusión de zonas o áreas del territorio del Estado, sea estableciendo zonas o áreas específicas que quedan total o parcialmente fuera de la jurisdicción del Estado. Por otra parte, las obligaciones del Estado de acuerdo con la Convención se

²⁷ Artículo 35 de la LOEX y artículos 189-198 del Reglamento de Extranjería.

aplican dentro de las fronteras de ese Estado, incluso con respecto a los menores que queden sometidos a la jurisdicción del Estado al tratar de penetrar en el territorio nacional. Por tanto, el disfrute de los derechos estipulados en la Convención no está limitado a los menores que sean nacionales del Estado Parte, de modo que, salvo estipulación expresa en contrario en la Convención, serán también aplicables a todos los menores -sin excluir a los solicitantes de asilo, los refugiados y los niños migrantes- con independencia de su nacionalidad o apatridia, y situación en términos de inmigración”.

Como puede apreciarse, el Comité de Derechos del Niño, al interpretar la Convención, condena cualquier práctica de los poderes públicos que busque excluir la responsabilidad de un Estado de garantizar los derechos básicos a menores extranjeros en situación irregular en su territorio. Y, además, consagra el principio de no retorno del menor desamparado a un territorio donde su vida, integridad física o libertad, o su derecho a no sufrir torturas, entre otros, pueda ponerse en riesgo, dada la acentuada vulnerabilidad del menor en estos casos.

El Protocolo Marco español sobre Menores No Acompañados (2015) intenta cubrir los supuestos en que el menor pueda correr algún tipo de riesgo o situación de desprotección. En concreto, su apartado segundo establece:

“1. A los efectos del presente Protocolo se entiende por Menor Extranjero No Acompañado (MENA) al extranjero menor de dieciocho años que sea nacional de un Estado al que no le sea de aplicación el régimen de la Unión Europea que llegue a territorio español sin un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, apreciándose riesgo de desprotección del menor, así como a cualquier menor extranjero que una vez en España se encuentre en aquella situación, de acuerdo con el artículo 189 REX.

2. El presente Protocolo también se aplicará a:

A) Los menores extranjeros que se encontraren en situación de riesgo por haber entrado de manera clandestina o subrepticia en territorio nacional o pretendieren traspasar los puestos fronterizos españoles en unión de un adulto que, aparentando ser su progenitor, pariente o responsable del niño, no aporte documentación veraz o fiable del vínculo alegado, y además se aprecie un peligro objetivo para la protección integral del menor.

B) Menores extranjeros que se hallaren en situación de patente desamparo o desprotección, significadamente por padecer riesgo de

sometimiento a redes de trata de seres humanos.

C) Menores extranjeros que como polizones se hallen a bordo de un buque, nave o aeronave que se encuentre en un puerto o aeropuerto español”.

Teniendo en cuenta las obligaciones de protección de los menores parece difícil sostener que una “devolución en caliente”, llevada a cabo sin la tramitación de ningún tipo de procedimiento pueda ser conforme con la protección del menor. Especialmente si se lleva a cabo la zona fronteriza de Ceuta y Melilla, en un entorno altamente conflictivo y hostil, y frente a un niño o adolescente que, en la mayoría de casos, ni siquiera estará acompañado de una persona adulta.

El mayor problema que afrontan los menores extranjeros no acompañados que acceden a España de forma irregular es la determinación de su edad. Los procedimientos que sigue la Fiscalía de Menores han sido muy cuestionados desde la sociedad civil y Defensor del Pueblo porque abocan sistemáticamente a la filiación como mayores de edad y su expulsión por tanto, del sistema de protección de menores.

MUJERES VÍCTIMAS DE TRATA

Los datos sobre mujeres víctimas de trata identificadas en España en función a la procedencia, arrojan tres grupos mayoritarios siendo estos países latinoamericanos (Paraguay), subsaharianos (Nigeria) y europeos (Rumanía).

En el ámbito de la frontera sur, muchas jóvenes africanas llegan cada año a nuestras costas en pateras, frecuentemente embarazadas o acompañadas de niños lactantes o muy pequeños. Las redes de trata nigerianas suelen utilizar las rutas por vía terrestre, a través de numerosos países de tránsito hacia el norte de África, en transportes privados o públicos (autobuses). Otras veces las redes acuden a la vía aérea, sirviéndose de documentación falsa o pasaportes robados. Es un fenómeno que se mantiene en el tiempo. El sistema hasta ahora no ha sido capaz de evitar que en los primeros momentos de su estancia en España las mujeres y los niños desaparezcan, se conviertan en invisibles y caigan en una situación de profunda desprotección²⁸.

²⁸ La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles. Defensor del Pueblo, septiembre 2012 Disponible online el 12/08/2015 en <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/la-trata-de-seres-humanos-en-espana-victimas-invisibles-septiembre-2012/>

Sobre los niños, la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2014 indica que “persiste la preocupación en Ceuta, Melilla y las provincias andaluzas donde se ubican centros de acogida humanitaria, ante los graves riesgos que acechan a los niños que acceden en patera sin identificación y en compañía de mujeres o adultos que no acreditan vínculos de filiación o parentesco. El proceso de identificación ha mejorado con el Registro de MENA, y con la realización de pruebas de ADN, pero sigue siendo lento. Se impone una mejor coordinación entre los organismos implicados en la identificación y el seguimiento de los riesgos, así como la superación de reticencias a la hora de adoptar medidas cautelares de protección para evitar la desaparición de los niños antes de la identificación y/o constatación de vínculos”.

En los últimos años, gracias al esfuerzo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (agentes de fronteras) como de Cruz Roja por mejorar la detección de primer nivel, se ha incrementado el número de personas en los que se observan indicadores objetivos de que sea víctima de trata al llegar a nuestro país. Sin embargo, la identificación formal como víctimas y su protección sigue siendo un reto.

La trata de personas es objeto de regulación en el ámbito internacional, entre otros instrumentos, en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, más conocido como Protocolo de Palermo (2000), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Además de las obligaciones previstas en la Convención, el artículo 7 del Protocolo establece lo siguiente:

“Régimen aplicable a las víctimas de la trata de personas en el Estado receptor

1. Además de adoptar las medidas previstas en el artículo 6 del presente Protocolo, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar medidas legislativas u otras medidas apropiadas que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda.

2. Al aplicar la disposición contenida en el párrafo 1 del presente artículo, cada Estado Parte dará la debida consideración a factores humanitarios y personales”.

Es evidente que garantizar la protección de las víctimas exige a las autoridades nacionales una ardua tarea de identificación previa. La importancia de la identificación de estas víctimas ocupa un lugar destacado, asimismo, en el Convenio del Consejo de Europa sobre la

lucha contra la trata de seres humanos, de 16 de mayo de 2005, que en su artículo 10 establece obligaciones de verificación de identidad y apoyo a las víctimas por parte de los Estados miembros.

Por otro lado, el artículo 59 bis de la LOEx establece:

“1.- Las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para la identificación de las víctimas de la trata de personas conforme a lo previsto en el artículo 10 del Convenio del Consejo de Europa...

2.- (...) Tanto durante la fase de identificación de las víctimas, como durante el período de restablecimiento y reflexión, no se incoará un expediente sancionador por infracción del artículo 53.1.a) y se suspenderá el expediente administrativo sancionador que se le hubiere incoado o, en su caso, la ejecución de la expulsión o devolución eventualmente acordadas”.

Como puede apreciarse, la posibilidad de que las personas llegadas a territorio español fueran víctimas de trata conllevaría la necesidad de identificarlas debidamente y, mientras ello se hiciera, suspender la ejecución de cualquier posible medida que se hubiera tomado tendente a su expulsión o devolución.

2.4.4. La nueva agenda europea de migraciones

En mayo de 2015, la Comisión Europea presentó, en primera instancia, una nueva agenda europea de migración²⁹. Dicha agenda incluía cuatro medidas a corto plazo:

La agencia europea de fronteras Frontex recibiría más dinero y recursos para sus operaciones en el Mediterráneo. También se había ampliado el área de intervención. Esperamos que más recursos y un área geográfica más amplia significan que más migrantes serán rescatados en el mar.

En segundo lugar, la agenda preveía en aquel entonces un plan de reubicación por el que 40.000 personas eritreas y sirias llegadas a Grecia e Italia serían “redistribuidas” en otros Estados miembros en los próximos dos años. En septiembre se acordó que la cifra sería de 160.000 personas. Por otra parte, si los estados miembros consiguen alcanzar un acuerdo, el plan podría generar nuevas ideas que sustituyeran al sistema

²⁹ Gestionar mejor la migración en todos sus aspectos: una Agenda Europea de Migración. Comisión Europea. Disponible online a 12/08/2015 en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_es.htm

actual –“sistema Dublín”- de reparto de refugiados en Europa, que tantos fallos había mostrado. Además, para que cualquier plan de reubicación tenga éxito debería tomar en consideración las necesidades e intereses de los propios solicitantes de asilo mientras que la propuesta europea de reparto se centraba exclusivamente en la situación demográfica y económica de los Estados miembros.

En tercer lugar, los 28 Estados miembros de la Unión Europea acordaban el reasentamiento -trasladar a Europa desde terceros países- como una vía legal y segura para traer a refugiados desde los conflictos hasta Europa en cooperación con ACNUR. España recibiría 1.449 personas con el estatuto de refugiado en terceros países. Pero dicha cifra se modificó en septiembre ampliándose a 14.931.

Por último, entre las medidas anunciadas figuraba una operación en el Mediterráneo para dismantelar las redes de traficantes. Con inusitada rapidez, el 18 de mayo de 2015, el Consejo Europeo puso en marcha la operación EUNAVFOR MED en el Mediterráneo central meridional³⁰. Se trata de una operación militar dirigida a desarticular el tráfico de personas: detectar, capturar y eliminar los buques y medios que utilizan. La operación se centra en la lucha contra traficantes y menciona pero apenas ofrece detalles de cómo abrir más vías de acceso legal y seguro a Europa a los migrantes forzados. Si la Unión Europea decide destruir los barcos de los traficantes, ello no cambiará la situación de quienes están decididos a alcanzar Europa a toda costa. Sin abrir más vías de acceso legal y seguro, esta medida puede poner en peligro la vida de estas personas forzándolas a permanecer en países que no brindan la adecuada protección.

2.5. Descripción de los aspectos y situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren los inmigrantes

A lo largo de su periplo, son múltiples y variadas las situaciones en las que los migrantes pueden encontrarse especialmente en peligro, indefensos, sin un estado que les proteja ni recursos a los que acudir. Vulnerabilidad debido a la propia condición (mujeres solas o con niños, enfermedad, trauma debido a las situaciones vividas en el país de origen; desconocimiento de las lenguas de los países por los que se pasa,

³⁰ DECISIÓN (PESC) 2015/778 DEL CONSEJO de 18 de mayo de 2015 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED). Disponible online a 12/08/2015 en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_122_R_0004&from=ES

pérdida o robo de dinero o documentación); o vulnerabilidad agravada por las prácticas agresivas y poco respetuosas con los derechos humanos en los países en tránsito, en el control de flujos y en las fronteras.

Aquí indicaremos algunas situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren las personas migrantes en su recorrido por la frontera sur hasta territorio español.

Hay que destacar que la tendencia en los últimos años al “blindaje” de las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla, ha provocado que un gran número de migrantes que se dirigían hacia Europa se hayan quedado “parados” en países que en principio eran de tránsito, como Marruecos o Argelia, viviendo en muchas ocasiones en situaciones de gran vulnerabilidad.

2.5.1. Vulnerabilidad en origen. Causas

A pesar de recorrer rutas similares, las personas dejan sus países de origen por muy diversas razones. Muchas veces, por encontrarse en una situación difícil, de amenaza, que fuerza su salida. En una serie de entrevistas realizadas dentro de la investigación llevada a cabo por el Servicio Jesuita a Refugiados-Europa, sobre las condiciones de vida de los migrantes en Marruecos y Argelia, las personas entrevistadas indicaron, entre otras, razones del viaje tales como ayudar a la supervivencia de la familia (en países pobres, sin tejido productivo y con altas tasas de desempleo, en los que no existe una estructura de servicios sociales); la persecución por llevar a cabo actividades relacionadas con la política; y la huida directa del conflicto, como ilustra la historia de Audrey:

Hubo un tiempo en que Audrey vivía una vida normal en Abidjan, capital de Costa de Marfil, con su marido y sus tres hijos. Trabajaba como secretaria en una importante empresa, y a media jornada en una ONG, mientras que su marido lo hacía para una gran compañía petrolera. A la vez, Audrey militaba en política y encontraba tiempo para colaborar como voluntaria con organizaciones que ayudaban a mujeres abandonadas. Tras las elecciones presidenciales de 2010 estalló un conflicto brutal en el que cientos de personas fueron asesinadas y varios miles se vieron obligados a huir de sus hogares.

“Había disparos en las calles y estábamos rodeados de violencia”, recuerda. “Hubo gente armada que empezó a entrar en las casas,

buscando especialmente personas activas en política. Mi familia también estaba en el blanco, por lo que nos quedamos en casa varios días sin salir, con la esperanza de estar a salvo. Después de algún tiempo se nos acabó la comida, así que me vi obligada a salir a buscar comida y bebida, pues empezábamos a pasar hambre. Me llevé a mis dos hijas y se quedaron en casa mi marido y mi hijo. De vuelta, encontré la puerta abierta e impactos de balas por todas partes. Supe que algo terrible había ocurrido y entré corriendo. Mi marido y mi hijo yacían en el suelo. Desesperada, me puse a gritar socorro. Mis hijitas lloraban a mi lado. Conseguimos traer un médico para intentar ayudarles. Mi marido sobrevivió a duras penas y ahora está discapacitado, pero mi hijo, que tenía 8 años por entonces, no despertó jamás”.

Audrey reunió las pocas fuerzas que le quedaban y se llevó a su marido herido y a sus dos hijas a Ghana. Para cruzar la frontera, cambiaron sus identidades y se vistieron de tal forma que no fueran reconocidos al abandonar el vecindario. Su marido apenas podía caminar, lo que complicaba más las cosas. Se les reconoció su condición de refugiados y vivieron en un campo de ACNUR unos 10 meses, hasta que se vieron obligados a huir de nuevo cuando crecieron las tensiones dentro del propio campo. Comenzaron un largo y duro camino hacia Argelia. A veces tuvieron que caminar por el desierto para llegar de un lugar a otro, a pesar de la discapacidad de su marido.

Audrey y su familia llegaron finalmente a Marruecos, país del que habían oído que respetaba los derechos humanos. Ella necesitaba un lugar seguro donde cuidar de su marido, que tiene dificultad para moverse y no puede trabajar. A los 27 años, Audrey debe cuidar de su marido y sus dos hijas ella sola. Siente que todo lo que hace es sufrir y no puede olvidar la muerte de su hijo. Desde su llegada reciente a Rabat, la familia vive en una pequeña habitación, y una ONG les ayuda pagando el alquiler dada su difícil situación. Esto les dará tiempo para asentarse y comenzar a valerse por sí mismos.

2.5.2. Vulnerabilidad durante el viaje

Los migrantes relatan experiencias traumáticas durante su viaje hasta llegar a Marruecos. Son especialmente impactantes los relatos sobre la travesía del desierto del Sáhara:

Habíamos estado caminando por el desierto durante días, abandonados por los traficantes que trataban de huir de la policía de

Argelia. La policía sabía que estábamos en medio del desierto y cuando nos encontraron, echaron tierra en la poca agua que teníamos y nos dejaron allí. No teníamos más comida ni agua. Anduvimos y anduvimos tratando de encontrar algún pueblo o asentamiento, pero no sabíamos dónde ir. Los más débiles comenzaron a caer. Continuamos caminando, mi amigo y yo. Pero incluso nosotros nos quedamos sin fuerzas. Mi amigo cayó y nunca más se levantó. Y poco después, yo también caí. Sabía que ese era el final para mí. Cerré los ojos y perdí la consciencia. Pensé que iba a morir en ese mismo instante”³¹.

Resulta relativamente frecuente encontrar a personas que sufren estrés psicológico, producido por las circunstancias traumáticas que vivieron en su país de origen (guerra, persecución), o por lo acaecido durante el viaje. Una vez abandonan sus países de origen, frecuentemente sufren la exclusión y el rechazo en los países por los que pasan, y esta continúa incluso al llegar a su destino final.

Durante el viaje los migrantes son víctimas de los pasantes y traficantes de personas, que tratan de aprovecharse de su situación de indefensión. En ocasiones las propias fuerzas de seguridad de los países de tránsito no sólo no les protegen, sino que también se aprovechan de su posición de poder. Circunstancias como abusos, robos de dinero o de documentación, vejaciones, son frecuentes a lo largo del viaje. Especialmente críticas son las etapas de desierto hasta llegar a la costa argelina o marroquí, por la dureza climatológica.

Muchas mujeres son víctima de violencia sexual en su viaje hacia Marruecos e incluso cuando llegan. De las dos rutas principales de acceso a Marruecos (a través de Mauritania al sur, o a través de Argelia, al este, por la frontera en Uxda), es en esta última en donde las mujeres soportan un riesgo mayor de ser violadas.

2.5.3. Vulnerabilidad en espera: condiciones de vida en Marruecos

Después de recorrer miles de kilómetros por tierra desde los países de África Occidental (Senegal, Mali, Costa de Marfil, Nigeria), atravesando el desierto a través de Mauritania, Mali o Níger hacia Argelia a Marruecos; o, como en el caso de los refugiados sirios, de tomar un avión desde Beirut a Argel (aprovechando la no exigencia de visado de Argelia), los migrantes ya se encuentran a las puertas de Europa, sueño

³¹ Óp. Cit., p.9.

de su destino final.

Con la colaboración de los gobiernos de los países en tránsito (con la excepción de Libia, sumida en un caos político y una espiral de violencia tras la caída del régimen del general Gadafi), la Unión Europea está reforzando cada vez más el control de sus fronteras exteriores. El acceso a través de las fronteras terrestres de los enclaves españoles en territorio marroquí de Ceuta y Melilla es cada vez más difícil, así como la posibilidad del uso de pequeñas embarcaciones para atravesar el mar y llegar a las costas españolas.

Esto provoca que en la actualidad gran cantidad de personas migrantes se encuentren “retenidas” en Marruecos y Argelia, sin posibilidad de seguir avanzando hacia Europa (no existen vías legales de acceso y se blindan las fronteras), pero también sin posibilidad de retroceder a sus países de origen.

Las razones de esto último son diversas: temor por la propia seguridad o por la vida, en caso de personas huidas por conflicto o persecución; pérdida o robo de documentación de viaje; haber agotado el dinero del que disponían durante el viaje. O, en no pocas ocasiones, el temor ante la reacción de los familiares por volver con las manos vacías, a ser considerado un “fracasado”, a no haberse sacrificado lo suficiente.

Las condiciones de vida de los migrantes subsaharianos en los países de Magreb (Marruecos, Argelia y Libia) son penosas en muchos aspectos. Aunque nos centraremos en Marruecos, en cuanto a las condiciones de vida se refiere mucho de lo indicado se puede extrapolar a Argelia o Libia.

El 9 de septiembre del 2013, el gobierno marroquí anunció que el Rey acababa de aprobar nuevas medidas sobre migraciones. Estas medidas incluían un proyecto legislativo nuevo sobre migración y asilo, así como una campaña de regularización excepcional para migrantes irregulares. El 7 de febrero del 2015 el CNDH (Conseil National des Droits de l'Homme) hizo oficial en Rabat un primer balance del proceso³²: a mediados de enero del 2015, en el conjunto de las 83 oficinas abiertas por el Ministerio del Interior en todo el país, se habían recibido un total de 27.130 solicitudes, de las que 16.180 (59%) fueron aprobadas. Por nacionalidades, los primeros demandantes fueron senegaleses (24%), seguidos por los ciudadanos sirios (19%), nigerianos (9%), y los de Costa

³² Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.jeuneafrique.com/32516/politique/maroc-les-r-gularisations-l-heure-du-bilan/>

de Marfil (8%).

En cuanto a los resultados de la regularización por zonas geográficas, se apreció que en las provincias del Norte (Nador, Tánger), las solicitudes fueron muy pocas. Este es un hecho indicativo de la mentalidad “de paso” de los inmigrantes que viven en estas zonas, especialmente en los asentamientos al aire libre, que tienen todo su interés y su esfuerzo enfocado al “salto” a Europa.

Durante el año 2014, sendas delegaciones del Servicio Jesuita a Refugiados-Europa y del Servicio Jesuita a Migrantes-España, se desplazaron al norte de Marruecos para comprobar la situación sobre el terreno.

Allí pudimos comprobar que la nueva política marroquí no supone el abandono de una política de seguridad basada en la represión del intento de salida irregular hacia territorio español; en cualquier caso, sí que se han modulado algunas prácticas completamente inaceptables: los migrantes detenidos en las redadas en los asentamientos o durante su intento por pasar a Ceuta o Melilla, ya no son “abandonados” en el desierto, ni se les expulsa a Argelia por Uxda. Ahora se les aleja de la frontera conduciéndolos a Rabat, donde se les deja libres, habitualmente en la estación de autobuses, pero sin recursos ni ningún tipo de asistencia. Muchos de ellos acuden a solicitar apoyo a Cáritas, la cual está claramente desbordada. La situación entre las comunidades locales de migrantes y los recién llegados es tensa.

Algunas ONG marroquíes han bautizado esta práctica como “desplazamientos forzosos” dentro de Marruecos. Con frecuencia, los migrantes vuelven a lugares alejados a la frontera y esperan allí una nueva oportunidad para saltar a Europa, con el riesgo de ser nuevamente detenidos y conducidos a Rabat. Según testimonio de la Delegación Diocesana de Migraciones de la Iglesia Católica (una de las entidades más activas en la defensa de los migrantes), también son conducidas forzosamente a Rabat personas heridas en el intento del salto de la valla, sin previa cura.

Es preciso recordar que hay algunos derechos reconocidos. Por regla general, los migrantes tienen acceso gratuito al sistema público de salud. Sin embargo, la negociación con hospitales y la compra de medicamentos dependen en gran medida de las ONG, como la Delegación de Migraciones en Nador y Médicos del Mundo (MdM) en Uxda. Ni en Uxda ni en Nador cuentan con suficiente apoyo ni psicológico ni judicial, en especial las víctimas de violencia migratoria, violencia

doméstica y/o violencia de género (sean marroquíes o migrantes).

El barrio de Boukhalej de Tánger tiene un alto porcentaje de población extranjera. Ciudad con reminiscencias cosmopolitas, es lo más parecido a Europa (se puede observar al otro lado del Estrecho) que los migrantes a la espera de una oportunidad de cruzar encuentran en Marruecos. Fruto de una mezcla de razones (racismo; choque cultural y religioso, especialmente durante el Ramadán; alquiler u ocupación ilegal de apartamentos de marroquíes que viven y trabajan fuera del país), en los últimos años se han venido produciendo violentos enfrentamientos entre la población autóctona y los inmigrantes subsaharianos. El 1 de julio de 2015 la policía procedió al desalojo de más de 700 personas, que fueron alejadas a diferentes ciudades del país, se escondieron en el monte o fueron atendidas por ONG.

Hoy, la mayoría de personas migrantes llega a Marruecos desde Argelia por Maghnia y Uxda. Nador se ha convertido en este momento en el principal punto de concentración de migrantes subsaharianos de paso hacia territorio español. Tienen intención de abreviar la estancia cuanto sea posible: hasta reunir el precio que debe pagar un grupo por fletar una zodiac que les conduzca a las costas peninsulares o a las de Melilla, o hasta saltar la valla de Melilla de no ver la posibilidad de costear el flete. A pesar de la voluntad de abreviar la estancia, es frecuente que esta se prolongue uno o más años.

El monte Gurugú está ubicado entre Nador y Melilla. Hay varios asentamientos en la falda por la ladera que cae sobre Melilla. El bosque se utiliza por los migrantes (normalmente los más desprovistos de dinero) para esperar una oportunidad de saltar la valla.

Estos son los asentamientos más hostigados por las fuerzas auxiliares marroquíes. Desde julio del 2003 sus puestos de guardia jalonan la valla. Mantienen patrullas en las carreteras. Han plantado campamentos en el comienzo de los pinares del Gurugú. Irrumpen con frecuencia en los asentamientos: hasta 3 veces al día según testimonios. Cuando lo hacen, las personas migrantes se dispersan con rapidez, muchas veces dejando atrás sus efectos. Refieren casos de robo de sus pasaportes por parte de las fuerzas auxiliares (al parecer para venderlos) y de quema de las mantas, plásticos y otros efectos que los migrantes utilizan para resguardarse del frío y la lluvia. Cuando las fuerzas marroquíes aprehenden a alguien, refieren la saña con la que golpean, en relación proporcional con la juventud o arrogancia de los gendarmes. La contigüidad de la valla, la constante preparación y planificación de

tácticas de salto, y la intensidad del hostigamiento policial (sumadas al frío en invierno, a la higiene y alimentación deficientes...) acentúan cuadros de ansiedad y estrés entre las personas migrantes. De ahí que, con relativa frecuencia, se retiren temporalmente a otros asentamientos más alejados de la zona de la valla con Melilla (en los que se organizan menos redadas).

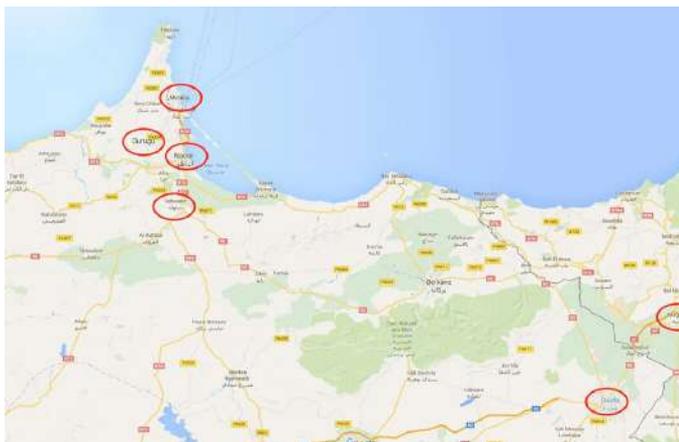


Figura 11. Principales puntos de referencia en las rutas y proceso migratorio (Nador-Melilla). Fuente: Google maps. Edición propia (<https://maps.google.com>)

Son unánimes los testimonios sobre la dureza de la vida en el bosque: los migrantes están muy pobremente equipados: muchos de ellos sólo tienen chancas, chándal y ninguna prenda de abrigo. Para alimentarse, aprovechan los días de mercado: recogen los desperdicios comestibles cuando se levantan los puestos; también cazan (conejos, que todos pueden comer, y jabalíes, que pueden comer las personas cristianas). Para beber, compran agua potable en las tiendas.

Muchos de los migrantes sufren lesiones graves, fruto de las caídas desde la valla o de los golpes de las fuerzas marroquíes; otros dan cuenta de dolores de cabeza o de estómago. En caso de enfermedad o lesión, tienen derecho a la atención sanitaria pública, pero no a medicamentos o instrumental médico gratuito. Gran parte del acompañamiento socio-sanitario de la Delegación Diocesana de Migraciones de Tánger en Nador consiste en conducirles a los centros de salud o a los hospitales, asegurándose de que son debidamente atendidos y procurándoles los medicamentos. Las mujeres y los niños son objeto de especial cuidado

por lo que toca a la vacunación. Se tienen especialmente presentes enfermedades como la tuberculosis, el sida, afecciones cutáneas...

En cuanto a la cantidad de personas asentadas en el Monte Gurugú ha variado a lo largo de los últimos meses. Hasta finales del 2014 se podían contar más de mil entre las distintas comunidades. Desde comienzos del 2015 Marruecos ha terminado de posicionar una valla de concertinas frente a la valla española a lo largo de la frontera con Melilla, acompañada de un foso de tres metros de profundidad. Esto ha producido un descenso drástico en los intentos de salto, y un descenso todavía más acusado en los intentos que han tenido éxito. La frontera con Melilla por tierra está ahora "blindada", y el número de migrantes en los asentamientos del Gurugú está disminuyendo. En julio de 2015 se contabilizaban alrededor de 200 personas.

Otros asentamientos están un poco más alejados de Melilla y se hallan más bien en el municipio de Selouane. En ellos se refugian quienes reúnen dinero para fletar botes (zodiacs) para cruzar el Mediterráneo (normalmente hacia Motril y Adra, y en alguna ocasión a Melilla). También recurren a estos asentamientos quienes se reponen del estrés y el hostigamiento sufrido en el Gurugú. Estos asentamientos albergan grupos menos numerosos que los del monte Gurugú. Suelen organizarse por criterios nacionales o lingüísticos. En ellos se encuentran números superiores de mujeres y niños, víctimas frecuentes de redes de trata. Aquí el trabajo socio-sanitario de la Delegación Diocesana de Migraciones resulta más difícil. Los miembros de las redes de trata dificultan el acceso a las mujeres y amenazan con represalias si se las ayuda a zafarse de la red. Las mujeres responden a las preguntas de las ONG con evasivas o con discursos aprendidos cuando se les pregunta sobre la nacionalidad, edad, situación, intenciones, etc. Esta táctica con la que protegen sus intereses las redes incide en la desprotección de las mismas mujeres: por ejemplo, dificultándoles el paso del test de nacionalidad y coherencia en caso de solicitar asilo por razón de trata al llegar a suelo español.

2.5.4. Vulnerabilidad en la frontera

A medida que nos acercamos y observamos las fronteras físicas entre España y Marruecos, vemos que las prácticas de control fronterizo distan en ocasiones de ser respetuosas con los derechos humanos, y provocan vulnerabilidad y sufrimiento añadido a los migrantes.

La vía de entrada que hoy suscita más preocupación es el salto de

la valla que separa Marruecos de Melilla. Las personas a la espera de saltar, son conscientes de los graves peligros que entraña el salto: fracturas por una mala caída, cortes profundos producidos por las concertinas, el ensañamiento de las fuerzas auxiliares marroquíes cuando golpean con bastones, la falta de humanidad cuando se les aleja de la frontera a quienes han sido aprehendidos en el lado marroquí sin miramientos con los magullados y heridos.

Los miembros de las ONG que atienden a los migrantes expresan el fortísimo impacto que les produce ver rostros desencajados por la violencia de los golpes recibidos, heridas de cierta profundidad en el cráneo por las mismas causas, lesiones en la columna vertebral, huesos fracturados... Y, hasta los trágicos sucesos de la playa del Tarajal (Ceuta) el 6 de febrero de 2014, ojos desencajados o perdidos por el impacto de las pelotas de goma disparadas por las fuerzas de seguridad españolas. Como resultado de estos sucesos, la Guardia Civil española dejó de utilizar este tipo de material antidisturbios en sus tareas de control fronterizo.

En la madrugada de aquel 6 de febrero de 2014, unos 200 inmigrantes bajaron del monte e intentaron entrar en el enclave español de Ceuta por la playa de Tarajal³³. En contra de su práctica habitual, aquella vez la Guardia Civil disparó pelotas de goma y gases contra un grupo que estaban nadando ya en aguas españolas. El resultado fue de 14 personas fallecidas en el agua. Los que lograron llegar a la playa fueron inmediatamente devueltos a Marruecos, sin ser identificados, ni tener la oportunidad de solicitar asilo o acceso a un procedimiento justo.

³³ Disponible online el 12/08/2015 en:
<http://www.lavanguardia.com/politica/20150402/54429641680/informe-forense-desmonta-version-gobierno-tragedia-el-tarajal.html>



Figura 12. Principales puntos de referencia en las rutas y proceso migratorio (Marruecos-Ceuta). Fuente: Google maps. Edición propia (<https://maps.google.com>)

Esta actuación de la Guardia Civil tuvo una gran repercusión mediática por su trágico resultado, y por poner de manifiesto una práctica que se venía y se continúa produciendo en las fronteras de Ceuta y Melilla: las llamadas “devoluciones en caliente” o expulsiones ilegales. El Servicio Jesuita a Migrantes España, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, presentaron quejas ante diversas instituciones, entre ellas la Comisión Europea, pidiendo una investigación a fondo sobre estos hechos y la depuración de responsabilidades³⁴.

Los documentos y videos reseñados en esta queja a la Comisión muestran personas extranjeras que habiendo entrado ya en España, fueron devueltas a Marruecos por las entradas que a lo largo de la valla comunican ambos territorios sin ningún tipo de trámite ni procedimiento, sin que se examinase de forma individualizada su situación para poder acceder al procedimiento de asilo, y sin que pudiesen hacer valer sus argumentos en contra de la expulsión. Es especialmente preocupante la falta de respeto al principio de no devolución, según el cual ninguna persona puede ser devuelta a un país donde su vida, libertad o seguridad corren peligro. Marruecos es un país que tiene un historial de escaso respeto por los derechos humanos de las personas procedentes del África Subsahariana. El

³⁴ Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.sjme.org/sjme-en-los-medios/queja-a-la-comision-europea-expulsiones-ceuta-y-melilla>

informe de Human Rights Watch “Abusados y expulsados”³⁵ publicado en febrero de 2014, documenta esta represión y maltrato.

Recientemente, el gobierno español ha hecho una modificación en la ley de extranjería tratando de legalizar este tipo de prácticas. La abogada y responsable de incidencia del SJM España, Cristina Manzanedo, ha valorado a este respecto:

“El control de las fronteras europeas no se puede hacer a cualquier precio. La reforma propuesta por el Gobierno español supone una dejación de los derechos humanos y un fracaso en mantener los principios de dignidad humana y justicia. La reforma vulnera también la legislación comunitaria, que prohíbe expresamente las devoluciones en colectivas”³⁶.

Las prácticas que se están llevando a cabo por parte de los cuerpos de seguridad españoles y marroquíes ponen en grave peligro la vida e integridad física de las personas que tratan de acceder a la Unión Europea. Estas vulneraciones afectan tanto a las personas que tratan de acceder a Europa huyendo de la pobreza y en busca de un futuro, como a aquellas necesitadas de protección internacional por distintos motivos.

En la actualidad (julio del 2015), debido al hostigamiento de las fuerzas auxiliares marroquíes y al reforzamiento de las barreras fronterizas implementadas por Marruecos (valla de concertinas y foso a lo largo de la frontera), las entradas mediante el salto a la valla se han reducido drásticamente.

Las otras dos vías de entrada continúan siendo el puesto fronterizo, mediante la compra de pasaportes marroquíes (método utilizado preferentemente por los refugiados sirios), o escondiéndose en alguno de los vehículos que cruzan diariamente la frontera.

La otra vía de entrada en España es por mar, ya sea con destino a Melilla o a las costas de la provincia de Cádiz o Málaga. En los intentos hacia Melilla, a veces se intenta la travesía a nado, con el peligro que conlleva; otras se utilizan neumáticos inflables o pequeñas embarcaciones. En la mayoría de los casos estos intentos son abortados por los cuerpos de seguridad marroquíes o españoles.

³⁵ Disponible online el 12/08/2015 en:
http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/morocco0214sp_ForUpload.pdf

³⁶ Disponible online el 12/08/2015 en:
http://politica.elpais.com/politica/2014/02/18/actualidad/1392755946_730760.html
<http://www.sjme.org/sjme-en-los-medios/por-el-respeto-a-los-derechos-tambien-en-las-fronteras>

2.5.5. Vulnerabilidad en Ceuta y Melilla

En las visitas realizadas por los delegados de JRS y SJM a Melilla en 2014 y el trabajo de campo de observación de Derechos Humanos desarrollado en 2015, constatamos la atmósfera tensa y agresiva en el punto de cruce de la frontera entre Melilla y Beni Ansar (atmósfera que se nos refiere igual en los demás pasos). Algunas ONG refieren violencia indiscriminada (porrazos) de los cuerpos de seguridad españoles y marroquíes para reprimir las protestas esporádicas.

Pero, más que la situación de los pasos fronterizos, teníamos interés en conocer de primera mano la situación de las personas migrantes en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla. A diferencia de los CIE (Centros de Internamiento de Extranjeros), los CETI de Ceuta y Melilla son centros abiertos gestionados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En nuestras visitas, pudimos ver el problema de sobreocupación del CETI de Melilla, cuya capacidad es de 480 plazas. En julio de 2014 albergaba a unas 1600 personas, la mayoría provenientes del África Subsahariana, junto con varios centenares de personas de Siria. Los datos de ocupación facilitados por ACNUR a primeros de mayo de 2014 eran: 1.747 personas (1.239 hombres, 197 mujeres y 311 menores); de los cuales, 654 sirios. Son cifras cambiantes: tras el reforzamiento de la valla a inicios del 2015, la mayoría de los migrantes que acceden a Melilla son familias sirias que entran con falsos pasaportes marroquíes por los puestos fronterizos. Esto ha hecho que en la actualidad esta sea la principal población del CETI, con más de 500 menores.

El CETI carece de la infraestructura, instalaciones y equipamiento mínimos para la población que alberga. Es evidente la situación de saturación y hacinamiento. Es incomprensible por qué el Ministerio del Interior no traslada a personas a la península para aliviar la situación, al menos a aquellas personas necesitadas de protección (refugiados, menores, posibles víctimas de trata, personas vulnerables...). La facilidad que parece haber para obtener “servicios sexuales” en el interior del CETI revela la especial vulnerabilidad de las mujeres.

Las personas que se deciden a solicitar asilo tienen que permanecer en el CETI de Melilla sin ser transferidos a la Península, lo cual causa enormes frustraciones, y pocas solicitudes. Melilla y Ceuta están excluidas del acuerdo de Schengen de libre circulación por las fronteras interiores de la Unión Europea, por lo que los migrantes no

pueden viajar libremente a la Península. De acuerdo con la ley, el procedimiento de asilo no puede exceder de 3 meses, pero en la práctica el plazo se alarga entre 3 meses y 3 años.

A pesar de la sobreocupación y las deficiencias percibidas, las asociaciones locales describen la estancia en el CETI como buena. Los migrantes reciben mantas, comida y atención médica, y pueden circular libremente por la ciudad entre las 9h y las 23h. Además, a las ONG españolas se les permite proveer diferentes servicios.

En mayo de 2016 sale a la luz el informe “Sin protección en la frontera. Derechos Humanos en la Frontera Sur: entre Nador y Melilla”³⁷, elaborado por el Servicio Jesuita a Migrantes, basado en una investigación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas a partir de cientos de entrevistas a personas sirias y subsaharianas en Melilla y Nador. En este estudio se sigue constatando la vulneración de los Derechos Humanos que sufren los migrantes que intentan entrar en la península por parte de particulares de grupos organizados y agentes marroquíes y españoles que ejecutan las políticas de control de fronteras. Una de las consecuencias es que en 2015 se registraron tan solo once asaltos a la valla debido al reforzamiento de la misma y al aumento de las devoluciones en caliente, logrando entrar en España por esta vía unas 100 personas. Asimismo se está obligando a los migrantes a cambiar la ruta natural por rutas mucho más peligrosas.

2.6. Distintas propuestas

2.6.1. *Propuestas a corto plazo*

DEVOLUCIONES EN CALIENTE

Creemos que las devoluciones en caliente y el uso de la violencia son prácticas moralmente inaceptables y que ponen en riesgo la vida de las personas. Por esta razón sería conveniente que dejaran de realizarse, puesto que, además, contravienen la legalidad comunitaria y española.

³⁷ “Sin protección en la Frontera” Derechos Humanos en la Frontera Sur: Entre Nador y Melilla, Servicio Jesuita a Migrantes, 2016 Disponible online el 20/07/2016 en: <http://www.sjme.org/sjme/item/811-2016-05-23-07-07-52>

PROTECCIÓN EN EL TRÁNSITO

Instamos a que se invierta en recursos para garantizar la protección de las personas abandonadas muchas veces a su suerte en medio del mar Mediterráneo. En este sentido nos alegra la medida tomada por la UE de dotar de más recursos a FRONTEX para estas tareas de salvaguarda.

ACCESO A LA SOLICITUD DE ASILO

Aplaudimos la medida del Ministerio del Interior por la creación de oficinas de asilo y protección internacional en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla. De todos modos creemos que la misión de estas oficinas no darán todo su fruto si no va acompañadas de algunas medidas complementarias, imprescindibles para garantizar que el acceso a protección internacional en la frontera:

- Es preciso facilitar el acceso a la frontera de las personas con derecho a protección internacional. Actualmente, las fuerzas auxiliares marroquíes impiden el acceso a la frontera en cumplimiento de los acuerdos de cooperación policial con España. Es necesario un nuevo acuerdo o protocolo de actuación entre los gobiernos marroquí y español.

- Los solicitantes de asilo y los inmigrantes no pueden estar mezclados en los CETI, ya que la situación y derechos de estos dos grupos de población son muy diferentes, y porque así lo contemplan las legislaciones española y europea. La creación de oficinas de asilo en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla tiene que venir acompañada de un dispositivo de acogida de solicitantes de protección internacional según el modelo de los CAR, que funciona satisfactoriamente en la península.

- Las peticiones de protección internacional en Ceuta y Melilla se enfrentan desde hace años a dos obstáculos disuasorios: la imposibilidad de pasar a la península mientras se sustancia el procedimiento, y los larguísimos plazos hasta que se resuelven las solicitudes. Este último punto se ha estado acelerando en muchos casos.

2.6.2. Propuestas a medio plazo

MEDIDAS CLARAS CONTRA LAS REDES DE TRÁFICO DE PERSONAS Y DE PROSTITUCIÓN

Se hace necesaria una respuesta contundente y clara contra las

redes de tráfico de personas. Por esta razón, el SJM se congratula de la operación EUNAVFOR MED en el mediterráneo central meridional. Una operación encaminada a destruir los barcos de los traficantes, pero que no llega a la raíz del problema. Creemos que las medidas deben tomarse a través de acuerdos internacionales entre los gobiernos de los países en los que operan estas redes ilegales y que atentan gravemente contra la dignidad y los derechos básicos de las personas.

POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN

Nos parece interesante la campaña de regularización que hace pocos meses se ha realizado en Marruecos, y aplaudimos la que hace ya unos años se reiteró en varias ocasiones en España. Pensamos que una buena política de regularización ayuda sin duda a la integración y a la salvaguarda de derechos, así como a la construcción de tejido social.

CAMPAÑAS INFORMATIVAS

Sería muy interesante que en los puntos estratégicos de las rutas migratorias se pudiera distribuir la información necesaria para que las personas migrantes conocieran sus derechos en tránsito y las oficinas o lugares donde poder acudir en caso de necesidad.

2.6.3. Propuestas a largo plazo

OBSERVATORIOS DE DERECHOS HUMANOS EN FRONTERA

Pensamos que es muy importante que se promueva el emplazamiento de observadores internacionales de derechos humanos en las fronteras del sur de Europa (España, Italia, Malta, Grecia, Bulgaria), reconocidos por los Estados y con plena libertad de movimientos para poder elaborar relatos independientes sobre el terreno que hoy por hoy no existen en materia de situación de los derechos humanos en las fronteras.

VELAR POR EL SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

Es muy importante que se vele por el seguimiento de la política migratoria tanto en España como en Marruecos y otros países vecinos con acuerdos de cooperación migratoria con España y Europa, a fin de apoyar, tanto a través de actores públicos como de la sociedad civil, que

dichas políticas se desarrollen en un marco de respeto a los derechos humanos.

PROTECCIÓN DE LA VIDA EN FRONTERA

Se hace vital la defensa y apoyo de iniciativas encaminadas a establecer mecanismos que aseguren en las fronteras la protección de vidas humanas y mecanismos eficaces de protección, en especial para los refugiados y migrantes vulnerables.

ACUERDOS DE COOPERACIÓN Y DE READMISIÓN

Sobre los acuerdos de readmisión y otros acuerdos de cooperación con terceros países, firmados por España, Marruecos o la UE, nos parece muy importante: (a) que se vigile que los acuerdos contengan efectivas garantías de los derechos humanos de los migrantes y refugiados; y (b) que se supervise la ejecución de estos acuerdos a fin de asegurar que se garantizan los derechos de las personas repatriadas.

HACIA UNA POLÍTICA EUROPEA COMÚN EN MATERIA DE MIGRACIÓN Y ASILO

La frontera sur no es solo frontera hispano-marroquí sino que, dada la ubicación geográfica de España, es también frontera de acceso a Europa y es una ruta más dentro de las rutas de acceso a través del Mediterráneo. Sin embargo, la gestión es, principalmente, competencia española. Con migrantes y refugiados muriendo a las costas de Europa y llegando en cifras muy elevadas a Italia y Grecia, la política migratoria es un tema muy sensible en este momento en Europa y, de forma creciente, se hace evidente la necesidad de avanzar hacia una gestión europea de las fronteras. Supondría una reforma del marco legal actual, basado en políticas nacionales autónomas, que provocan fricciones entre los Estados miembros y sufrimiento adicional para las personas migrantes.

El enfoque global europeo de fronteras debe abordar las maneras de salvar vidas y proteger la dignidad humana, las vías de acceso legal a Europa, inmigración irregular y control fronterizo, construcción de un sistema europeo de asilo y cooperación migratoria y al desarrollo con los países de origen. Además, muchas voces piden abordar las causas que están provocando crecientes desplazamientos humanos.

AMPLIAR EL REASENTAMIENTO

Creemos que es esencial que se amplíen los reasentamientos de personas vulnerables con protección internacional en el Norte de África, así como en Mauritania y Senegal.

¿Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL?

La gran mayoría de las personas que migran lo hacen forzadas por situaciones de conflictos, guerras, hambre o dificultades a la hora de salvaguardar sus derechos básicos. Pensamos que reforzar una política de cooperación y solidaridad con los países en mayor dificultad posibilitará que millones de personas no se vean forzadas a dejar sus tierras, en muchos casos viviendo auténticos calvarios personales y familiares.

¿Y LA INTEGRACIÓN?

Por último, nos gustaría seguir animando a nuestros gobiernos para que no abandonen la otra cara de la moneda que se ve en la frontera, es decir, la convivencia social en nuestras sociedades plurales y multiculturales. Poniendo sólo la balanza en el control fronterizo, y no invirtiendo en hospitalidad, en integración, es dejar a la deriva a cientos de miles de personas en diferentes enclaves y barrios periféricos de nuestras ciudades. Creemos que una buena inversión en integración es invertir en el futuro de nuestras sociedades y de nuestro mundo.

En cuanto a recomendaciones es igualmente interesante la propuesta realizada en el capítulo 8 del informe “Sin protección en la frontera. Derechos humanos en la frontera Sur: entre Nador y Melilla³⁸”.

2.7. Bibliografía

Ares, A. (2015). Inmigración y nuevas encrucijadas. Cristianismo i Justícia. Disponible online el 12/08/2015 en: <https://www.cristianismeijusticia.net/es/inmigraci%C3%B3n-y-nuevas-encrucijadas-como-ser-profeta-en-un-mundo-diverso>

Anuario estadístico 2014. Ministerio del Interior. Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.>

³⁸ Disponible online el 20/07/2016 en: <http://www.sjme.org/sjme/item/811-2016-05-23-07-07-52>

interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2014.pdf/4c7f4a33-0b68-49ec-9abd-df470992f43b

Buades, J. (2015). Informe SJM: Por un Estado de Derecho, también en la Frontera Sur. Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.sjme.org/sjme/item/787-por-un-estado-de-derecho-tambien-en-la-frontera-sur>

Castaño, M. J. (2015). Informe SJM: La trata de seres humanos: el negocio del comercio con personas. Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.sjme.org/sjme/item/797-la-trata-de-seres-humanos-el-negocio-del-comercio-con-personas>

Cachia, M. (2015). Informe SJM: Fronteras que vuelven invisibles. Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.sjme.org/sjme/item/795-fronteras-que-vuelven-invisibles>

Comisión Europea (2015). Gestionar mejor la migración en todos sus aspectos: una Agenda Europea de Migración. Comisión Europea. Disponible online a 12/08/2015 en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_es.htm

Defensor del Pueblo (2012). La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles, septiembre 2012. Disponible online el 12/08/2015 en <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/la-trata-de-seres-humanos-en-espana-victimas-invisibles-septiembre-2012/>

De Haas, H. (2007). The myth of invasion: Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union. IMI research report. October 2007. Disponible online el 12/08/2015 en: <http://heindehaas.com/Publications/de%20Haas%202007%20Irregular%20migration%20from%20West%20Africa%20.pdf>

Diario Oficial de la Unión Europea (2015). DECISIÓN (PESC) 2015/778 DEL CONSEJO de 18 de mayo de 2015 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED). Disponible online a 12/08/2015 en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_122_R_0004&from=ES

El Confidencial (2015). La Catedral Española de Tánger se convierte en refugio de inmigrantes. Disponible online el 12/08/2015 en: http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-07-16/la-catedral-espanola-de-tanger-se-convierte-en-refugio-de-inmigrantes_928273/

El País (2014). Interior cambiará la ley para facilitar la devolución en caliente de inmigrantes. Disponible online el 12/08/2015 en: http://politica.elpais.com/politica/2014/02/18/actualidad/1392755946_730760.html

Frontex (2015). Annual Risk Analysis. Disponible online el 12/08/2015 en: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf

Frontex (2015). FRAN quarterly risk Quarter 1 January-March 2015. Disponible online el 12/08/2015 en: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q1_2015.pdf

Human Rights Watch (2014). Abusados y expulsados: Maltrato de migrantes del África subsahariana. Disponible online el 12/08/2015 en: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/morocco0214sp_ForUpload.pdf

Instituto Geográfico Nacional. Ministerio de Fomento. Gobierno de España. Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.ign.es/ign/layoutIn/anetabladosdatosgeneralesgeneral.do?tipoBusqueda=longCosta>

IOM Marruecos (2014). Rapport annuel 2014. Disponible online el 30/07/2015 en: <http://ma.one.un.org/content/unct/morocco/fr/home/publications/rapport-annuel-2014-onu-maroc/>

Jeune Afrique (2015). Maroc : les régularisations à l'heure du bilan. Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.jeuneafrique.com/32516/politique/maroc-les-r-gularisations-l-heure-du-bilan/>

La Vanguardia (2015). Informe forense desmonta la versión del gobierno en la tragedia de El Tarajal. Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.lavanguardia.com/politica/20150402/54429641680/informe-forense-desmonta-version-gobierno-tragedia-el-tarajal.html>

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Disponible online el 30/07/2015 en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242>

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Disponible online el 30/07/2015 en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A->

2000-544

OIM (2015). Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots. (June 2015). Disponible online el 12/08/2015 en: http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=redirect&action=url&goto=publications.iom.int%2Fbookstore%2Ffree%2FAltai_Migration_trends_accross_the_Mediterranean.pdf&zenid=dc612b5a9ea42435cf12fb5b590672eb

Manzanedo, C. y otros (2016). Informe SJM e IUEM Comillas: Sin protección en la frontera. Derechos humanos en la frontera Sur: entre Nador y Melilla. Disponible online el 20/07/2016 en: <http://www.sjme.org/sjme/item/811-2016-05-23-07-07-52>

Pueblos Unidos y SJM España (2014). Immigration detention in Spain. Report 2013. Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.sjme.org/sjme/item/774-immigration-detention-in-spain-report-2013>

SJM (2014). ¿Merece la pena plantear una reforma de la política migratoria? En Razón y Fe. Madrid. Diciembre 2014. Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.sjme.org/sjme/item/780-imerece-la-pena-plantear-una-reforma-de-la-politica-migratoria>

SJM España (2012). Vidas en Tránsito. Servicio Jesuita a Refugiados-Europa, diciembre 2012. Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.sjme.org/sjme/item/753-vidas-en-transito>

SJM España (2014). Queja a la Comisión Europea por las expulsiones en Ceuta y Melilla. Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.sjme.org/sjme-en-los-medios/queja-a-la-comision-europea-expulsiones-ceuta-y-melilla>

SJM España (2015). Informe: CIE y Expulsiones Exprés. Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.sjme.org/sjme/item/794-cie-y-expulsiones-expres>

SJM España (2015). Por el respeto a los derechos también en las fronteras. Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.sjme.org/sjme-en-los-medios/por-el-respeto-a-los-derechos-tambien-en-las-fronteras>

SJM España y JRS Europa (2014). Vidas en la Frontera Sur. Disponible online el 12/08/2015 en: <http://www.sjme.org/sjme/item/771-vidas-en-la-frontera-sur>

OBIMID: Los movimientos migratorios en las fronteras iberoamericanas

Wikipedia. Mapa del sur de España. Disponible online el 12/08/2015 en Wikipedia: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mapa_del_sur_de_Espa%C3%B1a_neutral.png

3. MIGRACIONES EN LA TRIPLE FRONTERA ANDINA: BOLIVIA, CHILE Y PERÚ. DESAFÍOS PERSISTENTES Y OPORTUNIDADES ESTRUCTURALES

*Nicolás Rojas Pedemonte³⁹, Nassila Amode⁴⁰, José Koechlin⁴¹ y
Ricardo Jiménez⁴²*

3.1. Agradecimientos

Este texto no hubiese sido posible sin el apoyo de la Red Jesuita con Migrantes (Subregión Sur), del Servicio Jesuita a Migrantes de Chile, y de nuestros colegas del Centro Fernando Vives SJ (UAH), del Instituto de Ética y Desarrollo (UARM) y por cierto, del OBIMID. Se agradece también al Centro de Investigación Social (CIS) de TECHO por facilitar valiosa información para este documento.

La triple frontera andina es un espacio unido por la geografía, los intercambios múltiples y los intereses comunes de sus poblaciones. Sin embargo, también es simultáneamente un territorio físico y simbólico cruzado por la desigualdad y la exclusión. Potenciar unos y mitigar otros supone el abordaje adecuado de tres temas estratégicos, que son distinguibles, pero están inseparablemente interconectados: la

³⁹ Investigador y Coordinador, Área de Estudios Sociales SJ, Centro Fernando Vives SJ, Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile. E-mail: nrojas@uahurtado.cl

⁴⁰ Investigadora, Área de Estudios Sociales SJ, Centro Fernando Vives SJ, Universidad Alberto Hurtado. E-mail: nassila.amode@gmail.com

⁴¹ Investigador, Instituto Ética y Desarrollo, Universidad Antonio Ruiz de Montoya. E-mail: josekoechlincosta@hotmail.com

⁴² Investigador, Forum Solidaridad Perú. E-mail: ricardojimenez006@gmail.com

integración regional suramericana, la superación de los viejos pero aún incidentes conflictos chileno-peruano-bolivianos y la política pública migratoria. Además, implica conocer la realidad de los migrantes y las situaciones de vulnerabilidad que llegan a vivir al otro lado la frontera.

Parte del desafío es la comprensión y articulación de realidades locales, especialmente transfronterizas, con las políticas públicas nacionales en el contexto de procesos de integración regional y globalización. Las migraciones transfronterizas aparecen como un componente crucial y decisivo para enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades de las actuales dinámicas regionales. Para contribuir a esta imprescindible reflexión, se desarrolla el presente trabajo.

3.2. La paradoja de las fronteras

En términos conceptuales, una frontera es una línea real o imaginaria que separa la realidad en dos zonas. Paradojalmente, para cumplir esa función, esa línea al mismo tiempo es de hecho, necesariamente, un contacto, una relación entre esas mismas dos cosas (Valhondo, 2010). En otras palabras, las fronteras son al mismo tiempo límites o líneas que dividen y separan y áreas que relacionan y unen (Martes, 2009, p. 3). En esta línea, autores como Ratzel (1897, en: Garduño, 2003), recurren, por ejemplo, a analogías biológicas para describir a las fronteras como la “epidermis” de intercambio entre una zona interna y otra externa. Esta simultaneidad entre división y contacto vale especialmente para las fronteras entre países, tanto en sus aspectos geográficos, como culturales, políticos y económicos. Así lo señala la Organización Internacional para la Migraciones:

Se puede definir «frontera» como una porción de territorio que se encuentra vinculada con los límites de dos o más unidades territoriales de diferentes Estados. En este territorio, se desarrollan procesos humanos con implicancias económicas, sociales, culturales y ambientales para los países fronterizos (OIM, 2012:35).

Obviamente, la relevancia de la frontera no es la línea física en sí sino la manera en que se construye histórica y socioculturalmente, delimita o se impone a grupos sociales, y se reconfigura. Parafraseando a Simmel (1997, p. 142), “la frontera no es [únicamente] un hecho espacial con consecuencias sociológicas, sino [también y sobre todo] un hecho sociológico que se forma espacialmente”. Por su parte, Grimson define las fronteras de la manera siguiente, insistiendo en la diversidad de formas que pueden tomar:

Las fronteras son espacios de condensación de procesos socioculturales. Esas interfaces tangibles de los estados nacionales unen y separan de modos diversos, tanto en términos materiales como simbólicos. Hay fronteras que sólo figuran en mapas y otras que tienen muros de acero, fronteras donde la nacionalidad es una noción difusa y otras donde constituye la categoría central de identificación e interacción.” (Grimson, 2005: 4).

En términos de identificación social, este último autor afirma que, mientras en casi todas las fronteras se producen identidades transnacionales en base a referencias y vínculos culturales previos a la delimitación fronteriza, ocurren simultánea y paradójicamente procesos de “distinción identitaria” que se expresan por tensiones, conflictos y desigualdades. Sin duda, las fronteras constituyen espacios estratégicos de construcción y reconstrucción de las identidades sociales (Grimson, 2005, p. 5).

Con todo, la primera y más cotidiana noción que se tiene acerca de las fronteras refiere a su aspecto más negativo y doloroso de separación:

Ningún espacio muestra más descarnadamente el crujió estructural histórico del actual orden mundial, ni pone con más urgencia estas interrogantes en la conciencia humana, que las fronteras... Los precisos bordes territoriales donde la administración de cada Estado nación se ejerce y el tamiz a través del cual se des-ciudadaniza aquél que entra al territorio de un Estado nación del cual no es nacional y por tanto tampoco ciudadano o menos ciudadano”. (Jiménez, 2010:18).

El concepto mismo de la ciudadanía moderna, a lo largo de los siglos XV a XIX, se formó como sinónimo de nacionalidad y los migrantes al no ser nacionales quedan literalmente excluidos de la ciudadanía. Así, la frontera se ha constituido como el límite de una “comunidad imaginada” que mientras une a los ciudadanos de un país, excluye a los que no son nacionales (Anderson, 1983).

Ciertamente, las nuevas realidades globales y de conciencia de los Derechos Humanos han establecido las bases de una ciudadanía universal -al menos como horizonte político más que como una realidad social- independiente de la nacionalidad. Su máxima expresión está en los instrumentos del sistema internacional de Naciones Unidas, varios de ellos referidos directamente a las personas migrantes, los que poco a poco van permeando las legislaciones nacionales. Pero el proceso es aún muy lento y casi no se expresa concretamente en ninguna frontera. A nivel regional se cuenta reciente con el “Consenso de Montevideo” producto de la

Conferencia regional sobre población y desarrollo de América Latina y el Caribe y la Resolución del Segundo diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (ONU), ambos documentos elaborados en el 2013.

Además, en los países del Cono Sur, a partir de los años 90 y especialmente con la creación del MERCOSUR, los procesos de integración regional han cuestionado la “hipótesis de conflicto” que justificaba su intensa intervención nacionalista de protección soberana y militar en las fronteras. Sin embargo, esto no ha significado el retiro del Estado de las fronteras, pues su acción se ha orientado al control y a la regulación de los flujos tanto comerciales como humanos (Grimson, 2005). Así, a pesar de que la acción estatal en las fronteras se ha transformado en el nuevo contexto global y en el marco del neoliberalismo, las fronteras se han reconfigurado y no han perdido necesariamente su poder excluyente, afectando significativamente a los migrantes fronterizos. Los Estados en su mayoría siguen conceptualizando las fronteras como un lugar de defensa frente a las amenazas, reales, potenciales o supuestas de pretensiones territoriales y bélicas de los Estados vecinos, de riesgos sanitarios, de terrorismo, de fenómenos delictivos, de evasión tributaria y, precisamente, de la inmigración, vista como competencia laboral, carga social o amenaza a la cultura, a la “raza” o a la “nación”. Y en esa óptica los estados ejercen su soberanía y autoridad fronteriza y en su mayoría con el objetivo de restringir selectivamente el ingreso.

Por su parte, las persistentes y, en muchos casos, agudas desigualdades entre países de origen y destino de la migración, incrementan multidimensionalmente la vulnerabilidad propia del migrante. Cruciales son ciertas desigualdades tales como la pobreza, la discriminación racial, xenófoba o de género, configurando un cuadro global donde las fronteras representan para la mayoría de los migrantes espacios de desventaja, exclusión, privaciones y degradación humana en diversas formas.

Adicionalmente, tal como se mencionó más arriba, las fronteras son también espacios de encuentro, intercambio, complementariedad y redefiniciones más amplias y diversas del Bien Común. Destaca aquí la convivencia de las poblaciones, muchas veces, anterior a la propia definición política del límite fronterizo. Esta vinculación se expresa, ocasionalmente, por ejemplo, a través de lazos étnicos comunales, familiares o de pareja a ambos lados de la frontera. Los intercambios culturales y económicos han sido cotidianos a lo largo del tiempo, entre las

poblaciones que habitan zonas fronterizas, como, por ejemplo, la triple frontera andina.

Destacan también en esta vinculación de las zonas contrapuestas de la frontera: a) los intercambios comerciales, de servicios y laborales; b) los sistemas ambientales compartidos; c) las infraestructuras viales, hídricas o productivas; d) los flujos de transporte y de fiestas culturales o recreativas; e) los intereses y proyectos comunes entre regiones vecinas que, muchas veces, son más cercanas y vinculadas que otras del propio país. Todas estas corresponden a formas objetivas y estructurales que hacen necesaria, posible, deseable y orgánica la integración. Los procesos más amplios y multidimensionales de globalización y la constitución de bloques regionales no son ajenos a este desafío (Adrianzen, 2013, p. 1).

Esta tendencia globalizadora se complementa con otra de aparente signo contrario, la denominada glocalización, referida a la tendencia a la descentralización de los países y a los protagonismos locales que interactúan con actores nacionales, multilaterales o globales (García, 2014, pp. 1-2). En esta tensión paradójica de las fronteras, entre desafíos y oportunidades, tienen un lugar destacado las migraciones. Representan de hecho un aspecto fundamental desde el cual incidir para responder a los primeros y aprovechar las segundas. En ese sentido, repensar las fronteras a la luz de la movilidad humana representa una tarea de reflexión teórica y política urgente. Así lo señala Zapata-Barrero:

Pero lo cierto es que la creciente movilidad humana está interpelando de forma directa a una categoría política que se ha dado por supuesta en las teorías liberales y democráticas: la categoría de frontera. La teoría política no ha reflexionado suficientemente sobre el concepto de frontera. Esta “conspiración de silencio” resulta sumamente relevante, puesto que es a través de una reflexión sobre las fronteras como afloran la mayoría de las incoherencias de la teoría política liberal... se requiere teorizar sobre un proceso donde la frontera se “desterritorializa” cada vez más... como un resultado de un proceso dinámico, como una realidad construida política y socialmente y en permanente cambio en cuanto a su gestión de la movilidad humana (Zapata-Barrero, 2011:1-2).

Luego abordar algunas implicancias teóricas de las fronteras, resulta oportuno detenerse en las particularidades de la triple frontera andina.

3.3. La triple frontera andina

La triple frontera andina corresponde al límite que al mismo tiempo separa y conecta las regiones del oeste boliviano (departamento de La Paz), el sureste peruano (departamento de Tacna) y el norte chileno (Región Arica y Parinacota, creada en 2007 como división de la región de Tarapacá, ahora contigua hacia el sur). Su origen está directamente en el Tratado de Lima entre Perú y Chile del año 1929. Al cual se llegó tras más de cuatro décadas de disputas por la soberanía de Tacna y Arica, tras la guerra denominada del Pacífico finalizada en 1884. A raíz de esta disputa Chile pudo anexar extensos territorios antes de Perú y Bolivia. Luego de un intenso proceso de chilenización de esos territorios en él se fijaron los límites actuales, a pesar de que no han cesado las controversias oficiales posteriores y actuales respecto de la precisión en detalle de algunas delimitaciones.

El exacto punto fronterizo tripartito es la convergencia de dos hitos demarcatorios bilaterales en uno solo trinacional. El hito N° 80, el último de los fijados entre Chile y Perú, coincide con el hito N° 5 de la frontera entre Bolivia y Chile, pactada por el Tratado bilateral de 1904. Se ubica en la meseta de Ancomarca, cordillerana andina, de clima variable frío y geografía montañosa, alta y agreste, a más de 4 mil metros sobre el nivel del mar, en la que se aprecian volcanes, azufreras y canales (González, 2009). A continuación se presenta un mapa que ilustra geográficamente la triple frontera andina:

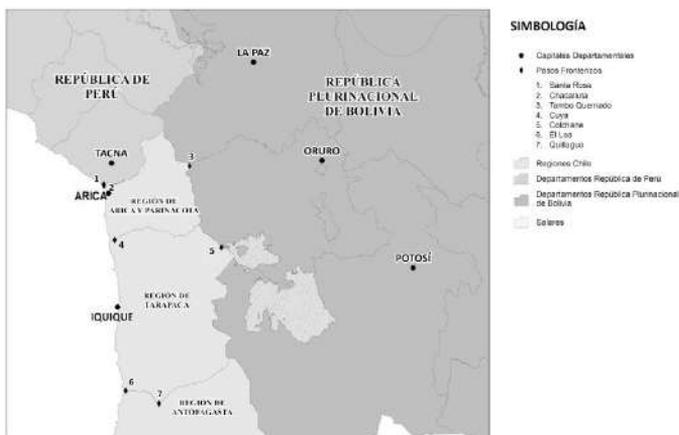


Figura 13. Mapa de la triple frontera andina Bolivia Chile-Perú.
 Fuente: Tapia Ladino y Ramos, 2013.

Alrededor de la triple frontera se aprecian poblaciones aymaras campesinas y comerciantes en los tres países, principalmente en las comunidades de Charaña en Bolivia, Visviri en Chile y Ancomarca en Perú, aun cuando los epicentros de mayor concentración corresponden a Oruro y El Alto en Bolivia y sus ferias comerciales quincenales, donde se mezclan productos andinos textiles y alimenticios con modernos productos importados de todos lugares del mundo, generalmente, provenientes de las zonas francas (con beneficios tributarios) de los tres países. Estas zonas francas son muy importantes para dinamizar el comercio de toda la zona, especialmente, porque entroncan con las principales redes viales, carreteras (Panamericana) y ferrocarriles (Arica - La Paz, Tacna - Arica). Las hay en Iquique y Arica en Chile; en Tacna, Perú; y cuatro en Bolivia, tres en La Paz y una en Oruro.

Aunque en los últimos años, las economías de Bolivia y Perú han mostrado un crecimiento económico mayor que Chile (5,5%, 3,6%, respectivamente para 2014, en comparación al 2% de Chile el mismo año), éstos tienen un rezago acumulado comparativo en desarrollo económico, infraestructura y servicios frente al país del sur. Y esta desigual condición económica se hace especialmente notoria entre las zonas fronterizas, donde la zona chilena cuenta con mejores indicadores socioeconómicos (incluyendo salarios y nivel de vida). Sin duda esto explica la dirección predominante de los flujos migratorios, desde Perú y Bolivia hacia Chile; precisamente aquellos que este texto pretende caracterizar.

Especial relevancia tienen en el predominio económico chileno sus puertos de Arica e Iquique, ambos conectados a la red vial y ferroviaria trinacional y de gran importancia estratégica en la constitución de los denominados “corredores bioceánicos” entre Atlántico y Pacífico que involucran a varios países suramericanos. Por su parte, las actividades de la población en los tres lados de la frontera, principalmente la agricultura, la ganadería, la pesca, la minería, el turismo y el comercio (que en alto porcentaje es informal), dependen en gran medida del carácter fronterizo de la economía, de sus infraestructuras y de sus flujos de bienes, servicios, trabajos y personas; aun cuando estas actividades no son exentas en ocasiones de conflictividad social o ambiental con las comunidades afectadas por los proyectos de inversión (IIRSA, 2000).

Un hecho que genera tensiones en la frontera es la permanente demanda boliviana de una salida soberana al Océano Pacífico.

Efectivamente, esta solicitud histórica ha sido admitida por la Corte Internacional de Justicia con sede en La Haya al declararse la propia Corte competente para tratar la demanda boliviana. Luego de la Guerra del Pacífico (1789-1883) ambos países firmaron en 1904 el Tratado de Paz y Amistad por el cual se definieron las fronteras entre ambos países. La demanda de Bolivia no consiste revisar dicho tratado sino en que se obligue a Chile a negociar de buena fe una salida al océano con soberanía para Bolivia.

Evidentemente, esta situación crea tensiones a nivel político y diplomático y a nivel social fomenta una actitud de rechazo al migrante boliviano.

Otro hecho relevante en la objetiva y estructural mancomunidad de intereses de estas regiones, más allá de su pertenencia estatal nacional, son las distancias geográficas y sus consecuencias para los flujos comerciales, laborales y culturales. Transportarse en automóvil de Tacna hacia Lima, en Perú, demora 20 horas, y 6 horas a Moquegua, la ciudad más cercana. En el caso de Chile, Arica está a 30 horas de Santiago, la capital, y 5 horas de Iquique, la ciudad más cercana. En cambio, ambas ciudades están a una hora de viaje en automóvil entre sí. Esta misma realidad ha hecho que las empresas privadas de teléfonos a ambos lados de la frontera hayan debido bajar sus tarifas en un 80% y la demanda de actores de la sociedad civil es que las tarifas correspondan a llamadas locales.

Como los servicios médicos privados son más baratos en Tacna, muchos chilenos cruzan la frontera específicamente para recibir atención médica. Por ejemplo, según el reporte del Hospital de la Solidaridad de Tacna, 39% de sus pacientes (468.177 casos) atendidos durante el año 2013 fueron chilenos (La Tercera,

26 de enero 2014, Santiago de Chile). Existen informes similares respecto al turismo y al consumo (comida, ropa, etc.), donde los ciudadanos chilenos gastarían un promedio de 80 dólares diarios en Tacna (Adrianzen, 2013).

En el caso de las fronteras de Bolivia con Chile y con Perú, la distancia a La Paz, sede del gobierno, es de 8 y 2 horas, respectivamente, produciendo un fenómeno similar de intensos y permanentes intercambios y mancomunidad objetiva, estructural y de intereses. Esto explica que, a pesar de que existen también obstáculos y problemas serios a la integración, estas poblaciones podrían en ocasiones interpretar que sus

propios intereses son más complementarios con los de sus vecinos fronterizos que con las otras regiones del propio país.

No es extraño en ese contexto que las organizaciones de la sociedad civil de estas regiones fronterizas muestren una nutrida agenda e intensa actividad de diálogos y cooperación trinacional para la integración en múltiples dimensiones. Podría tratarse de lo que algunos enfoques describen como gobernanza, es decir, la idea de la interacción de los diversos actores de la Sociedad Civil en la gestión del orden social (Jiménez,

2010); también de paradiplomacia, como ejercicio civil en paralelo a la diplomacia estatal (Ovando, 2013); o directamente podría dar cuenta de un fenómeno de diplomacia ciudadana (Portugal, 1995). Por ejemplo, existen convenios entre universidades de Tacna y Arica, que incluyen, por ejemplo, una “beca de integración fronteriza” en la Universidad de Tarapacá en Arica. Otro ejemplo emblemático de estos procesos es el de la Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras (AEASF) entre municipios de Chile, Perú y Bolivia, con el objetivo de elaborar políticas de desarrollo conjuntas. Actualmente, esta alianza incluye a la Asociación de Municipios Rurales de Tarapacá (Chile, regiones I y XV), la Asociación de Municipios Rurales Andinos de Tacna (AMRAT, Perú) y las tres Mancomunidades de La Paz, Oruro y los Lípez-Potosí (Bolivia); sumando 57 municipalidades en los tres países (Rouvière, 2014).

Estas experiencias se agregan a numerosas y crecientes iniciativas de organizaciones de la sociedad civil (iglesias y academia incluidas) de los tres países en la zona, con apoyo de agencias de cooperación internacional. En muchos casos, estas organizaciones tienen un fuerte componente migratorio, donde el principio de libre circulación de personas con derechos está estrechamente ligado a la integración inter fronteriza o regional. Proyectos como Triple Frontera, Fronteras Abiertas, Por la integración y la cultura de la Paz e instituciones como el Servicio Jesuita a Migrantes, expresan este proceso. Asimismo, se enmarcan y, a veces, se enlazan en iniciativas de carácter bi o tri nacional más amplias que buscan idénticos objetivos.

3.4. Las migraciones

Las migraciones aparecen como un fenómeno permanente y relevante que caracteriza a esta región fronteriza trinacional y que tiene como epicentro físico y simbólico los pasos de frontera. Existe uno entre Bolivia y Chile en la triple frontera (hay otros tres ubicados en regiones

OBIMID: Los movimientos migratorios en las fronteras iberoamericanas

contiguas al sur). Se trata del paso entre Chungará en Chile y Tambo Quemado Bolivia, a más de 4.600 metros sobre el nivel del mar. Este paso altiplánico es el más transitado entre estos dos países, conecta La Paz con Arica en un tiempo de 8 horas en automóvil.

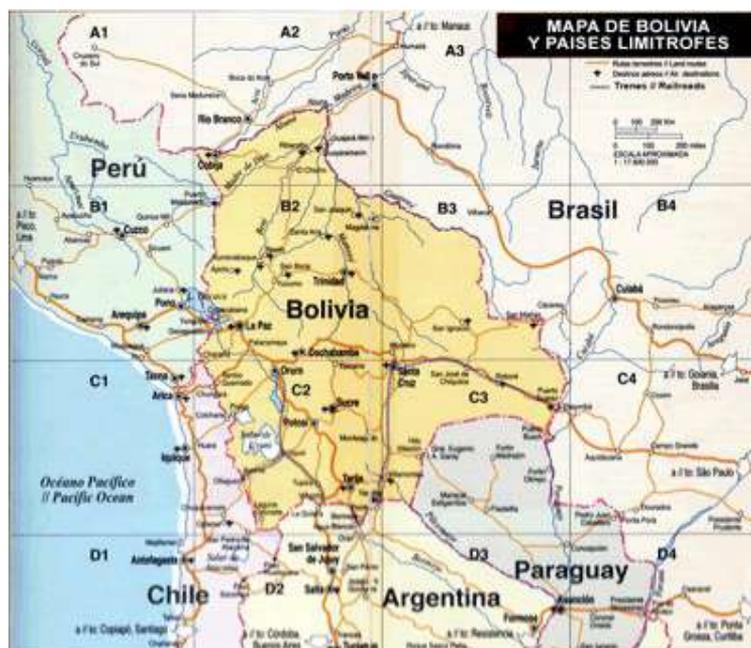


Figura 14. Triple Frontera Andina: Perú, Bolivia y Chile. Fuente: Embajada de Bolivia, "Bolivia y los países limítrofes". http://www1.rfi.fr/actues/articles/079/article_1614.asp

Por su parte, existen dos pasos entre Bolivia y Perú. Uno es Desaguadero, ubicado en el departamento andino de Puno, al sureste de Perú, y en la provincia de La Paz en el oeste boliviano. Por el lado peruano es una pequeña ciudad de 10 mil habitantes y por el boliviano de 6 mil habitantes. El terreno es plano y el clima frío. Por carretera pavimentada, en automóvil, demora dos horas desde Desaguadero a La Paz. El mismo tiempo se tarda el viaje desde Desaguadero hacia Juliaca, la ciudad más cercana en Perú (también por carretera pavimentada).

El otro paso cercano a Desaguadero, a 40 minutos de distancia en automóvil, es el que presenta menor movilidad comercial y de personas, siendo usado en cierta medida como una alternativa de tránsito desde o hacia Chile.

Por su parte, hay un solo paso fronterizo entre Perú y Chile, entre

Chacalluta, provincia de Arica y Parinacota, la más al norte de Chile, y Santa Rosa en Tacna, el departamento más al sur de Perú. Se trata de un paso situado en una geografía propiamente desértica.

El principal y más marcado flujo migratorio va, principalmente, desde Perú, y en segundo lugar desde Bolivia, hacia Chile. Estas migraciones responden, mayoritariamente, a razones laborales o económicas⁴³ y gran parte de ellas, por sus características se pueden denominar como una “migración circular” que cotidianamente transita a uno y otro lado del límite fronterizo.

La comunidad migrante peruana es la mayoritaria en Chile, con 33,3% del total y 117.925 personas. También es el principal origen de los retornados peruanos al Perú, con 34,3%. En enero de 2015, la mayoría de los peruanos que salieron del país, 49,7%, lo hizo con destino a Chile y por Chacalluta (Instituto Nacional de Estadística e Informática-Perú, 2015).

Un segundo flujo migratorio es el de peruanos hacia Bolivia, donde residen alrededor de 45.000 peruanos, de los cuales 25.000 viven en La Paz y unos 12.000 en El Alto. En enero de 2015, Bolivia fue el segundo destino de los peruanos que salieron del país con 11,2%. En Bolivia, Desaguadero es el principal ingreso terrestre de personas al país.

El flujo fronterizo Tacna-Arica es el mayor de las fronteras peruanas y de toda la zona. En cifras gruesas, un millón de chilenos ingresan anualmente al Perú por el paso fronterizo de Santa Rosa, Tacna; es decir, un promedio de 2.500 a 3.000 chilenos cruzan diariamente la frontera peruana. Mientras que al año, 3,5 millones de peruanos ingresan a Chile por el paso fronterizo de Chacalluta, Arica. Esto significa que un promedio de 10.000 peruanos cruzan diariamente la frontera chilena con intención de permanecer en este país o en tránsito hacia un tercer país.

Otro flujo creciente y que sufre grandes vulnerabilidades es el de colombianos. Se dirigen a Chile, donde, según las últimas estimaciones de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2013 (CASEN), en el año 2013 residían 48.894 personas de nacionalidad colombiana. Sin embargo, muchos son privados de ingresar quedando varados, en tránsito o finalmente terminan quedándose en Perú, donde oficialmente residen 3.214. Las estimaciones realizadas por la prensa son aún más alarmistas, estimando en más de 18.000 a los irregulares colombianos en Perú (Perú 21, 19 de mayo 2014. Lima-Perú). Concretamente, los colombianos que

⁴³ Al menos, en los flujos migratorios peruanos y bolivianos, pues actualmente, como se verá más adelante, circula un flujo colombiano que sumaría otras causas y características a su experiencia migratoria.

no logran el ingreso a Chile se quedan en Tacna (El Comercio, 27 de noviembre 2014. Lima-Perú), buscando alternativas, entre las posibilidades de regreso a Colombia o de un nuevo intento de ingreso por Chacalluta o por la frontera Chile-Bolivia.

Resulta útil reflexionar sobre estas migraciones trilaterales desde tres ejes analíticos que convergen y son importantes en la zona: la integración regional, la superación de conflictos y la política migratoria.

3.4.1. Integración regional

La integración regional aparece como un desafío planteado por un mundo altamente interconectado pero competitivo, donde las desigualdades geopolíticas y económicas exigen actores fuertes y amplio alcance como condición de progreso. Esto hace surgir con creciente fuerza a nuevos actores internacionales que no reemplazan sino que interactúan y complementan a los Estados Nacionales. Se trata de Bloques regionales de países, unidos por condiciones geográficas, culturales y/o de intereses comunes o compartidos.

Coyunturalmente, los contextos de crisis, desempleo y políticas anti inmigrantes en países del Norte, traen entre otras consecuencias el incremento de las migraciones sur – sur entre países de la misma región (OIM, 2013, pp. 57-59). Varios autores plantean que, por un lado, la integración regional es una respuesta aún más necesaria en el contexto de crisis globales con epicentro en los países industrializados del norte, y por otro, ven en los movimientos migratorios intra regionales una oportunidad para afianzar a nivel cultural y ciudadano las medidas económicas y políticas de integración (Martínez, 2000).

Estos planteamientos se suman hoy a los históricos proyectos de integración Latinoamericana y Suramericana, que remiten tanto a la primera independencia como a las nuevas exigencias, cristalizadas en la Comunidad de Estados Latino Americanos y Caribeños – CELAC, Unión de Naciones Suramericanas

–UNASUR, La Comunidad Andina de Naciones - CAN, y el Mercado Común del Sur -MERCOSUR para la subregión suramericana. A ellas se suma un largo e intrincado laberinto de iniciativas, espacios y acuerdos de integración diversos en numerosas dimensiones específicas multi o bi laterales dentro de la región.

Todas estas instancias involucran en mayor o menor grado aspectos migratorios y fronterizos, considerando que las migraciones intra

regionales son de larga data histórica, como también permanentes, particularmente intensas en las fronteras, y, tomando en cuenta además que Suramérica cuenta con casi un centenar de pasos fronterizos habilitados (IIRSA, 2000, p. 22). Ello se sitúa en un contexto más amplio de la normativa internacional pertinente de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, donde muchos de cuyos instrumentos para las migraciones han sido adoptados por estos Estados. En ese marco, cabe destacar que en junio de 2011 las Naciones Unidas celebraron en Ginebra la Conferencia “Fronteras internacionales: Una crisis global de derechos humanos y de la sociedad civil”. Una muestra de la creciente importancia de las fronteras en la movilidad humana mundial.

En este escenario se va consolidando un nutrido cúmulo de instancias institucionales, instrumentos, acuerdos, planes y declaraciones, que operan más o menos en la práctica de las realidades nacionales estatales, pero que en conjunto representan muy importantes avances (DCSM, 2010). Entre los más relevantes para la zona de la que tratamos están una serie de acuerdos sobre fronteras: la libre circulación turística con sólo documento nacional de identidad, el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile de 2002, al que Perú adhirió legalmente en 2011, que permite residencia temporaria de dos años con la sola nacionalidad (y no tener antecedentes penales), incluso regularizando irregulares.

SUPERACIÓN DE CONFLICTOS

Pero la integración latinoamericana y suramericana supone esencialmente aunar, articular países que aunque comparten una geografía, una historia, una cultura (internamente diversa), e intereses comunes frente al mundo, se han construido como repúblicas separadas y en demasiadas ocasiones opuestas o en conflicto. Chile con Perú y Bolivia tienen una larga historia de viejos conflictos mal resueltos o no resueltos completamente aún. Estos emanan de la Guerra llamada del Pacífico, finalizada en 1884, pero que tiene secuelas hasta hoy (González, 2007), como el reciente fallo de disputa limítrofe en la Corte de la Haya entre Perú y Chile (a pesar del cual ya hay nuevos motivos de disputa bilateral en esa misma frontera), y la también actual demanda en la misma Corte, de Bolivia a Chile por su mediterraneidad.

Esta situación afecta directamente la integración en la zona, especialmente la de migrantes, al generar xenofobia y racismo. Otro

ejemplo de estas secuelas es la Ley 20.663 de Chile, aprobada en 2013, impulsada por diputados de esta región de diversos partidos, que fija como feriado regional de Arica y Parinacota el 7 de Junio, fecha del asalto y toma del Morro de Arica por parte de Chile durante la guerra con Perú. Probablemente se trata de un gesto que no ayudaría a incentivar la convivencia peruano-chilena y la integración (BCNC, 2013). Pobladores de la zona peruana manifiestan que en 2001, luego del terremoto que afectó a Tacna y alrededores, el hito de la frontera habría sido movido unos metros a favor de Chile, y ellos habrían vuelto el hito a su lugar, mostrando hasta qué punto este conflicto aún no resuelto del todo sigue operando en las relaciones de las poblaciones de la zona (Adrianzen, 2013a, p. 8).

Casi todas las iniciativas de para diplomacia o diplomacia ciudadana, tanto de esta zona como a nivel bi o tri nacional, abordan este obstáculo con ánimo propositivo, incluyendo planes para solucionar la mediterraneidad boliviana y crear áreas trinacionales de integración. A este proceso se suman crecientes e importantes voces de Chile (Adrianzen, 2013b). Particular relevancia tiene la propuesta de diseñar e implementar un programa de historia conjunta en los colegios de esta zona fronteriza con el objetivo de fortalecer la identidad común y debilitar la xenofobia y el racismo, que ya cuenta con una experiencia práctica en una escuela con fuerte presencia de niños y niñas inmigrantes en Chile (Alvites y Jiménez, 2011). En todos los casos, una gestión basada en derechos de la migración aparece como un componente de las propuestas.

3.4.2. Institucionalidad migratoria

En Ecuador, en el aeropuerto de Quito, pero también en otros pasos fronterizos ecuatorianos, hay enormes carteles que dicen: “Bienvenido. Todos somos migrantes”. Es un ejemplo de lo que las fronteras pueden llegar a ser como factor de una nueva política pública migratoria, si se logra la voluntad política para aprovechar las oportunidades.

En la zona que tratamos, predomina todavía un enfoque de gestión migratoria que enfatiza la doctrina de la seguridad nacional. Este enfoque tiene su origen en las dictaduras militares de los años setenta, violatorios de los derechos humanos en los tres países, y en que, además, se buscaba sentar control soberano en estas fronteras extremas de los países. La ley de Extranjería de Chile (DL 1094) data de 1975, durante la

dictadura de Pinochet, la de Perú (DL N° 703), de 1992, y ambas son evidentemente obsoletas e inadecuadas para las nuevas realidades y enfoques. Sólo Bolivia cuenta con una Ley más actual y adecuada (Ley 370 de 2013), aunque sus valiosos avances son iniciales y tienen un gran rezago de implementación institucional (Domenech y Magliano, 2007).

Sin embargo, Bolivia es más bien un país de emisión de migrantes y el enfoque de seguridad sigue predominando en Chile y Perú, especialmente, en el primero, que recibe más inmigrantes. Una muestra es el Plan Frontera Norte de Chile, iniciado en el año 2011, con los objetivos declarados de fortalecer el control y presencia policial en la zona de frontera norte y combatir el crimen organizado en cooperación con los países vecinos. Ciertamente, este último difícilmente se cumple por el hecho de ser un plan absolutamente unilateral. De otro lado, el plan despierta evidentes recelos y desconfianzas en sus vecinos por eventuales afanes expansionistas de Chile (García, 2015).

Las reales o supuestas amenazas siguen predominando en el imaginario de autoridades y funcionarios de esta triple frontera, más allá de avances importantes en los discursos. El temor al terrorismo, pandemias, competencia laboral desleal e incluso amenazas a la nacionalidad, determinan normas, enfoques, actitudes y prácticas securitistas, que afectan en primer lugar a los migrantes y sus derechos. A pesar de ello, los tres países cuentan con numerosos acuerdos y convenios para una mejor y más integrada gestión de la movilidad fronteriza, que tienen un impacto real en la vida de las personas en movilidad de la zona. Algunos son bilaterales, otros trilaterales en el marco de espacios de integración regional o sub regional, especialmente la Comunidad Andina de Naciones-CAN y el Mercado Común del Sur-MERCOSUR. Entre los más importantes están los convenios de integración de controles fronterizos, existentes entre los tres países en el marco de la Comunidad Andina de Naciones-CAN y el Mercado Común del Sur-MERCOSUR, y bilateralmente entre Bolivia y Perú y Perú y Chile. El más avanzado es este último, con un control migratorio único en Chacalluta para ingresar a Chile y en Santa Rosa para ingresar a Perú, ya funcionando desde 2013, lo cual reduce en mucho el tiempo y trámites de cruce de la frontera.

Esta medida fue fruto del Comité de Frontera de ambos países, existente desde 1999, que bajo la coordinación de las Cancillerías, establece cooperaciones bilaterales en todos los ámbitos públicos para la gestión fronteriza conjunta. Chile tiene uno similar con Bolivia desde 1997

y este país con Perú lo tienen desde 2011. Se trata de un muy valioso espacio que necesita, sin embargo, incorporar con más decisión, de manera orgánica, a la sociedad civil, cuya experticia en terreno es irremplazable, al tiempo que fortalecería la legitimidad de esta instancia.

Normativamente, son importantes las medidas de libre tránsito turístico, primero limitados a las zonas fronterizas, y luego extendidos a todo el territorio de los países, con solo documento nacional de identidad. El Acuerdo de residencia de Mercosur amplió esto a la residencia por dos años con derecho a actividades remuneradas, incluso en situación irregular del migrante. Sin embargo, en ocasiones, se exige el pasaporte, incumpliendo el Convenio vigente de 2005. La más recurrente es la aplicación arbitraria y discriminatoria de acreditar "solvencia" a transeúntes turísticos, que no obliga pero faculta, a criterio, la legislación chilena. Incluso se agregan requisitos ilegales como una carta de invitación, tarjeta de crédito y hasta cámaras fotográficas (INDH, 2013, pp. 22-24). Lo cual interactúa con una fuerte presencia de imaginarios xenófobos y racistas en autoridades y funcionarios, señalados por informes de Naciones Unidas (CMW, 2011; INDH, 2011, p. 207).

Por otro lado, los migrantes bolivianos desconocen que pueden acogerse al Acuerdo de Residencia Mercosur en Chile. Por cierto, las autoridades tampoco lo informan y aplican permisos más restringidos o simplemente niegan el ingreso al país. En el caso de los peruanos, Chile no aplica este Acuerdo, incumpléndolo, además de violar el principio de reciprocidad, ya que el Perú lo aplica a los chilenos. Las autoridades chilenas argumentan que el Congreso de Chile aún no aprueba la adhesión de Perú a este Acuerdo. Sin embargo, la propia jurisprudencia del acuerdo y del Mercosur señalan explícitamente que esto no es necesario (MERCOSUR, 2004, p. 4). La actual aplicación por parte de Chile a los primeros Estados partes del Acuerdo no requirió esa aprobación, como lo señala la propia Conferencia Sudamericana de Migraciones:

En la actualidad los beneficios de este Acuerdo por parte de las autoridades de Chile no han sido extendidos aún a los nacionales de Colombia, Perú y Ecuador, a pesar que el marco normativo por el cual se aplica actualmente no deviene de una aprobación parlamentaria, sino de una norma de menor jerarquía, emitida por el Ministerio del Interior, siendo una decisión de esa cartera de Estado evaluar su aplicación a los nacionales de los Estados que se adhirieron con posterioridad a su firma originaria" (NCSM, 2014:22.).

Se requiere aquí una labor activa de parte del Perú para exigir a Chile el cumplimiento y la reciprocidad en esta importante medida de integración y migratoria. Por su parte, los tres Estados deberían informar mucho más activamente de la existencia y acceso del mismo, como el mejor instrumento actual que permite regularizar y gestionar adecuadamente los flujos migratorios.

Como se vio anteriormente, uno de los flujos afectados por el incumplimiento de Chile del Acuerdo Residencia Mercosur, es el de colombianos, quienes están llegando crecientemente en los últimos años y se han convertido en el grupo más discriminado (Adrianzen, 2013a:3-7).

La arbitrariedad y los rechazos en la frontera traen múltiples consecuencias nefastas, las que se abordarán en detalle en la última sección y que corresponden principalmente a experiencias dolorosas de retorno a Tacna, muertes en pasos no habilitados y la alimentación de redes de tráfico que se aprovechan de las expectativas de los migrantes.

Resulta crucial comprender que es la política migratoria restrictiva, en muchos casos discriminatoria e ilegal, la que genera el problema. Importante resulta, entonces, para desarrollar iniciativas y para la propia comprensión del fenómeno migratorio en la triple frontera andina, conocer las características particulares de las personas que están migrando a través de ella. A continuación, se expone una caracterización de los principales flujos migratorios que cruzan la frontera, en particular aquellos que se dirigen mayoritariamente hacia Arica.

3.5. Caracterización socio-demográfica de los flujos migratorios en la triple frontera hacia Arica

Arica puede ser considerada la puerta de entrada norte a Chile y tiene una importancia clave en la recepción de los flujos migratorios que se inscriben en la triple frontera andina Chile-Perú-Bolivia. El alto flujo de entradas y salidas da cuenta de lo dinámica que es la zona. Y no se trataría precisamente de un fenómeno nuevo. Tal como plantea Marcela Tapia Ladino (Tapia Ladino, 2014), los flujos migratorios a través del extremo norte de Chile tienen una larga data histórica. Esto se debe a que “la región formó parte de circuitos poblacionales y mercantiles andinos sobre los cuales se instaló más tarde la industrialización moderna” (Tapia Ladino, 2014, pp. 38-39). En la actualidad algo de aquella dinámica

queda, ya que la región⁴⁴ sigue siendo un espacio para el comercio entre los países fronterizos. En las últimas décadas la región se ha transformado, como indica la misma autora, en el acceso de la población extranjera que ingresa por tierra a Chile y también en la vía de mayor movimiento de chilenos hacia Perú.

Para la caracterización de la población migrante en Arica, se cuenta con los datos entregados por el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) para el año 2013, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional Casen 2013 y por el estudio estadístico “Redes de inclusión: estudio estadístico de las condiciones socio-laborales de los migrantes en Arica” (Bueno y Rojas Pedemonte, 2014). Debido a que no todas las fuentes son resultado de estudios probabilístico, las cifras que aquí se expondrán no serán completamente representativas de la población migrante en su conjunto, pero indicarán ciertas tendencias.

3.5.1. Sociodemografía

Según los datos arrojados por el Departamento de Extranjería y Migración, en abril del año 2014 contaban con residencia permanente 14.577 extranjeros en la Región de Arica y Parinacota. De esta suma, la misma fuente indica que el año 2013, 3.351 extranjeros pidieron su visa para comenzar a residir en Arica. En detalle, 49,1% de los extranjeros que llegaron a la región provenía de Bolivia, 38,8% de Perú y 5,9% era originario de Colombia, 1,6% de Ecuador y 4,4% de otros países.

Por su parte, la encuesta Casen 2013 permite tener un panorama más allá de los registros oficiales, y podría dar cuenta de migración de más larga data. Del total de la población migrante estimada por esta encuesta en Arica (7.705), 38,7% corresponde a bolivianos (2984), 35,1% a peruanos (2706), figurando luego otras nacionalidades que suman 26,2%, pero sin superar individualmente 1%. Por su parte, los registros de “entradas” del DEM corroboran a Perú y Bolivia como los principales flujos hacia Arica, mientras suman al flujo colombiano entre los tres principales, representando 5,9% de las llegadas. Por eso, para esta caracterización socio-demográfica se prestará mayor atención a los grupos pertenecientes

⁴⁴ Los datos revisados corresponden a las cifras de la comuna de Arica. La Provincia de Arica concentra –según el DEM- 94% y la Provincia de Parinacota 6% de las solicitudes de residencia en la XV Región en el periodo 2010-2013. Por su parte, la comuna de Arica concentra 99,9% de las solicitudes en la Provincia de Arica, frente a 0,1% de la comuna de Camarones. Por lo tanto, en general este reporte hará referencia a la comuna de Arica, salvo cuando las cifras provengan del estudio de Vicuña y Rojas (2015), quienes trabajan datos a nivel regional.

a estas tres nacionalidades mayoritarias en el flujo migratorio de la triple frontera rumbo Arica.

Un dato interesante para comprender la estructura de estos flujos migratorios es el lugar de procedencia (departamento o provincia) de los migrantes presentes en Arica, así como su lugar de destino (dentro de Chile) ya que no todos, por cierto, pretenden quedarse en la región. Vicuña y Rojas (2015), a partir de datos del SJM, muestran que 59% de los migrantes bolivianos de la región provienen de La Paz, el 81% de los colombianos llegan desde el Valle del Cauca y 32% de los peruanos llegan desde Tacna (Vicuña y Rojas, 2015, p. 92).

Respecto a su edad, la Casen 2013 muestra que la mayoría de los migrantes de la ciudad de Arica se reparten entre los tramos etarios 19-30 y 31-40, lo que, por cierto, corresponde a una población joven en edad laboral. En cuanto a la composición por sexo de los migrantes de la región, el DEM indica que 53,7% de los migrantes que solicitó residencia para vivir en Arica entre el 2010 y 2013 fueron hombres, mientras que sólo 46,3% del total fueron mujeres. Estas cifras marcan una diferencia frente a las cifras nacionales, que indican simetría entre sexos, con 50,2% de hombres y 49,8% de mujeres. Así también estas cifras se contraponen a las estimaciones de la propia encuesta Casen 2013, que indica que en Chile 55,1% de la población extranjera corresponde a mujeres, elevándose esta cifra a 57,8% en el caso de Arica. Por cierto, los registros del DEM evidencian, en particular, la tendencia del ingreso durante un período determinado (entre 2010 y 2013), dando cuenta, en rigor, de la tendencia de la migración regular, mientras la estimación de la Casen puede incluir además migración de larga data así como personas en situación irregular dentro de las cuales se podría concentrar un significativo porcentaje de mujeres. Particularmente, en Arica destaca con notoriedad la feminización de la migración entre la población boliviana y peruana, con 61,3% y 56,4% de mujeres, respectivamente.

Respecto al estado civil en que se encuentran los migrantes en Chile, según los datos arrojados por Casen 2013, 28,5% está casado, 27,5% se encuentra conviviendo o en pareja, 3,6% separado anulado o divorciado, 1,9% viudo y 38,4% se encuentra soltero. Por su parte, en Arica aumentan considerablemente las personas casadas en relación al total de la población migrante en Chile, con un significativo 38,8% de las personas que declaran estar casadas, 18,9% que dice convivir o mantener una relación de pareja, 5,5% que se declara separado, anulado o divorciado, 3,6% que indica una condición de viudez y 33,2% que se

declara soltero. Según la misma fuente, 80% de los migrantes de Arica tiene hijos. En este contexto, es importante resaltar la importante presencia de familias transnacionales, pues a partir de datos pesquisados por el SJM entre 2012 y 2014, también se reconoce que sólo 20% de los migrantes atendidos en Arica no tiene hijos, mientras que 28% tiene a todos sus hijos viviendo en Chile, 36% tiene únicamente hijos que viven en su país de origen y, finalmente, 16% tiene hijos que viven en ambos países (Vicuña y Rojas, 2015: 98).

Respecto a la pertenencia étnica a algún pueblo indígena, del total de migrantes en Chile, sólo 5,4% se autoidentifica como indígena, con 2,5% que se declara aymara y 1,9%, quechua. No obstante, la presencia de indígenas en la ciudad de Arica es mayoritaria entre los migrantes, con 58,9% que se reconoce como tal, destacando los aymara con 54,2% y los quechua con 4,4% entre el total de extranjeros que viven en esta ciudad. Un rasgo particular es que el pueblo aymara es el que cuenta con mayor presencia entre los migrantes en Arica, siendo los bolivianos (66,7%) y los peruanos (45,9%) los que se identifican en gran cuantía con esta etnia. Además, el porcentaje no menor de chilenos de la región que se identifican con el pueblo aymara en Arica (26%) sugiere que el factor étnico, y en particular la identidad aymara, es de gran relevancia para entender no sólo a la población migrante en Arica, sino también, a la población chilena que allí habita, y por cierto para entender la triple frontera.

3.5.2. Ingresos económicos de los inmigrantes en Arica-Parinacota

De acuerdo a la encuesta Casen 2013, 31,2% de los extranjeros entrevistados en Arica se encuentra en el quintil I de ingresos regional, 22,8% en el quintil II, 22,1% en el quintil III, 15,1% en el quintil IV y 8,8% en el quintil V. Mientras sólo 36,4% de los migrantes en Chile se sitúan en los 2 quintiles más pobres (I y II) en sus respectivas regiones, en Arica esto ocurre con más de la mitad de los migrantes (54%). En relación al total nacional de migrantes, el ingreso de los migrantes en Arica es ostensiblemente bajo. A continuación (Tabla 3) se presenta el detalle por nacionalidad, donde destacan los bolivianos en los primeros quintiles:

Tabla 3. Composición de los ingresos de la población migrante en la región por quintil. Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2013.

Nacionalidad	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Bolivia	40,2%	20,8%	22,7%	13,3%	3,0%
Perú	30,3%	24,1%	23,8%	18,1%	3,8%
Colombia	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
Total migrantes	31,2%	22,8%	22,1%	15,1%	8,8%

De acuerdo a la encuesta laboral aplicada por la OIM y el Servicio Jesuita a Migrantes (Bueno y Rojas Pedemonte, 2014), la distribución según tramos de ingreso mensual líquido sería la siguiente entre la población migrante en Arica:



Figura 15. Ingreso promedio mensual en trabajo principal de la población migrante en Arica y Parinacota. Fuente: elaboración propia en base a Bueno y Rojas Pedemonte (2014).

Como indica la Figura 15, 54,8% de los extranjeros entrevistados se ubica en el tramo de ingresos en pesos chilenos entre \$100.001 y \$200.000, mientras que 23,7% entre \$200.001 y \$300.000. Las condiciones monetarias de los trabajadores migrantes se sitúan mayoritariamente incluso bajo el sueldo mínimo chileno⁴⁵. No obstante, En

⁴⁵ En la actualidad el ingreso mínimo en Chile asciende a los \$241.000 y en el momento de la aplicación correspondía \$210.000, lo que equivale -según el tipo de cambio del 26 de agosto de 2015- a US\$340 y US\$300, respectivamente.

términos del detalle por nacionalidad, se encuentran desigualdades significativas:

Tabla 4. Ingreso promedio mensual según nacionalidad en Arica y Parinacota.
Fuente: elaboración propia en base a Bueno y Rojas Pedemonte (2014).

Nacionalidad	Menos de \$100.000	Entre \$100.001 y \$200.000	Entre \$200.000 y \$300.000	\$300.001 o más
Bolivia	18,3%	58,3%	15%	8,3%
Perú	8,8%	55,3%	26,3%	9,6%
Colombia	4,4%	48,9%	28,9%	17,8%
Total	10,5%	54,8%	23,7%	11%

En este caso, quienes están mejor posicionados en términos de remuneración, serían los colombianos, seguidos por los peruanos y por último los bolivianos. Por su parte, 18,3% de las personas provenientes de Bolivia está recibiendo menos de \$100.00 mensuales en su trabajo principal, hecho que da cuenta de lo precariedad de su situación.

3.5.3. Trabajo

Las cifras anteriores se condicen con los bajos niveles de inclusión laboral detectados por el índice construido por Bueno y Rojas Pedemonte (2014) para la población migrante en Arica, en torno al ingreso, la estabilidad y la seguridad laboral. La inclusión laboral de los migrantes se presenta, en aquel estudio, ostensiblemente más precaria en Arica que en la capital. Por su parte aparece la población boliviana como aquella con el peor índice de inclusión; el cual, por cierto, alcanza niveles más críticos en Arica que en la Región Metropolitana de Santiago.

Un dato de suma relevancia para comprender las condiciones laborales de los migrantes en Arica corresponde al 88% de los extranjeros que se encuentra empleado en trabajos no calificados, mientras que sólo 12% cuenta con algún empleo calificado (Bueno y Rojas Pedemonte, 2014). La misma fuente establece que sólo el 43,3% de los entrevistados firmó un contrato de trabajo, en tanto que el 56,7% se encuentra desempeñando sus labores sin regulación contractual. Por su parte, el porcentaje de migrantes encuestados por la Casen 2013 que no cuentan con contrato de trabajo no supera la mitad de la población, no obstante, sigue siendo significativo (35,1%), destacando el 41,2% de los

bolivianos y el 39,5% de los peruanos en esta situación. Las diferencias entre ambas fuentes se deben estrictamente a sus distintos diseños muestrales, con todo, ambas permiten dar cuenta de una tendencia significativa al trabajo desregulado entre la población migrantes, especialmente dentro de la población boliviana. Estas cifras son especialmente relevantes, considerando que la misma encuesta Casen 2013 establece que la población en Chile que cuenta con contrato representa el 84% del total.

La inserción laboral de los migrantes en Arica, en particular los que provienen de los países limítrofes, se caracterizaría entonces por su alta segmentación y desregulación o informalidad laboral. Esto se asociaría a características propias del modelo neoliberal chileno y a sus implicancias para el mercado laboral de Arica, al carácter flexible y temporal de ciertas labores, pero también a la posibilidad de que algunos migrantes prefieran que no se les descuenten cotizaciones o a la imposibilidad legal de las empresas de tener un porcentaje de trabajadores migrantes superior a 15% (Vicuña y Rojas, 2015, p. 144).

Tabla 5. Áreas de inserción laboral de la población migrante en Arica, según nacionalidad. Fuente: elaboración propia en base a Bueno y Rojas Pedemonte (2014).

Nacionalidad	Comercio	Agricultura	Servicios	Construcción	Servicio doméstico
Perú	26,1 %	26,1%	26,1%	13%	8,7%
Bolivia	48,3%	50%	1,7%	--	--
Colombia	--	--	66,7%	33,3%	--
Total	26,8%	27,3%	27,7%	13,6%	4,5%

Los extranjeros en Arica según registros del DEM para el período 2010-2013 se desempeñan principalmente como empleados (59,5%). Respecto a las áreas de trabajo en que son empleados los extranjeros en Arica, como lo muestra la Tabla 3, 26,8% se encuentra trabajando en el comercio, 27,3% en agricultura, 27,7% se desempeña en servicios en general, 13,6% en la construcción y finalmente 4,5% en el servicio doméstico. Tanto el trabajo agrícola en los valles como el trabajo en pequeños emprendimientos comerciales –muchas veces de los mismos migrantes– serían las principales áreas de precariedad y exclusión laboral de la población extranjera en Arica.

3.5.4. Educación

En referencia al nivel de estudios de la población migrante en Arica, se identifican a nivel general dos tendencias de suma relevancia, con alcance nacional: el mayor nivel formativo de la población migrante en relación a la población nacional y –en estrecha vinculación a los datos laborales recién expuestos- el desaprovechamiento de las calificaciones (Bueno y Rojas Pedemonte, 2014). En Arica el 72,7% de la población migrante cuenta con estudios básicos, mientras que 23,3% cuenta con formación superior. Al observar el nivel educacional por nacionalidad, consultando la misma fuente, destacan los migrantes peruanos y colombianos con un porcentaje significativo con estudios superiores (33% y 28,9%, respectivamente), mientras que sólo 15% de los bolivianos cuenta con tal nivel de estudios.

Acerca del nivel educacional de los extranjeros que llegaron el 2013 a la ciudad, el DEM establece que 10,3% tiene educación técnica y un 7,9% cuenta con estudios universitarios, mientras que sólo 2,4% no tiene siquiera educación básica. Nuevamente la comunidad boliviana posee las cifras más bajas en términos formativos, con 3,9% de personas que nunca recibió instrucción y 3,1% que sólo tuvo educación preescolar; cifras negativas frente al total de la población migrante en Arica.

Los resultados de la Casen 2013 indican que sólo el 5,9% de los migrantes en Arica nunca ha recibido instrucción. Esto representa por cierto un baja en relación al 7,8% de 2011 y, de alguna manera, una mejoría en el nivel educacional de los flujos migratorios más recientes. Llama entonces la atención que la inclusión laboral de la población migrante que llega a Arica continúe siendo precaria, como se expuso más arriba, aun cuando su nivel educativo habría aumentado en el curso de 3 años. En el caso de los migrantes que tienen estudios superiores, persisten para ellos algunos obstáculos tales como la no convalidación de títulos según las carreras cursadas y según la nacionalidad del migrante. Aunque tengan estudios superiores, los migrantes no siempre pueden hacer que su formación sea reconocida en el mercado laboral.

3.5.5. Salud

En referencia a la situación sanitaria de los migrantes en Arica, los

datos entregados por la Casen 2013 permiten tener una idea de la propensión o vulnerabilidad de la población migrante en Arica a enfermarse o tener un accidente. A la pregunta “¿Se ha enfermado o ha tenido un accidente durante los últimos 3 meses?”, 82% de los extranjeros encuestados contestó negativamente, porcentaje mayor al de los nacionales (78,5%). Los extranjeros de la región tienden entonces a tener menos problemas de salud que los chilenos. Esto se podría vincular con el hecho de que la población migrante de la región es particularmente joven. Sin embargo, llama la atención el porcentaje considerable de extranjeros que ha sufrido alguna enfermedad provocada por el trabajo. Este porcentaje (2%) es superior al de los chilenos que han sufrido este tipo de enfermedad (1,4%). Este porcentaje es aún más alto dentro de la población boliviana (2,9%). Entonces, es importante contemplar que, si bien los migrantes de la región se enferman poco, las enfermedades que sufren muchas veces se relacionan con su precariedad laboral y las adversas condiciones que en que desempeñan sus labores.

La Casen 2013 también muestra que el recurso al sistema hospitalario es minoritario dentro de la población migrante. Así 94,8% de los hombres migrantes no ha sido hospitalizado, porcentaje un poco menor en el caso de las mujeres (93,5%); pequeña diferencia que se explicaría posiblemente por los partos. Estas cifras contradicen finalmente el prejuicio bastante presente en el imaginario social chileno según el cual los migrantes vendrían a “aprovecharse” del sistema de salud chileno (Vicuña y Rojas, 2015, pp. 123-124). Su propensión a enfermarse, como el uso del sistema de salud (al menos de hospitales), es ínfima y relacionada a casos específicos, tales como el trabajo o el embarazo.

Al observar la afiliación al sistema de salud chileno por parte de esta población, la Casen 2013 establece que mientras el 91,1% de los migrantes en Chile está afiliado a un sistema de salud (97,5% de los chilenos lo está), en Arica esta cifra baja a 75,4% (frente a 95% entre la población chilena). La merma ciertamente podría responder a la informalidad laboral en que se encuentra gran parte de la población migrante, al carácter circular de la migración y sin duda, a las ventajas que ofrece el costo de la salud de sus países frente a la chilena. Con todo, la mayor parte de los migrantes cotiza en el sistema de salud chileno, lo que también va en contra del prejuicio anterior de que “se aprovechan” informalmente de la salud chilena.

Un aspecto relevante es propiamente la atención que se le brinda a

los migrantes en el sistema de salud chileno. Un estudio llevado a cabo por el SJM junto a la U. de Tarapacá y Santo Tomás sobre las percepciones de la atención a migrantes en los Centros de Salud Familiar (CESFAM), permite recabar información relevante en la medida en que estos centros son considerados como “protagonistas en la atención a migrantes”. Aquel estudio, presentado en el reciente libro de Vicuña y Rojas (2015), muestra primero que no hay un uso “abusivo o innecesario” de estos centros por parte de los migrantes, sino que ellos acuden para problemas de salud específicos. Por su parte, tanto los funcionarios como los usuarios migrantes perciben algún grado de discriminación en la atención a migrantes y destacan problemas comunicacionales. Paradójicamente, ambos grupos (funcionarios y usuarios migrantes) juzgan que el CESFAM entrega un servicio bueno, lo que podría dar cuenta no sólo de buenas prestaciones, sino también de la falta de “alternativas de atención” para los migrantes, por una parte; y por otra, de cierta ausencia de autocrítica por parte de los funcionarios en cuanto al servicio que entregan, pudiendo desconocer la compleja realidad migratoria y los derechos de los migrantes. En este aspecto resulta necesaria la capacitación de estos funcionarios públicos en relación al tema migratorio.

3.5.6. Habitabilidad

Respecto a las condiciones de vivienda en que están los migrantes en Arica, la Casen 2013 permite, primero, obtener información respecto de la situación habitacional en la que se encuentran los migrantes de la región. Muestra que son pocos los migrantes que acceden a la vivienda propia en comparación con los chilenos (26,8% contra 59,1%). Predominan situaciones habitacionales precarias dentro de la población extranjera, y particularmente dentro de la boliviana y la peruana. En efecto, el 32,6% de bolivianos que viven en casas o departamentos cedidos por servicio o trabajo, como es el caso de las empleadas domésticas “puertas adentro”, y el 13,6% de peruanos que arriendan sin contrato, ejemplifican esta vulnerabilidad habitacional. Asimismo resulta preocupante el casi 33,3% de población extranjera que, según la misma Casen 2013, sufre hacinamiento en la región.

Otro dato interesante que se puede extraer de la Casen 2013 es la manera en que esta población evalúa sus condiciones materiales de vida, en relación al material predominante y al estado de conservación de su

vivienda. La comparación de esta evaluación entre chilenos y migrantes revela que la situación habitacional de los migrantes es más precaria en términos tanto materiales como de percepción. Esto último podría revelar una degradación de sus condiciones materiales de vida en comparación con las que tenían en su país de origen.

También llama la atención la fuerte presencia de migrantes en campamentos, asentamientos informales (slums), de Arica, destacada en un estudio realizado por el Centro de Investigación Social (CIS) TECHO-Chile en mayo de 2015⁴⁶. La Región de Arica y Parinacota es la tercera con más migrantes en campamentos, con un total de 115, siendo sólo superada por la Región de Tarapacá y Antofagasta, con 190 y 254, respectivamente⁴⁷. Al comparar el porcentaje de extranjeros viviendo en campamentos en Arica con otras regiones se observa que Arica y Parinacota es la segunda región con mayor presencia migrante dentro de estos asentamientos informales. Así el 28% de los habitantes de campamentos en la región son migrantes, cifra sólo superada por Antofagasta con 32,9%. A continuación se presenta la composición por nacionalidad de 6 campamentos en la región con presencia de población extranjera.

Tabla 6. Cantidad de personas en campamentos en Arica según nacionalidad. Fuente: elaboración propia en base a datos de CIS-TECHO (2015).

Campamentos	Perú	Bolivia	Colombia	Brasil	Chile
Esperanza 2001	9	16	0	0	85
Areneros III	7	32	0	3	76
Renacer del Pedregal II	0	13	0	0	17
Coraceros	2	22	0	0	61
Mirador II / San Miguel de Azapa	0	2	0	0	68
Sueños de Familia	0	4	0	0	1

Al fijarse en la nacionalidad de los migrantes que viven en campamentos en Arica, se observa que la mayoría es población

⁴⁶ Se accede a esta información directamente desde la base de datos facilitada por el CIS, pues la investigación aún no ha sido publicada.

⁴⁷ Esta cifra regional es equivalente a la de la comuna de Arica.

boliviana (77%), seguida por la peruana (20%). Por su parte, en esta ciudad se registra nula presencia de población colombiana en estos asentamientos.

3.5.7. Social-relacional

En cuanto a las redes que establecen los extranjeros en la ciudad de Arica, la Casen 2013 entrega información acerca de la participación social de la población extranjera en organizaciones. Esta fuente indica que la participación en organizaciones de los migrantes -excepto en relación a organizaciones de autoayuda y asociaciones culturales y/o identitarias- es menor a la de los chilenos (el 84,3% de los extranjeros no participa en ninguna organización o grupo mientras que un 79,9% declara lo mismo). Esto sugiere una débil vinculación con la sociedad chilena, al menos con sus organizaciones sociales, frente a estrechas relaciones dentro de la propia comunidad migrante, propiciándose posibles enclaves étnicos (Amode y Rojas Pedemonte, 2015). También es significativo que ningún extranjero encuestado en esta región pertenezca a un sindicato dado la precariedad laboral que se ha descrito anteriormente.

3.5.8. Legal-institucional

En Arica la situación migratoria se concentra en tres situaciones legales: Visa de Permanencia Definitiva, Visa de Turista y Visa Sujeta a Contrato⁴⁸. La primera mayoría de los encuestados (28,1%) tiene Visa de Permanencia Definitiva; en segundo lugar aparece la Visa de Turista (24,4%) y en tercer lugar, la Visa Sujeta a Contrato (18,4%). El resto de los encuestados se distribuye en el resto de las categorías, sin alcanzar en ninguna de ellas los dos dígitos (Bueno y Rojas Pedemonte, 2014).

⁴⁸ Los datos presentados son anteriores a la implementación de la nueva visa por motivos laborales, la que fue instaurada en Chile marzo de 2015 y que en la práctica ha comenzado a reemplazar a la visa sujeta a contrato. No obstante, es importante subrayar el alto porcentaje de migrantes que aún contaban con esa visa en 2014.

Tabla 7. Tipo de visas entre extranjeros en Arica. Porcentaje. Fuente: elaboración propia en base a Bueno y Rojas Pedemonte (2014).

TIPO DE VISA	PERUANA	BOLIVIANA	COLOMBIANA	TOTAL
Permanencia Definitiva	23,2	53,3	6,7	28,1
Visa Sujeta a Contrato	24,1	6,7	20	18,4
Visa Temporal	7,1	8,3	15,6	9,2
Visa de Estudiante	0,9	1,7	--	0,9
Visa de Turista	30,4	23,3	11,1	24,4
Ingreso con salvoconducto (convenio Tacna-Arica)	4,5	--	--	2,3
Refugiado	--	--	13,3	2,8
Solicitante de Refugio	--	--	17,8	3,7
Visa vencida	--	3,3	2,2	1,4
Visa perdida o robada	0,9	--	--	0,5
Ingreso clandestino	1,8	--	6,7	2,3
Visa en trámite	7,1	3,3	6,7	6
Total	100	100	100	100

Llama la atención el alto porcentaje de personas que cuenta con visa de turista, especialmente peruanos (30,4%) y bolivianos (23,3%). En el caso de los extranjeros provenientes de Perú, es posible suponer que estas cifras se relacionan con el constante flujo comercial que se da hacia un lado y otro de la frontera.

Con respecto al acceso a beneficios sociales, la encuesta Casen 2013 establece que sólo el 48,3% de la población migrante de Arica se encuentra afiliada a un sistema previsional. Estas cifras se asociarían al elevado porcentaje de extranjeros que -como se vio en la sección sobre condiciones laborales- desarrollan trabajos sin regulación contractual en esta ciudad.

En referencia a qué tan informados se encuentran respecto a los trámites que deben realizar para regularizar su situación migratoria, se establece que sólo la mitad, el 50,2% de los extranjeros en Arica, tiene claridad sobre los procedimientos (Bueno y Rojas Pedemonte, 2014). Esta situación da cuenta de un vacío informativo que resulta preocupante sabiendo que la vulnerabilidad de esta población tiene mucho que ver con

problemas de regularización de su situación migratoria.

Para sintetizar, sobre las fuentes que se han trabajado es factible definir, a rasgos generales, un perfil del migrante que está llegando a la ciudad de Arica. En su mayoría son personas provenientes de Bolivia y Perú (y en menor medida de Colombia) por lo que el carácter tri-fronterizo de la migración en esta región se debe tomar siempre en cuenta. Son personas jóvenes, en edad laboral, lo que sugiere que la dimensión económica es importante -aunque no la única- entre las razones de migrar. Una parte importante de estos migrantes ya ha formado familia y dentro de los que tienen hijos, una parte considerable pertenece a familias transnacionales. Más de la mitad de la población migrante de Arica se identifica al pueblo aymara, lo que evidencia vínculos culturales e identitarios fuertes que hay que tomar en cuenta para comprender el fenómeno migratorio en la triple frontera andina.

En cuanto a su situación socioeconómica, la mayoría de los extranjeros se ubica en el primer quintil y su nivel de ingresos se ubica entre el rango de los \$100.000 a \$200.000 pesos. Quienes tienen menores ingresos son los migrantes provenientes de Bolivia.

A nivel estrictamente laboral, las principales áreas de trabajo son los servicios, el comercio y la agricultura. Llama la atención el alto nivel de desregulación laboral, el cual se manifiesta a través de la alta tasa de empleados extranjeros sin contrato. Otra vez destaca el grupo de migrantes bolivianos como el más vulnerable en el mercado de trabajo.

Referente a la dimensión educativa, la mayor parte de los extranjeros ha recibido por lo menos instrucción básica y media y un número considerable tiene estudios superiores (técnicos o universitarios). Resulta entonces preocupante que este alto nivel de capacitación -en relación a la población chilena- no llegue a ser reconocido en el campo laboral, y se reproduzca un derroche de capital humano, conocido como el desaprovechamiento de las calificaciones de los migrantes.

En cuanto a su situación sanitaria, los migrantes de Arica y Parinacota indican escasos problemas de salud, como también baja recurrencia a los hospitales. Los problemas de salud que sufren suelen ser vinculados a situaciones específicas, y resulta alarmante el porcentaje -bajo en términos absolutos pero alto relativamente a la población chilena- de enfermedades provocadas por trabajo. Así también, a pesar de que más del 90% está afiliado a un sistema de salud, la atención en ciertos establecimientos de salud chilenos aún refleja una falta de capacitación y sensibilización al tema migratorio.

Para terminar resulta interesante entregar una última cifra relacionada al nivel de satisfacción con su vida de la población extranjera en Arica. Sólo un 11,6% de los extranjeros está completamente satisfecho con su vida, mientras que esta cifra alcanza un 23,1% en el caso de los chilenos. Esto podría evidenciar, entre otras cosas, el grado de desilusión de la población migrante en la Arica respecto de sus proyecciones iniciales.

3.6. Situaciones de mayor vulnerabilidad

La caracterización socio demográfica de los flujos migratorios en la triple frontera andina permitió identificar algunos aspectos de vulnerabilidad dentro de la población migrante, a nivel tanto socio laboral como habitacional, e incluso sanitario. Muchas veces son los vacíos institucionales y la falta de esfuerzo político para entender y acompañar el fenómeno migratorio, los que llevan a situaciones extremas a esta población, concretándose en experiencias de vida marcadas por la desilusión. A continuación se presentarán algunas de estas situaciones que ocurren como consecuencia del desconocimiento, la negación y la invisibilización de la migración en la triple frontera.

La vulneración de los derechos de los migrantes empieza para muchos en el paso de la frontera de Chacalluta. El principal problema, varias veces destacado (Guizardi y Garcés, 2012; Guizardi et al., 2014), es la arbitrariedad con la cual las autoridades fronterizas gestionan las entradas al país. De hecho, la Ley de Extranjería vigente en Chile deja un amplio margen de acción a los funcionarios de la Policía de Investigaciones, lo que abre espacio para la discriminación racial hacia migrantes principalmente afrodescendientes. Según el Servicio Jesuita al Migrantes, unos 6.000 colombianos fueron rechazados en la frontera en 2013 (Yaksic, 2014). A ellos se les impone criterios de manera discrecional, requerimientos que no están fijados en la ley y que sirven para justificar su rechazo. Al revisar los datos de la Superintendencia de Migración de Perú en Tacna, se identifica que un número importante de ciudadanos extranjeros fueron devueltos del paso fronterizo de Chacalluta. Estos "rechazados" son principalmente de nacionalidad colombiana, alcanzando a registrarse 2.690 personas devueltas para el año 2014, seguidas por peruanos, con 1992 casos, y ecuatorianos, con 722. Para el año 2015, como lo menciona el director del SJM de Chile, Miguel Yaksic (2015), habría una relativa baja en los rechazos, puesto que hasta abril sólo se registraron 182 rechazos en la frontera, llamando

la atención el número menor de devueltos colombianos (43) en comparación con los peruanos (143 rechazos).

Aun así, son prácticas que no desaparecen tan fácilmente. Una de las consecuencias de esto es el cruce de la frontera por pasos no habilitados, situación que resulta muy peligrosa al estar presentes minas antipersonales en la zona fronteriza; lo que desembocó, en enero de 2015, en el triste caso de un joven colombiano que perdió una pierna al estallar una de ellas mientras cruzaba por un paso no habilitado a Chile (El Comercio, 25 de enero de 2015, Lima-Perú). Otra alternativa es el retorno a la ciudad peruana de Tacna donde muchos colombianos se quedan en situación irregular (El Comercio, 27 de noviembre de 2014, Lima- Perú). La mayor parte de esta población es afrodescendiente y estaría siendo discriminada por su condición étnica (Yaksic, 2015). Según la prensa peruana esto trae como consecuencias la explotación laboral de los que quedaron “ilegales” en Perú y el desarrollo de redes de comercio sexual con mujeres colombianas en un contexto de alta vulnerabilidad y coacción (Vega, 2013). A la salida del terminal Internacional de buses Odría de Tacna existe una pequeña plaza, donde llegan los taxis colectivos que hacen el recorrido a la frontera chilena. Esta plaza está permanentemente llena de colombianos a los que se les ha rechazado el ingreso, al lugar lo llaman comúnmente “el muro de los lamentos”. En ese lugar, el 7 de marzo de 2015, se suicidó un joven colombiano de 18 años, tras ser devuelto al Perú por ingresar a Chile por un paso no habilitado (El Comercio, 08 de marzo de 2015, Lima-Perú). En Tacna las autoridades peruanas, muchas veces, les impiden a los colombianos regularizarse por medio del Acuerdo de Residencia Mercosur, negándoles el certificado de antecedentes por estar irregulares. Todo esto, genera un círculo vicioso que los empuja a la irregularidad y, por ende, la vulnerabilidad social. Urge, por cierto, un protocolo formal y obligatorio para que las entidades encargadas faciliten la regularidad migratoria de las personas en procesos de movilidad.

El rechazo arbitrario de personas en la frontera no se puede disociar del tema de la trata de personas. La dificultad que algunos encuentran para llegar al país, junto a las altas expectativas que tienen los migrantes, alimentan el negocio de los traficantes. Según el informe anual del Departamento de Estado de EEUU sobre la Trata de Personas (2014), “Chile es un país de origen, tránsito y destino para hombres, mujeres y menores que son objeto de la trata de personas con fines de explotación sexual y trabajo forzado”. Así, la misma fuente indica que “se han

encontrado hombres, mujeres y menores, en su mayoría de Bolivia, Perú, Paraguay, Colombia y Ecuador y también de otros países, que realizaban trabajos forzados en Chile en los sectores de la minería, la agricultura y la hotelería, así como en el servicio doméstico”. Estas redes de tráfico y trata toman la forma de “agencias de empleo” instaladas y publicitadas en Tacna, cuya principal oferta es empleo y permiso de residencia en Arica o Santiago de Chile. Sus formas de operación son muy variadas, y van desde el engaño y la estafa (incluso el abandono en el desierto), hasta el ingreso por pasos no habilitados, el uso de documentos falsos y de “prestamos” usureros que devienen en trata (INDH, 2011 y 2013). En respuesta a esta realidad, se creó la Subcomisión de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, como parte del comité de integración fronterizo entre Perú y Chile. Pero se requiere todavía un plan con metas y plazo claros para una eficaz y permanente fiscalización de estas agencias de empleo.

Esta situación dramática ha sido intensivamente denunciada, sobre todo por parte del Instituto Nacional de Derechos Humanos desde la emisión de la nueva Ley de Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas en 2011. Sin embargo, según la directora de la institución, Lorena Fries, el sistema judicial chileno no logra aun lidiar con el fenómeno convenientemente ya que “contribuye en re victimizar especialmente a las mujeres que sufren explotación sexual” (Gutiérrez, 2015). Todavía, según Fries, “si bien aún estamos en una “marcha blanca” tras la aprobación de la ley 20.507, el estándar de prueba para estos delitos es aún demasiado alto” (Ibid.). A esto habría que agregar también que la violencia de género e intrafamiliar contra migrantes es un asunto en que ni el Estado, ni el propio Servicio Nacional de la Mujer, se ha involucrado. Por ejemplo, existen indicios de que las condiciones de violencia y vulnerabilidad que las mujeres colombiana enfrentan en su lugar de origen se estarían reproduciendo de cierta manera en Chile (OIM, 2014).

Otra situación de la cual poco se habla tiene que ver con el trabajo agrícola en el Valle de Azapa en Arica, Chile. Esta zona rural es el lugar de producción de una gran parte del consumo nacional de frutas y verduras. En efecto, si Azapa logra abastecer a gran parte del país durante el invierno, es porque la productividad del valle no ha dejado de aumentar durante los últimos años. Un hecho que se suele callar es lo barata que es la mano de obra que trabaja en las chacras y los invernaderos. Suelen ser precisamente mujeres y hombres migrantes, de

origen peruano y boliviano los que se desempeñan en esta zona. El trabajo que realizan se desarrolla generalmente en una completa informalidad. Los empleadores agricultores cuentan principalmente con jornaleros, a los que les pagan no más de \$8.000 (US\$11.5) por jornada de entre 10 y 12 horas (Televisión Nacional de Chile, 2015). En la madrugada recogen a los migrantes en sus camiones y se los llevan sin siquiera informarles previamente de la tarea para realizar ni de la remuneración de su trabajo. A una porción de los migrantes podría, en principio, acomodarles esta situación laboral precaria, sin darse cuenta que la ausencia de contrato aumenta su vulnerabilidad al realizar trabajos peligrosos en los campos, sin ningún tipo de protección laboral. Generalmente, son personas que no están realmente radicadas en Chile, que viajan frecuentemente a su país de origen, y para las cuales la regularización de su situación administrativa en Chile no parece ser una prioridad, puesto que no se inscriben en patrones “clásicos” de migración de asentamiento, sino que practican una migración más bien circular (desarrollando su vida entre su país de origen y las oportunidades económicas temporales encontradas en Chile). Sin embargo, algunos sí se instalaron en la zona donde viven en viviendas muy precarias, sin agua potable ni electricidad. Muchas veces los empleadores se niegan a regularizar su situación laboral y tampoco les entregan condiciones laborales seguras ya que están constantemente expuestos a pesticidas que pueden generar enfermedades respiratorias y dérmicas graves. Como se mostró en la sección anterior a partir de la Encuesta Casen 2013, resulta bastante alto el porcentaje de extranjeros que sufren enfermedades provocadas por el trabajo en la región de Arica y Parinacota (2%) y este porcentaje alcanza un nivel aun mayor dentro de la población boliviana (2,9%), lo que contrasta con la población nacional (1,4%). A esto se suma el hecho de que un número importante de hijos de trabajadores migrantes se ven obligados a acompañar a sus padres en las chacras e invernaderos ya que no se encuentran escolarizados, por la falta de cupos y programas especiales en las escuelas de la zona. A la explotación laboral de sus padres se superpone entonces la vulneración al derecho a la educación de los hijos.

Otro tema importante es la situación habitacional particularmente precaria en la que muchos se encuentran. Como se mencionó en la sección anterior, no son pocos los migrantes que viven en campamentos en Arica, con 115 casos registrados, representando 28% del total de los pobladores de aquellos asentamientos informales. En estos lugares, las

personas tienen que lidiar con “condiciones de precariedad, sin acceso a alguno de los servicios básicos de luz, agua potable o alcantarillado, en viviendas tipo mediaguas” (González, 2015). Así como lo señalan Guizardi y Valdebenito (2015):

“Las viviendas de los campamentos presentan una clara precariedad habitacional: son de material ligero, tienen pisos de tierra, no cuentan con los servicios básicos, y se ubican en zonas con alto riesgo de inundación ante la eventual bajada de los ríos Acha o San José con las lluvias estivales. El suministro de agua potable se proporciona a través de camiones aljibes de la municipalidad de Arica o, de forma ocasional, mediante la ayuda informal que otorga el ejército chileno, a través del Regimiento Reforzado N°5 Coraceros.” La situación resulta aún más preocupante dada la política gubernamental de cierre de campamentos (González, 2015), ya que tampoco se ha diseñado una política de vivienda para migrantes, sabiendo que para que un migrante pueda postular a una vivienda social uno de los requisitos es la residencia permanente mínima de cinco años (Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS49). Tampoco existen instrumentos de regulación de las condiciones en que viven.

Finalmente, aunque son muchos los síntomas de la vulnerabilidad a la que están expuestos los migrantes, se podría insistir en algunas características de las “nuevas vulnerabilidades” asociadas a la migración en la región. Se trata de una vulnerabilidad que emana de las travesías mismas y la discriminación que sufren principalmente mujeres, niños, jóvenes, trabajadores no calificados, indígenas y afrodescendientes. Habría primero que trabajar en visibilizar la vulnerabilidad de las mujeres migrantes, especialmente cuando se desempeñan en áreas como el trabajo doméstico, donde se suele agravar la dominación de género que suelen sufrir. Además, preocupa el poco acceso que tienen a servicios de salud sexual y reproductiva. Los jóvenes constituyen también un grupo considerablemente expuesto ya que muchos no están encontrando en la globalización y la movilidad una oportunidad de aprendizaje y crecimiento, sino de vulneración de sus derechos. Mientras que se debería brindar oportunidades formativas y potenciar el desarrollo del capital humano, aún existe una falta de reconocimiento de las aptitudes de los jóvenes migrantes, como en general de la cualificación de la población extranjera de los países estudiados. Por ejemplo, a los colombianos no se les homologan los cursos técnicos emitidos a pesar de que sean emitidos en Colombia por el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SENA).

Por otra parte, como en toda la región, las condiciones de asilo y refugio siguen esquivas en Chile, donde no existe una institucionalidad que brinde refugio y asilo consistentemente al desplazamiento forzado, ya sea por cambio climático, desastres naturales, crisis humanitarias o violencia social y política. En efecto, la migración forzosa de indígenas puede comenzar a acrecentarse por los proyectos extractivistas en sus territorios, por lo que habrá que comenzar a estudiar las respuestas frente a este fenómeno. Por lo tratado resulta urgente poner especial énfasis en la visibilización de las vulnerabilidades específicas que sufren mujeres, niños, indígenas y afrodescendientes a lo largo de sus procesos migratorios y experiencias de vida en el lugar destino.

3.7. Conclusiones y propuestas

En la triple frontera, ciertamente, hay mucho por avanzar en términos de interculturalidad, sin embargo, históricamente las comunidades han sabido identificar sus aspectos comunes y han encontrado las maneras de convivir y establecer fluidas relaciones de intercambio más allá de sus diferencias. Las principales barreras muchas veces parecen responder más a rencillas geopolíticas entre las élites nacionalistas que gobiernan desde las capitales, que a la realidad misma de las sociedades fronterizas. En tal sentido, es urgente que los países resuelvan sus conflictos diplomáticos para avanzar en una estrategia articulada de respuesta a los desafíos de la migración.

Si bien las organizaciones del Tercer Sector tienen una gran experiencia y capacidad de gestión de la migración a cada lado de la frontera, se requiere hoy de respuestas institucionales articuladas entre los estados para responder a los nuevos fenómenos migratorios. Hoy se requiere de una institucionalidad migratoria con perspectiva transnacional y también de derechos. La agenda migratoria regional destaca la relevancia de la migración en el continente y la necesidad de abordarla a luz de las convenciones internacionales, pero además insiste en la urgencia de superar la perspectiva de la seguridad que prima en nuestras legislaciones.

En nuestros países se comienza a reconocer la oportunidad económica que representa la migración, e incluso desde sectores liberales comienza a destacarse la riqueza que aporta a la economía de destino. Si bien, esto representa un avance en la discusión, no será el clásico liberalismo el que dará las respuestas urgentes a la migración

contemporánea, sino aquellas perspectivas que enfatizan la necesidad de reconocer a los migrantes en su diversidad y como sujetos de derechos, con propiedades y demandas particulares. Por lo demás, reconocer a la población migrante únicamente como mano de obra en países con profunda precariedad y desregulación laboral, no haría más que agravar sus vulnerabilidades y desventajas sociales.

Lo que resulta claro, según la información reportada en este documento, es que las políticas restrictivas no son la solución, sino la causa de los principales problemas migratorios y situaciones de vulnerabilidad más extremas. Resulta, especialmente, necesario que nuevas institucionalidades, tanto en Chile como de Perú, faciliten la regularidad migratoria. Precisamente marcos migratorios restrictivos y rígidos que traban la regularidad no hacen más que traducir la migración en vulnerabilidad social. Esto es particularmente visible en la triple frontera y, por cierto, demanda respuestas acordes a la realidad migratoria particular de este territorio.

Sin duda, la irregularidad a la que se confina a los migrantes colombianos varados en Tacna o la precariedad laboral de los bolivianos en los valles de Arica, podría superarse con medidas concretas que no requieren más que voluntad y coordinación entre los Estados. Para el caso de los varados en Tacna podría implementarse en la frontera chilena un documento o timbre para aquellos que permita que las autoridades del Perú prorroguen el tiempo de estadía allí, brindando así la oportunidad de permanecer “regular” para un nuevo intento de ingreso a Chile, apelar a la visa de Mercosur en Perú o directamente contar con un regreso a Colombia menos adverso y vulnerable. Por su parte, para brindar derechos laborales y resguardos legales a los migrantes circulares, como por ejemplo, los bolivianos que trabajan en los valles de Arica en condiciones de suma precariedad, podría instaurarse un contrato de frontera que sea válido sólo en la región que se firma, que sólo exija un documento de identidad para firmarse, que esté sujeto a la región y no al empleador, y que sea válido por al menos un mes (Rojas Pedemonte y Vicuña, 2014, p. 105). Sin duda, hay que buscar alternativas e idear mecanismos para favorecer la regularidad, sin embargo, una medida concreta es que el Estado chileno le de vigencia al visado Mercosur para peruanos y colombianos, como respuesta de reciprocidad y además como solución efectiva para la irregularidad migratoria y sus problemas asociados.

De gran relevancia resulta el desarrollo de respuestas institucionales

con especial atención en los grupos vulnerables de la “nueva migración” Sur-Sur (mujeres, niños, jóvenes, trabajadores no calificados, pueblos indígenas y afrodescendientes, entre otros), como se mencionó en la sección anterior. Así mismo es relevante considerar las peculiaridades de la migración forzosa que arriba a la triple frontera, que, sin contar legalmente con el status de refugio y siendo tratados genéricamente como migrantes, encarnan trayectorias de vida y de migración particularmente sensibles. Muchos de ellos corresponden a población afrodescendiente colombiana originaria del Valle del Cauca, y posiblemente también, a muchos campesinos indígenas víctimas del cambio climático y de la arremetida de los proyectos extractivistas en sus territorios ancestrales.

La migración para quienes la emprenden en la triple frontera no deja de ser una experiencia de riesgo. Se requieren medidas coordinadas para poner atajo al crudo negocio de la migración en frontera (con coyotes, redes de trata, facilitadores, proxenetes, delincuentes, etc.), no obstante, facilitar y transparentar los procedimientos migratorios como también brindar apoyo y derechos a las personas migrantes, hará de la movilidad humana una experiencia menos adversas e incierta en la triple frontera. Importante resulta la formación y sensibilización de los funcionarios en los pasos fronterizos para evitar las arbitrariedades, pero también es perentorio que la nueva institucionalidad establezca un protocolo de ingreso claro y transparente. Por ejemplo, se requiere de un protocolo para que los funcionarios chilenos estén prohibidos de la exigencia arbitraria de acreditación de medios económicos para el ingreso como turista u otras medias discrecionales. Urge que los requisitos de ingreso sean claros, precisos, que se apliquen y además sean de pleno conocimiento para los migrantes. Por un lado, es clave la modernización y agilización de los procedimientos burocráticos, y por otro, la eficiencia en la entrega de información. Es importante hacerse cargo del alto grado de desconocimiento y confusión sobre las normas legales, el uso de documentación y tipos de permisos migratorios, requisitos, etc. (además de los costos que pueden ser demasiado elevados).

El fluido tránsito por la triple frontera, las arbitrariedades cotidianas en los procedimientos y la desinformación por parte de la población migrante, justifica por ejemplo, la instalación de “centros de orientación y entrega de información” para migrantes in situ. Pudiendo ser sostenidos por los propios estados e incluso de carácter binacional. Sin duda, la vulnerabilidad asociada a las propias travesías migratorias, no sólo demanda espacios de apoyo a los migrantes, sino también a lo largo de

todo el camino. O al menos, en los principales hitos del trayecto, que para la población colombiana implica cruzar dos fronteras previas, atravesando de norte a sur Ecuador y Perú.

El apoyo psicosocial para quienes deciden migrar en y a través de la triple frontera, no es irrelevante, considerando las adversidad que enfrentan en sus trayectos, como también en sus procesos de inclusión/exclusión en la sociedad de destino. Si bien la triple frontera es un espacio copioso de redes migratorias, éstas no son suficiente soporte y muchas veces incluso pueden excluir y privar de oportunidades a quien allí se cobija. Existen indicios de enclaves étnicos entre población migrante en Arica, que serían fuente de precariedad y arbitrariedades laborales, más que de oportunidades e inclusión (Bueno y Rojas Pedemonte, 2014; Amode y Rojas Pedemonte, 2015). Por su parte, la población colombiana, que generalmente transita hacia Antofagasta, no cuenta necesariamente con redes migratorias en Arica y el apoyo psicosocial podría ser de gran relevancia para poder sobreponerse al estrés de su trayecto migratorio.

Por último, hay tres aspectos de especial importancia que la caracterización de la población migrante en Arica explicitó y que no pueden desestimarse en estas palabras del cierre. En primer lugar, la alta presencia de familias transnacionales exige medidas que faciliten e incentiven la reagrupación familiar, y que se reconozca que en gran parte de la migración, principalmente en la femenina, no sólo hay proyectos individuales, sino también familiares. En segundo lugar, la alta precariedad laboral y habitacional de la población migrante en Arica evidencia la necesidad de abordar la migración con perspectiva de derechos y lógica intersectorial. No sólo es urgente la colaboración supranacional, sino también la intersectorial al interior de los estados. Y en tercer lugar, la baja participación social de la población migrante en Arica plantea importantes desafíos para que este espacio geográfico, para muchos de convivencia forzada, se constituya realmente en una comunidad política. El reto de la interculturalidad está presente en este territorio fronterizo, y si bien existen muchos aspectos aglutinantes como la fuerte identidad aymara a los tres lados de la frontera, se requieren un marco institucional que incentive y promueva el reconocimiento y la convivencia. La migración –y así se identifica con claridad en la triple frontera- sin duda no puede ser tratada como un asunto de seguridad interior, sino como una temática que incumbe a distintas esferas gubernamentales, como los ministerios de vivienda, de desarrollo social, de asuntos laborales, de relaciones internacionales, etc. Tristemente, nuestros anacrónicos marcos

institucionales reducen la migración a un tema de seguridad nacional. Así mismo es necesario hacerse cargo de la contradicción que representa la gran inversión para el control y la seguridad que han hecho estos tres estados en la triple frontera, pero no así para el desarrollo económico y el bienestar de la población.

Por último, es importante enfatizar que aún falta bastante trabajo para que la triple frontera andina sea un espacio de ejercicio de derechos y ciudadanía. La dura imagen de una frontera con minas antipersonales, no resulta una metáfora antojadiza, sino una elocuente expresión gráfica de las barreras institucionales para la convivencia.

3.8. Bibliografía

Adrianzen, A. (2013a). Informe visita Tacna (Perú) – Arica (Chile). <http://www.freelists.org/archives/colombiamigra/12-2013/pdfCbN1Gg6pcZ.pdf> (Consultada realizada el 31 de agosto de 2015)

----- (2013b). Las otras voces de Chile. Frente y más allá de la Haya. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9f6a07b1de143ad105257456006180d7/3d4481f9c75fe79a05257c2a005b6f47/\\$FILE/Las_otras_voces_de_Chile.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9f6a07b1de143ad105257456006180d7/3d4481f9c75fe79a05257c2a005b6f47/$FILE/Las_otras_voces_de_Chile.pdf) (Consulta realizada el 31 de agosto de 2015)

Alvites, L. y Jiménez, R. (2011). Niños y niñas migrantes, desafío pendiente. Innovación educativa en escuela de Santiago de Chile. Chile: Synergies.

Amode, N. y Rojas Pedemonte, N. (2015). La paradoja de las redes migratorias en la frontera norte de Chile. Reflexiones a la luz de la exclusión laboral de la comunidad boliviana. En A. Grimson y M. Guizardi, Menara, Migraciones y fronteras. Santiago de Chile: Ocho Libros (En prensa).

Anderson, B. (1983). Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México: Fondo de Cultura.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile – BCNC (2013). Historia de la Ley N° 20.663 Declara feriado el día 7 de junio para la Región de Arica y Parinacota. Chile: Autor.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas – CMW (2011). Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Chile. Nueva

York: Autor.

Décima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones – DCSM (2010). Estado de la situación normativa de la CAN y el MERCOSUR en materia migratoria. Cochabamba: Autor.

Domenech, E. y Magliano, M.J. (2007). Políticas migratorias en Bolivia: el Estado nacional frente a las migraciones internacionales. Argentina: CEA -UNC.

El Comercio Perú (2014) Colombianos que no entran a Chile laboran ilegalmente en Tacna. El Comercio, 27/11/2014. En línea: <http://elcomercio.pe/peru/tacna/colombianos-que-no-entran-chile-laboran-ilegalmente-tacna-noticia-1774395>

El Comercio Perú (2015). Tacna: colombiano se suicidó ahorcándose en terminal terrestre. El Comercio Perú, 08/03/2015. En línea <http://elcomercio.pe/peru/tacna/tacna-colombiano-se-suicidio-ahorcandose-terminal-terrestre-noticia-1796257>

Garduño, E. (2003). Antropología de la frontera, la migración y los procesos transnacionales. Frontera Norte, núm. julio-diciembre, pp. 0.

García, V. (2014). En los confines del Estado: una mirada comparada a la seguridad en las zonas fronterizas de Suramérica. Buenos Aires: FLACSO.

----- (2015). Territorios fronterizos. Agenda de seguridad y narcotráfico en Chile: el Plan Frontera Norte. Chile: IEI – UCH.

Gonzalez, K. (2015) El debate en torno al proceso de cierre de campamentos. La Tercera, 02/02/2015. En línea: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/02/680-615205-9-el-debate-en-torno-al-proceso-de-cierre-de-campamentos.shtml>

González, S. (2007). La integración y el desarrollo social fronterizo. Bogotá: CICAB.

----- (2009). El Norte Grande de Chile y sus dos Triple-Fronteras: Andina (Perú, Bolivia y Chile) y Circumpuneña (Bolivia, Argentina y Chile). Chile: CI-UPA.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA (2000). Facilitación del transporte en los pasos de frontera. Argentina: Autor.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2005) Lima- Perú.
En línea: <http://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/ingreso-de-extranjeros-por-trabajo-crecio-en-195-8252/>

Instituto Nacional de Derechos Humanos – INDH (2011). Informe Anual 2011. Situación de los Derechos Humanos en Chile.

----- (2013). Informe misión de observación situación de la población migrante Iquique y Colchane. Chile.

Grimson, A. (2005). Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur. En D. Mato, Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO.

Guizardi, M.L. y Garcés H., A. (2012). Mujeres peruanas en las regiones del norte de Chile: Apuntes preliminares para la investigación. Revista de estudios atacameños (44):5-34

Guizardi, M.L., Garcés H., A., Valdebenito T., F. y Davila R., G. (2014). Belonging and Uprooting: the construction of the migrant experience on the Northern Chilean border. Migration Studies

Guizardi, M.L. y Valdebenito, F. (2015). Espacialidades migrantes. Una etnografía de la experiencia de mujeres peruanas en Arica (Chile). Gazeta de Antropología. En línea: http://www.gazeta-antropologia.es/?p=4661#N_24_

Gutierrez, M. (2015) El doble calvario de las víctimas de trata de personas en Chile. The Clinic, 27/07/2015. En línea: <http://www.theclinic.cl/2015/07/27/el-doble-calvario-de-las-victimas-de-trata-de-personas-en-chile/>

Informe Anual del Departamento de Estado de EEUU sobre la Trata de Personas (2014). 20/06/2014. En línea: http://spanish.chile.usembassy.gov/tiipreport_esp.html

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA (2000). Facilitación del transporte en los pasos de frontera. Argentina: Autor.

Instituto Nacional de Derechos Humanos – INDH (2011). Informe Anual 2011. Situación de los Derechos Humanos en Chile. Chile: Autor.

Instituto Nacional de Derechos Humanos – INDH (2013). Informe misión de observación situación de la población migrante Iquique y Colchane. Chile: Autor.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2015). Evolución del Movimiento Migratorio Peruano. Enero 2015. Informe Técnico N° 03. Perú: Autor.

Jiménez, R. (2010). Nuestra Patria debe ser el Universo. Propuestas para la migración en una nueva Gobernanza Mundial en el siglo XXI. Chile: FNGM.

La República Perú 820149. El drama que viven miles de colombianos en Tacna. La República Perú, 26/11/2014. En línea: <http://archivo.larepublica.pe/26-11-2014/el-drama-que-viven-miles-de-colombianos-en-tacna>

Marteles, S. (2009). Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: La experiencia del programa Fronteras Abiertas. Arica-Tacna: Cespi.

Martínez, J. (2000). La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional. Chile: CEPAL.

Mercado Común del Sur – MERCOSUR (2004). Acuerdos celebrados con estados asociados del MERCOSUR. Bello Horizonte: Autor.

Novena Conferencia Sudamericana de Migraciones – NCSM (2014). Estudio sobre experiencias en la implementación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y asociados. Perú.

Organización Internacional para las Migraciones – OIM (2012). Módulo I: Gestión de fronteras Gestión fronteriza integral en la subregión andina. Perú.

----- (2013). Informe de las migraciones en el mundo 2013. El bienestar de los migrantes y el desarrollo. Ginebra.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Instituto Nacional de estadística e Informática (INEI), Superintendencia Nacional de Migraciones (SNM) (2013). Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990 – 2012. Perú: Autores

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2014). Características de los flujos migratorios, de los migrantes y del mercado laboral entre Chile y Colombia. Autores: Clemencia Ramírez, Sonia Lahoz

y Laura Mendoza.

Ovando, C. (2013). Algunos aspectos del desarrollo de la paradiplomacia en América del Sur vistos desde el caso chileno. Chile: TyE.

Perú 21 (2014). Perú: Hay más de 18 mil colombianos ilegales. Perú 21, 03/06/2014. En línea: <http://peru21.pe/actualidad/peru-hay-mas-18-mil-colombianos-ilegales-2186092>

Portugal, L. (1995). La Diplomacia Ciudadana de las universidades de frontera. Perú: FELAFACS.

Rojas Pedemonte, N. y Bueno, S. (2014). Redes de inclusión: estudio estadístico de las condiciones sociolaborales de migrantes en Arica. En N. Rojas Pedemonte y J. T. Vicuña Undurraga, SJ (eds.), Migración y Trabajo. Estudios y propuestas para la inclusión sociolaboral de migrantes en Arica, (eds.) (pp. 56-100). Santiago de Chile: OIM, SJM.

Rouvière, L. (2014). Gobernar territorialidades transfronterizas. Seguridad y “desarrollo con identidad” aymara en la triple frontera del norte de Chile (Chile-Perú-Bolivia). México: Trace.

Simmel, G. (1997). The Sociology of Space. En D. Frisby y M. Featherstone (Eds.), Simmel on Culture: Selected Writings. Londres: Sage.

Solimano, A. et al. (2012). Incorporación laboral de los migrantes en la Región Metropolitana de Chile. Santiago de Chile: OIM

Televisión Nacional de Chile (2015). Azapa, el valle de los inmigrantes. Informe Especial, 20/08/2015. En línea: <http://www.24horas.cl/programas/informeespecial/informe-especial-presento-azapa-el-valle-de-los-inmigrantes-1761454>

Valhondo, J. (2010). Reflexiones sobre el concepto de fronteras. España: APEA.

Vega N., L. E. (2013). Más de mil colombianos fueron devueltos al Perú por autoridades chilenas. La Republica, Perú, 30/06/2013. En línea: <http://larepublica.pe/30-06-2013/mas-de-mil-colombianos-fueron-devueltos-al-peru-por-autoridades-chilenas>

Vicuña, T. y Rojas, T. (2015). Migración Internacional en Arica y Parinacota: Panoramas y tendencias de una región fronteriza.

Yaksic, M. (2014) Arbitrariedad en la frontera: el origen de todos los males. El Mostrador, 12/08/2014. En línea: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2014/08/12/arbitrariedad-en-la-frontera-el-origen-de-todos-los-males/>

Yaksic, M. (2015) Hacia una política migratoria integral. El Mercurio, 20/08/2015. En línea: <http://www.elmercurio.com/blogs/2015/08/20/34499/Hacia-una-politica-migratoria-integral.aspx>

Zapata-Barrero, R. (2012). Teoría Política de la Frontera y la movilidad humana. España: RECP.

Notas en Internet:

Chile es sueño. El drama que viven miles de colombianos en Tacna. En: <http://archivo.larepublica.pe/26-11-2014/el-drama-que-viven-miles-de-colombianos-en-tacna> (Consulta realizada el 23 de agosto de 2015)

Tacna: colombiano se suicidó ahorcándose en terminal terrestre. En: <http://elcomercio.pe/peru/tacna/tacna-colombiano-se-suicidio-ahorcandose-terminal-terrestre-noticia-1796257> (Consulta realizada el 23 de agosto de 2015)

Perú: Hay más de 18 mil colombianos ilegales. En: <http://peru21.pe/actualidad/peru-hay-mas-18-mil-colombianos-ilegales-2186092> (Consulta realizada el 23 de agosto de 2015)

Base de datos:

Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 2013. En: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/basededatoscasen.php> (Consulta realizada el 21 de mayo de 2015)

Encuesta Nacional de Campamentos, CIS-TECHO Chile, 2015. En: <http://www.techo.org/paises/chile/informate/lanzamiento-de-resultados-de-primera-encuesta-nacional-de-campamentos/> (Consulta realizada el 27 de agosto de 2015).

4. LAS FRONTERAS DE MÉXICO: LAS COMPLEJIDADES DEL VÍNCULO ENTRE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN

*Javier Urbano Reyes*⁴⁹

4.1. La frontera Norte

Las tensiones derivadas del proceso de globalización, sobre las que reflexiona Brown (2015), requieren de herramientas de representación y también de medios y actores para su puesta en marcha. Lo que ella denomina como tensiones fundamentales entre apertura y cierre o entre necesidades de los procesos globales frente a las reivindicaciones locales, supondrían la existencia de actores representativos en permanente tensión, que usan variados medios para fortalecer esa narrativa del conflicto, que en realidad es una traducción de la narrativa de la diferencia.

Quizá el elemento más evidente en su forma física y en su sentido de representación de las llamadas tensiones fundamentales es la frontera. El denominado Proyecto Genographic estima que hace aproximadamente 60.000 años grupos pequeños de humanos abandonaron territorio africano para así generar la diversidad física y cultural del planeta; sin embargo, no es sino hasta hace menos de 3,500 años que la

⁴⁹ Coordinador del Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI), de la Universidad Iberoamericana, Campus Ciudad de México; profesor investigador del Departamento de Estudios Internacionales (DEI) de la misma universidad.

consolidación del proceso de sedentarización generará una movilidad acotada a zonas específicas (Lacomba, 2008), configurando una fronterización⁵⁰ de aquellas zonas elegidas para asentarse, lo que finalmente deberá ser interiorizado como propio, dando como resultado el diseño de diferentes estrategias para su preservación defensa o expansión, a través de métodos como la guerra. La construcción de las nacionalidades, por tanto, se asienta sobre la frustración de otras nacionalidades no consolidadas:

En la tierra hay gran cantidad de naciones potenciales. Del mismo modo, nuestro planeta no puede albergar más que un número limitado de unidades políticas autónomas e independientes (...) Si este razonamiento o cálculo es correcto, no todos los nacionalismos pueden verse realizados en todos los casos y al mismo tiempo, la realización de unos significa la frustración de otros” (Gellner, 1983).

En el caso de las fronteras de México (en plural), éstas se originan precisamente en estos procesos de rompimiento, reconfiguración, invasiones, guerras externas o conflictos internos, lo que ha dado ciertas características no sólo a la relación entre la región centroamericana y México (frontera sur) o entre nuestro país y Estados Unidos, sino que ha modulado la evolución del perfil del fenómeno más visible de esta triple interacción: la movilidad humana en su forma de flujos migratorios.

4.2. El vínculo entre México y Estados Unidos. Las relaciones asimétricas en una relación migratoria

Es constante la afirmación de que en México no existe una conciencia social sobre el fenómeno de la movilidad migratoria, a pesar de que el país ha enviado a decenas de millones de personas a la Unión Americana. Algunas de las respuestas más recurrentes a tal ausencia es que su devenir está normalizado y no es parte de una alarma pública, porque fluye casi a la par de la propia historia contemporánea de México. La vecindad con Estados Unidos hace a los flujos migratorios un fenómeno natural a la propia relación; su unidireccionalidad, es decir, que el 98% de estos movimientos se realizan en la dirección norte sur, entre otros, configuran a estos flujos como parte del panorama en esta relación. No son flujos emergentes, sino eventos sociales anclados a la propia evolución de las dos naciones.

Sin duda una de las primeras razones la existencia de esta

⁵⁰ Josep Lacomba, Historia de las migraciones internacionales. Historia, geografía, análisis e interpretación, Eds. Catarata, 1ª. ed., España, 2008, p. 15.

migración se debe al propio diseño del proyecto de industrialización del país a finales del siglo XIX y principios del siglo pasado. Si se analiza con detenimiento la construcción de los sistemas de transporte, especialmente los ferrocarriles, se podrá comprobar que su dirección está diseñada con el objetivo de conectar al centro del país con la frontera sur de Estados Unidos. Quizá por ello podemos afirmar que las migraciones más importantes en la historia contemporánea del país son aquellas que se desplazan desde el centro de la nación. De hecho, los flujos de personas de la zona sur y sureste de México se pueden identificar ya muy avanzada la década de los 60, ya que estos territorios no estaban conectados a las vías del tren.

En segundo lugar pero no menos importante, es el evento histórico resumido en el llamado Tratado Guadalupe-Hidalgo de 1848. Dicho tratado, derivado de la guerra entre nuestro país y Estados Unidos, tuvo como una de sus consecuencias más evidentes, la pérdida de un poco más de la mitad del territorio nacional. Sin embargo, otra de las pérdidas más importantes pero poco estudiadas, es el rompimiento de familias que vivían en los territorios que durante la división formal del territorio, quedaron separados por el tratado de referencia. Esta situación se verá complejizada por la firma del Tratado de La Mesilla de 1853, que junto al Tratado Guadalupe –Hidalgo, provocará la pérdida de cerca del 1% de la población mexicana (Délano, 2014). En términos concretos, de una población de 100,000 mexicanos afectados por la partición, aproximadamente 75,000 decidieron quedarse en lo que posteriormente sería territorio de Estados Unidos.

Más de cinco décadas después, hacia 1930 Gamio, desarrolla una de los primeros censos poblacionales y calcula la presencia de mexicanos en Estados Unidos en poco más de 917,000 personas (Delgado Wise, 2005). Hemos de decir que hasta estos años, los flujos migratorios entre nuestro país y la Unión Americana estaban fuera de la agenda de temas urgentes. De hecho, no olvidemos que la política de cuotas que los gobiernos estadounidenses aplicaban a la mayor parte de los migrantes europeos o de otras nacionalidades, no operaban en la realidad para los movimientos de la frontera sur del país, haciendo de éstos un desplazamiento casi libre de trabas⁵¹.

⁵¹ Con la Ley de Migración de 1927, el gobierno de Estados Unidos pretendía reducir a cuotas menores a los 150,000, para las personas provenientes de Europa, pero en ningún caso se estipula alguna limitación a los migrantes de Latinoamérica o de Canadá, con lo que ello supone en la libertad de tránsito ya muy avanzado el siglo XX. Entre otros, ver Willi Paul Adams. Los Estados Unidos de América. Ed. S. XXI, 15ª

En este proceso de configuración de la movilidad migratoria entre México y Estados Unidos, el siglo XX es decisivo en el desarrollo de este vínculo dado que se presentan diferentes eventos que darán algunas de las características más evidentes a este fenómeno binacional. Durand y Massey (2003) identifican cinco fases en el desarrollo de los flujos migratorios en la relación binacional:

1) La fase del enganche (1900-1920), cuya característica especial es que la contratación de trabajadores mexicanos de parte de los empresarios de la Unión Americana se podía verificar a partir de acuerdos entre particulares sin la necesaria intermediación de alguna autoridad estatal. Bajo este modelo, el “enganchador” negocia directamente con un jefe de cuadrilla (jefe de algún grupo que tradicionalmente se emplea en labores agrícolas como colectivo), estableciéndose a la vez las condiciones de trabajo, que en muchas ocasiones se ubicaban cerca de la semiesclavitud.

2) La fase de las deportaciones (1924-1939), que está influido por una de las primeras depresiones económicas globales (la crisis del 29) que a su vez reducirá la necesidad de mano de obra que había sido demandada en el contexto del fin de la Primera Guerra Mundial y el proceso de expansión económica que tuvo una duración más bien corta. Bajo estas condiciones, la época está caracterizada por redadas y deportaciones masivas de inmigrantes.

3) La fase de Braceros (1942-1964). En esta época debemos hacer un alto. Si podemos anotar, las dos primeras fases pueden ser consideradas como procesos que no tienen una relevancia importante en la configuración de un mercado binacional pues no existe un proceso institucionalizado ni gestionado en forma sistemática a través de una política pública formal. A diferencia de las anteriores, la época de los braceros tiene como característica que es una demanda gestionada, negociada y administrada por un acuerdo binacional de movilidad de mano de obra, que más allá de sus fallas, forma sin duda alguna un mercado binacional de mano de obra regulado. Los más de 5 millones de personas que se movilizan a las zonas agrícolas de la Unión Americana, responden a la necesidad de llenar los espacios que habían dejado los varios cientos de miles de estadounidenses que se encontraban en los campos de batalla en el marco de la Segunda Guerra Mundial. No debemos perder de vista que por cada soldado en el campo de batalla, era necesario que hubiera entre uno y dos personas trabajando en los

campos agrícolas o en las acerías para la producción de armas o alimentos para avituallar a los soldados en batalla. El Acuerdo Braceros establecido entre México y Estados Unidos, en resumen, se plantea como una alternativa para cubrir las necesidades del mercado interno de Estados Unidos, que aún después de finalizado generará una dinámica propia, ahora bajo la modalidad de migración irregular.

4) Fase de los indocumentados (1964-1986), que se identifica con claridad tras la finalización del Acuerdo Braceros. La creación de un mercado de mano de obra binacional con la participación de 5 millones de trabajadores ¿es posible cancelarla sólo con la finalización de un acuerdo? La respuesta por supuesto es negativa, pues la necesidad de cubrir los requerimientos del mercado interno de la Unión Americana debía ser llenada por la vía legal o por la vía irregular. Ante la falta de alternativas de un empleo regulado, los migrantes que participaron en la época de braceros se mantuvieron en el mercado de labor de este país pero ahora por la vía indocumentada o “ilegal”.

5) Fase de la legalización y la migración clandestina (1986). Debemos hacer otro nuevo alto en esta división. Si en las dos primeras épocas de los flujos migratorios no existe una gestión estatal clara, en las dos siguientes fases lo que podemos identificar es la configuración de un mercado binacional de mano de obra. A diferencia de las cuatro primeras fases, la de la legalización identifica un tercer proceso que no es otro que la confirmación de las redes migratorias, interpretadas como herramienta de comunicación entre los que se quedan y los que se van, pero también como un fenómeno cuya dinámica consolida al propio flujo migratorio, con independencia de sus causas originales (Brettell, 2014).

Esta última fase es de importancia nodal por varias consideraciones: a) porque en 1986 se aprueba el Acta de Reforma y Control Migratorio (IRCA por sus siglas en inglés) que autorizará la regularización de 2.7 millones de inmigrados indocumentados; b) de esta cantidad, más de dos tercios son personas mexicanas, lo que permita decir que el IRCA tiene un marcado impacto en los cambios del perfil migratorio del mexicano; c) que el proceso de regularización de los mexicanos en lo particular permite a éstos iniciar las gestiones pertinentes para reunificar a sus dependientes familiares. A partir de este momento, el perfil migratorio tendrá un cambio decisivo, pues pasará de una migración laboral, joven, esencialmente temporal y en edad productiva, a una composición más difícil de abordar con la política pública promedio. Lo importante de esta fase es que dicha ley de

regularización promoverá el desarrollo del embrión de nuevas demandas, no las asociadas a la protección de la vida o la integración del inmigrado a un mercado laboral en condiciones dignas, sino que permitirá la aparición de las exigencias relacionadas con el derecho a la integración laboral, cultural, la reivindicación de las manifestaciones culturales, hasta las demandas relacionadas con los derechos políticos al interior del país de acogida, e incluso la exigencia del derecho del voto a la distancia.

Con seguridad, a las fases marcadas por los especialistas, habría que agregar dos épocas concretas. Por un lado, los años 1989-1992 lo que se resumen en la expresión Caída del Muro de Berlín, que si bien no tiene un efecto directo importante en los flujos migratorios del país, si reconfigura nuevas formas de movilidad del Este (migración altamente calificada) que en algún momento beneficiarán al país en la forma de integración de científicos del Este.

Finalmente, habrá que hacer una subdivisión que comienza en 2001 ahora con la expresión de Caída de las Torres Gemelas. Sin duda uno de los países más influenciados por la estrategia de securitización de la política pública es México pues como vecino de Estados Unidos, buscará sincronizarse a las acciones de contención fronteriza o adecuarse al fortalecimiento de la rigidez en los requisitos de ingreso, tal como lo demuestra la actual frontera binacional.



Figura 16. Frontera México-Estados Unidos. Zonas de movilidad migratoria

A partir de estos procesos, un acercamiento sencillo a la frontera con Estados Unidos en la actualidad, indica que los poco más de 3,000 kilómetros que delimitan ambos países tienen un flujo migratorio a través de 23 localidades. Sin embargo, casi el 95% de la totalidad de estos cruces se realizan fundamentalmente a través de las siguientes

localidades: Tijuana y Mexicali en Baja California; Nogales en Sonora; Ciudad Juárez en Chihuahua; Piedras Negras en Coahuila; y Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, en Tamaulipas.

En resumen, la relación migratoria entre México y Estados Unidos es una construcción histórica que avanza en forma sincrónica a las necesidades de la empresa (1900-1939); a la consolidación de un mercado binacional de mano de obra que seguirá funcionando independientemente de la finalización del Acuerdo Braceros, pero ahora en forma irregular (1942-1986) y finalmente la configuración de las redes migratorias que propiciarán la emergencia de nuevas demandas relacionadas a la integración de los inmigrantes a la sociedad de acogida por un lado, y a las reivindicaciones de los derechos a la distancia, constituyendo a los migrantes mexicanos en mano de obra pero también en actores sociales, culturales y finalmente en sujetos de atención política en ambos lados de la frontera.

4.3. Descripción de las características sócio-demográficas de dichos flujos migratorios

La cercanía geográfica con Estados Unidos, los largos antecedentes históricos de la movilidad binacional, además de los diferentes eventos como las regularizaciones, los acuerdos de movilidad laboral, las políticas de deportaciones y de demandas en épocas concretas, han consolidado a la población más numerosa de la denominada comunidad hispana o latina en Estados Unidos. La interacción de las fronteras desde 1848 en que apenas se acercaban al millón de personas, en la actualidad muestra una población mexicana consolidada, con independencia del fenómeno relacionado con la baja notable de los flujos migratorios indocumentados de los últimos cinco años.

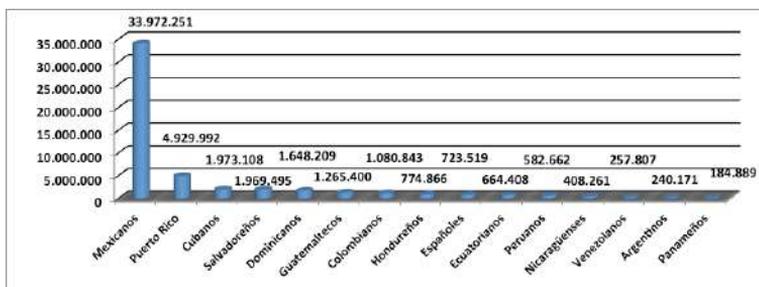


Figura 17. Población latina en Estados Unidos, por millones, 2012. Fuente: Pew research center's Hispanic Trends Project Tabulations of 2012.

Por cuanto a la migración indocumentada, México mantiene prácticamente la misma representación porcentual respecto de la población total en esas condiciones. Tomando algunos ejemplos, en la mayor parte de los estados colindantes con el norte de México, el patrón de movilidad indica que entre el 50% y hasta más del 80% de la población total de indocumentados es originario de México, lo que comprueba dos cosas: la facilidad en la movilidad de flujos migratorios por una frontera de más de 3000 kilómetros y en segundo lugar, la solidez de las redes migratorias que permiten un desplazamiento menos complejo que el que podrían realizar las poblaciones de origen centroamericano o de otras latitudes.

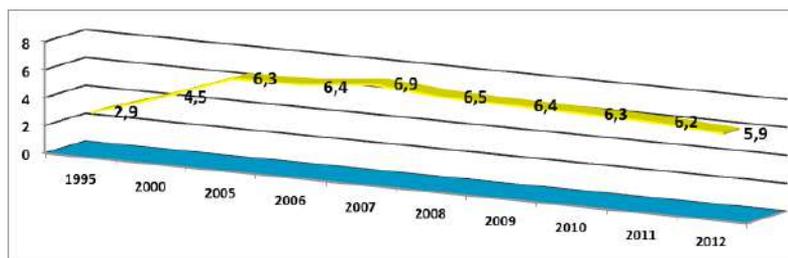


Figura 18. Población indocumentada mexicana en Estados Unidos, 2014, por millones. Fuente: Jeffrey S. Passel, and D'Vera Cohn, "Unauthorized Immigrant Totals Rise in 7 States, Fall in 14: Decline in Those From Mexico Fuels Most State Decrease", Washington, D. C., Pew Research Center's Hispanic Trends Project, November, 2014

Se afirma en diferentes medios que la movilidad Migratoria de mexicanos hacia Estados Unidos se ha detenido desde hace por lo menos uno o dos años a niveles cercanos al cero. Sin embargo, más allá de los posibles cuestionamientos hacia tal afirmación, existe una población

consolidada que rebasa los 30 millones de mexicanos y de origen mexicano. Pero además, la población sin documentos sigue siendo por mucho la comunidad mayoritaria respecto del total de inmigrados con esa calidad migratoria. Esta situación configura un flujo latente, en la medida en que estas poblaciones irregulares tienen altas probabilidades de seguir reproduciendo el movimiento de red. De hecho, podemos considerar que, dado que la migración mexicana tiene una alta sincronía con la economía de la Unión Americana, especialmente en los sectores económicos ancla, una eventual recuperación de las variables productivas de vecino del norte rompería la tendencia de la migración cero de la que apresuradamente hablan algunos especialistas.

De la misma forma, y tomando en cuenta que la inmigración mexicana en lo general y la indocumentada en lo particular, están asentadas en estados tradicionales cuya característica es su peso específico en sectores como el agrícola, el de los servicios, entre otros, es claro que la recuperación económica tendrá efectos casi inmediatos en la dinámica de flujos migratorios binacionales.

Tabla 8. Población indocumentada mexicana respecto de la población total con dicho estatus migratorio. Por Estado y por %, 2012. Fuente: Pew Research Center estimates for 2009 and 2012 based on augmented American Community Survey data from Integrated Public Use Microdata Series (IPUMS).

Estado	Cantidad total	% de mexicanos respecto del total
Arizona	300,000	84%
Idaho	50,000	83%
Alabama	65,000	66%
Colorado	180,000	78%
Kansas	75,000	75%
California	2,450,000	68%
Illinois	475,000	72%

Finalmente, el país interactúa con la economía más poderosa del planeta, y tomando en cuenta que la movilidad fronteriza de personas rebasa las decenas de millones, evidentemente uno de los recursos más visibles de la relación binacional es la transferencia de remesas.

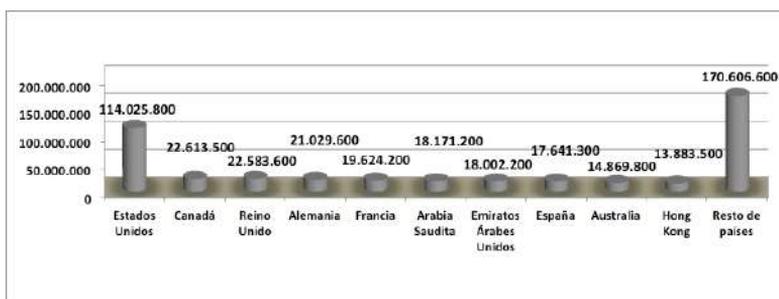


Figura 19. Las naciones más importantes como receptoras de remesas. Fuente: Banco de México, “Las remesas familiares en 2008”, 27 de enero de 2009, y Anuario de Migración y Remesas México, 2013, BBVA Bancomer, 2013.

Si analizamos las gráficas de referencia, podremos ver que se conjuntan la nación más importante por el monto de remesas transferidas, junto con uno de los tres países receptores más relevantes. Aquí por supuesto cabe la afirmación de que México gana recursos a partir de la

explotación de sus ciudadanos en Estados Unidos, mientras que la Unión Americana gana a partir del subsidio que le aportan estos trabajadores, millones de ellos sin la protección mínima en sus actividades productivas.

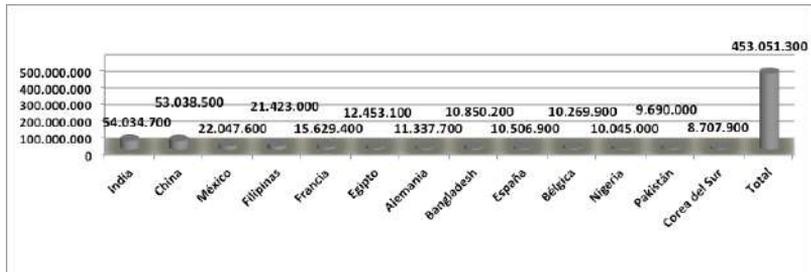


Figura 20. Las naciones más importantes como receptoras de remesas. Fuente: Banco de México, "Las remesas familiares en 2008", 27 de enero de 2009, y Anuario de Migración y Remesas México, 2013, BBVA Bancomer, 2013.

La historicidad, la masividad y la consistencia de los flujos migratorios en la frontera binacional, no cabe duda, han tenido a las remesas como uno de sus productos más visibles por su creciente aumento, a pesar de ciertos vaivenes de la economía. Una revisión general del proceso de transferencia de estas divisas, nos indica que en los últimos diez años (2002-2012) la cantidad de dólares llegados al país desde Estados Unidos rebasa los 220,000 millones, una cifra que supera los ingresos por venta de petróleo y que rebasa también rubros como turismo⁵² y rivaliza con la inversión extranjera directa⁵³, entre otros.

De hecho, en años recientes se ha pretendido establecer un debate en el país en relación a la necesidad de legislar en materia de transferencia de remesas, e incluso se han diseñado políticas de desarrollo tomando como ancla a las remesas, ignorando convenientemente que éstos son recursos privados que no deben ser elegibles en una planificación de políticas públicas por su característica de recursos privados.

⁵² Según información oficial, el turismo reportó a México una cantidad superior a los 16,000 millones de dólares en 2014, lo que contrasta con los más de 20,000 que supuso el ingreso de remesas al país. Resultados de la actividad turística 2014, Secretaría de Turismo, Datatur, Subsecretaría de Planeación y Política Turística, 2014.

⁵³ La expectativa oficial es que en 2015 la IED podría llegar por encima de los 25,000 millones de dólares. Inversión Extranjera Directa en México y en el mundo, Carpeta de Información Estadística, Secretaría de Economía, México, marzo de 2015.

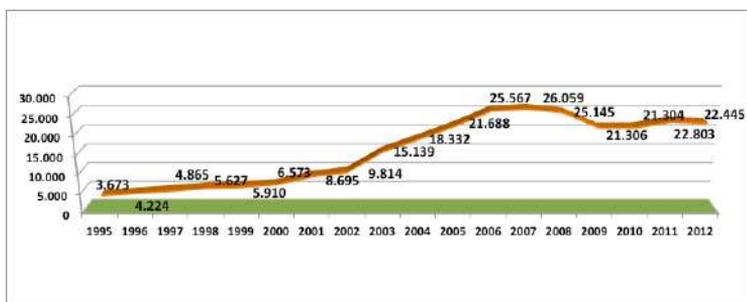


Figura 21. Evolución del movimiento de remesas hacia México, 1995-2013. Por miles de millones de dólares. Fuente: Banco de México, "Las remesas familiares en 2008", 27 de enero de 2009, y Anuario de Migración y Remesas México, 2013, BBVA Bancomer, 2013.

Movilidad migratoria centenaria, configuración de una comunidad creciente y con demandas cada vez más complejas de gestionar; recursos económicos cuantiosos que en muchos sentidos cubren las obligaciones que deberían ser obligación de las políticas de desarrollo, son apenas algunos de los resultados de una convivencia entre México y Estados Unidos. Si algo podemos afirmar con claridad, es que más allá de sus polémicas, crónicas a la propia relación histórica, existen una serie factores que posibilitan altos niveles de sincronía (la seguridad por dar un ejemplo no necesariamente positivo) y en la economía, cuyas bajas y altas tienen una correspondencia casi perfecta con la demanda de mano de obra indocumentada.

Efectivamente, el propio proceso demográfico de México está generando una baja de la movilidad migratoria. No es la existencia de una economía sana o de unas políticas públicas eficientes, sino la propia transición poblacional del país lo que está modificando el perfil del nuevo migrante en la Unión Americana. Sin embargo, si baja la cantidad de migrantes mexicanos en las siguientes décadas, el modelo de desarrollo globalizado, cuya característica es la explotación de los más empobrecidos, tiene como reserva laboral a las poblaciones de Centroamérica, que se comienzan a consolidar como un colectivo sujeto de máxima atención, especialmente por la respuesta excluyente, disfuncional e inoperante del propio estado mexicano.

4.4. La regulación legal actual sobre los flujos migratorios en las fronteras

La legislación mexicana en materia de migración se orienta por la Ley de Migración de 2011 y su reglamento posteriormente desarrollado. Suple a la Ley General de Población de 1974 y cuyos objetivos eran más bien de orden restrictivo y apenas tenían una lectura sobre la complejidad del fenómeno. Esto es en alguna medida justificable pues no es sino hasta finales de los años 80 en que la política migratoria pasa a ser diseñada como verdadera política de Estado, en gran medida por el nacimiento de los movimientos sociales de mexicanos en la Unión Americana por un lado, y por el nacimiento de partidos en polémica con el PRI y que vieron en la diáspora mexicana una baza de apoyo para restar poder al entonces partido hegemónico.

Algunas de las materias de competencia de esta ley versaban sobre cuestiones de seguridad, tránsito, concesiones, audiencia, propiedad, con la vista puesta en objetivos de regulación sobre su estructura, volumen, dinámica y distribución en territorio nacional. En resumen, una normativa que centra su atención en algunos derechos de extranjeros y en su control fronterizo.

Un avance importante pero con serias deficiencias es la Ley de Migración y su Reglamento, en vigor desde mayo de 2011, y cuyas aportaciones son las siguientes: la manifestación de un respeto irrestricto a los derechos de las personas migrantes; la propuesta de un enfoque integral de este fenómeno; el principio de la responsabilidad compartida en la gestión de estos movimientos; el reconocimiento de la unidad familiar y el interés superior del niño, además del reconocimiento de los valores adquiridos de los migrantes, y el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, entre los más importantes.

Quizá algunas de los avances más significativos en la ley es el título segundo de la norma, que postula que no es necesaria la demostración de la nacionalidad para acceder a los derechos y en este sentido, que los servicios educativos, la atención médica y el acceso a la justicia, no pueden ser condicionados a la comprobación del origen nacional.

En este sentido, y visto desde afuera, pareciera que la Ley de Migración contiene avances muy importantes. Sin embargo, existe un supuesto básico y es que una norma con principios y objetivos solidarios sea gestionada por personas formadas con la misma orientación. En suma: una buena ley gestionada por un buen funcionario. Aquí la lógica termina, pues en todas las investigaciones, denuncias, informes sobre vulnerabilidad de las poblaciones migrantes, los objetivos de la ley no parecen generar ningún resultado relacionado con la redacción de los

delitos cometidos contra los y las migrantes.

En el caso de Estados Unidos, las leyes de migración están integradas en un cuerpo normativo denominado Immigration and Nationality Act (INA), que es la suma de diferentes normativas y que la Enmienda McCarran-Walter de 1952 termina por integrar para dar coherencia a toda la estructura legal en la materia.

La actual INA enuncia materias de gestión migratoria como el asilo, los trabajadores agrícolas, supuestos para el retiro de los beneficios del asilo, residencia, visitantes, temas vinculados al terrorismo, y una amplia variedad de materias relacionadas a la seguridad interna del país y su vínculo con los inmigrados (Cap. 4).

En la época contemporánea en Estados Unidos, los años noventa son especialmente intensos en la elaboración de normas para reprimir el paso de migrantes mexicanos hacia su frontera sur. Sólo entre 1993 y 1995 se proponen más de 100 iniciativas con este objetivo. Sin embargo, el año 1995 es seguramente el más relevante por la aplicación de cuatro operativos fronterizos: la Operación Bloqueo, la Operación Guardián, la Operación Río Grande y la Operación Salvaguardia, que en alguna medida inauguran la política de securitización de la frontera con México. Junto a estas acciones, el congreso aprueba en 1996 la Ley antiterrorismo a la par que gestiona un presupuesto adicional de 3,000 millones de dólares suplementarios para la contratación de más agentes migratorios. Estas iniciativas se verán reafirmadas con los atentados de 2001, a partir de los cuales las leyes sobre seguridad interna y la lucha contra el terrorismo serán los marcos de referencia en la política de gestión de los flujos migratorios en las fronteras de este país. De hecho, debemos recordar que en 2003 el presupuesto para el reforzamiento de la frontera con México se eleva por encima de los 11.000 millones de dólares.

4.5. Descripción de los aspectos y situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren los inmigrantes

El principal costo humano de la interacción fronteriza entre México y Estados Unidos, como entre nuestro país y Centroamérica, infelizmente se mide por las vidas truncadas. Entre 1985 y el año 2000 diversos registros dan cuenta de la muerte de 4,200 migrantes en la frontera; mientras que otras investigaciones concluyen que entre 1995 y 2004 los decesos llegaron a 2,798 (Brian, Laczko, 2014). Para los años recientes, investigadores de El Colegio de la Frontera Norte estiman que los

fallecimientos entre 1993 y 2013 suman la escalofriante cantidad de 9,000 migrantes muertos en su intento por llegar a Estados Unidos⁵⁴.

Una segunda vertiente se relaciona con la ingente cantidad de mexicanos deportados o repatriados desde Estados Unidos, que por su larga estancia en aquel país buscarán permanecer en la frontera para buscar nuevamente regresar con sus familiares en aquel país. Esta población sufre diferentes situaciones de vulnerabilidad: por un lado fueron deportadas en su mayoría por delitos no graves que sólo ameritaban multas (misdemeanors) por lo cual, la conducción sin licencia fue sancionada con una deportación. Este proceso de expulsión además es mediado por presión o engaños de parte de las autoridades migratorias a fin de que estos mexicanos firmen el denominado Stipulated Removal Order (SRO), a partir del cual los migrante renuncian a todo derecho a pelear por su estancia, a acudir un juez para exponer su situación o para apelar su eventual sentencia de deportación⁵⁵.

Por otra parte, los retornados en las fronteras del norte sufren dos tipos de vulnerabilidad: por un lado, la debilidad de las políticas públicas para acceder a los servicios civiles como la obtención de los documentos de identidad que a su vez les posibiliten el acceso a la salud, educación e integración laboral, entre otros. Además, su propia situación irregular en su propio país los hacen víctimas propicias de las policías locales, de los funcionarios públicos, quienes los extorsionan, realizan constantes redadas para “limpiar de migrantes” las zonas fronterizas (caso de El Bordo en Tijuana)⁵⁶.

Estas personas deportadas son víctimas del crimen organizado en diferentes vertientes como la trata, el tráfico, el reclutamiento de parte del crimen organizado, amén del ambiente generado hacia estas personas por la propia población local al considerarlos un riesgo para su seguridad. Esta estigmatización social propicia que en buena medida las acciones de represión operadas por las policías locales sean legitimadas por la propia comunidad en las zonas fronterizas.

⁵⁴ <http://www.informador.com.mx/mexico/2014/536778/6/mexicanos-mayoria-de-migrantes-muertos-en-frontera-con-eu.htm>

⁵⁵ Rafael Alarcón, William Becerra “¿Criminales o víctimas? La deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos a Tijuana, Baja California”, Norteamérica, Año 7, número 1, enero-junio de 2012.

⁵⁶ Perla Del Ángel, Esmeralda Flores, Lizeth Martínez, José Moreno Mena, Blanca Navarrete y Esmeralda Siu, Segundo Informe Violaciones a derechos humanos de personas migrantes mexicanas detenidas en los Estados Unidos 2011 – 2012, Programa de Defensa e Incidencia Binacional, Casa YMCA de Menores Migrantes, Coalición Pro Defensa del Migrante AC. Mayo de 2013

La deportación por sí misma tiene otras consecuencias vinculadas a la integridad de las familias. Informes de El Colegio de la Frontera Norte indican que si en 2007 sólo el 20% de los deportados habían sido expulsados sin sus familiares, en 2012 esta cifra se elevó al 77%⁵⁷, lo que denota dos situaciones importantes: que el tiempo que estas personas residieron sin documentos en Estados Unidos es muy larga (por arriba de los 6-8 años) por lo cual ya habían establecidos redes familiares en el país de acogida, lo que en sí mismo supone a la deportación como un doble castigo hacia su persona y hacia sus dependientes.

Por lo que se refiere a las poblaciones inmigradas de origen mexicano ya asentadas en la Unión Americana, uno de sus principales desventajas radica en su situación legal. De los 5.4 millones de mexicanos que tienen la posibilidad de iniciar gestiones para la adquisición de la ciudadanía de Estados Unidos⁵⁸, casi dos tercios no lo han realizado, lo que los coloca en una posición de gran desventaja en la defensa de sus titularidades (derecho al voto, pensiones, protección laboral, médica y otros).

A esta población elegible de regularización, se deben integrar los 5.9 millones de mexicanos indocumentados, de los más de 11 millones de personas en situación irregular. Esta cifra global (aproximadamente 9.5 millones) describe una situación de severas desventajas sociales como en la educación, donde es una de las poblaciones latinas con mayores atrasos; en los ingresos, donde es de las que tienen menores salarios, por lo cual es posiblemente la población latina con mayores niveles de pobreza⁵⁹.

Este último caso (los hijos de deportados) es especialmente complejo. Los así llamados dreamers, se encuentran con situaciones de discriminación por su falta de habilidad en el idioma castellano por un lado; y en el caso de los jóvenes, sus dificultades para que la legislación mexicana les acredite sus estudios en la Unión Americana, les coloca en situaciones de explotación frente a empresas sin escrúpulos que los emplean en labores dadas sus habilidades en el idioma y el conocimiento

⁵⁷ Laura Velasco y Marie Laure Coubès, Reporte sobre dimensión, caracterización y áreas de atención a mexicanos deportados desde Estados Unidos, El Colegio de la Frontera Norte (Colef), Diciembre de 2013.

⁵⁸ By Ana Gonzalez-Barrera, Mark Hugo Lopez, Jeffrey s. Passel and Paul Taylor, The Path Not Taken, Two-thirds of Legal Mexican Immigrants are not U.S. Citizens, FEBRUARY 4, 2013, En <http://www.pewhispanic.org/2013/02/04/the-path-not-taken/>

⁵⁹ Ana Gonzalez-Barrera, Mark Hugo Lopez, Statistical Profile A Demographic Portrait of Mexican-Origin Hispanics in the United States, Pew Hispanic Center, Wednesday, May 1, 2013.

de la cultura de Estados Unidos.

No podemos dejar de mencionar, así sea brevemente, el caso de la frontera sur del país, en donde la extorsión, el tráfico, la trata, el secuestro y las violaciones, constituyen un catálogo de delitos contra migrantes, que ha sido suficientemente documentado como para dimensionar el tamaño de la tragedia humanitaria de los migrantes centroamericanos. Uno de los informes más relevantes sobre la vulnerabilidad a estas poblaciones es el emitido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), cuya conclusión afirma que en el periodo de septiembre de 2008 a febrero de 2009, se documentaron 9,758 casos de secuestros de migrantes, en donde más del 55% de estos delitos fueron cometidos en el sur del país, exactamente en los territorios en los cuales las instancias oficiales como el Instituto Nacional de Migración (Inami) registran la mayoría de los aseguramientos, lo que no deja de tener cierta lógica en relación al vínculo entre crimen organizado, corrupción de agentes estatales y el patrón de agresiones a estas personas en movimiento⁶⁰.

4.6. Recomendaciones

En relación a la población deportada, no hay duda que la primera recomendación corresponde a la actualización de los protocolos de atención para repatriados y deportados. Las figuras de reintegración o integración en los espacios educativos es muy deficiente en las normas locales en la frontera norte de México.

En segundo lugar, es más que urgente la actualización del sistema informativo binacional de México y Estados Unidos relacionado con las deportaciones y repatriaciones. Tras la expulsión de parte de Estados Unidos, queda un vacío informativo que la política pública local no puede solventar. Por ejemplo, sobre las edades, los estudios o certificaciones que el deportado ha tenido en la Unión Americana, cuya información permitiría focalizar áreas potenciales para la integración sin pérdida de tiempo, abreviando el tiempo de indocumentalidad en su propio país.

En tercer lugar, es deseable que se diseñen los observatorios sobre derechos humanos en la frontera norte que tengan un fuerte vínculo con los organismos de seguridad y con las administraciones locales. La vigilancia y certificación de buenas prácticas en la atención de las y los deportados es estratégica para reducir las situaciones de corrupción imperantes en muchos servidores públicos.

⁶⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México Febrero 2011.

En cuarto lugar, es por demás urgente el diseño de una campaña informativa entre la comunidad fronteriza, sobre las problemáticas de los deportados y repatriados. Se ha construido durante lustros una imagen del migrante asociado al fracasado, al derrotado o al desecho de la sociedad de Estados Unidos y en ese sentido se han construido respuestas sociales como el desprecio o la legitimación de las acciones de represión en su contra. Como toda construcción social, la estigmatización del migrante se puede combatir con otra narrativa que rescate el potencial y el impacto social positivo de la migración en lo general y del deportado en lo particular.

En materia de diálogo migratorio entre México y Estados Unidos, quizá alguna propuesta básica debe ir en la dirección de restar protagonismo a la seguridad como criterio de orientación del mismo. Desde 2001, la Unión Americana ha impuesto este criterio al mundo y México ha tenido que sincronizarse a la dinámica impuesta por su vecino del norte (Plan frontera Sur). Las otras materias concurrentes como el desarrollo fronterizo, la infraestructura binacional; los intercambios educativos y las inversiones binacionales, deben ser asuntos propicios de conversación para que la seguridad no sea la protagonista.

Por otra parte, es urgente entablar un diálogo sobre las demandas emergentes de las poblaciones migrantes tanto en Estados Unidos como en México. La situación de los dreamers, pero también de las poblaciones retornadas con familiares en Estados Unidos debe obligar a definir un marco bilateral razonablemente armonizado para la protección de los derechos de estas poblaciones.

Un elemento necesario es que México debe promover con mayor énfasis la integración de la agenda migratoria en los debates de la Agenda Post 2015. La relación de los flujos migratorios con los procesos de desarrollo; las remesas; las perspectivas demográficas del mundo (especialmente el industrializado) y la aportación fiscal de los inmigrados al futuro fiscal de muchos países, debe ponerse a debate, lo mismo que ese pirateaje de recursos humanos altamente calificados como se llama eufemísticamente a la fuga de cerebros.

Quizá, como parte final de estas recomendaciones, debemos plantear la necesidad de construir una nueva narrativa sobre el migrante y lo migratorio. La mayor parte de los instrumentos internacionales sobre protección a migrantes sólo están firmados y ratificados por las naciones de origen, en tanto que las naciones receptoras no aceptan en su mayoría las obligaciones derivadas de la norma internacional. Esta situación en sí

misma define con claridad la forma de interpretar a estas poblaciones en la política interna, que es la que sigue dominando por encima de las normativas internacionales.

En este sentido, las naciones huéspedes han impuesto su discurso de la seguridad, lo que en sentido estricto ha terminado por encarecer el tráfico de la carne humana representada por el que migra. La puesta de bardas y la radicalización de los discursos políticos contra el que migra, es la fórmula más eficaz para que el traficante de personas cobre más a quienes desean buscar un futuro mejor en otros países.

Por ello, las naciones de origen (entre éstas México en su diálogo con Centroamérica) deben plantear otras formas de llamar a las cosas en materia migratoria. El intercambio, la armonización de las penas contra traficantes, la generación de un conocimiento regional y la formación de recursos humanos, amén de colocar a la Ayuda Oficial al Desarrollo y a la cooperación internacional como eje transversal, abonaría a ese discurso alternativo que tanta falta nos hace en la región para oponerlo al dialogo securitista que nos quiere imponer Estados Unidos.

4.7. Bibliografía

Adams, W. P. (1989). Los Estados Unidos de América (15ª ed.). México: S. XXI.

Arteaga Conde, C. (2015). Cuando el destino es Cancún (Quintana Roo, México). Breve historia de la migración de población guatemalteca. El Cotidiano, núm. 191, mayo-junio, 21-31 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México.

Brettell, C. B. (2014). Theorizing migration in anthropology, The cultural, social and phenomenological dimensions of movements. in C. B. Brettel y J. Hollifield, Migration theory, talking across disciplines, Ed. Routledge, NY, 3rded, p. 159.

Brian, T., y Lacsco, F. (eds.). (2014). Fatal Journeys Tracking Lives Lost during migration. Geneva, Switzaland: International Organization for Migration (IOM).

Brown, W. (2015). Estados amurallados, soberanía en declive (1ª ed. en español). Barcelona: Herder, p. 24.

Caicedo Riascos, M. (2010). Los inmigrantes latinoamericanos y caribeños en Estados Unidos. México: El Colegio de México, p. 36.

Délano, A. (2014). México y su diáspora en Estados Unidos, Las políticas de emigración desde 1848. México: El Colegio de México, p. 93.

Delgado Wise, R. y Knerr, B. (2005). Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional de México. Eds. Porrúa, Universidad de Zacatecas, p. 15

Durnad, J. y Mssey, D. (2003). Clandestinos. Migración Mexico-Estados Unidos en los albores del siglo XXI (1ª ed.). Ed. Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, p. 47.

Gellner, E. (1983). Naciones y nacionalismo. Madrid, España: Alianza, pp. 14-15.

Lacomba, J. (2008). Historia de las migraciones internacionales. Historia, geografía, análisis e interpretación. España: Catarata, p. 15.

Morales Gamboa, A. (2004). Dinámica actual y contextos de las migraciones en América Central. Migraciones y derechos humanos: Reunión de personas expertas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica 9-11 de agosto, p. 43.

Passel, J. S. and D'Vera, C. (2014). Unauthorized Immigrant Totals Rise in 7 States, Fall in 14: Decline in Those From Mexico Fuels Most State Decrease. Washington, D. C.: Pew Research Center's Hispanic Trends Project, November, 2014.

Villafuerte Solís, D. (2015). La migración guatemalteca en tiempos de crisis: escenarios frente a la reforma migratoria. En M. E. Anguiano Téllez y D. Villafuerte Solís, Cruces de fronteras, movilidad humana y políticas migratorias (p. 116). El Colegio de la Frontera Norte, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica (1ª. ed.).

4.8. Informes

Honduras: evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998 Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente, Naciones Unidas comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, 26 de enero de 1999.

Perfil actual de la persona migrante en El Salvador, Washington, Tecnológica de El Salvador, US Committee for Refugees and Immigrants DC, Diciembre 2013, Universidad.
<http://www.informador.com.mx/mexico/2014/536778/6/mexicanos-mayoria-de-migrantes-muertos-en-frontera-con-eu.htm>

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México Febrero 2011.

Pew Research Center estimates for 2009 and 2012 based on augmented American Community Survey data from Integrated Public Use Microdata Series (IPUMS)

“Las remesas familiares en 2008”, 27 de enero de 2009, y Anuario de Migración y Remesas México, 2013, BBVA Bancomer, 2013.

Ana Gonzalez-Barrera, Mark Hugo Lopez, Jeffrey s. Passel and Paul Taylor, The Path Not Taken, Two- thirds of Legal Mexican Immigrants are not U.S. Citizens, FEBRUARY 4, 2013, En <http://www.pewhispanic.org/2013/02/04/the-path-not-taken/>

Ana Gonzalez-Barrera, Mark Hugo Lopez, Statistical Profile A Demographic Portrait of Mexican-Origin Hispanics in the United States, Pew Hispanic Center, Wednesday, May 1, 2013.

Rafael Alarcón, William Becerra “¿Criminales o víctimas? La deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos a Tijuana, Baja California”, Norteamérica, Año 7, número 1, enero-junio de 2012.

Perla Del Ángel, Esmeralda Flores, Lizeth Martínez, José Moreno Mena, Blanca Navarrete y Esmeralda Siu, Segundo Informe Violaciones a derechos humanos de personas migrantes mexicanas detenidas en los Estados Unidos 2011 – 2012, Programa de Defensa e Incidencia Binacional, Casa YMCA de Menores Migrantes, Coalición Pro Defensa del Migrante AC. Mayo de 2013.

Laura Velasco y Marie Laure Coubès, Reporte sobre dimensión, caracterización y áreas de atención a mexicanos deportados desde Estados Unidos, El Colegio de la Frontera Norte (Colef), Diciembre de 2013.

5. LA FRONTERA ESTRATÉGICA Y EXTENDIDA, MÉXICO- CENTROAMÉRICA. SUS IMPACTOS: “SEGURIDAD NACIONAL VERSUS DERECHOS HUMANOS DE LA POBLACIÓN MIGRANTE”

Úrsula Roldán

5.1. Introducción

Este artículo forma parte de una investigación realizada para la Red Jesuita con Migrantes, con el objetivo de determinar los nuevos escenarios que afectan a las personas migrantes centroamericanas en su paso hacia los Estados Unidos de América, en la zona fronteriza México (Chiapas) y Guatemala, con la finalidad de definir futuras estrategias de defensa y acompañamiento a esta población. De tal manera que el artículo plasma fundamentalmente aquellas partes de la investigación, que se consideran pertinentes en torno a los argumentos, planes, políticas y prácticas que están reconfigurando el espacio fronterizo, con implicaciones en la afectación a los derechos humanos de la población migrante, sin por ello dejar de reconocer la enorme capacidad de la población migrante de sobrevivencia e implementación de estrategias para salvaguardar su vida e integridad, como un claro ejemplo de resiliencia ante los distintos vejámenes a que son expuestos por diversos actores. Al mismo tiempo, el artículo pretende aportar al Observatorio Iberoamericano de Migración y Desarrollo, elementos comparativos de las

fronteras en esta amplia región Iberoamericana. El artículo situará a la frontera sur como aquella de importancia geoestratégica, que hace de frontera extensiva en cuanto a los intereses norteamericanos de “seguridad nacional” y de espacios de interés para la inversión de proyectos transnacionales. Se analizará el impacto que implica lo que se denomina aquí, el corrimiento de la frontera sur, así como los planes que sobre la misma se están realizando y se proyectan a futuro. Se muestra como todo ello, recae sobre la violación de los derechos humanos fundamentales de la población migrante centroamericana en tránsito por esta frontera sur. Por lo que se muestra una compleja intersección entre migración, seguridad nacional y planes de inversión. Así como las implicaciones para el establecimiento de una militarización funcional, una política e institucionalidad migratoria disfuncional, ambigua y contradictoria.

5.2. México y Guatemala: breves antecedentes de la conformación de la Frontera Sur

La frontera México y Guatemala, como delimitación política administrativa, fue definida a partir del final de la época colonial, por los procesos de independencia y las disputas territoriales derivadas de los mismos, durante el período comprendido entre las últimas dos décadas del S. XVIII y mitad del S. XX, donde se fue configurando lo que hoy se conoce como los países de México, Guatemala y Belice. De tal manera que en 1786 estos territorios estaban integrados en el Virreinato de la Nueva España y la Capitanía General de Guatemala, que abarcaban desde el actual sur de los Estados Unidos de América, pasando por México, Belice y Guatemala, hasta los países centroamericanos. Con la independencia de estas colonias a inicios del S. XIX, la Capitanía General de Guatemala que comprendía los ayuntamientos de Chiapas y Tuxtla, y los hoy países centroamericanos con excepción de El Salvador (1821), se conforman los territorios de Chiapas y Soconusco como parte de México y las Provincias Unidas de Centroamérica. En el transcurso de las siguientes seis décadas, se mantuvieron mutuos reclamos entre Guatemala y México, de los territorios de Chiapas y Soconusco, Petén y Belice, respectivamente, hasta llegar a un acuerdo a través del Tratado de Límites de 1882, que incluía una comisión para el trazo y cartografía de los mismos realizada entre 1897 y 1899. Guatemala pierde lo que hoy se conoce como el Estado de Chiapas, el cual incluye como una de sus

regiones a la del Soconusco. En dicho proceso Belice, durante esa época como colonia inglesa, asume sus propios acuerdos de delimitación con México, quedando definidos sus límites en el tratado de 1893 y ratificados en 1897. Belice obtiene su independencia de Inglaterra hasta septiembre de 1981, sin embargo entre Belice y Guatemala, persiste hasta la actualidad la disputa limítrofe. Por lo que la frontera político administrativa entre Guatemala y México, quedó conformada por 962 km; incluyendo del lado mexicano los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche y por parte de Guatemala los departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz y Peten (Tamayo, 2014).

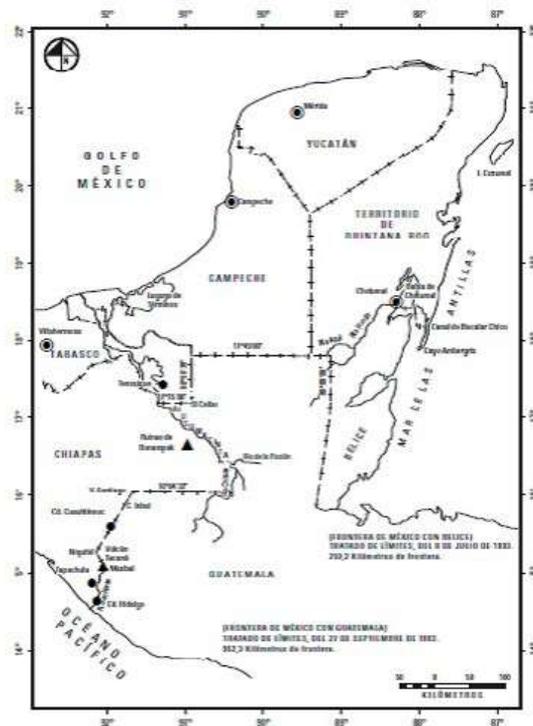


Figura 2. La frontera sur.
Fuente: modificado de García y Falcón 1972, 10; Anderson 2003, 545.
Nota: elaborado por María Lourdes Godínez C.

Figura 22. La frontera sur mejicana. Fuente: Tamayo L.M. (2014).

5.3. De la frontera de intercambio y refugio a la frontera impuesta extensiva y estratégica

Más allá de esta frontera física, de características sociales y naturales, delimitada política y administrativamente, este espacio que hoy analizamos como “frontera sur de México con Guatemala, extendida a los otros dos países centroamericanos del triángulo norte” se encuentra paradójicamente definida por sus relaciones históricas, en los ámbitos socio-económicos y culturales transfronterizos, que permanecen en la actualidad y el rol que hoy le destina el capital y el poder de la hegemonía de Estados Unidos de América a estos territorios y sus poblaciones; en el sentido de cómo este espacio se ha ido produciendo durante los últimos 40 años, dada su ubicación geopolítica (Geo historia de David Harvey); citados en (Arriaga-Rodríguez, 2012, p.86-87). Así en lo histórico se ha ido construyendo socialmente, con intersecciones e intercambios permanentes, que tienen un origen multicultural común, a través de las relaciones entre comunidades provenientes de diferentes pueblos indígenas, que en la época pre hispánica, conformaron el territorio nombrado y estudiado como unidad cultural por Alfred Kroeber y Paul Krifchoff como Mesoamérica. Pero en esta frontera, a mediados del S. XIX también se desarrolló una dinámica social como zona de “conflicto y refugio”, marcada por las guerras internas de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, desencadenadas por la imposición de modelos socioeconómicos de explotación y el control dictatorial oligárquico y militar, de sus sistemas políticos, con implicaciones también de la llamada guerra fría, entre las grandes potencias de Estados Unidos y Rusia, que desde entonces, vieron en estos países, puntos estratégicos para impulsar parte de sus luchas geopolíticas, Este y Oeste. Especialmente los Estados Unidos de América, quién no solo realizaba planes y operativos en apoyo a los gobiernos dictatoriales, a su vez que combatía gobiernos que consideraba operaban para el régimen contrario, como lo ocurrido en 1954 contra el gobierno de Jacobo Arbenz Guzmán en Guatemala, con el apoyo a las fuerzas contra insurgentes en este país y en El Salvador. Así mismo contra el gobierno sandinista en Nicaragua, una guerra contra revolucionaria que duró 10 años (1979-1989). Estas guerras arrastraron de forma colateral a Honduras, pues fue en este país donde se ubicaron las bases militares norteamericanas que colaboraban en la guerra contra insurgente, particularmente contra el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua.

Estas causas, provocaron que se recrudecieran las guerras internas en estos países, a finales de la década de 1970 e inicios de la de 1980, lo que generó el desplazamiento de población centroamericana hacia México, entre 380 y 500 mil salvadoreños, hondureños y guatemaltecos. Para el caso de Guatemala se establecieron 77 campamentos de refugiados, en la selva chapaneca y el Estado de Tabasco (Godínez, 2005, p.8); así como las incursiones del ejército de Guatemala en tierras mexicanas en busca de guerrilleros (Kauffer, 1997), lo que implicó la movilización de las Fuerzas Armadas de México, pero en defensa de su soberanía y de la población guatemalteca para su resguardo. Esto obligó al gobierno mexicano a adecuar su régimen jurídico para aceptar la condición de refugiado, así como tomar medidas institucionales, como fue la creación de la Comisión Nacional de Ayuda a Refugiados -COMAR- (1980) para que junto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-pudieran brindar protección a dicha población y años más tarde a desarrollar programas de naturalización, para adoptar la nacionalidad mexicana. Al mismo tiempo, en comunidades del sur-este de México, se desarrollaron relaciones de solidaridad con esta población y diversas respuestas institucionales que se volcaron hacia los campamentos y el apoyo años más tarde, a los procesos de pacificación de Centroamérica.

Otra dinámica muy importante en las postrimerías del siglo pasado y lo que va del presente S. XXI, es la migración transfronteriza a través de la migración temporal agrícola de guatemaltecos a la región del Soconusco⁶¹ y de relaciones de intercambio a través del comercio y búsqueda de opciones de salud, por parte de Guatemala. De igual forma, han sido desarrolladas otras dinámicas de trabajo temporal, como el trabajo doméstico de mujeres⁶² y de servicios, especialmente hacia el Golfo de México, que presenta una dinámica de mayor desarrollo turístico. En este espacio fronterizo las poblaciones tanto de México como de Guatemala, tienen en común la situación de abandono del Estado de sus respectivos países, casi sin interrupción desde su fundación, colocándoles

⁶¹ Actualmente el Soconusco "es una de las nueve regiones establecidas por el gobierno del Estado de Chiapas, consta de dieciséis municipios, de los cuales siete poseen costas en el Pacífico y siete son limítrofes con Guatemala. No obstante, la zona limítrofe incluye también municipios de las regiones Sierra, Fronteriza y Selva". Castillo M.A. en *Migraciones Frontera y Sociedad*, Carrillo A.L. 2001

⁶² Mayores referencias a esta realidad, consultar las investigaciones de Rojas Martha, Fernández C, Ángeles C. (2008), *trabajo y migración femenina en la Frontera Sur de México*. Y Rojas Martha, *Mujeres en la Frontera sur de México*, Amerique Latine, Histoire & Memoire, 2007.

como las más pobres y con altos índices de marginalidad.

En la actualidad, producto de esta hegemonía del capital focalizada en la primera potencia mundial de los Estados Unidos de América, aún tiene vigencia la definición de “frontera extendida” acuñada en 1907 por Lord Curzons, en su trabajo más conocido “Frontiers”, (citado en (Arriaga-Rodríguez, 2012), donde la define como “aquel espacio comprendido por diversos modelos de control extraterritorial, en los que aparecen las zonas de seguridad, las zonas de influencia, los Estados tapón, el protectorado y las zonas de interés”. Aunque su razonamiento está en función de los imperios coloniales, sirve como referente para lo que se describe en el presente artículo, sobre esa frontera extendida y estratégica, que desde los Estados Unidos de América se traslada hacia los países centroamericanos, como una gran “zona de influencia” donde se van delimitando, por razones de seguridad nacional, “los “Estados tapón” en torno a las migraciones, y las “zonas de interés” destinadas a la inversión. Sin embargo, la frontera como construcción social, de espacios percibidos, concebidos y vividos (Henry Lefevre), también brinda otra mirada a través de la lucha de los pueblos indígenas por la defensa de sus territorios, así como las prácticas de intercambio y solidaridad de sus poblaciones en la memoria reciente y de algunas prácticas de hospitalidad con personas migrantes que también son visibles en la actualidad, que es una realidad que traspasa este enfoque de frontera, estratégica y extensiva y más bien regresa al concepto de “frontera-frente”, que según, De Vos, citado por (Equipo Frontera Sur 2014), existe una “vocación centroamericana de Chiapas” que significa la hermandad con Guatemala, por su modo de hablar, su estilo de vida, religiosidad y sistemas de producción.

5.4. Los nuevos tratados y la militarización en la Frontera Sur

Paralelo con la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio, México y Norte América –TLCAN- en 1994, que provocó nuevamente el interés de los EEUU por esta frontera sur y obligó a crear el Instituto Nacional de México –INM- tres meses antes de la entrada en vigor de este tratado, el levantamiento zapatista en Chiapas en ese mismo año, colocó nuevamente en la mira a la región. Similar a lo sucedido con las guerras generadas en Centroamérica, causas internas y externas confluyeron para un nuevo escenario de enfrentamiento. Esta vez los pueblos indígenas de Chiapas reclaman el abandono histórico de sus comunidades y la exclusión de su participación política en el desarrollo del

Estado mexicano, mientras se imponía un modelo de modernización con la alianza con Estados Unidos y Canadá. Situación que provocó desde entonces, un cambio en la doctrina y acción militar, lo que significó el apoyo formativo y financiero de Estados Unidos, para convertir los Escuadrones Aéreos de Operaciones Especiales, en Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales; a la par del reforzamiento de la presencia militar mediante la creación de zonas militares en puntos estratégicos para las acciones coercitivas y de control social del conflicto (de 32 zonas militares se pasó a 44) en los principales Estados y ciudades sureñas de México, que según la fuente citada (Godínez, 2005), llegaron a controlar 39 posiciones estratégicas en toda la región. Así también se crearon 11 agrupamientos de la Fuerza de Tarea Arcoiris, que junto a otras acciones, representaron en el período de un año (1995), poco más del 20% de las Fuerzas Armadas Mexicanas. Se señala que entre 1995 y 2006 se incrementó el número de efectivos militares en un 50.5% al pasar de 189 mil a 283 mil, (Orihuela, 2014).

Al mismo tiempo se crearon las llamadas Bases de Operaciones Mixtas, que bajo el diseño de un control para militar, integró a fuerzas armadas federales y estatales, militares y policiales. Todo ello con la finalidad de aislar la zona sur, del resto del territorio nacional. Estas acciones evidencian un nuevo proceso de militarización en la frontera sur, que se siguió reforzando en los años siguientes con la finalidad de atajar el flujo de drogas hacia su territorio. (Godínez, 2005, p.10). Y en la actualidad ya son visibles los hechos que dan cuenta del vínculo entre militarización y control migratorio:

- En septiembre de 2014 asume el cargo de comandante de la VII Región Militar (Chiapas y Tabasco en México) el general Jiménez Mendoza, quien viene de trabajar durante tres años como responsable del área de Manejo de Conflictos en la Secretaría de la Defensa Nacional, y anteriormente se desempeñó en la lucha contra los zapatistas en Guadalupe Tepeyac. Lo más interesante es que al asumir el cargo anunció que la problemática migratoria era una de las tareas a las que haría frente con los dos mil efectivos militares a su mando⁶³, algo que la Ley de Migración no contempla.

- En ese mismo mes de septiembre inicia sus operaciones en la frontera sur –por ahora limitada al área de Tapachula- un nuevo cuerpo de seguridad: la Gendarmería⁶⁴.

⁶³ <http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n3541947.htm>

⁶⁴ <http://noticieros.televisa.com/mexico-estados/1409/blindan-frontera-sur-200->

- En enero de 2015, el gobernador de Chiapas anunció un nuevo Colegio Militar en Tuxtla Gutiérrez y una nueva base militar en Chicomuselo, municipio vecino de Frontera Comalapa, donde se quiere establecer una mina en contra de la voluntad de la población.

- Y existen testimonios⁶⁵, en Puerto Madero donde se observan “helicópteros de los chiquitos” que son de los “barcos atuneros”, mientras que la Marina tiene “helicópteros grandes”. En Puerto Madero si una lancha quiere salir con mucha gente, desde el puesto de la Marina de la península que está enfrente, sale una lancha rápida para impedirselo. Lo mismo dicen que ocurre en Puerto Arista; control marítimo que también se realiza desde tierra.

Como se leerá párrafos abajo, esta militarización se va mezclando con nuevos planes para la frontera sur, con objetivos que buscan detener la migración centroamericana a su vez que se resguarda los nuevos proyectos de inversión.

5.5. ¿Qué planes para la Frontera Sur?

No cabe duda que a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001 se marca desde los Estados Unidos de América una nueva política de “seguridad nacional”, con impactos de envergadura mundial – doctrina preventiva y de combate al terrorismo-, por lo que era impensable que no se involucrara a la región de Centroamérica y México, desde un punto de vista estratégico, al servir de puente natural para los flujos provenientes del sur del continente americano en cuanto a migración humana y redes del narcotráfico, que son catalogados como una amenaza a la seguridad interna, donde el narcotráfico es considerado como terrorismo, (Rodríguez A. en Insyde 2008). Por lo que este hecho ha tenido repercusiones para el tema objeto del presente artículo, en cuanto a una política inmigratoria más restrictiva, con mayores acuerdos de los ya obtenidos con México en 1994, relacionados con la protección de la frontera norte, ampliados posteriormente hacia la frontera sur; confirmándose según un estudio reciente Casillas, R (2015), que la política de seguridad de México, con diversas políticas y acciones, quedó subsumida por la política de seguridad de los EE.UU.

elementos-gendarmeria/

<http://noticieros.televisa.com/mexico-estados/1409/gendarmeria-combate-trafico-personas-tapachula/>

⁶⁵ Testimonios en trabajo de campo del Cónsul de El Salvador en Tapachula, Chiapas y de pescador, agosto del 2015.

De esta manera, se puso en marcha en el 2002, el Acuerdo para Fronteras Inteligentes, en la frontera norte. Le siguieron en 2005 el proyecto Alianza para la Prosperidad y Seguridad de la Frontera Norte; a su vez que se implementó el Programa bilateral México Estados Unidos, para la persecución de traficantes de Migrantes (OASIS 2005) y existió un nivel de prioridad, en el combate a la migración indocumentada con “The National Security Strategy of de USA 2006”, Casillas, R (2015). En junio de 2008 la crisis económica de Estados Unidos y Europa, que entre otras cosas provocó, la reorientación de flujos migratorios extra continentales y el incremento del flujo centroamericano a Estados Unidos, coincidió con la llegada al gobierno mexicano del Partido de Avanzada Nacional –PAN- (2006-2012), con Felipe Calderón como presidente; quien no solo retoma los acuerdos establecidos con Estados Unidos en 1994 sobre política migratoria, sino que asume una política de seguridad regional y de lucha contra los cárteles de la droga, Casillas R. (2015, p.7).

De esta cuenta se propuso el Plan Mérida, un tratado de seguridad internacional, entre Estados Unidos, México y Centroamérica para el combate al narcotráfico y el crimen organizado, que incluyó asistencia técnica y financiera, para tres años (2009-2011), este plan implicó una contribución para asistencia de 1,600 millones de dólares; pero que según la fuente citada, Casillas R. (2015), en estos años el gobierno de Estados Unidos erogó la suma de más de 294 millones de dólares para el gobierno mexicano, donde el 98% fue entregado a las Fuerzas de Seguridad y el 2% al INM, para fines de equipamiento y capacitación de toma biométrica en lugares estratégicos de ingreso para la migración tanto documentada como indocumentada que pudieran llegar frontera con Estados Unidos.

En 2014 producto de la explosión de la crisis humanitaria de niñez migrante atrapada en la frontera México-Estados Unidos, los dispositivos de seguridad no se hicieron esperar, por lo que se pone en marcha el Plan Integral de la Frontera Sur de México –PIFS-, lanzado el 25 de agosto de 2014, cuyo objetivo principal es “evitar que los migrantes pongan en riesgo sus vidas”, entre otras acciones, evitando la subida al tren llamado “la bestia”, que implicaba no sólo mayor control de esta ruta, sino de “modernizar el ferrocarril”, objetivos, que como se argumentará no están separados, sino forman parte de un mismo plan para cumplir diversos fines. Por lo que este programa implicó aumentar el control y la velocidad del tren, para desmotivar a la población migrante a utilizarlo. Otros objetivos incluían el supuesto de mejorar la protección de los derechos humanos de esta población y combatir y erradicar a los grupos

criminales.

Sin embargo, organizaciones de derechos humanos de México han denunciado que este programa ha sido un fracaso y que, más bien, ha provocado el aumento de las deportaciones y de amenazas a la población migrante, que se ha visto obligada a utilizar nuevas rutas, en su mayoría controladas por organizaciones criminales. Así como se confirma un mayor endurecimiento de la política migratoria en materia de detención, Barja J. (2015, p.52-54). Según una entrevista realizada con el representante de Washington Office on Latin America –WOLA⁶⁶, lo que ha cambiado con el PIFS es el enfoque, donde el tren es el cambio más notorio; le sigue el reforzamiento de retenes y el aumento de agentes (entre 600 y 1.000), así como se ve más equipamiento de biométricos. Al mismo tiempo se plantea continuar impulsando la regularización de guatemaltecos, aumentar las tarjetas de visitante regional, aunque se sabe que el 50% no regresa, pero si se logra asegurar la mano de obra barata para desarrollar los Estados del Sur de México.

“El plan no da más “seguridad” a las personas. Solo han aumentado los retenes, las redadas, los vehículos, los operativos para impedir subirse al tren, las vejaciones y los abusos, más la creación de Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo (CAITF) que nos detienen a todos cuantos pasamos por allí. Hay uno en la costa, cerca de Villa Comaltitlán; otro entre Comitán y la Trinitaria y otro entre Palenque y Playas de Catazajá. No están en la frontera, sino en nuestro propio territorio; ya no podemos circular libremente por

nuestro país.” Felipe Arizmendi Esquivel, Obispo de San Cristóbal de las Casas.

De acuerdo con el señor Mayans Canabal⁶⁷ quien ha fungido como director del PIFS, lo define como un mismo plan con diversos fines, donde se establece que la frontera sur representa un problema de seguridad nacional, advirtiendo que si no se atiende, el país puede dividirse en dos; así como que su reordenamiento llevará 3 sexenios. Sus razones son que es una frontera desprotegida y ahora se trabaja intensamente para modernizarla, darle seguridad y desarrollo social y económico; pero también porque es vecino de la región más violenta del mundo que no está en guerra: Guatemala, El Salvador y Honduras, por ello los flujos migratorios que hoy se viven, se deben a estas situaciones de rezago,

⁶⁶ Trabajo de campo Tapachula, agosto 2015.

⁶⁷ Entrevista de prensa:
<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/08/11/reordenar-frontera-sur-tardara-3-sexenios>

pobreza y violencia. Confirmó la inversión en el ferrocarril del sureste para su modernización (6.500 millones de pesos) y desmintió que esto fuera para evitar que los migrantes se suban, aseverando que es una necesidad del sur-este para tener infraestructura física moderna. Así mismo mencionó los diversos proyectos pensados para la región tales como el Transistmico⁶⁸ además de otros, que en total hacen 187 proyectos con una inversión de 83 mil 824 millones de pesos para los 4 Estados del sur mexicano. Mencionó los Centros Integrales de Control Tránsito Fronterizo –CAITF- (Huixtla, Playas de Catazajá y Trinitaria cerca de Comitán), asentados en polígonos estratégicos en las rutas del comercio y migratoria, donde trabajan 7 dependencias federales. A propósito de ello, se recoge la siguiente entrevista sobre dichos centros, que da cuenta del impacto de estos controles cada vez más al sur:

⁶⁸ El Transistmico es un proyecto de red ferroviaria, infraestructura carretera, puertos y clúster industriales y energéticos, que pretende la unificación de la ruta transatlántica comercial, que conecte los puertos Salina Cruz, Oaxaca con Coatzacoalcos Veracruz, como un proyecto que compita con el monopolio del Canal de Panamá y los nuevos proyectos anunciados para Nicaragua –Canal Interoceánico- y Guatemala -Corredor seco interoceánico-, que pretenden un mejor aprovechamiento de su posicionamiento geoestratégico, la inversión de capitales orientales y una disminución de costos para la transportación de mercancías de China a Estados Unidos y Canadá y el propio comercio intrarregional. http://www.milenio.com/negocios/Viable-revivar-plan-Corredor-Transistmico_0_129587282.html. Según otra fuente periodística el proyecto arrancará en el 2016 con una inversión inicial de 4 mil 343 millones de pesos http://www.milenio.com/negocios/pryecto_Transistmico-construccion_Transistmico_0_543545650.html

OBIMID: Los movimientos migratorios en las fronteras iberoamericanas



Figura 23. Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM). Fuente: Portal Oficial de Proyecto Integración y desarrollo de Mesoamérica. Recuperado el 26 de septiembre del 2015 <http://www.proyectomesoamerica.org>.

Mayans Canabal confirma que todo ello tiene un costo de 400 millones de pesos mexicanos, con alta tecnología y edificios modernos. Se construirán 5 centros con la idea de contar con un cinturón en donde las mercancías y las personas pasen por allí, porque habrá control con brigadas móviles en toda la línea fronteriza. Con esta información se confirma la forma en que se visualiza este espacio fronterizo, desde su concepción como espacio estratégico de “seguridad nacional”, funcional para las inversiones, donde se permite el libre flujo de tránsito de mercancías, mientras se controla y restringe el tránsito de personas ya que en estas mismas rutas, también confluyen corredores de droga, contrabando y crimen organizado.



Figura 24. Proyecto Transistmo. Fuente: [www. Veracruzanos.info](http://www.Veracruzanos.info) Proyecto transistmo, 12 febrero del 2015.

Durante la llamada “crisis de los menores migrantes” en junio y julio de 2014, la presencia militar era evidente no solo en la frontera norte, donde sorprendentemente se designaron bases militares para acoger a estos niños y niñas, sino también en la frontera sur de México, donde se hizo presente el Jefe del Comando Sur, general John Kelly⁶⁹. No solo extrañó ver a un general de su rango atendiendo un asunto de migración de niños y niñas, sino que la frontera sur de México no está dentro del área geográfica de su mandato, y correspondería en todo caso al Comando Norte. Al Comando Sur sí le corresponde Centroamérica, y por eso sus visitas y giras reuniéndose con los presidentes de esos países, fueron muy públicas.

Como ya fue referido en párrafos anteriores, el PIFS que se implementó en agosto de 2014 ya había sido anunciado un año antes. Pero entonces se dijo que estaría “bajo el mando de la marina”⁷⁰. Con la designación de un civil, Humberto Mayans Canabal, al frente del mismo,

⁶⁹ <http://www.proceso.com.mx/?p=376455>

⁷⁰ <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/06/03/la-marina-se-encargara-de-la-seguridad-en-la-frontera-sur-osorio-chong>

se intentó evitar el señalamiento de “militarizar” un asunto humanitario y civil, pero en la práctica Mayans Canabal nunca controló la agenda de seguridad⁷¹. Y según información publicada en medios periodísticos, se confirma que la Coordinación de Frontera Sur se termina, porque ya no existe presupuesto para el 2016, además del cese en funciones de su actual director. Por otra parte, de acuerdo con el mismo Mayans Canabal, se fusionan la Unidad de Política Migratoria, la Coordinación de Atención Integral a la Migración en la Frontera Sur y el Instituto Nacional de Migración.

Otras de las medidas aplicadas bajo este plan, fue la implementación de tarjetas de visitantes regionales dirigida únicamente a guatemaltecos y beliceños, con permiso de tránsito por el territorio de Chiapas, Quintana Roo y Tabasco, durante 72 horas, lo que no resolvería el flujo migratorio de hondureños y salvadoreños. Así también el ordenamiento migratorio, asegurando la adecuada operación de los 12 cruces fronterizos oficiales y el reforzamiento de los puntos aduanales, con la presencia de la Policía Federal y elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional. La creación de una plataforma tecnológica que permita registrar en el momento, la información biométrica de los migrantes. Adicionalmente, medidas de atención médica en los albergues y atención especial de niñez migrante; y el Programa Temporal de Regularización Migratoria (12 de enero del 2015), dirigido a las personas que desean residir temporalmente en México, cuya cuota ronda en los 9.000 pesos, lo que impide que el migrante centroamericano en tránsito llene el perfil para el que fue diseñado, es decir una migración más selectiva, Informe de Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes – REDODEM- (REDODEM 2014).

Paralelamente se desarrollaron acciones en Guatemala, donde EEUU desplegó 200 marines, en lo que se llamó operación Martillo7212. Posteriormente se instalaron en Guatemala fuerzas de tarea en dos puntos considerados clave en la ruta migratoria: en Tecún Umán (Ocos, San Marcos) frontera marítima con México, en agosto de 2014; y la fuerza de tarea Chortí, en la frontera con Honduras, instalada el 23 de marzo de

2015. Para finales del 2015, dos nuevas Fuerzas de Tarea están anunciadas, la “Xinca” en Jutiapa, Frontera con El Salvador y la “Balam” en Petén, frontera con Belice. Estas acciones se implementan bajo el

⁷¹ <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/08/05/desaparecera-oficina-para-la-atencion-de-migrantes-282.html>

⁷² <http://www.proceso.com.mx/?p=320151>

concepto regional de fuerzas combinadas entre la Policía Nacional Civil, las Fuerzas Armadas y la asesoría de los Estados Unidos para tareas de control fronterizo. Según el Ministerio de Gobernación de Guatemala, suman ya once las fuerzas de tarea en todo el país, con la misión de inteligencia civil y militar para el control criminal, incorporando a ellas la participación del Ministerio Público y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Se realizó ya, la llegada de 250 marines a Honduras, para conformar la Fuerza de Tarea de Propósito Especial Aire-Tierra de Marines-Sur, que se instalará en la base aérea de Palmerola (Comayagua)⁷³.

Es en este contexto, a inicios del 2015 (abril), irrumpen en Honduras y Guatemala escándalos de corrupción al más alto nivel del Estado; para el caso de Guatemala con una sólida investigación de la Comisión Internacional contra la Impunidad –CICIG- encargada de investigar y dismantelar, los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad –CIACS-; en apoyo al Ministerio Público y Policía Nacional Civil. Develando el caso denominado “la línea” que significa la red de contrabando en aduanas, cuyas estructuras y funcionamiento se remontan desde 1970, como parte de las actividades de las Fuerzas Armadas, que iniciaron siendo contrainsurgentes y luego fueron mutando hacia negocios privados ilícitos. Esto ha significado la renuncia de la vicepresidenta Roxana Baldetti y el inicio de su enjuiciamiento penal; así como meses después la renuncia del presidente Otto Pérez y el dar paso ahora también, a su procesamiento judicial. Fueron vinculados a este caso, diversos personajes al interior de entidades del Estado, como fuera de él. Así como otros casos de corrupción han sido denunciados y se han iniciado también otras acusaciones y enjuiciamientos contra candidatos de partidos políticos. A la vez que se construyó la argumentación por parte de la CICIG, contra un sistema político electoral viciado y cooptado por el financiamiento privado y tráfico de influencias. De esta cuenta, el impacto de estas investigaciones realizadas por la CICIG y el Ministerio Público, en favor del fortalecimiento de la transparencia del Estado y sentar las bases para un sistema de justicia que frene la impunidad, es una experiencia que quiere ser transportada a Honduras; país donde también se están haciendo denuncias de corrupción, inicialmente contra el partido de gobierno (Partido Nacional) por el desfalco al Seguro Social para el

⁷³ <https://cmiguate.org/lectura-entre-lineas-de-la-declaracion-del-departamento-de-estado/>

financiamiento electoral de este partido, y seguidamente otros casos que implican a gobernantes anteriores y otras instituciones del Estado, que en la actualidad reúnen 12 delitos de corrupción, según el informe de una comisión interparlamentaria⁷⁴. Estos hechos han implicado la movilización masiva de la ciudadanía de ambos países, el respaldo mediático de los principales medios de comunicación, y la intervención de las Embajadas de Estados Unidos en su interés explícito de “governabilidad” del llamado Triángulo Norte; que significa control de narcotráfico, crimen organizado y migración. Pero con un menos evidente discurso, en su interés estratégico, de disputa económica en esta región, como se demuestra en los diversos proyectos en proceso de ejecución, energéticos y de infraestructura; lo que sintetiza entonces su propuesta actual para esta región del Plan para la Prosperidad del Triángulo Norte.

5.6. La Frontera Norte se corre al sur

No cabe duda entonces que esta región fronteriza, integrada y extendida, por el llamado Triángulo Norte y hacia adentro del territorio mexicano, (que tiene su propia complejidad como país) tiene un interés geoestratégico, no únicamente por el más importante flujo migratorio del mundo que aquí transita, que significa una alerta más, para los planes de securitización de las fronteras, sino por una peligrosa complejidad al vincular los planes ya mencionados y la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Por ello, resulta fundamental no dejar por fuera los planes de “desarrollo”, que están orientados para ampliar posibilidades de inversión en la región, en materia energética y de explotación de recursos naturales, así como para la construcción de amplia infraestructura que facilite el libre y rápido flujo de mercancías; objetivos que entran en disputa ahora entre China y Estados Unidos. Por lo que hoy más que nunca este espacio fronterizo adquiere una mayor relevancia para Estados Unidos, con los proyectos llamados de integración regional. Así, se refuerzan los Tratados de Libre Comercio entre México y los países de Centroamérica del Triángulo Norte y las propuestas inconclusas del ALCA, llamado después Proyecto Mesoamericano, con ahora los lineamientos del Plan para la Prosperidad para Centroamérica del Triángulo Norte, que han negociado los gobiernos de estos países, con la

⁷⁴ <http://laprensa.vo.llnwd.net/o37/downloads/borrador-de-informe-Final-CM.pdf>

asesoría del Banco Interamericano para el Desarrollo -BID- para la los planes continentales, en estrecha vinculación con el plan de la Frontera Sur, diseñado por México. (Villafuerte, 2004).

Por toda esta complejidad de la conformación histórica, socio-económica, cultural y geoestratégica de esta frontera extendida y según su diseño institucional y disputas sociales, a continuación se señalan algunos de los impactos que afectan de manera contundente los derechos humanos de la población migrante centroamericana en tránsito; pero sobre todo los nuevos escenarios que ya viven.

5.6.1. El aumento en las deportaciones

Como ya se explicó anteriormente, México ha desarrollado desde 1994, una política migratoria que responde mucho a sus acuerdos bilaterales con Estados Unidos y el rol geoestratégico que le asignan; que responde a muchos de los intereses de poder interno de las élites de poder en México. Así, pese a que su ley Migratoria fue actualizada en el 2011 y adecuada a normas internacionales en Derechos Humanos, sus prácticas y nuevas normativas están siendo adecuadas a este contexto. De esta manera, en mayo del 2005 se crea el Acuerdo de la Secretaría de Gobernación, a dónde pertenece el Instituto Nacional de México, para que este asuma el rol de "Seguridad nacional", (Casillas, 2015); que implican, los controles por tierra y mar, la provisión de nueva tecnología en puestos migratorios; hechos que están generando un incremento en las deportaciones. De esta manera las deportaciones mexicanas han aumentado y con ellas, las violaciones a los derechos fundamentales.

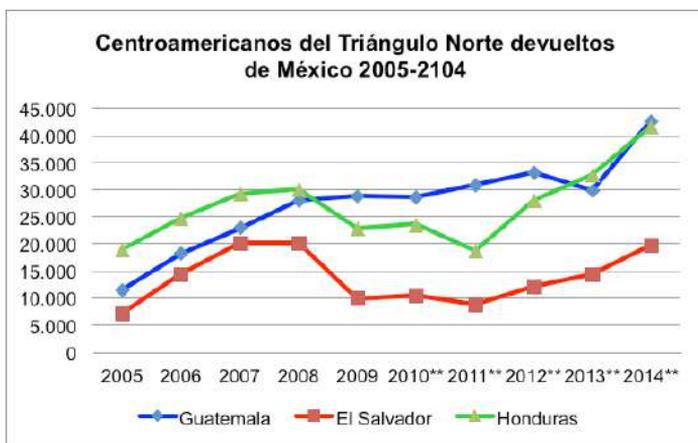


Figura 25. Fuente: Síntesis Centro de Estudios Migratorios, Unidad de Política Migratoria, SEGOB. **Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB con base en información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM.

Según entrevista realizada⁷⁵, sobre las deportaciones se constata que efectivamente existe un incremento y además sostiene que incluso se están deportando a adolescentes madres vía terrestre en horario nocturno, cuando tendría que ser vía aérea; mientras a la niñez y adolescencia, la están deportando vía terrestre a toda hora. Otra entrevista señala:

“A raíz de los incrementos de los operativos, y de lo que se llamó como la Crisis de la niñez migrante, se propuso temporalmente que Acayucan estuviera realizando conducciones directas. La temporalidad de ese procedimiento se ha extendido. Estamos recibiendo, aquí en Tapachula como en Acayucan, salvadoreños y salvadoreñas que son retornados, o que están en proceso de retorno que vienen desde el Norte; específicamente a Acayucan llegan connacionales desde Nuevo Laredo, Monterrey, Tamaulipas, Reynosa, Matamoros, y algunas ocasiones de Coahuila, y el resto de la población salvadoreña es trasladada a Tapachula”. Cónsul de El Salvador en Tapachula, Chiapas, agosto del 2015.

Este mismo funcionario entrevistado menciona como otros efectos el que a este consulado de Tapachula se le presionó para que, debido a la emergencia, ampliaran el número de personas para la acreditación para la deportación. Anteriormente se recibían los días lunes, miércoles y jueves

⁷⁵ Carol Girón, Directora del Proyecto de niñez, Pastoral de Movilidad Humana Guatemala, ciudad de Guatemala, agosto 2015.

100 personas diarias; los martes y viernes se podían atender hasta un máximo de 200 personas diarias porque se incluían menores. Ahora se dejó abierto el número de personas a recibir en el entendido que ya no solo es Tapachula sino también Acayucan quien también acredita.

Todo lo anterior brinda elementos para aseverar que los consulados de los países centroamericanos están siendo forzados a implementar una serie de mecanismos y recursos para agilizar las deportaciones que desde el centro de México hacia el sur hacen eco de las mayores detenciones. Como vemos en la gráfica anterior, las deportaciones tienen un primer incremento del 2005 al 2007, se estabilizan entre el 2007 y 2008 y decrecen en el 2009, en este año, no necesariamente por cambios en la política, sino debido a la disminución de la migración por la crisis económica internacional, que afectó en términos de empleo en los Estados Unidos. Y tiene un mayor incremento del 2013 al 2014, en lo que parece ser una tendencia que se mantendrá en el 2015. Así mismo, es notable el mayor impacto hacia población hondureña y guatemalteca. La población más afectada ha sido la niñez y adolescencia migrante, ya que se reportaron 21.547 niños, niñas y adolescentes migrantes detenidos en México de enero a noviembre del 2014, un 178% de aumento en el mismo periodo del 2013, 43% hondureños, 34% guatemaltecos y 22% salvadoreños. (REDODEM 2014). Otro hecho relevante es el aumento de los eventos de detención que se realizaron en todo México: en el 2013 86.298, en el 2014 127.149 que representa un incremento del 47%; mientras que solo en lo que va del año 2015 de enero-abril 62.274. En el caso del Estado de Chiapas en el 2014 estos eventos significaron 50.881 siendo la población más afectada la guatemalteca (21.813) seguida por la hondureña (16.040) y salvadoreña (9.531) (Barja, 2015).

5.6.2. Los impactos en la violación de derechos humanos

Existe un contexto de criminalidad en todo México que ha venido en aumento, donde la víctima más vulnerable ha sido la población migrante, por lo que mayores restricciones a la migración, generan al mismo tiempo condiciones para incrementar los atropellos contra su integridad física y psicológica. Esta situación ya era observada a inicios del 2000, así el informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos–CIDH– en el 2003 daba cuenta del incremento de delitos contra la población migrante (robos, extorsiones, secuestros, agresiones físicas y

psicológicas, abusos sexuales, asesinatos y desapariciones), que se evaluó había empeorado, “especialmente producto del aumento del accionar delictivo de las organizaciones transnacionales del crimen organizado en México y Centroamérica, siendo el crimen organizado uno de los principales responsables de la violencia y criminalidad que afecta a la población migrante, situación que anteriormente era atribuible a la delincuencia común y agentes estatales”. (CIDH 2013, p.50). Vuelve como preocupación para estos organismos internacionales y organizaciones de derechos humanos a partir del descubrimiento de las fosas en la frontera norte, San Fernando en agosto del 2010, donde se encontraron alrededor de 72 cuerpos de migrantes (Tamaulipas I) y 193 en abril del 2011 (Tamaulipas II), cuerpos que podrían provenir de centroamericanos, sin que este sea un fenómeno aislado y único, ya que las fosas han seguido apareciendo (REDODEM 2014). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos mencionó en su informe (2014, p.69), que la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México documentó en el

2009 a 9.758 migrantes secuestrados atribuidos estos a las organizaciones criminales (9.194 casos) pero también existen algunos adjudicados a autoridades estatales (35 casos), delincuentes y autoridades de las tres órdenes de gobierno (56 casos). Y en febrero del 2011 se informó de 214 secuestros colectivos que implicó a 11.333 víctimas (abril-septiembre 2010); así como existió un aumento de la participación de las autoridades gubernamentales en los mismos, un (8.9%). Lo que es reconocido por la CIDH puede significar un sub-registro, según denuncias recibidas por otras entidades de derechos humanos. Sigue señalando el informe que de acuerdo con testimonios de víctimas y testigos los Estados más afectados serían en orden de prioridad Veracruz, Tabasco, Tamaulipas, San Luis Potosí y Chiapas, siendo las nacionalidades más afectadas hondureños, guatemaltecos y salvadoreños.

Sin duda alguna esta situación continúa empeorando, especialmente en el 2014, señala la fuente que a continuación se cita, donde la política del Estado mexicano destaca un hito, ya que pasa de una política basada en la incertidumbre a una discursiva en la atención del fenómeno, (REDODEM 2014). Esta Red de Organizaciones registró en este período un total de 31.894 migrantes en tránsito de los cuales se reporta el 52% como víctimas del crimen organizado, el 26% por autoridades estatales y municipales y un 20% por particulares; siendo el robo la mayor causal, seguido por la extorsión y las lesiones. Según dicha fuente, Chiapas pasa

a ser el primer estado donde las personas migrantes son víctimas de esta criminalidad, seguido por Veracruz, Oaxaca y Tabasco. Aunque los años no son comparativos, revelan una tendencia, que hace llegar a concluir que tanto el Plan Integral de la Frontera Sur (PIFS) como las diversas acciones de contención de la migración en esta zona, están trasladando la violencia a los estados del sur de México, por donde la población migrante hace su ingreso, lo cual no le estaría permitido seguir incursionando hacia el norte. Otros testimonios⁷⁶ cuentan sobre delitos graves vinculados con la migración y trata de personas, así como la implicación de autoridades públicas; por ejemplo, se recibió la información sobre la existencia de una denominada “casa roja” en Talismán, donde policías (no se conoce si son federales, estatales o municipales) venden niños centroamericanos, lo que da muestras del abuso de las autoridades y los grados de impunidad con los que actúan.

“Existen casos en los que los conductores de las combis en México los ayudan dándoles explicaciones y trucos para pasar los retenes; sin embargo existen muchos testimonios en los que han sido los conductores de estos transportes los que los han entregado a la policía o no han querido parar antes de las garitas de revisión con lo que los migrantes han caído...

De los cuerpos policiales se identifican a las policías municipales como uno de las más extorsionistas, aunque también existen testimonios en donde ha sido la policía federal o los mismos agentes de migración quienes cobran por el paso en los puntos de control”⁷⁷.

“Sí hemos tenido varios casos dentro de la estación migratoria y fuera de ella. Tuvimos el caso de otra persona que fue detenido por un policía federal en unos de los retenes migratorios (donde tienen el apoyo de autoridades, y en este caso era la policía federal), y lo hicieron con tanta brutalidad que le quebraron el pie...Entonces, lo que nos sorprendió es que el subdirector de la estación migratoria llega con el connacional, en silla de ruedas, a solicitarnos para que lo acreditáramos para su retorno inmediato para el país, sin la posibilidad de que él pudiera interponer una denuncia, sin la posibilidad que pudiera levantar, con nosotros, la investigación del caso, porque en muchas ocasiones nuestra gente no denuncia, porque tiene temor de que sean las mismas autoridades las que han convertido los hechos violatorios, pero también por la información que se comparte entre autoridades. Yo traigo la experiencia de la otra

⁷⁶ Sacerdote Cañaveral, Diócesis de Tapachula, Chiapas, agosto 2015.

⁷⁷ Op.Cit. Sacerdote.

*representación en la que estuve, en Acayucan, donde se dio una situación de secuestro contra migrantes. Se solicitó al Ministerio Público resguardar la identidad de las personas, evitarlos a toda costa exponerlos ante la prensa. En esa ocasión, como fue el ejército quien había hecho la captura, fueron los mismos miembros del ejército los que tomaron fotos y las filtraron a la prensa. Entonces, nuestra población tiene ese temor. También les explican que los procesos para interponer una denuncia son muy extensos, que son de tres a seis meses los que tienen que permanecer en la estación migratoria, mientras realizan el proceso de denuncia. Eso también hace que nuestra población no denuncie*⁷⁸.

Pero la violencia que se ensaña contra la población migrante viene desde sus lugares de origen, como se expondrá párrafos abajo, no obstante la vuelven a vivir en toda la ruta migratoria y por diversos actores como algunos testimonios nos lo señalan:

*Los contextos de violencia contra la población migrante se han vuelto transfronterizos, pues los robos ocurren también en Guatemala, testifica que se han recibido testimonios de que existe una sistemática extorsión (lo que antes era casual) de la policía a los centroamericanos, que viajan en buses por Guatemala, entre Huehuetenango y la Mesilla*⁷⁹.

Otra entrevista nos relata como una misma persona puede vivir a su vez diversas vejaciones, el engaño y robo de los “coyotes”, las violencias en el tren denominado “la bestia” que les arrebató partes de su cuerpo; el asalto de las autoridades y las personas dueñas de negocios que lucran con los migrantes.

“Le dimos aproximadamente como seis mil quinientos lempiras, por las dos (madre e hija, hondureñas)

y nos dijo que estando aquí le diéramos más (en México)...Tuvimos que quedarnos en la aduana de Puerto Cortés, porque era de noche, y el muchacho que nos traía nos pidió todo el dinero y se lo dimos. Solo nosotros le dimos 6500, el otro muchacho le dio 5000...

...Sí, pero el muchacho que nos traía se perdió, ahí en Boca del cerro se puso a beber con otros muchachos. Nos vendió prácticamente a nosotros, porque todo lo que se bebía, y lo que se fumó, y todo, era porque nos iba a entregar a nosotros...

...Sí. Se subió la primera pareja, entonces me dice el muchacho: «seguimos nosotros». Él se subió, y luego me dijo: «corra, yo la voy a agarrar». Puse la mano así, puse la otra, y me subí. Ahí se sube como

⁷⁸ Cónsul de El Salvador en Tapachula, Chiapas, agosto del 2015.

⁷⁹ Op.Cit. Cónsul.

dos años es de hondureños, seguido por salvadores y guatemaltecos, como se demuestra también en la tabla de deportación Honduras también es el país de mayor origen de deportados, aunque aquí el orden que le sigue es Guatemala y en tercer puesto el Salvador. Resulta interesante en este análisis de datos que dentro de las causas que dan origen a la migración, el gran porcentaje sigue mencionando, la causa económica (17.845 número de casos), pero está en segundo lugar las causas ambientales (9.455 número de casos) y en tercer lugar las causas de violencia (2.374 número de casos); la gran cantidad de casos que reportan causas ambientales puede deberse a las diversos eventos de sequías e inundaciones que vive la región, afectando principalmente la capacidad alimentaria y de empleo de las familias sobre todo rurales y campesinas, una causa poco atendida por los organismos internacionales y las organizaciones que defienden los derechos humanos de la población migrante. Sin embargo, la (CIDH, 2013 pp.40, 76, 77) sí menciona en su informe las causas derivadas del impacto del cambio climático; donde explica los “flujos migratorios mixtos”, que aunque no fue aceptado por el gobierno de México debido a la complicación para su abordaje en el caso del refugio, este informe si la sustenta: “Al respecto, la Comisión estima pertinente precisar que los flujos migratorios mixtos son aquellos que se originan por diversas causas y se caracterizan por ser movimientos de población complejos que comprenden diferentes perfiles de personas, tales como migrantes (económicos y otros tipos de migrantes), solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y otros grupos vulnerables” (CIDH 2014, p.28, N.55). Así lo sustenta también (ACNUR 2014), afirmando que estas causas pueden ser representativas de causas mixtas, debido a la complejidad de contextos de los países centroamericanos del norte⁸¹.

Otro dato importante es que el 96,02% de personas afectadas por delitos contra su integridad, es mayor de 15 años. Así también se reportan fuerte violencia contra las mujeres, en especial en cuanto a las violaciones, las cuales se preparan desde su salida de los países de origen (inyectándose anti conceptivos) hasta cuando son víctimas del acoso y la violación por agentes estatales y por perpetradores de

⁸¹ ACNUR (2014), señala respecto a la población Hondureña que las causas de su migración presentan un aumento progresivo por condiciones de violencia, lo cual se evidencia en las solicitudes de asilo; así en el año 2000, 625 y entre el 2010 y el 2013 1,659. Según estadísticas presentadas en este mismo informe de las personas deportadas vía aérea en el 2013 que señalan migración por casusas de violencia, inseguridad 2.2%, amenazas 3.2%; así como se hace una relación entre migración e indicadores de violencia en Honduras.

secuestro; así como son víctimas de diversos delitos conexos de trata con fines de explotación sexual. (CIDH 2013, p.95-97) También debido a los operativos de control, entre ellos redadas dentro del tren denominado la bestia (registrándose en el 2014, 153 implementadas por el INM; un 13% más que en el 2013) la población migrante está buscando vías alternativas lo que les coloca en mayor condición de vulnerabilidad; aunque más de la mitad siga utilizando el tren como principal medio de transporte. Al parecer existe una disminución de denuncias que pueden esconder factores que deben ser profundizados, a continuación se trasladan algunas razones detrás de ello.

5.6.3. Mayor vulnerabilidad por cambios y confusión en los roles de las autoridades y sus funciones

Existen medidas erráticas en las políticas migratorias, poca claridad de los roles y el actuar de sus instituciones, producto de haber subsumido como ya se argumentó, la política migratoria en una de seguridad nacional, que no solo crea confusión dentro de las instancias responsables de su ejecución; sino sobre todo la política errática crea efectos sobre mayor vulnerabilidad o vulneración de los derechos humanos de la población migrante. En el trabajo de campo se confirma por entrevistas realizadas que los funcionarios mexicanos son “profesionales de la impunidad” porque no dejan huella de los abusos que cometen contra la población migrante y un aspecto que contribuye a esta impunidad, es la diversidad apabullante de tipos de autoridades (federales, estatales) que se encuentran en los caminos, así también el involucramiento de la policía fronteriza que no tendría que ocuparse del tema de migración, pero que ya hace parte de los cuerpos de seguridad, pues tiene un número de oficiales adscritos a la fiscalía de protección al migrante (6 para el caso de Tapachula); lo que hace muy difícil identificar para un migrante quién ha sido el responsable y saber si este funcionario público se está excediendo en sus funciones cuando detiene a una persona.

En otro de los estudios citados, (Casillas 2015), se menciona que esta política errática se remonta desde tiempos de los gobiernos de Fox y Calderón, ya que se nombraron muy pocas personas al más alto mando del INM conocedores del tema de migración, cuya poca experticia, además actuaban bajo el campo acotado de la política de seguridad. Así se cometieron diversos errores en un cumplimiento errático de la ley (ya

que con la nueva ley de migración del 2011 se impedía que autoridades incursionaran en las Casas de Migrantes y albergues), de esta manera el INM dejó de realizar operativos cercanos a los albergues, donde se suponía existían personas indocumentadas; este alejamiento de las autoridades de dichos albergues, disminuyó el número de denuncias contra violación de derechos humanos contra las autoridades, pero fue en aumento los abusos cometidos por delincuencia común. Según esta fuente, lo anterior provocó que dichos espacios fueran ocupados por entes delictivos y del crimen; en esta época contrario a lo que sucede en la actualidad, se dice que estas autoridades federales, estatales, del ejército y marina, dejaron de colaborar con las autoridades migratorias. Se confirma que se padece además, de errores con las entidades públicas como: “la vigencia o anacronismo de la normatividad por dependencia, la incapacidad existente de las secretarías u órganos desconcentrados para cumplir su mandato y la posibilidad real de trabajar coordinadamente con otras dependencias gubernamentales” (Casillas, 2015); que dan como resultado la no correspondencia de funciones entre autoridades federales, judiciales y migratorias, la poca coordinación entre éstas; poco cumplimiento de la ley, especialmente por la Procuraduría General de la República; insuficiente desarrollo administrativo y las malas prácticas que no garantizan el debido proceso.

Y en este último aspecto por ejemplo, se constató en el trabajo de campo, que los llamados puntos, bajo el objetivo del Plan Integral para la Frontera Sur, de conseguir que la población migrante esté “asegurada” y que solo existen “puestos de revisión”, contrasta con las condiciones que presenta la Garita de salida de Tapachula hacia México, donde a la gente detenida se le cierra en un espacio pequeño, oscuro, con unas rejas, donde no existe un sitio donde todos se sienten; allí pueden pasar hasta 24 horas. Así como lo refiere una investigadora de ECOSUR confirmó⁸², que en la actualidad están acusando injustamente a muchas personas de trata y disfrazan el “rescate”; lo que sucede en Tapachula, Ciudad Hidalgo y Comalapa. Se hizo mención a los “subterfugios de la ley” para la intervención de fuerzas de seguridad diversas: el delito en la persecución de los coyotes, donde intervienen otras fuerzas de seguridad. De esta manera, en la actualidad existe una mezcla de autoridades y funciones que incurrir en delitos, si se toma como referencia la ley de migración de México y diversas faltas en la protección de derechos humanos. Mientras la población migrante, es cada vez más vulnerable a la suerte de las

⁸² Entrevista realizada en la Investigación de campo, Tapachula Agosto del 2015.

vejeciones en su contra, por la delincuencia, la extorsión, el secuestro y hasta la muerte, cuyos culpables se esconden en esta mezcla de actores y fines: seguridad nacional, crimen organizado, delincuencia y contención migratoria en el sur de México hacia Centroamérica, la frontera estratégica y extendida del gigante del norte.

5.7. Bibliografía

Arriaga-Rodríguez, J. (2012). El Concepto Frontera en la Geografía Humana. Perspectiva Geográfica, Vol 17, enero-diciembre. Recuperado en https://www.academia.edu/3401285/El_concepto_frontera_en_la_geograf%C3%ADa_humana

Barja, J. (Coord) (2015). Derechos Cautivos, Frontera con Justicia A.C. (Casa del Migrante de Saltillo), Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C., Dignidad y Justicia en el Camino A.C. (FM4 Paso Libre). México: Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J. de la Universidad Iberoamericana Puebla, Sin Fronteras, I.A.P.

Bradshaw, R. y Linares, R. (1999). Fronteras: Una visión teórica en el período Contemporáneo, Aldea Mundo, año 4, N. 7, mayo-octubre.

Casillas, R. (2015). La migración de algunos y la inseguridad de todos. Análisis y recomendaciones para pasar de la ficción al trato humanitario. México, D.F.: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Insyde (edit). (2008). La iniciativa Mérida: Seguridad, soberanía y migración en la relación México- Estados Unidos, Mesa de debate con Raúl Benítez, Silvia Vélez, Ricardo Macouzet, Abelardo Rodríguez, Alejandro Ayala (moderador). Serie de cuadernos de trabajo, del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. –Insyde- N.22, México 2008. Recupera de http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4562-001_g.pdf

Kauffer, M. Edit, (1997). Refugiados guatemaltecos y conformación de la frontera sur de Chiapas en los años ochenta. En Philippe Bovin (coord.), Las Fronteras del Istmo, Fronteras y sociedades entre el Sur de México y América Central, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, p. 162-170.

Socios de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes. (2014). Migrantes invisibles, violencia tangible.

Recuperado de http://www.centerforhumanrights.org/PDFs/REDODEM_InformeMigrantes2014.pdf

Plan Regional de El Salvador, Guatemala y Honduras (2004). Lineamientos del Plan de la Alianza para la prosperidad del Triángulo Norte. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39224313>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Informe anual. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2014/indice.asp>

Cruz, H. & Rojas, M. (2000). Migración femenina internacional en la Frontera Sur de México. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/112/11202306.pdf>

Orihuela, A. (2014). Militarización e inseguridad pública: los dos rostros del Estado liberal mexicano, Rebelión. Recuperado de: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=189954>

Rojas, M. (2007). Mujeres y migración en la Frontera sur de México. Recuperado de <https://alhim.revues.org/2252>

Servicio Jesuita con Migrantes-Equipo Frontera Sur, 2º Avance del Estudio Corredor Central, en la Frontera México-Guatemala, julio 2014. Documento sin publicar.

Godínez V. (dir). (2005). Frontera Sur. Territorio y Economía. Sistema de Información Regional de México. Recuperado de <http://www.sirem.com.mx/revistas/FronteraSur.pdf>

Tamayo, L. M. (2014). Las Fronteras de México: apuntes de su demarcación, científica y técnica en el siglo XIX, Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, 23 (2), pp. 139-157.

Villafuerte, D. (2004). La Frontera Sur de México, del TLCAN-México-Centroamérica al Plan Puebla Panamá. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Autónoma de México.

6. FLUJOS MIGRATORIOS EN LAS FRONTERAS ENTRE COLOMBIA, ECUADOR Y VENEZUELA. REALIDADES Y SITUACIONES ACTUALES DE LOS MIGRANTES

Andrés Cubillos Novella, PhD⁸³

6.1. Introducción

Este artículo forma parte de una investigación realizada para la Red Jesuita con Migrantes, con el objetivo de determinar los nuevos escenarios que afectan a las personas migrantes centroamericanas en su paso hacia los Estados Unidos de América, en la zona fronteriza México (Chiapas) y Guatemala, con la finalidad de definir futuras estrategias de defensa y acompañamiento a esta población. De tal manera que el artículo plasma fundamentalmente CDFFF partes de la investigación, que se consideran pertinentes en torno a los argumentos, planes, políticas y prácticas que están reconfigurando el espacio fronterizo, con implicaciones en la afectación a los derechos humanos de la población migrante, sin por ello dejar de reconocer la enorme capacidad de la población migrante de sobrevivencia e implementación de estrategias

⁸³ Coordinador Académico de la Maestría en Salud Pública y profesor e investigador de los programas de posgrado en Administración de Salud y Seguridad Social. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá (Colombia). correo electrónico: cubillos.a@javeriana.edu.co

para salvaguardar su vida e integridad, como un claro ejemplo de resiliencia ante los distintos vejámenes a que son expuestos por diversos actores. Al mismo tiempo, el artículo pretende aportar al Observatorio Iberoamericano de Migración y Desarrollo, elementos comparativos de las fronteras en esta amplia región Iberoamericana. El artículo situará a la frontera sur como aquella de importancia geoestratégica, que hace de frontera extensiva en cuanto a los intereses norteamericanos de “seguridad nacional” y de espacios de interés para la inversión de proyectos transnacionales. Se analizará el impacto que implica lo que se denomina aquí, el corrimiento de la frontera sur, así como los planes que sobre la misma se están realizando y se proyectan a futuro. Se muestra como todo ello, recae sobre la violación de los derechos humanos fundamentales de la población migrante centroamericana en tránsito por esta frontera sur. Por lo que se muestra una compleja intersección entre migración, seguridad nacional y planes de inversión. Así como las implicaciones para el establecimiento de una militarización funcional, una política e institucionalidad migratoria disfuncional, ambigua y contradictoria.

El presente capítulo trata de mostrar las condiciones sociales, políticas y económicas que actualmente forman parte de las realidades de los migrantes, que ingresan y salen por la frontera de Colombia con Ecuador—en donde se encuentran los puestos fronterizos de Rumichaca en Ipiales y San Miguel en Putumayo- y Venezuela —cuyos puestos fronterizos son CENAF Simón Bolívar ubicado en Cúcuta, Paraguachón en Maicao y el Puente Páez en Arauca-, como territorios próximos a los límites fronterizos del país y en los que, en la actualidad, se presenta el mayor flujo migratorio vía terrestre.

En este análisis me centraré en cuatro aspectos que considero de suma importancia para tratar de entender el panorama actual de la migración de la frontera entre estos tres países: primero, abordaré una breve introducción histórica de la conformación de las fronteras en Colombia; segundo, trataré acerca de las realidades de las poblaciones de frontera y los flujos migratorios entre Colombia con respecto a Venezuela y Ecuador; tercero, desarrollaré en resumen, las políticas llevadas a cabo por Colombia, en lo que a los flujos migratorios corresponde, entendiendo como tal, las respuestas del Estado colombiano frente a las realidades de migración internacional, en donde las fronteras cobran total importancia. Finalmente, señalaré algunas conclusiones frente al tema tratado, con miras a plantear algunas recomendaciones,

dadas las condiciones críticas que vienen presentando estas poblaciones.

6.2. Breve marco histórico

A modo de introducción y como parte del contexto social y político entre estas tres naciones, estableceré un breve marco histórico que considero de suma importancia para tratar de entender las conformaciones de las líneas de frontera del país, aspecto que sin duda condiciona parte de los movimientos migratorios de la población. Cabe señalar que en el caso de Colombia, los movimientos humanos de frontera no son los de mayor importancia. Este breve abordaje inicial, permite entender los alcances de los acuerdos y los tratados, en torno a las delimitaciones terrestres, como espacios que cobran importancia a la hora de tratar de explicar los movimientos migratorios y las trayectorias poblacionales, en lo correspondiente a los flujos migratorios en las zonas de frontera.

En un principio el país denominado la Gran Colombia, creado en 1819 en el Congreso de Angostura, cuya superficie correspondía al territorio que ocupan actualmente Colombia, Panamá, Venezuela y Ecuador, comprendía una extensión territorial de 2.500.000 kilómetros cuadrados y contaba con una población total de 2.583.799 personas. La mayor concentración de la población estaba en la denominada Nueva Granada (Colombia), con un total de 1.373.110 habitantes, correspondiente al 53,1% del total de la población del territorio. Estos aspectos, sin duda, eran de total importancia para el proyecto de Bolívar, como bandera de una nación que buscaba establecer un equilibrio entre los poderes de estos tres países y para lograr un verdadero nuevo orden Americano. En este contexto, el derecho de los habitantes se basaría en la búsqueda de un equilibrio de poderes entre un Estado y otro, evitando de esta manera, relaciones inequitativas y proporcionando un Estado fuerte internamente, que mantuviera relaciones externas sólidas. De acuerdo con algunos historiadores, la caída de este país se basó en la confrontación de ideas de poderes entre los líderes Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander, quienes a través de la Convención de Ocaña, establecieron diferentes posturas entre el feudalismo y centralismo, que afectaron sin duda, las relaciones de los territorios y su posterior división; y cuyo efecto último fue el nacimiento de la República de Panamá, el 3 de noviembre de 1903.

Los tratados que establecieron las fronteras de Colombia inician en el año 1891 –el denominado Laudo Español (Establecido por María

Cristina Reina de España)-, el cual da inicio a los límites territoriales entre Colombia y Venezuela, y finalizan el 19 de noviembre de 2012, cuando la Corte de la Haya litigó frente a los límites fronterizos entre Colombia y Nicaragua . A lo largo de estos años, se han definido y delimitado las fronteras nacionales correspondientes a los territorios vecinos (Venezuela, Panamá, Ecuador, Perú y Brasil); además de los límites marítimos del país.

En lo que respecta a los límites terrestres entre Colombia, Ecuador y Venezuela, los últimos tratados Suárez-Muñoz Vernaza del 15 de julio de 1916 y el tratado Liévano-Lucio del 23 de agosto de 1975 (Ecuador), unidos a los tratados Laudo Español de 16 de marzo de 1891 (Venezuela), Arbitramiento Suizo del 14 de marzo de 1922 y el tratado de López de Mesa-Gil Bohórquez del 5 de abril de 1941, definieron los límites entre estas naciones, correspondiente hoy en día a un total de 2.805 kilómetros de la frontera terrestre colombiana con ambos países – Venezuela 2.219 kilómetros y Ecuador 586 Kilómetros-. Además, actualmente hay un total de nueve departamentos fronterizos, en lo que a Colombia corresponde, convirtiéndose en la mayor extensión terrestre del país; en donde, adicionalmente, hay presencia de puntos permeables de frontera, por los cuales pasan ciudadanos de los tres países, afectando directamente los flujos migratorios. Los siguientes mapas muestran los límites de Colombia con relación a los dos países vecinos, el primero muestra los límites fronterizos entre Colombia y Venezuela; y el segundo los límites fronterizos entre Colombia y Ecuador.

Flujos migratorios en las fronteras entre Colombia, Ecuador y Venezuela

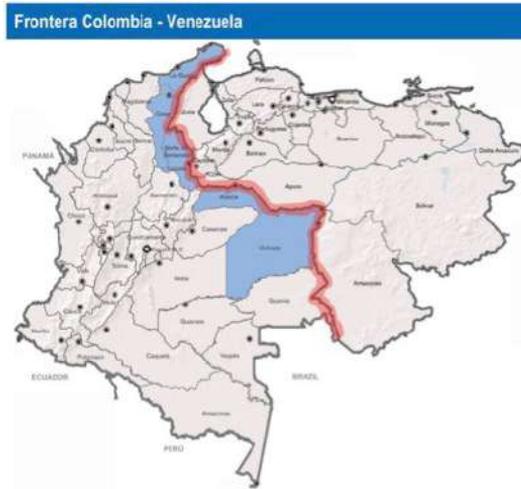


Figura 26. Frontera Colombo-Venezolana. Fuente: Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios –OCHA- (2015).



Figura 27. Frontera Colombo-Ecuatoriana Fuente: Google Maps (Border Colombia – Ecuador) (2015).

Actualmente, Colombia cuenta con un total de 38 Puestos de

Control Migratorio (PCM), de los cuales los correspondientes a las fronteras entre Venezuela y Ecuador son tres y dos, respectivamente. De acuerdo con la oficina de Migración Colombia (2013), para el año 2012 hubo un total de 78.385 registros migratorios entre los PCM de la frontera con Venezuela y 25.913 registros migratorios, en el PCM de Rumichaca, entre Colombia y Ecuador .

En el cuadro número 1 se presenta la distribución de los kilómetros de frontera y los departamentos colombianos involucrados en los mismos, correspondientes a las fronteras entre Colombia, Venezuela y Ecuador.

Tabla 9. departamentos y Kilómetros Fronteras de Colombia, Venezuela y Ecuador. Fuente: Sociedad Geográfica de Colombia. Datos Demográficos DANE 2006.

VENEZUELA	2.219 kms
Guajira	249 kms
Cesar	154 kms
Norte de Santander	421 kms
Boyacá	17 kms
Arauca	396 kms
Vichada	529 kms
Guainía	453 kms
ECUADOR	586 kms
Putumayo	292 kms
Nariño	294 kms

De otro lado, es importante señalar que, de acuerdo con información reportada por Migración Colombia, ha habido un aumento del 205% de los flujos migratorios por estas fronteras, con respecto al año 2011, factor por el cual es importante analizar las condiciones económicas, políticas – conflicto armado- y sociales, que podrían constituirse como factores de expulsión y atracción de la población a ambos lados de la frontera; teniendo en cuenta que la búsqueda de mejores condiciones de vida es el principal factor por el cual las poblaciones se mueven; la búsqueda de mejores oportunidades no siempre se cumple en la migración y la vulnerabilidad parecería estar presente. Por ello, este capítulo tratará de dar muestra de estas realidades, con la intención final de dar recomendaciones, frente a estas circunstancias, que ayuden a aportar

luces en este aspecto que afecta a las poblaciones a ambos lados de la frontera.

6.3. Características socio demográficas de los flujos migratorios de colombianos, ecuatorianos y venezolanos en las zonas de frontera

En el contexto del sur del continente, Colombia es el país con mayor número de emigrantes, de acuerdo con el estudio realizado por la Organización Internacional para las Migraciones –OIM- en el año 2012. La crisis económica, sumada a condiciones sociales y políticas consideradas como no deseables por la población que ha decidido salir del contexto nacional, han sido los detonantes de la salida de colombianos hacia el exterior; quienes, buscan mejorar sus condiciones de vida y lograr mejores oportunidades laborales en el exterior.

Tradicionalmente los países de destino de los colombianos han sido Venezuela y Estados Unidos, sin embargo, hoy en día la migración de colombianos se ha venido modificando, como lo demuestran algunos de los datos y estudios realizados a finales del año 2013. Es importante señalar que el número de migrantes internacionales colombianos ha ido en aumento, y de acuerdo con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- y del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre el año 2005 y el 2012, se ha pasado de alrededor de 3'400.000 a un total de 4'700.000 colombianos en el exterior.

Ahora bien, con relación al tema que nos atañe y de acuerdo con la proporción de migrantes colombianos viviendo en el exterior, se habla de un 20% vive en Venezuela y solamente un 3.1% se encuentran viviendo en el Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010) . Según los datos del Banco Mundial, Estados Unidos es el primer destino de los colombianos, con un total de 28,8% del total de la población colombiana residente en el exterior, seguido de Venezuela con un 28,4%, España con un 17% y Ecuador con un 8% del total de la población migrante. El siguiente gráfico muestra los principales destinos, de acuerdo con los datos reportados por el Banco Mundial.

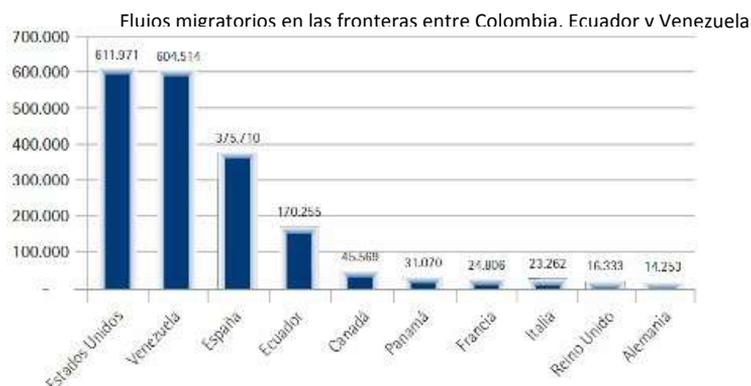


Figura 28. Principales destinos de los colombianos según el Banco Mundial, 2010. Fuente: OIM, Perfil Migratorio de Colombia 2012.

Pero, contrario al informe presentado por el Banco Mundial, la proporción de destinos de los migrantes colombianos para el mismo año, es diferente según lo reportado por el Grupo Interno de Trabajo del Programa Colombia Nos Une. Para el programa Colombia Nos Une, hay una amplia diferencia entre los destinos de los colombianos, en lo que corresponde a Venezuela y España, siendo el segundo destino con un escaso margen de diferencia España. Sin embargo, se siguen manteniendo como destinos, en primer lugar, Estados Unidos, y en el cuarto lugar Ecuador, convirtiéndose de esta manera en un dato importante para tratar de comprender las migraciones de los colombianos hacia los lugares de frontera, como es la intensidad de este análisis.

Al analizar los lugares de donde procede la mayoría de la población colombiana, en lo que al contexto nacional se refiere, se observa la siguiente distribución: Valle del Cauca (23,4%), Bogotá (17,59%), Antioquia (17,73%), Risaralda (6,93%), Atlántico (5,82%), Quindío (3,26%) y Norte de Santander (2,56%); y, el 26,87% restante corresponde a otros departamentos (OIM, 2013).

Es importante señalar que la migración de frontera cobra importancia dadas las condiciones sociales y económicas, especialmente vulnerables que se vienen presentando y que por tal motivo es de suma importancia estudiarla con detenimiento. Iniciaré este análisis del comportamiento migratorio en los límites con Venezuela, estableciendo características poblacionales y particularidades de los flujos migratorios; posteriormente, analizaré el caso de la frontera de Ecuador, estableciendo posibles similitudes y diferencias.

6.4. Frontera colombo-venezolana: características y realidades de la migración

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones –OIM- (2007), la frontera entre Colombia y Venezuela –correspondiente al Departamento de Santander por Colombia y el Estado de Táchira por Venezuela-, ha sido considerada una de las más activas del contexto latinoamericano, debido a la alta movilidad de personas entre ambos países. Según este estudio, en el año 2006, solamente en el mes de noviembre hubo un total de 56.763 registros de paso de colombianos y venezolanos por este PCM.

Al respecto, el estudio realizado por Raquel Flores en 2004, muestra tres periodos considerados como de suma importancia para comprender la dimensión de la migración en esta zona del país. Para la autora, las oportunidades laborales fueron la primera razón por la cual los colombianos migraron al contexto venezolano entre los años 50 y 70. En este sentido, el factor de atracción económico del vecino país, llevó a residir a un total de 102.314 colombianos en Venezuela. Aspectos como los cultivos estacionarios de café, caña de azúcar, ganadería y la explotación de hidrocarburos, se considera que fueron, desde un principio, condicionantes de la migración de colombianos hacia ese país.

Es bien sabido que las personas tienden a migrar a otras latitudes de acuerdo con las oportunidades de empleo que se generen en otros contextos. La decisión de migrar depende en gran medida de las diferencias de ingreso que se presenten entre los países, entendidas como la percepción de riqueza. El crecimiento económico, es medido de acuerdo con el índice correspondiente al Producto Interior Bruto con relación al total de habitantes del país (PIB per cápita); en el periodo entre 1950 y 1970, el PIB per cápita de Venezuela, en una proporción casi constante del tiempo era de un 356% más que el de Colombia (World Bank, 2013), hecho que explica un aumento del 30% de colombianos viviendo en el vecino país en el periodo señalado. El periodo en el cual se da inicio al aumento de la migración de colombianos hacia Venezuela, obedece en gran medida al auge del crecimiento económico que en ese momento formaba parte de ese país, de acuerdo con lo señalado por Cárdenas y Mejía (2008).

Después de la década de los setentas, debido a la crisis petrolera a nivel mundial, crisis que de acuerdo con el Banco Mundial cuadruplicó el precio del petróleo, llegando a un coste total de 12 dólares por barril, se

afectaron las estructuras productivas y de empleo de los países cuyas economías dependían del petróleo, afectando los movimientos migratorios de las poblaciones de latinoamericanos hacia los polos de desarrollo, entre los que figuraba Venezuela, generando consigo menores ingresos de poblaciones hacia ese país, cuyos flujos, entonces, se modificaron hacia destinos como Europa, Canadá y Estados Unidos (Flores, 2004).

Pero, a pesar de la crisis presente, se siguieron presentando flujos migratorios de colombianos hacia Venezuela hasta llegar a un 196% en el periodo comprendido entre 1970 y 1990 (Gómez y Rengifo, 1999); aunque sin duda, los flujos migratorios fueron menores que en el periodo inmediatamente anterior, como se ha demostrado hasta el momento. Precisamente esta constante de la migración de colombianos, fue lo que dio inicio en el año 1976 a la implementación de un programa de inmigración de Venezuela, cuyo fin último era la selección del permiso de entrada de inmigrantes al país, a través del otorgamiento de visas de turismo y permisos de trabajo. Esta decisión política, sin duda afectó los flujos migratorios de colombianos hacia Venezuela, que en su mayoría correspondían a jóvenes en busca de mejores condiciones sociales y económicas. De acuerdo con Gómez y Rengifo (1999), la motivación inicial por la cual la población de colombianos ingresó a Venezuela era de tipo laboral. Un aspecto de importancia en este tipo de migración, es que la mayoría de los migrantes eran jóvenes trabajadores, quienes en su gran mayoría desempeñaron funciones de baja remuneración y baja calificación, demostrando una precariedad en el empleo ofrecido por Venezuela a esta población (Flores, 2004).

Es importante anotar que el paso de migrantes por las zonas de frontera entre Colombia y Venezuela, se produce de manera constante, llegando a ser mayor los días viernes; en la semana, el paso de los migrantes desde 1990 hasta la actualidad ha alcanzado un total de 80.000 personas. Según el estudio realizado por el Ministerio de Trabajo de Colombia, con respecto a la migración de frontera, halló que los pasos de poblaciones migrantes en la zona de frontera equivalen, de manera aproximada, al 22% de la población ocupada en el área metropolitana de Cúcuta (Colombia) y al 13% de la población ocupada en el Estado de Táchira (Venezuela), (Ministerio de Trabajo, 2014).

Lo anterior podría evidenciar que desde hace décadas la movilidad de frontera se trata de un hecho que presenta una muy alta concentración de flujos migratorios entre ambos países, pues según datos del mismo estudio, reportan que el 85% del flujo se da a través de los puentes

Santander y Simón Bolívar, que unen al área metropolitana de Cúcuta con el Estado de Táchira, donde se realiza además la mayor actividad laboral de quienes cruzan. Las razones por las que se presentan estos movimientos, tienen que ver prioritariamente con el mercado de trabajo y el alto grado de integración comercial entre ambos países, especialmente en la zona de frontera. Este estudio mostró, como dato importante, que el 93% del total de personas que cruzan la frontera, manifiestan tener familiares en el país donde trabajan, lo cual tiene sin duda relaciones entre la práctica de migración fronteriza y las denominadas redes de migración familiar, ampliando los lazos sociales y culturales que se constituyen en esta zona.

De otro lado, dentro de las características demográficas presentes en la migración de frontera entre ambos países, cabe resaltar que la mayoría de los residentes colombianos son trabajadores entre 25 y 44 años de edad, quienes tienen niveles educativos medios; con relación al grupo de mujeres migrantes en esta zona de frontera, éstas se encuentran entre los 35 y 44 años y poseen un nivel de educación medio y bajo. Además, la mayoría de las personas que migran son casadas o en unión libre. Cabe resaltar que independientemente del sentido del flujo migratorio, la mayoría son colombianos (85,5%). En relación con los niveles socioeconómicos, son personas en su gran mayoría pertenecientes al nivel medio; y, el 90% del total son trabajadores dependientes de empresas particulares y solo el 5% corresponde a empleadores.

Es importante señalar que los dos periodos iniciales de la migración de colombianos hacia Venezuela, estuvieron centrados en lo económico – aspecto que sigue estando presente en la actualidad-, en lo que respecta a los motivos de la migración de Colombia o dicho de otra manera, los denominados factores de expulsión. Además, cabe aclarar que la mayoría de los colombianos que ingresaron al vecino país, no lo hicieron por vía aérea sino por vía terrestre, aspecto que muestra en cierta medida la importancia de los puntos de frontera en torno a este flujo migratorio. Al respecto, los estados fronterizos venezolanos adquieren un fuerte papel como zonas de atracción migratoria; dentro de estos estados se encuentran fundamentalmente el Estado de Zulia y el Estado de Táchira. De acuerdo con Hernández (1993), cobra importancia el hecho que las zonas de frontera hacia el lado de Venezuela tienen una amplia industrialización, tanto agrícola como de servicios, constituyéndose en alternativas de trabajo para la población migrante colombiana, tanto en el

área rural como urbana (Hernández, 1993).

En estas zonas, la población migrante indocumentada era la que mayormente se quedaba trabajando en el otro lado de la frontera, convirtiéndose en el recurso necesario para el sector agrícola quienes de acuerdo con Kritz (1980), correspondían a más del 50% de la población económicamente activa a nivel rural y casi el 10% de la población económicamente activa total.

Ahora bien, el tercer periodo de la migración de colombianos hacia Venezuela se encuentra entre los años 90 y el periodo actual, cuyo énfasis se centra en el conflicto armado presente en Colombia, su arraigo y escalamiento, el cual afecta sin ninguna duda la estancia de pobladores en zonas rurales y algunas ciudades donde el escalamiento del conflicto armado, la falta de presencia del Estado y las condiciones insostenibles de mala calidad de vida, son los condicionantes de la migración de esta población. Flores (2004), considera que la búsqueda de una mejor economía no fue en este caso la condición por la cual estos grupos de pobladores decidieron salir de Colombia, el deseo fundamental de la migración era salvaguardar su propia vida y la de sus familias, en donde Venezuela se convierte en un refugio, más que en una oportunidad.

Además, muchas personas han accedido de forma legal a la solicitud de refugio en Venezuela, debido a la presencia y escalamiento del conflicto armado colombiano. Adicionalmente, muchos de los colombianos han accedido de forma ilegal, buscando salvaguardar sus vidas y la de sus familias. El flujo de población en situación de refugio, desde Colombia hacia el Estado Táchira fronterizo con Colombia, tiene dos canales conocidos: primero, hacia las localidades de San Antonio de Táchira y Ureña (Mapa 3); segundo, ocurre en la frontera específicamente en las zonas rurales de Norte de Santander, particularmente en La Gabarra, Convención, Ocaña, Tibú, Puerto Santander en Colombia (Mapa 4). Lamentablemente la población que traspasa la frontera en estas zonas, no recibe la atención requerida y prefiere mantener grados de anonimato e invisibilidad, como medio para dar frente a la inseguridad y la presencia de los grupos armados (Consejería en Proyectos, 2008).



Figura 29. Localidades de San Antonio de Táchira y Ureña en el Estado de Táchira (Venezuela). Fuente: el republicano liberal (2014).

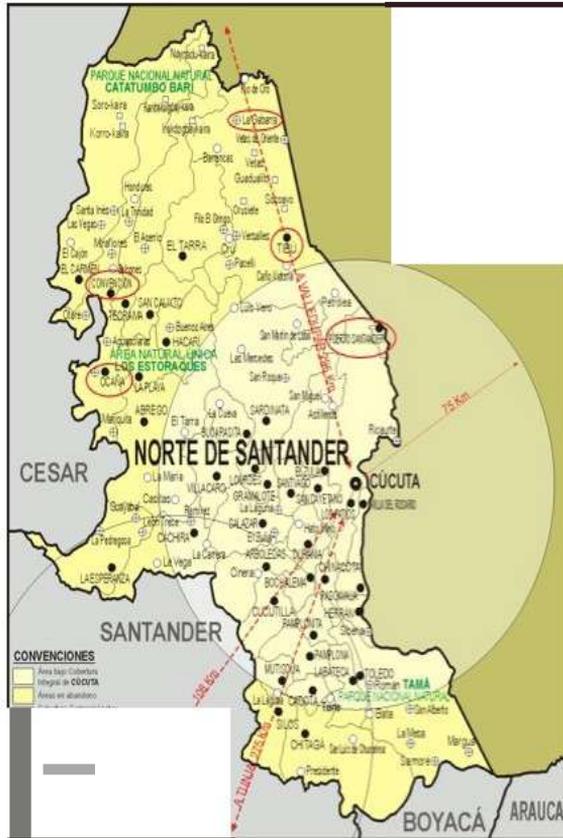


Figura 30. Ubicación poblaciones de La Gabarra, Tibú, Convención, Ocaña y Puerto Santander. departamento de Norte de Santander (Colombia). Fuente: Proyecto de reorganización territorial es la actualización del documento titulado estructuración de la división político-administrativa de la República de Colombia (1995).

En el Estado de Zulia, se ha reportado que hubo un total de 533 colombianos solicitantes de refugio para el año 2006 (Gobierno Bolivariano de Venezuela, 2007); la mayoría de los casos provenían de departamentos ubicados en el norte de Colombia, como Guajira, Cesar y Atlántico. Sin embargo, el origen de los solicitantes de refugio es disperso y no se limita a las zonas cercanas con la frontera, como podría esperarse; las personas provienen de un total de 20 departamentos distintos, siendo tan distantes de la frontera como en el caso del Valle del Cauca. La siguiente tabla muestra el número total de refugiados, reportados por la Secretaría Técnica de Zulia.

Tabla 10. Colombianos solicitantes de refugio en el estado fronterizo de Zulia en 2006. Fuente: Elaboración propia con base en lo datos de la Secretaría Técnica de Zulia. Comisión Nacional para los Refugiados. Gobierno Bolivariano de Venezuela.

DEPARTAMENTO DE PROCEDENCIA	NÚMERO DE CASOS
Antioquia	11
Atlántico	54
Bolívar	23
Cesar	144
Córdoba	16
Cundinamarca	9
Guajira	101
Magdalena	35
Norte de Santander	35
Sucre	16
Valle del Cauca	48
Sin información	4
Otros	37

Aunado a lo anterior, el proceso de la creciente militarización en la vida social de las fronteras, debido al proceso de desmovilización y reintegración de los diferentes actores armados, que se está llevando a cabo por el gobierno colombiano, ha generado en algunos casos el escalamiento de la violencia armada en las zonas de frontera. La recomposición del fenómeno paramilitar, en el nororiente del país y en los estados fronterizos de Venezuela, quienes han extendido sus intereses económicos y comerciales (vacunas, vigilancia y extorsión), unido a la

extensión de los enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC- y el Ejército de Liberación Nacional –ELN-, específicamente en el departamento de Arauca hacia el Estado de Apure, ha generado, tanto en Colombia como en el vecino país, la presencia de retenes que afectan el conjunto de las relaciones de vida de los civiles con la presencia militar.

Lo anterior, sin duda, ha aumentado las condiciones de inseguridad en las zonas de frontera. El alarmante nivel de inseguridad, relacionado con el uso de armas de fuego ha aumentado en el último periodo, llegando a un total de 45 asesinatos por cada 100.000 habitantes para el año 2007 (ONU, 2015). Precisamente el aumento de la violencia parece tener relación directa con el aumento de la presencia de la violencia directa relacionada con homicidios.

Pero, es importante anotar que a partir del año 2007, ha habido un cambio en el sentido de la migración de colombianos hacia el contexto venezolano, representado en el retorno de la población, sumado a la migración de venezolanos hacia el contexto colombiano, lo cual empieza a marcar la tendencia y el cambio de las migraciones entre ambos países de acuerdo con informes dados por la OIM (2011), todo ello, debido a la crisis política, económica y social que vive el vecino país. Según este informe, para el año 2000 había un total de 7.135 venezolanos que venían al país en búsqueda de residencia permanente, esta cifra aumentó en un 700% para el año 2005, llegando a un total de 50.073 venezolanos, solicitantes de visas de residencia en Colombia. Las estadísticas dadas por Migración Colombia, reportan que los venezolanos forman parte del primer grupo de migrantes extranjeros en Colombia que solicitan cédulas de extranjería entre los años 2012 – 2014, llegando a un total de 24.047 cédulas para el periodo.

Además del cambio en los movimientos migratorios presentes, cabe anotar que se ha identificado que tanto las fronteras de Colombia como las de Venezuela, son consideradas zonas de tránsito para quienes tienen destino final otros países. Al respecto y de acuerdo con el informe de migraciones de la OIM (2013), en Colombia y en Venezuela existen migrantes temporales que viajan por ambos países para poder llegar al lugar de destino; esto se da tanto dentro de los marcos legales de la migración como en el campo de la irregularidad migratoria, siendo este último en su mayoría por tránsito terrestre de frontera.

El último hecho de importancia social y política entre ambos países, se da este mismo año 2015 y ha sido la decisión del presidente Maduro de

expulsar a la población colombiana residente, inclusive desde hace más de diez años en ese país. El proceso de expulsión de la población de colombianos se ha dado en ciudades como Caracas, pero especialmente se ha centrado en los estados fronterizos de Zulia y Táchira. De acuerdo con cifras de Migración Colombia, la denominada crisis de la zona fronteriza deja casi a un total de 7.000 personas afectadas. Dentro de los afectados por esta vulneración de derechos humanos, se suman 1.097 deportados y entre 5.000 y 6.000 repatriados voluntariamente, tras el denominado estado de excepción decretado el pasado 25 de agosto por el gobierno venezolano. Ante esta medida el gobierno colombiano ha establecido puestos de albergue y centros de acogida en el río Táchira, considerado como la zona natural de frontera entre ambos países.

Sin duda esta decisión marcará las relaciones internacionales entre ambos países y con ello, los cambios en los movimientos migratorios que hasta el momento han venido redirigiendo sus flujos hacia Colombia, en cuyo caso, el crecimiento económico y la mejor imagen internacional del país, son factores de atracción para colombianos y extranjeros, como lo muestran las cifras migratorias hoy en día.

6.5. Frontera colombo-ecuatoriana: flujos migratorios entre dos contextos sociales de frontera similares

Ecuador tradicionalmente no ha sido un país de recepción de población migrante. Como país en vía de desarrollo, ha tenido mayoritariamente flujos de salida que de entrada al país, aspecto que sigue en cierta medida los movimientos migratorios vistos en Colombia. En términos generales y de acuerdo con lo establecido por Arteta y Oleas (2008), esta condición se debe a que los países en vía de desarrollo, desde hace varios años, están afrontando una continua emigración con importantes ramificaciones entre países de origen y destino –estos últimos considerados como países ricos y estables, tanto a nivel económico como político-.

Sin embargo, el proceso migratorio se ha vuelto cada vez más complejo, pues desde hace algunos años, no se da solamente hacia los centros desarrollados sino entre los países considerados menos desarrollados o en vía de desarrollo, dentro de los cuales se encuentran los países latinoamericanos. En este sentido, la migración de colombianos hacia Ecuador y de ecuatorianos hacia Colombia, por el paso fronterizo de Rumichaca, parece seguir esta nueva tendencia migratoria.

Históricamente hasta mediados de los años 90, Ecuador había tenido una historia de emigración masiva, comparada con lo sucedido en otros países de la región. Lo tradicional hasta el momento, fue la salida de ecuatorianos provenientes de regiones específicas del país, quienes buscaban mejores oportunidades de calidad de vida en otras latitudes. Según Bertoli (2005), los flujos migratorios de ecuatorianos se podrían dividir en dos grandes olas, la primera correspondiente a la década de los años 50 y la segunda establecida en la década de los 90. La primera ola migratoria tuvo como principal país de destino Estados Unidos, mientras que la segunda se presentó mayoritariamente hacia países de la Unión Europea. En el último proceso migratorio que inicia en los años noventa, España es el principal país de destino, en segundo lugar se encuentra Estados Unidos y finalmente en el tercer lugar Italia. Colombia se encuentra en el séptimo lugar de recepción de población ecuatoriana por debajo de países como Chile y Venezuela (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2013)

Arteta y Oleas (2004), señalan que en la década de los sesenta el stock de emigrantes ecuatorianos se encontraba en Colombia y Estados Unidos, seguido lejanamente por España; en 1960, un total de 10.126 ecuatorianos vivían en Colombia, mientras que en Estados Unidos vivían 7.670. En lo referente a la década de los setenta, Estados Unidos empezó a concentrar la mayor cantidad de emigrantes ecuatorianos, tendencia que se mantuvo hasta los años noventa, en este período se pasa a tener 9.040 migrantes ecuatorianos en Colombia frente a 143.314 migrantes ecuatorianos en Estados Unidos.

Además, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos –INEC-, el promedio anual de emigrantes ecuatorianos pasó de 29.651 a principios de los noventa, a 116.806, a finales de la década, los cuales son considerados como los años de aumento del flujo migratorio. También, según cifras del INEC y de acuerdo con el Censo de Población de 2001, para ese año el total de ecuatorianos emigrantes llegaban a

545.851, cifra, que para Arteta y Oleas (2008), ha sido superada largamente en los años posteriores.

En lo correspondiente a la migración de colombianos en la zona de frontera entre el Departamento de Nariño (Colombia) y la provincia de Carchi (Ecuador), la presencia de grupos armados al margen de la Ley ha sido condicionante para la migración de colombianos en esta zona, debido a que los grupos al margen de la ley aprovechan este sector para el tráfico de drogas, armas y personas. Unido a lo anterior, el conflicto armado, que

se ha vivido en el país, ha generado el desplazamiento forzado de personas, quienes en el desespero buscan salir del país con el fin último de tener mejores condiciones de vida, quienes al final, terminan convirtiéndose en víctimas del tráfico de personas y la trata de personas, siendo vulnerados de manera directa sus derechos. Para la OIM (2007) uno de los aspectos por los cuales se presentan estas condiciones de desplazamiento en esta frontera, tienen relación de manera directa con la falta de presencia del Estado colombiano, generando en la población una necesidad constante de mecanismos de protección internacionales (OIM, 2007).

Además, a ambos lados de la frontera, la realidad social y económica de las poblaciones es similar, tanto en la ciudad de Ipiales (Colombia) como en Tulcán (Ecuador). De acuerdo con la Diócesis de Ipiales y el Secretariado de Pastoral Social de esta organización, las poblaciones se convierten en víctimas directas de la trata de personas, debido a la incursión en negocios ilegales, con el fin último de tratar de mejorar su calidad de vida. A esta vulnerabilidad se suma la falta de información por parte de los estados a ambos lados de la frontera, debido a que las personas víctimas de esta situación, difícilmente acuden a las entidades correspondientes, por temor a ser deportados, o en el peor de los casos a ser tratados como delincuentes.

Es importante resaltar que, dentro de las causas de migración en esta zona de frontera, para las poblaciones de ambos países, las razones son similares: búsqueda de mejores oportunidades; en el caso colombiano, el huir de la violencia se convierte en un condicionante de la migración, sumado a la caída de los precios de los productos agrícolas, aspecto que condiciona la pobreza moderada que se vive en la zona. Otro aspecto de importancia para incrementar los flujos migratorios de frontera, en ambos lados, ha sido la revalorización del peso colombiano. En este caso, migrar a la zona del Ecuador puede representar mejorar la cantidad de productos que se pueden adquirir ante la misma inversión de dinero que se haría en Colombia, en el caso de los ecuatorianos, los productos que se venden en Colombia parecen tener mejor calidad, en cuyo caso sacrifican cantidad por calidad.

De otro lado, respecto a las edades que se encuentran estas poblaciones de migrantes de frontera de acuerdo con la OIM (2007), tanto hombres como mujeres están entre los 17 y 40 años de edad. El mismo informe señala que con relación a los trabajos realizados por los hombres, se encuentran como características, el desempeño de trabajos forzados y

extensos horarios laborales; en el caso de las mujeres, éstas se desempeñan en oficios domésticos, trabajos agrícolas y la prostitución.

Por su parte, el estudio realizado por el Ministerio de Trabajo de Colombia, referido a los trabajadores fronterizos, se destaca por el amplio volumen de la migración la presencia de hombres entre los 30 y 44 años de edad, quienes tienen bajos niveles educativos y se encuentran casados o en unión libre. Señala además que, en su gran mayoría se identifican trabajadores por cuenta propia, seguidos de trabajadores de empresas privadas y patronos o empleadores, quienes se desempeñan mayoritariamente en los sectores comerciales y de transporte. También, el informe revela que esta población se encuentra concentrada en altos niveles de informalidad, correspondiente a la alta contratación de personal de manera verbal. En lo correspondiente a la seguridad social, el estudio señala que esta se presta en su gran mayoría en los países de residencia y no en el lugar del trabajo, concentrándose mayoritariamente en los sistemas subsidiados, llegando a casi el 50% del total de trabajadores (Ministerio de Trabajo, 2014), lo que representa evasiones y elusiones de los sistemas de seguridad social en ambos países.

Dentro de las características encontradas por la OIM (2007) en la zona de la frontera colombo- ecuatoriana, se destacan: la pobreza generada por falta de oportunidades y trabajo; los altos niveles de criminalidad y delincuencia; el tráfico de personas, armas y drogas; la presencia de cultivos ilícitos (coca, marihuana y amapola) y por consiguiente el deterioro del medio ambiente a consecuencia de los cultivos ilícitos presentes; violación de derechos humanos en múltiples formas; violaciones contra la población indígena ubicada en zonas de montaña; elevados índices de prostitución; presencia limitada del Estado; desplazamientos internos; bajo desarrollo económico; alto índice de suicidios; y, población eminentemente agrícola.

Además de lo anterior, es importante señalar que en el caso de Ecuador, la frontera norte es la segunda puerta de entrada en importancia, siendo evidente por la cantidad de personas registradas en la dirección nacional de migración. Informes del Ministerio de Trabajo de Colombia, señalan que actualmente hay un total de 8.000 registros de personas que cruzan por lo menos una vez a la semana el PMC. Sumado a lo anterior, entre los años 1990 a 2005, el número total de entradas y salidas desde y hacia Colombia por el paso fronterizo ha venido aumentando año a año, llegando a un total de más de 80.000 ecuatorianos cruzando la zona de frontera, tal y como muestra la siguiente tabla.

Tabla 11. Entradas y salidas de ecuatorianos hacia Colombia. 2000– 2014.

Fuente: elaboración propia con base en información del INEC. Anuarios Estadísticos de Migración Internacional a 2014.

Años	Entradas	Salidas	Saldos migratorios
2000	47.360	40.647	6.713
2001	64.081	56.797	7.284
2002	53.941	56.424	-2.483
2003	64.330	65.185	-855
2004	82.655	82.257	398
2005	87.881	84.448	3.433
2006	83.544	84.683	-1.139
2007	97.971	95.285	2.686
2008	95.972	91.959	4.013
2009	95.723	91.030	4.693
2010	116.974	107.755	9.219
2011	120.971	106.625	14.346
2012	134.970	113.830	21.140
2013	154.409	126.422	27.987
2014	145.561	127.714	17.847

De acuerdo con la información mostrada en la tabla, es posible observar que las salidas de ecuatorianos hacia Colombia han ido en aumento; según Arteta y Oleas (2008), estas salidas de ecuatorianos hacia Colombia superan la entrada de colombianos hacia Ecuador. El motivo posible de esta entrada a Colombia por parte de los ecuatorianos, podría deberse a que mucha de esta población que usa el paso de frontera, durante el periodo señalado, usaron Colombia como un puerto de entrada hacia otros países, como son España y Estados Unidos. En los años posteriores a 1999, esta tendencia se revirtió, exceptuando los años 2002 y

2003, en los que de acuerdo con Arteta y Oleas (2008) podría explicarse a través de la estabilización de la situación económica del Ecuador y la adopción del dólar como moneda oficial, sumado al empeoramiento del conflicto armado en Colombia; para los autores, lo anterior significó la ausencia de un proceso migratorio ecuatoriano hacia Colombia y viceversa. Todo lo anterior, podría explicarse debido a que la proximidad de áreas de frontera pobladas entre Colombia y Ecuador

facilita un flujo constante de población, el cual es considerado por las autoridades migratorias, como flujos de naturaleza temporal. Ya, a partir del año 2007 hasta el 2014, ha habido una tendencia en aumento, generando un total de 101.931 ecuatorianos que se han quedado en Colombia, marcando un saldo migratorio negativo para Ecuador.

Tabla 12. Entradas y salidas de colombianos hacia Ecuador. 2000–2014. Fuente: elaboración propia con base en información del INEC. Anuarios Estadísticos de Migración Internacional a 2014.

Años	Entradas	Salidas	Saldos migratorios
2000	222.223	87.418	134.805
2001	211.739	97.652	114.087
2002	217.783	97.728	120.055
2003	231.384	105.864	125.520
2004	209.361	161.531	47.830
2005	211.799	167.410	44.389
2006	210.742	175.917	34.825
2007	236.348	207.823	28.525
2008	236.133	210.362	25.771
2009	198.596	176.820	21.776
2010	248.365	216.610	31.755
2011	311.791	267.450	44.341
2012	390.252	344.548	45.704
2013	397.382	349.929	47.453
2014	421.342	381.012	40.330

La anterior tabla muestra que los flujos de colombianos hacia Ecuador, a partir el año 2004 han mantenido una tendencia ascendente, exceptuando el año 2009, en el cual se muestra un descenso de la entrada de colombianos al vecino país, posteriormente, la tendencia continúa en aumento llegando, en el año 2014, a ser de casi el doble con relación al año 2000. Sin duda, el conflicto armado ha tenido incidencia en este comportamiento del flujo migratorio, llegando a dejar saldos negativos para Colombia, aspecto que sigue la tendencia de los ecuatorianos al otro lado de la frontera. Cabe entonces señalar, que el comportamiento de los saldos migratorios a ambos lados de la frontera es similar, sin dejar de lado que en términos nominales, el flujo de colombianos es evidentemente

mayor que el presentado por las poblaciones ecuatorianas. Sin embargo, a pesar que las cifras siguen siendo menores en lo que a saldos migratorios corresponde, en el caso de los ecuatorianos en Colombia, a diferencia del comportamiento de los saldos migratorios de colombianos en el Ecuador, cuya tendencia es ascendente. Pero, a pesar del amplio volumen de los flujos migratorios de colombianos, al final del periodo, los saldos van en descenso, un aspecto que será necesario tener en cuenta a la hora de hacer análisis más profundos de esta realidad.

Es importante anotar que de acuerdo con Migración Colombia, la mayoría de la migración de colombianos y ecuatorianos se presenta por la frontera terrestre. Solamente para los meses de Enero de 2012 y 2013, el puesto migratorio de Rumichaca, presentó un total de 45.340 y 71.081 registros, respectivamente (Migración Colombia, 2013). En este sentido, a pesar de no presentarse en esta frontera los elevados flujos migratorios que forman parte de las cifras de la frontera colombo-venezolana, si se presentan altos índices de circulación de poblaciones por esta frontera.

Finalmente, es importante señalar que tanto la población colombiana como ecuatoriana, en este caso de frontera, busca mejores condiciones de vida en el otro lugar de la frontera; probablemente, esto obedece a aspectos relacionados con la percepción de los propios migrantes, que no tiene relación directa con la denominada racionalidad de las migraciones – de la tan criticada teoría neoclásica de las migraciones-. Sin embargo, los lazos familiares, como lo señalan los estudios del Ministerio de Trabajo (2014), las redes de amistad y la búsqueda conjunta de mejores oportunidades, marcan en cierta medida las tendencias de las migraciones entre ambas naciones. Pues, en este caso la frontera muestra condiciones similares que se presentan a ambos lados, en donde los casos de las grandes migraciones no pueden dar la explicación de estos movimientos, pero sí podría pensarse en condiciones de redes laborales, sociales y familiares que jalonan la migración a ambos lados de la frontera.

6.6. Política y acuerdos como parte de los tratados internacionales entre Colombia, Venezuela y Ecuador: una breve aproximación

La política de inmigración al territorio colombiano entre los años 1926 – 1956, tuvo como prioridad la promoción del ingreso masivo de extranjeros, mecanismo que fue utilizado con miras al desarrollo económico, en parte siguiendo el ejemplo de países como Argentina,

Venezuela y Costa Rica. Pero, de acuerdo con Cárdenas y Mejía (2008), debido al poco éxito de estas medidas y frente al temor de una explosión demográfica, Colombia optó por generar medidas legislativas que restringieran la migración hacia el país. Por ello, se inició un proceso de migración selectiva de profesionales procedentes de Alemania, España, Italia y Francia entre los años 1957 a 1981. Posteriormente, en el periodo de 1994-1998, el plan de desarrollo del presidente Samper, tenía como propósito, la integración de los colombianos residentes en el exterior al desarrollo del país y la defensa de sus intereses; para el logro de esta medida, se establecieron mecanismos de participación de los colombianos residentes en el exterior, previstos en la Constitución Política de 1991. Lo anterior, requeriría de un sistema consular eficiente, que se preocupara por la atención de los colombianos que vivían en el exterior, en donde se tuvieran en cuenta sus derechos humanos, como eje de la política de atención a esta población. Este aspecto siguió siendo fortalecido durante el gobierno de Pastrana, a través de la promoción, protección y asistencia a los connacionales en el extranjero; parte de estas respuestas se centraron en una mejor comunicación interinstitucional entre fronteras, que permitiera facilitar trámites de respuesta a los colombianos residentes en países vecinos.

Uno de los aspectos que consideran Cárdenas y Mejía (2008) es que, Colombia no ha emprendido acciones decisivas para el fomento de inmigración positiva para el desarrollo económico y social. Sin embargo, el Decreto 21 de 2001, especifica la necesidad de fortalecer la inmigración de personas cuyas características contribuyan a “solventar las necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, de seguridad y demás intereses del Estado Colombiano” (Cárdenas y Mejía, 2008).

Posteriormente, durante los dos periodos del presidente Uribe, el gobierno trató de mantener programas de asistencia, a través de acuerdo de migración laboral y seguridad social, cuyo fin último era el logro del fomento de asociaciones de colombianos en el exterior, a través del cual, en el 2003, nace el programa Colombia nos Une, el cual está directamente relacionado con las comunidades de colombianos residentes en el exterior. Esto ha dado cambio a la política de relaciones internacionales, y sus cambios más recientes obedecen a la necesidad de ejecutar más eficientemente la política exterior del país, las relaciones internacionales y la administración del denominado servicio exterior de la República. Parte de esta intencionalidad, corresponde al aumento de los flujos migratorios

de connacionales hacia el exterior. Aquí, es importante mencionar que, de acuerdo con las estimaciones del Censo del año 2005 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) 3.378.345 colombianos viven en el exterior, de los cuales el

20% vive en Venezuela y el 3.1% se encuentran en el Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010) .

Actualmente, parte de la respuesta de Colombia a esta realidad, ha sido a través del gobierno del Presidente Santos, con el establecimiento de políticas, planes, decretos, programas y acuerdos. Ejemplo de ello es el Decreto 3355 de septiembre de 2009, el cual tiene como objetivo modificar la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y establecer, de manera mucho más amplia y precisa, la política exterior del país; en este sentido, nace la denominada Política Integral Migratoria del 24 de agosto de 2009 (CONPES; 3603, 2009).

Esta política es de suma importancia en lo que se refiere a la dimensión de la migración en Colombia, pues uno de los propósitos fundamentales se centra en la atención de los colombianos residentes en el exterior, además de establecer líneas de acción en búsqueda del tráfico de personas. Por otra parte, aunque no de manera central y casi al final del documento, devela aspectos relacionados con el interés del gobierno en torno al denominado Plan de Retorno, donde el retorno de los colombianos cobra total importancia en torno a la respuesta que se les dé a los ciudadanos, que debido a crisis económicas en otras latitudes, como en el caso de Venezuela y Ecuador, han decidido volver al país a continuar su proyecto de vida.

Al suponer una política integral migratoria, se espera que centre su atención en él durante del proceso de la migración internacional de los connacionales, indistintamente de su condición y situación de migración. En este caso, un aspecto que cabe resaltar es el analizado por André-Noel Röth (2009), para quien la integralidad de la política parece no ser tan amplia y tan integral como se esperaría, ya que la respuesta de la política se centra en las poblaciones de colombianos establecidas en el exterior, con el fin de garantizar, en cierta medida, los flujos de divisas hacia el país –remesas-, aspecto que es importante sin duda a nivel económico.

En este sentido, es importante anotar que las políticas de acuerdos y tratados desarrollados por el país en materia de política migratoria, no han dado respuesta efectiva a las necesidades de la población en lo que a zona de frontera se refiere. Las poblaciones siguen en condiciones de

vulnerabilidad, y cada vez más los tratados y acuerdos parecen quedar en el terreno de lo político. Será entonces necesario pensar en dar respuestas desde las realidades de la población colombiana residente tanto cerca de la frontera como en los contextos internos de otros países. Aspecto este que sin duda cobra importancia en la realidad migratoria de Colombia.

6.7. Algunas conclusiones y recomendaciones frente a la realidad presentada

El anterior análisis se ha centrado en informes y en una revisión bibliográfica con relación al tema. Evidentemente, los conocimientos desde mi experiencia en el tema de las migraciones me permiten hacer un análisis más allá de la presentación de los datos; al respecto, considero que como primera medida, será necesario comprender las condiciones de vulnerabilidad real que presentan los migrantes. Hasta el momento es bien sabido que las condiciones de calidad de vida de estas poblaciones han ido muchas veces en contravía de los derechos humanos, afectando no solamente la necesidad de moverse hacia otro lugar, sino además, ha marcado la condición de entrada al vecino país. Marcharse de un lugar de origen en condiciones de vulnerabilidad, ocasionadas por ejemplo por conflictos armados, marca sin duda y de manera directa la situación de vulnerabilidad que estará presente en el lugar de destino.

Por supuesto, no solamente ha habido olas migratorias en el caso colombiano y con relación a sus vecinos, que han tenido como causa directa la presencia del conflicto armado; sin embargo, es uno de los condicionantes más importantes –sobre todo en los últimos años-, que han determinado, tanto la salida como el retorno de las poblaciones. Aspectos como la educación de los migrantes de frontera, en el caso colombiano, que en términos generales es media y en algunos casos baja, es otro aspecto determinante de la calidad de vida en el lugar de destino. Además, cumplir las metas personales y familiares se dificulta, al no encontrar una inserción laboral estable, lo cual también se traduce en un determinante negativo para su calidad de vida.

De otro lado, las políticas, las leyes y las respuestas formales por parte del Estado –tales como decretos y acuerdos, entre otros- que en cierta medida buscan ser la expresión del Estado ante las necesidades de las poblaciones migrantes, en este caso, no han logrado mejorar las condiciones de vida de las poblaciones y en muchos casos, las

poblaciones prefieren mantener sus condiciones de vulnerabilidad en un país distinto al propio, porque con su movilidad, parece que las condiciones de calidad de vida no cambian y se mantienen en el tiempo. Vivir a un lado u otro de la frontera, parece ser lo mismo e inclusive, en muchos casos, solamente se busca un espacio donde vivir. El papel, y lo que digan las políticas, aguanta todo, las personas no, por ello, es necesario pensar en las poblaciones, dar respuesta a sus necesidades y como lo ocurrido recientemente en Venezuela con la población colombiana, es solo un ejemplo. Las personas necesitan de respuestas del Estado, de su defensa en el terreno político y social y por ello será necesario pensar en soluciones duraderas frente al conflicto armado, de manera mancomunada a ambos lados de la frontera.

Entonces, será necesario trabajar de manera coordinada entre ambos países a uno y otro lado de la frontera, tanto a nivel nacional como departamental, municipal y local, con el fin último de dar respuesta a las realidades y necesidades de las poblaciones de ambos lados. El reconocimiento de necesidades de la población, como tal, indistintamente de su nacionalidad, y la respuesta conjunta de los gobiernos, seguramente permitirá aunar esfuerzos que redundarán en una mejor condición y calidad de vida; como es evidente, en el caso ecuatoriano y colombiano, las poblaciones presentan condiciones similares. Por ello, dar una respuesta mancomunada, permitirá brindar una mejor condición de calidad de vida y por qué no, si eso es lo que se quiere, controlar los flujos migratorios a ambos lados de la frontera.

Además, a nivel nacional, será necesario brindar capacitación previa al desempeño laboral, en las personas que presenten altos niveles de vulnerabilidad, quienes a través de esta iniciativa podrían obtener una forma de ingresos económicos, al margen de los espacios cooptados por los grupos armados ilegales.

También y debido al desplazamiento presente, será necesario pensar en apoyos a iniciativas que surjan desde lo local, como las realizadas por la Diócesis de Ipiales, quienes a través de casas de refugio, centros de atención y capacitación a niños, niñas y adolescentes, comedores comunitarios, asociaciones de personas en niveles medios y altos de vulnerabilidad; logrando un fortalecimiento de los mismos, y permitiendo desde la base respuestas que generen mejores resultados, podrían dar efectos mejores que pensar en grandes inversiones de políticas públicas para dar respuesta a esta realidad.

Finalmente, el trabajo de las Alcaldías, las Gobernaciones y los

gobiernos locales, conjuntamente con organismos internacionales como la OIM, con relación a las realidades presentes en la frontera, es fundamental; para ello, es de suma importancia lograr una comunicación interinstitucional, entre las regiones y los países, en miras al fortalecimiento de las acciones que en este momento se estén desarrollando.

6.8. Bibliografía

Arteta, G. y Oleas, D. (2008). Migraciones internacionales: el caso de Ecuador. En A. Solimano (coord.), Migraciones internacionales en América Latina. Boom, crisis y desarrollo (pp. 321-394). Chile: Fondo de Cultura Económica.

Bertoli, S. (2005). The Macroeconomic Impact of Workers Remittances: A study of the Ecuadorian case Italy. 37 p. MI454.

Cárdenas, M. y Mejía, C. (2008). Emigración, crisis y conflicto: Colombia 1995 – 2005. En A. Solimano (coord.), Migraciones internacionales en América Latina. Boom, crisis y desarrollo (pp. 267-320). Chile: Fondo de Cultura Económica.

Consejería en Proyectos (2008). Situación de la frontera colombo-venezolana.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), (2009). Consejo de Política Económica y Social. Documento Conpes, 3603.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), (2015). El consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES. <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

Flores, R. (2004). La dinámica migratoria colombo-venezolana: Evolución y perspectiva actual. Geoenseñanza, Vol. 9 – 2004. (2) julio – diciembre. p. 191-202.

Gómez, A. y Rengifo, F. (1999). Dinámica de la migración colombiana a Venezuela en las últimas décadas. En Colombia-Venezuela. Agenda común para el siglo XXI. Bogotá: IEPRI Universidad Nacional de Colombia – Universidad Central de Venezuela –SECAB- CAF – Tercer Mundo Editores, pp. 319-361.

Hernández, D. (1993). Proyecto Frontera, San Cristóbal. Venezuela. Instituto Universitario de la Frontera IUFRONT.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2013). Informe de entradas y Salidas Internacionales.

Kritz, M. (1980). Migraciones internacionales en Las Américas. Centro de estudios pastoral y de asistencia migratoria Núm. 1, Vol. 1. Caracas.

Ministerio de Trabajo (2014). Trabajadores fronterizos que cruzan por Rumichaca. Serie cuadernillos sobre migración laboral. Número 3. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Trabajo (2014). Trabajadores fronterizos en la frontera colombo venezolana. Serie cuadernillos sobre migración laboral. Número 5. Bogotá, Colombia.

Organización Internacional para las Migraciones (2007). Estudio investigativo para la descripción y análisis de la migración y la trata de personas en la zona fronteriza Colombia-Ecuador. Número 2. Informe Ejecutivo. Octubre de 2007.

Organización Internacional para las Migraciones (2011). Perfil Migratorio de Colombia 2010. Bogotá.

Organización Internacional para las Migraciones (2013). Perfil Migratorio de Colombia 2012. Bogotá.

Organización de Naciones Unidas (2015). Siria, Honduras y Venezuela, entre los países con más muertes violentas. Centro de Noticias ONU. 08 de mayo de 2015.

Organización de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios -OCHA- (2015). Colombia: situación humanitaria en frontera colombo-venezolana. Informe de Situación Número 8. (23/09/2015)

República de Colombia (1995). Proyecto de reorganización territorial es la actualización del documento titulado estructuración de la división político-administrativa de la República de Colombia.

World Bank (2013). Historical Statistics of the World Economy. Washington, United States.

7. MIGRACIONES EN LA FRONTERA HAITÍ – REPÚBLICA DOMINICANA: UNA MIRADA DESCRIPTIVA A UNA REALIDAD COMPARTIDA

*Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana
(INM-RD)*

*Vielka Polanco⁸⁴, Elina Castillo⁸⁵, Nairoby Chalas⁸⁶ y Raimy
Reyes⁸⁷*

7.1. Presentación

La generación de conocimiento a través de un análisis profundo de la realidad es imprescindible para la construcción de políticas públicas integrales que vayan a las causas de los problemas. En el caso de las políticas migratorias es aún más necesaria tomando en cuenta el alto

⁸⁴ Encargada del Departamento de Investigación y Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración. Dirección: Calle Manuel Rodríguez Objío #12 Gazcue, Santo Domingo, D.N., República Dominicana. E-mail: vielka.polanco@inm.gob.do Tel.: +1-809-412-0666.

⁸⁵ Analista del Departamento de Investigación y Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración. E-mail: elina.castillo@inm.gob.do Tel.: +1-809-412-0666.

⁸⁶ Analista del Departamento de Investigación y Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración. E-mail: nairoby.chalas@inm.gob.do Tel.: +1-809-412-0666

⁸⁷ Analista del Departamento de Investigación y Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración. E-mail: raimy.reyes@inm.gob.do Tel.: +1-809-412-0666.

impacto que generan la movilidad y los flujos migratorios, en los diferentes ámbitos de la sociedad. En efecto, las migraciones tienen una alta incidencia en el mercado laboral, en la economía, en el comercio y en el desarrollo nacional. Asimismo, inciden en conformación y evolución de las relaciones y estructuras sociales, así como en los patrones culturales y costumbres.

El impacto de las migraciones no se limita a las sociedades de acogida. Las comunidades de origen también son afectadas, e incluso en un mundo globalizado, es difícil que otros actores en la región no estén implicados de manera directa o indirecta. Consciente de esta realidad, el Instituto Nacional de Migración (INM) de la República Dominicana, busca contribuir al estudio y conocimiento de las migraciones, y en este caso concreto la frontera terrestre que compartimos con la nación haitiana. El estudio de las fronteras desde la perspectiva migratoria es muy relevante, sobre todo para nuestro país, donde la mayoría de la población inmigrantes ingresa a través de la frontera terrestre y procede del país vecino. Los resultados de este trabajo nos ayudan a describir, caracterizar y sistematizar la migración en el escenario de la frontera dominico-haitiana y mejorar los programas dirigidos a regular los flujos migratorios y la integración de los migrantes.

Agradecemos la iniciativa de OBIMID de propiciar este espacio para compartir diferentes experiencias y miradas al fenómeno de la migración en el contexto fronterizo de varios países de la región, que contribuyen a fortalecer el diálogo e intercambio de buenas prácticas en la gobernanza migratoria. Asimismo, reiteramos el compromiso del Estado dominicano con la definición e implementación de políticas públicas migratorias que respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de la población migrante.

Dra. Flor Rojas

Directora del INM

7.2. Introducción

Los flujos migratorios y la gestión fronteriza ocupan uno de los puntos más preponderantes dentro de los estudios migratorios. Comprender las dinámicas que se desarrollan alrededor de alguna delimitación territorial internacional influye significativamente en la formulación de políticas públicas efectivas para su manejo y, de manera especial, para la protección de los derechos de las personas vinculadas a

esta zona.

La frontera entre la República Dominicana y la República de Haití no escapa de esta realidad. La corriente migratoria que transita por esta zona resulta de especial interés por sus características particulares, ancladas en lazos históricos, geográficos, comerciales y culturales. Si bien la República Dominicana y Haití comparten una frontera multidimensional, es decir, terrestre, marítima y aérea, para los fines del presente artículo se enfoca en la frontera terrestre compartida entre los dos países ya que la mayor parte de los intercambios generados alrededor de esta demarcación se realizan por la vía terrestre.

Este artículo consiste en una exploración de la región fronteriza entre la República Dominicana y Haití presentada desde diferentes dimensiones, de forma descriptiva, realizando un análisis de las principales características de los asentamientos de migrantes en las provincias fronterizas y contiguas. En este sentido, el trabajo se basa en el análisis de estadísticas oficiales, investigaciones previas y reportes de organismos nacionales e internacionales sobre la situación en la frontera dominico-haitiana. Es importante resaltar que el alcance del presente artículo se ve limitado por la existencia de pocas fuentes de investigación fidedignas para una descripción actualizada de la situación fronteriza, debido principalmente a la ausencia de una cultura de sistematización y rigurosidad de las estadísticas migratorias en ambos Estados limítrofes.

La estructura de este artículo se divide en cuatro secciones: a) el origen histórico y las características de la frontera terrestre dominico-haitiana; b) la gobernanza de la frontera dominico-haitiana desde la perspectiva del Estado dominicano; c) las características sociodemográficas de los flujos transfronterizos; y d) los aspectos y situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren los inmigrantes. Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones.

7.2.1. Descripción de la frontera territorial república dominicana y haití. Evolución histórica

La República Dominicana y Haití comparten la Isla de La Española o Hispaniola, primer asentamiento de España en América durante el periodo de la colonización. La historia de la frontera dominico-haitiana está estrechamente vinculada a la evolución de los dos Estados soberanos. El primer referente histórico de la existencia de una delimitación territorial

formal en la referida isla se encuentra en el Tratado de Aranjuez de 1777, mediante el cual España reconoce la presencia legítima de Francia en la parte occidental de su colonia⁸⁸.

A través de este acuerdo, se estableció una frontera entre las dos colonias usando como referencia el Río Dajabón (o Masacre), al norte, y el Río Pedernales, al sur⁸⁹. De este modo se inicia el primer periodo histórico de definición de la frontera dominico-haitiana. En la siguiente imagen (figura 30), se puede observar dicha demarcación.



Figura 31. Línea fronteriza según el Tratado de Aranjuez 1777

Poco tiempo después de la suscripción del Tratado de Aranjuez, España cede a Francia su colonia en la isla mediante el Tratado de Basilea de 1795. De este modo, queda eliminada la frontera establecida previamente por el Tratado de Aranjuez de 1777, al pasar toda la isla a ser una colonia francesa. Sin embargo, las autoridades francesas no tomaron posesión del lado oriental de La Española de forma inmediata, debido a los conflictos internos con la población criolla en la parte occidental de la isla, que derivó en la fundación de la República de Haití, a inicios del siglo XIX⁹⁰.

⁸⁸ Páez Piantini, William. *La frontera dominico-haitiana: perspectiva histórica y presente*, 2006, Santo Domingo, Archivo General de la Nación, pág. 38.

⁸⁹ *Id.*, pág. 51.; Dilia Alfonso, Haroldo. *La frontera dominico-haitiana, Ciudades y Fronteras*, 2010 Santo Domingo, pág. 51.

⁹⁰ Franco Pichardo, Franklin. *Historia del Pueblo Dominicano*, 2009, Santo Domingo, pág. 141. Al respecto el historiador Franco Pichardo señaló: "los franceses, por su parte, dedicados a la guerra con los ingleses que ocupaban una buena porción del territorio de Occidente de la isla, y posteriormente ocupados en las bregas que se desataron entre los generales negros y mulatos, se vieron impedidos por varios años el hacer efectiva la toma de posesión de la zona española".

Las primeras dos décadas del siglo XVII estuvieron marcadas por un largo proceso de inestabilidad en el lado occidental de la isla, el cual volvió a ser colonia española entre 1809 y 1821⁹¹. En 1822, ocurre la unificación de la isla bajo la bandera haitiana, lo que conllevó a la eliminación de la demarcación fronteriza⁹². Veintidós años después, en febrero de 1844, la parte oriental de la isla se declara independiente de Haití y se funda la República Dominicana, iniciándose la segunda etapa de la frontera dominico-haitiana. En noviembre del mismo año, se dicta la primera Constitución de la República Dominicana, la cual tomó los mismos límites del Tratado de Aranjuez de 1777 para establecer la frontera entre Haití y el nuevo Estado dominicano⁹³.

A pesar de que los combates entre ejércitos haitianos e independentistas desdibujaban la frontera constantemente, a partir de 1856 se mantuvo estable con el cese de las agresiones⁹⁴. Así, se inicia un periodo sin conflictos por la delimitación territorial entre ambos países, por lo menos sin enfrentamientos de alto impacto entre ambas comunidades, lo que permitió el desarrollo de un amplio intercambio cultural y comercial en la zona⁹⁵.

Esta estrecha relación transfronteriza se mantuvo hasta inicios del siglo XX sin un interés regulatorio por las autoridades haitianas ni dominicanas⁹⁶. Sin embargo, en respuesta a reportes de “penetración de haitianos hacia el territorio dominicano en la zona fronteriza”⁹⁷, las autoridades dominicanas invitan a sus homólogas haitianas a iniciar trabajos para delimitar una demarcación territorial que refleje la voluntad de ambos pueblos, buscando ejercer un mayor control de la zona fronteriza, lo cual evidencia un cambio de visión por parte de los dominicanos sobre el control fronterizo⁹⁸.

En 1929, luego de un arduo proceso de medición de la zona fronteriza y negociaciones largo tiempo estancadas, se aprueba el Tratado entre República Dominicana y Haití sobre Delimitación de la

⁹¹ Moya Pons, Frank. *Manual de Historia Dominicana*, 1977, Santiago, Universidad Católica Madre y Maestra.

⁹² Id.

⁹³ Páez, *supra* nota 1.

⁹⁴ Dilia, *supra* nota 2, pág. 36.

⁹⁵ Dilia, *supra* nota 2, pág. 37

⁹⁶ Id.

⁹⁷ Páez, *supra* nota 1, pág. 3

⁹⁸ Páez, *supra* nota 1, pág. 4.

Frontera entre Ambos Países⁹⁹. Para este acuerdo internacional, se tomó como punto de partida los trabajos iniciados en 1901 por una comisión mixta binacional conformada para estos fines. En su artículo primero, se definen los puntos de delimitación de la frontera, retomando como parámetros el Río Dajabón al Norte y el Río Pedernales al sur.

A pesar de estos avances en la definición de una frontera, persistieron los conflictos entre ambos Estados sobre ciertas zonas de la línea fronteriza. Estos conflictos se extendieron por aproximadamente treinta años. En 1936, los Estados de Haití y la República Dominicana suscriben el Protocolo de Revisión del Tratado Dominicano-haitiano del 21 de enero de 1929¹⁰⁰, quedando la frontera dominico-haitiana definida como se encuentra en la actualidad, según se ilustra en la siguiente imagen (figura 32).



Figura 32. Frontera entre República Dominicana y República de Haití

Un aspecto de importancia en este tratado, es que por primera vez se hace referencia al proyecto de construcción de una “carretera internacional” para “asegurar la comodidad de tránsito”¹⁰¹. Esta vía tiene una alta relevancia, pues sirve como límite fronterizo en una de las zonas que generó mayor desacuerdo durante los trabajos preparatorios del Tratado de 1929¹⁰². La ubicación espacial de esta carretera puede

⁹⁹ *Tratado entre República Dominicana y Haití sobre Delimitación de la Frontera entre Ambos Países*, firmado el 21 de enero de 1929. Resolución No. 1047 del 8 de febrero de 1929, Gaceta Oficial No. 4064 del 5 de marzo de 1929.

¹⁰⁰ *Protocolo de Revisión del Tratado Dominicano-haitiano del 21 de enero de 1929*, firmado el 9 de marzo de 1936. Resolución No. 1081 del 27 de marzo de 1936, Gaceta Oficial No. 4890 del 27 de marzo de 1936.

¹⁰¹ Protocolo, *supra* nota 13, preámbulo.

¹⁰² *Id.*

apreciarse en el siguiente mapa (figura 33).



Figura 33. Carretera Internacional de la frontera dominico-haitiana

7.3. La frontera actual

Hoy en día, de conformidad con el artículo 9 de la Constitución de la República Dominicana de 2015, los límites terrestres del territorio dominicano “están fijados por el Tratado Fronterizo de 1929 y su Protocolo de Revisión de 1936.” Esta demarcación es la actual frontera dominico-haitiana. Se trata de un límite territorial internacional de 380 kilómetros de extensión, mayormente poroso o permeable y compuesto principalmente por delimitaciones naturales, como ríos y cadenas montañosas.

En efecto, en esta delimitación no existen muros o vallas de contención para la migración o tráfico de bienes. Más bien, a lo largo de la franja terrestre, se han colocado 311 padrones o pirámides para marcar su extensión y definir la línea fronteriza, en cumplimiento del artículo sexto del Tratado de 1929.

Asimismo, se cuenta con puntos fronterizos formales a cada lado de la frontera, los cuales tienen bajo su mando verificar el cumplimiento de las regulaciones de ingreso de personas y bienes en el territorio de cada Estado. En la República Dominicana, existen cuatro puntos de control fronterizo formales de norte a sur, a saber: 1. Ouanaminthe–Dajabón; 2. Belladere–Comendador; 3. Malpase–Jimaní; y 4. Anse-à-Pitre–Pedernales.

La colocación de estos controles corresponde, a las rutas de mayor actividad comercial y de flujos migratorios, donde semanalmente

ocurren los mercados binacionales que son espacios de comercio transfronterizo. Cabe destacar, precisamente, que el cruce de Ouanaminthe-Dajabón es el corredor fronterizo más concurrido¹⁰³, debido a la existencia del mercado binacional más grande de la isla, y la cercanía de dos ciudades muy importantes: Cabo Haitiano en el occidente, y Santiago de los Caballeros en el oriente¹⁰⁴. Le sigue de manera estrecha el corredor Ouanaminthe-Jimaní, pues conecta de forma indirecta a las capitales de ambos países: Puerto Príncipe (Haití) y Santo Domingo (República Dominicana)¹⁰⁵. A continuación, se presenta la ubicación de los controles formales resaltada en círculos azules (figura 34).



Figura 34. Puntos fronterizos entre República Dominicana y República de Haití

Es importante resaltar que existen otros 14 puntos fronterizos informales a lo largo de la frontera, que tienen una dinámica de

¹⁰³ Para los fines de este artículo, se utiliza la definición de corredor fronterizo como sigue: "El término corredores transfronterizos aludirá a los ejes transfronterizos (usualmente acomodados por la geografía física y la infraestructura vial) a través de los que circulan, de manera regular y en cantidades significativas, mercancías (bienes, dinero, fuerza de trabajo), información y eventualmente contactos sociales y políticos, entre varias zonas ubicadas a ambos lados del borde (Félix Et. Al. 1997), citado en Dilia, *supra* nota 2, pág. 185.

¹⁰⁴ Dilia, *supra* nota 2, págs. 183-184

¹⁰⁵ *Id.*

comercio mucho menor¹⁰⁶. En adición, a lo largo de las carreteras en las provincias fronterizas y contiguas están localizados otros puestos de controles migratorios. Tradicionalmente, éstos han sido custodiados por militares del Ejército Nacional dominicano, quienes ejercían funciones de inspección migratoria de los vehículos que transitan por estas vías. Desde finales de 2015, esta práctica ha sido corregida, con la designación de inspectores de la Dirección General de Migración que son auxiliados por los miembros del Ejército Nacional.

7.3.1. Condiciones geográficas y divisiones políticas de la frontera

En cuanto a las condiciones geográficas de la frontera dominico-haitiana, cabe destacar que se trata de una zona diversa. En efecto, se señala que:

“La frontera entre los dos países se extiende a lo largo de una línea de 380 km que va desde el mar hasta las montañas empinadas de más de 2000 m de altitud. Cruza áreas con índices muy altos y muy bajos de precipitación y suelos y sustratos geológicos muy variados. El área fronteriza incluye 5 de 6 zonas climáticas del país (árida, de aridez intermedia, húmeda, colinas elevadas y altitud elevada). Estas condiciones crean una diversidad de ecosistemas y hábitats, que es a la vez una ecología interesante y difícil de regenerar”¹⁰⁷.

En relación a la división político-administrativa de la zona fronteriza, desde la perspectiva dominicana, existen provincias fronterizas y provincias contiguas. Las primeras son, como su nombre lo indica, aquellas que están ubicadas a lo largo del límite territorial y marítimo dominico-haitiana, las cuales son, de norte a sur: Montecristi, Dajabón, Elías Piña, Independencia y Pedernales. En cuanto a las segundas, si bien hay consenso en que se trata de aquellas cercanas a las provincias fronterizas, existen dos posiciones distintas en cuanto a su identificación.

La primera definición de las provincias contiguas es dada en el preámbulo de la Ley No. 28-01 de Desarrollo Fronterizo, que señala a Santiago Rodríguez y a Bahoruco como tales en atención a sus

¹⁰⁶ Faxas, Natalí. *Fronteras RD-Haití versus México y Estados Unidos*, 2016, Santo Domingo, International Women’s Media Foundation.

¹⁰⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). *Haití – República Dominicana: Desafíos ambientales en la zona fronteriza*, 2013, pág. 33.

“características de extrema pobreza y subdesarrollo”¹⁰⁸. La segunda es utilizada en la primera Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de 2012, que además de Bahoruco, amplía las provincias contiguas a San Juan, y Barahona, pero dejando fuera a Santiago Rodríguez¹⁰⁹.

Finalmente, a continuación, se presentan unas tablas que sintetizan las principales características de las provincias fronterizas y contiguas, tanto de la República Dominicana como de la República de Haití (tablas 13 y 14).

Tabla 13. REPÚBLICA DOMINICANA: Distribución de la población nativa y extranjera, en provincias fronterizas y contiguas, por características económicas principales. Fuente: PNUMA pág. 38 Tabla elaborada a partir del Censo 2010 ONE RD, así mismo, se utilizaron los perfiles provinciales de República Dominicana, elaborados por la ONE.

Provincia	Población	Características
TOTAL	842,682	
Provincias fronterizas		
Dajabón	66,208	Agricultura a gran escala y comercio binacional.
Elías Piña	62,596	Agricultura a pequeña escala, comercio, producción ilegal de carbón.
Independencia	57,722	Agricultura a pequeña escala, comercio, producción ilegal de carbón.
Pedernales	26,926	Agricultura a pequeña escala, comercio, producción ilegal de carbón.
Provincias contiguas		
<u>Bahoruco</u>	86,088	La principal actividad es la agricultura, siendo los principales productos (plátanos en Tamayo), (uva en Neiba y Los Ríos) y (el café en la Sierra de Neiba)
Barahona	175,047	Agricultura, ganadería y minería con el turismo; un puerto industrial y una zona libre, dedicada a producción textil.
Monte Cristi	117,238	Agropecuaria, con producción importante de guineo, arroz y plátano; además, es importante la producción de caprinos, ovinos y ganado vacuno
San Juan	250,858	Actividades ganadera y agrícola. Se le ha dado el título de “granero del sur” por su apreciable producción de granos como arroz, maíz, maní, sorgo, habichuela (Frijoles), guandules (Gandules), así como yuca, batata, cebolla y hortalizas.

¹⁰⁸ Ley No. 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco. Artículo 1.

¹⁰⁹ Oficina Nacional de Estadísticas. Informe General de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2012), 2013, pág. 48.

Tabla 14. REPÚBLICA DE HAITÍ. Distribución de la población en las comuna o departamentos, por características económicas principales. Fuente: Estudio del PNUMA para la caracterización resumida de las provincias. INSH 2009 Haití, los datos de Haití son estimaciones, no representan un censo.

Comuna (Departamento)	Población total	Población de la comuna (departamento)	Características
Total	5,088,539	259,564	
Comuna (Departamento)			
Ouanaminthe (Nordeste)	170,000	95,515	Agricultura a menor escala y comercio binacional.
Belladère (Central)	678,626	78,765	Agricultura a pequeña escala, comercio, producción ilegal de carbón.
Ganthier/Malpasse (Oeste)	3,664,620	56,869	Agricultura a pequeña escala, comercio, producción ilegal de carbón.
Anse-à-Pitre (Sudeste)	575,293	27,415	Agricultura a pequeña escala, comercio, producción ilegal de carbón.

7.3.2. Caracterización de los flujos migratorios

En la República Dominicana los ingresos autorizados a través de los cuatro puestos fronterizos terrestres, muestra que para los años 2009 y 2011-2015 llegaron al país 910,733 personas con ingresos autorizados, principalmente a través del punto fronterizo de Jimaní, el cual tuvo una participación porcentual del 53.3%. Cabe destacar que entre el año 2009 y 2011 se produjeron aumentos significativos en el flujo migratorio, pasando de 57,917 personas a 126,017. Esta tendencia permaneció para el año 2012 y 2013 donde también hubo un incremento de casi el doble de la población, pasando de 140,143 a 238,494 personas.

Tabla 15. REPUBLICA DOMINICANA: Entradas y salidas por puertos fronterizos terrestres, según año y saldo neto migratorio, 2009 y 2011-2015. Fuente: ONE, 2013b y Banco Central, 2016 para año 2009; DGM, 2016 años restantes.

Año	Total	Puesto fronterizo			
		Jimaní	Dajabón	Elías Piña	Pedernales
2009					
Entradas	57,917	30,469	18,125	3,112	6,211
Salidas	42,279	25,268	11,563	1,289	4,159
Saldo neto migratorio	15,638	5,201	6,562	1,823	2,052
2011					
Entradas	126,017	60,256	15,066	20,269	30,426
Salidas	103,572	45,890	14,236	15,177	28,269
Saldo neto migratorio	22,445	14,366	830	5,092	2,157
2012					
Entradas	140,143	90,337	34,172	13,841	1,793
Salidas	101,280	75,852	19,921	5,136	371
Saldo neto migratorio	38,863	14,485	14,251	8,705	1,422
2013					
Entradas	238,494	128,879	86,370	17,120	6,125
Salidas	165,134	97,076	53,626	10,893	3,539
Saldo neto migratorio	73,360	31,803	32,744	6,227	2,586
2014					
Entradas	192,057	99,967	69,823	19,036	3,231
Salidas	135,060	73,892	46,676	12,894	1,598
Saldo neto migratorio	56,997	26,075	23,147	6,142	1,633
2015					
Entradas	156,105	75,782	52,562	23,426	4,335
Salidas	119,948	58,166	42,507	16,991	2,284
Saldo neto migratorio	36,157	17,616	10,055	6,435	2,051

Estos movimientos autorizados de personas a lo largo de la frontera terrestre entre la República Dominicana y Haití sólo reflejan una parte de la realidad de los movimientos entre los dos países. Se debe tomar en cuenta el sub-registro característico de los movimientos fronterizos y el hecho de que, por su carácter oficial, no reflejan el peso de la migración irregular, que en el contexto de los movimientos entre Haití y República Dominicana se estima ser de una magnitud importante, aunque difícil de cuantificar. Asimismo, estas cifras no incluyen los flujos circulares de habitantes fronterizos que todavía no se registran ni se contabilizan

oficialmente¹¹⁰.

En efecto, una característica presente en todas las fases históricas de la inmigración al país ha sido los ingresos no autorizados de migrantes a través de la frontera terrestre que separa a la República Dominicana de Haití. Estos movimientos que adquieren características propias dependiendo del contexto socioeconómico y político de la época, se enmarcan en las dificultades que representa ejercer un control a lo largo de una frontera caracterizada por su gran tamaño y su porosidad. Parte de la inmigración indocumentada haitiana es realizada de forma independiente sin intermediarios, y muchos otros ingresan a través de redes de tráfico de migrantes que operan a ambos lados de la frontera y que también se han diversificado y consolidado en las últimas décadas¹¹¹.

El cuadro siguiente presenta la distribución de resultados básicos de la movilidad y el tránsito migratorio. De acuerdo a los datos, la mayoría de los inmigrantes residentes en las provincias fronterizas y contiguas, el 78.4%, señaló que habían efectuado una única migración con fines laborales o con miras a radicarse en la República Dominicana, mientras que cerca de una quinta parte de los mismos, 20.6%, reportó haber migrado dos o más veces, siendo este último valor similar tanto para los nacidos en Haití como para los nacidos en otros países (tabla 15).

Cuando se analiza la siguiente variable, podemos ver que, el 40.2% de los migrantes entraron al país más de una vez, manteniendo este valor prácticamente invariable al compararlo con los migrantes haitianos. Sin embargo, en los nacidos en otros países este asciende al 53.5%. En este valor podría incidir la migración temporal, la cual está asociada a múltiples factores como: estudios, trabajos, vacaciones, entre otros.

¹¹⁰ Id.

¹¹¹ Ministerio de Trabajo de la República Dominicana. Observatorio del Mercado Laboral Dominicano, *Introducción al Panorama Laboral*, 2011.

Tabla 16. REPÚBLICA DOMINICANA: Distribución porcentual de la población nacida en el extranjero residente en las provincias fronterizas y contiguas, por país de nacimiento, según veces que ha migrado a República Dominicana, ENI-2012. Fuente: Los cuadros presentados en este informe fueron elaborados con la base de datos de la ENI-2012, cabe destacar que en estos se excluyó a los nacidos en el país, hijos de padres extranjeros.

7.4. Gobernanza de la frontera domínico-haitiana desde el Estado Dominicano

7.4.1. Marco legal

La política pública migratoria dominicana se fundamenta en la Ley General de Migración No. 285-04 (LGM), promulgada el 15 de agosto de 2004; y su Reglamento de Aplicación No. 631-11, decretado el 19 de octubre de 2011. La LGM representó una evolución significativa en la gestión migratoria de la República Dominicana, al sustituir la Ley No. 95 de 1939, vigente desde el régimen dictatorial de Rafael Leónidas Trujillo (1930-1961).

Entre los principales avances de orden normativo se señala que la LGM incluye bajo su alcance tanto la inmigración como la emigración. Por tanto, se trata de un régimen más integral, pues no se limita a la regulación de la extranjería¹¹². Asimismo, rediseña el sistema migratorio dominicano incorporando nuevas figuras y precisando competencias.

La LGM y su Reglamento de Aplicación 631-11, como piezas normativas definen, principalmente, el sistema nacional para la gestión migratoria en la República Dominicana. Establecen el sistema bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Migración, el Ministerio de Interior y Policía, la Dirección General de Migración y el Instituto Nacional de Migración. Este marco legal especializado se ve complementado por otras legislaciones nacionales y tratados internacionales que la República Dominicana ha adoptado en su ordenamiento jurídico. La mayoría no contiene disposiciones específicas respecto al control migratorio, sin embargo, su cumplimiento puede tener un impacto en la gestión específica de este aspecto de la política estatal.

¹¹² Evertsz, Francisco Báez. *Análisis Descriptivo de las Instituciones Responsables de la Gestión de las Políticas Migratorias en la República Dominicana*, 2011, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), pág. 4.

A continuación, se presenta una tabla contentiva de estas normas junto a un breve comentario sobre las mismas (tabla 17).

Tabla 17. Legislación nacional migratoria en la República Dominicana

Legislación	Comentarios
<i>Constitución de la República</i>	Concibe a la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho (artículo 6), garante de los derechos de las personas –incluyendo a inmigrantes– (artículo 7) y que incentiva el desarrollo fronterizo (artículo 10). Asimismo, otorga rango constitucional (por encima de las leyes domésticas) a los tratados de derechos humanos que el Estado dominicano ratifique (artículo 74.3).
<i>Código de Trabajo (Ley 14-92)</i>	Principal legislación dominicana en materia laboral, que regula las relaciones laborales, de carácter individual y colectivo, establecidas entre trabajadores y empleadores o sus organizaciones profesionales (Principio III). Establece los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, los cuales deben ser respetados sin discriminación por ninguna causa (Principio VII). En materia migratoria, consagra el principio de nacionalización del trabajo, conocido como la regla 80/20, en virtud del cual el 80% del número total de empleados/as de una empresa deben ser nacionales dominicanos.
<i>Ley 137-03 sobre Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes; y Protocolos de Protección a Víctimas de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y Niños, Niñas y Adolescentes.</i>	La Ley 137-03 es la pieza jurídica fundamental de combate a la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en la República Dominicana. Su contenido se alinea con las disposiciones del Protocolo de Palermo de 2000 sobre esta materia, adoptando la misma definición sobre trata de personas que contiene este tratado. Asimismo, define los actores gubernamentales encargados de implementar esta ley, entre los cuales se encuentra la actual Procuraduría Especializada de Combate a la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y el Ministerio de la Mujer.
<i>Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030 (Ley</i>	Establece la visión país a largo plazo (2030), a través de ejes, objetivos y líneas de acción

1-2012)

estratégicas, así como un conjunto de indicadores y metas. Estos deben ser la base de todas las políticas públicas ejecutadas por el Estado dominicano. Se destacan dos objetivos en particular en materia migratoria: Ordenar los flujos migratorios conforme a las necesidades del desarrollo nacional y Promover el desarrollo sostenible de la zona fronteriza.

Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, No. 139-13.

Entre las misiones de las Fuerzas Armadas está la preservación de la seguridad fronteriza (artículo 5.4) y de la identidad cultural dominicana en la zona fronteriza (artículo 8.10). A estos fines, se cuenta de manera especial con el Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza (CESFRONT) (artículo 58, párr. II).

Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior, No. 630-16

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) es la instancia gubernamental competente para la emisión de los visados requeridos para ingresar a territorio dominicano, en coordinación con las disposiciones de la LGM, a través del Viceministerio de Asuntos Migratorios y Consulares (artículo 19). Asimismo, incluye dentro de la estructura del MIREX al Consejo Nacional de Fronteras, encargado de promover el desarrollo económico y social de los pueblos fronterizo (artículo 51).

Decreto 1569 del 15 de noviembre de 1983, que crea la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE); y Decreto 2330 del 10 de septiembre de 1984, que establece el reglamento de la CONARE y el procedimiento de determinación del estatuto de refugiado.

Como consecuencia de la ratificación en fecha 8 de noviembre de 1977 de la Convención sobre el Estatuto del Refugiado de 1951 y su Protocolo de 1967, el Poder Ejecutivo dominicano estableció el procedimiento interno de determinación del estatuto de refugiado o refugiada a través de los decretos de referencia. El órgano rector del asilo en el país es la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), compuesta por representantes de distintas instancias gubernamentales, como los Ministerios de Relaciones Exteriores, Salud, Interior y Policía y Trabajo. Su secretaría general está a cargo de la Oficina Nacional de Refugiados, una dependencia de la DGM.

TRATADOS INTERNACIONALES

Multilaterales

Convención internacional de la ONU sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial Ratificada mediante Resolución núm. 125, de 19 de abril de 1967. En materia migratoria, se destaca la prohibición del uso de perfiles raciales (*racial profilings*) para el control migratorio.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)* Ratificados mediante las Resoluciones 684, de 27 de octubre de 1977; y 701, de 14 de noviembre de 1977, respectivamente. En conjunto, constituyen el principal régimen legal de derechos humanos a nivel internacional. Para la gestión migratoria fronteriza, de estos tratados se derivan las obligaciones estatales de salvaguardar el debido proceso en los procedimientos migratorios y aplicar el principio de no discriminación entre personas extranjeras y nacionales respecto a la garantía de sus derechos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) Ratificada mediante Resolución núm. 739, de 25 de diciembre de 1977 del Congreso de la República. Es el principal instrumento regional de derechos humanos en América. Las interpretaciones hechas de este tratado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a la materia migratoria han sido de alto impacto para la República Dominicana. Se destaca la obligación estatal del respeto al debido proceso migratorio; el principio de no discriminación; el tratamiento especializado de los casos migratorios; el enfoque de género y de niñez en los procedimientos migratorios; y el respeto del principio de no separación de familias.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) *Convención sobre los derechos del niño (CDN)* Ratificadas en 1982 y 1991, respectivamente. Ambos tratados internacionales establecen los estándares mínimos de protección de mujeres y la niñez, en su calidad de grupos vulnerables. Sus comités de seguimiento han definido criterios específicos para la detención y tratamiento de menores por trámites migratorios, así como el cuidado debido a

las mujeres en estos escenarios. También consignan la obligación estatal de prever procedimientos específicos para el tratamiento de niños y niñas ante la ley y la inclusión de la perspectiva de género en sus actuaciones, bajo la garantía del debido proceso.

Convención de la ONU Contra la Delincuencia Organizada Transnacional; Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo); y Protocolo contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire

Instrumentos internacionales de combate a la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, ratificados por la República Dominicana en 2006, 2008, y 2007, respectivamente. A través de estos tratados, el Estado dominicano se obliga a tomar las medidas efectivas necesarias para prevenir y perseguir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, así como a proteger a las víctimas de estos flagelos.

Bilaterales

Protocolo de entendimiento sobre los mecanismos de repatriación entre los Gobiernos de la República Dominicana y la República de Haití.

Suscrito el 2 de diciembre de 1999. Establece los lineamientos básicos para las repatriaciones de nacionales de Haití desde la República Dominicana, entre los cuales se destacan: no repatriaciones fuera de los horarios de 6:00AM a 8:00PM; no separación de familias nucleadas; respeto a los derechos humanos de los migrantes, especialmente del debido proceso migratorio.

Acuerdo entre la República Dominicana y Haití sobre la contratación en Haití y la entrada en República Dominicana de jornaleros haitianos.

Suscrito en 1952. Define los parámetros de contratación de personas provenientes de Haití para trabajar en empresas agrícolas o industriales en la República Dominicana. Dicha contratación es regulada –según el tratado– por la Secretaría de Estado de Interior y Policía (hoy Ministerio de Interior y Policía). La permanencia y retorno a Haití de las personas jornaleras está sujeta a inspección de la Dirección General de Inmigración (hoy DGM).

Además de las legislaciones señaladas, es pertinente resaltar otros elementos del ordenamiento jurídico dominicano que han tenido un alto impacto en la materia migratoria.

Sentencia del 17 de septiembre de 1997, dictada por la Suprema Corte de Justicia: declara la inaplicabilidad de la fianza *judicatum solvi*, o fianza para no nacionales, como requisito para poder iniciar demandas judiciales ante los tribunales locales.

Sentencia TC/0168/13 del 23 de septiembre de 2013, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana: ordena la puesta en marcha de un plan nacional de regularización de extranjeros en condición migratoria irregular en el país el cual se había previsto desde 2004, con la promulgación de la LGM.

Decreto 327-13 que instituye el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), en cumplimiento de la Sentencia TC/0168/13 del Tribunal Constitucional, ejecutado de diciembre de 2013 a junio de 2015, con un total de 284,174 personas inscritas, de las cuales 275,702 (97%) fueron nacionales haitianos. De las personas inscritas en el PNRE, 239,956 obtuvieron una respuesta positiva a su solicitud de regularización¹¹³.

Por otro lado, se destaca que la República Dominicana ha incorporado a su derecho nacional las convenciones fundamentales de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), quedando pendiente la ratificación del Convenio 97 sobre Trabajadores Migrantes y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990¹¹⁴.

Como se puede observar, la República Dominicana cuenta con un marco legal amplio para la regulación de la gestión fronteriza que prevé una estructura institucional para el cumplimiento de esta función del Estado. A continuación, se exponen los principales actores de este sector y las relaciones entre sí.

7.5. Estructura institucional

Uno de los principales cambios promovidos por la LGM es la redefinición del diseño institucional migratorio del Estado dominicano. Esta

¹¹³ Estadísticas Oficiales proporcionadas por el Ministerio de Interior y Policía sobre el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros.

¹¹⁴ Véase: Organización Internacional de Trabajo, *Convenios actualizados no ratificados por República Dominicana*, disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102930

reestructuración se basó en una perspectiva intersectorial de la gestión migratoria dominicana; condición que queda manifiesta a través del Consejo Nacional de Migración (CNM), creado por la LGM como órgano coordinador de la aplicación de la política nacional de migración.

De acuerdo al artículo 7 de la LGM, el CNM tiene bajo su responsabilidad el diseño de la política migratoria, la planificación de programas para su ejecución, y la promoción de estudios sobre la cuestión migratoria como condiciones fundamentales para el ejercicio de su competencia. El Reglamento 631-11 también establece que las políticas dictadas por el CNM son vinculantes a los organismos encargados de aplicarlas y ejecutarlas.

Asimismo, de conformidad con el artículo 8 de la LGM, esta entidad es presidida por el ministro o la ministra de Interior y Policía, y sus otros nueve miembros son: a) los ministros o las ministras de Relaciones Exteriores, Defensa, Trabajo, Turismo, Salud Pública y Agricultura; b) el presidente o la presidenta de la Junta Central Electoral; y c) los presidentes o las presidentas de las Comisiones de Interior y Policía de la Cámara de Diputados y del Senado, en el Congreso Nacional.

Si bien este órgano está llamado a formar parte de la estructura del Poder Ejecutivo por su vocación de diseño de políticas públicas, llama la atención que entre sus miembros se encuentran representantes del Congreso Nacional, lo que pudiese considerarse como una injerencia entre poderes del Estado, tomando en cuenta el principio de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos que caracteriza a las democracias modernas. El valor de una colaboración estrecha entre esta instancia del Poder Ejecutivo y los y las representantes del Congreso Nacional es fundamental. No obstante, siendo una temática de diseño e implementación de políticas públicas, estos representantes no debiesen tener voto en las deliberaciones.

Otro actor estatal importante que incorpora la LGM es el Instituto Nacional de Migración (INM), con la función de conducir investigaciones sobre “las causas, consecuencias e impacto económico, político, social y cultural de las migraciones en la República Dominicana”¹¹⁵. A través del desarrollo de conocimiento en materia migratoria, cumple su rol de órgano técnico-científico asesor del Estado dominicano en el diseño de propuestas de políticas públicas integrales sobre los flujos migratorios, con énfasis en la protección de los derechos de las y los migrantes¹¹⁶.

¹¹⁵ Véase: LGM, Sección IV; y Reglamento de Aplicación 631-11, Sección IV.

¹¹⁶ Íd., véase también Instituto Nacional de Migración. *¿Qué es el INM?* Disponible en:

La supervisión de la aplicación de la legislación migratoria corresponde al Ministerio de Interior y Policía (MIP), a través de la Dirección General de Migración (DGM)¹¹⁷. A su vez, la DGM es competente del control y registro de las salidas, las entradas y la permanencia de extranjeros y extranjeras en territorio dominicano¹¹⁸. Ejecuta las deportaciones de extranjeros y extranjeras en condición migratoria irregular en la República Dominicana y, además, tramita las solicitudes de refugio o asilo que sean presentadas ante el Estado dominicano, a través de su dependencia, la Oficina Nacional para los Refugiados.

Asimismo, la DGM decide sobre las devoluciones o “no admisiones” de personas extranjeras en el país. Esta última competencia es de alta relevancia para el análisis de la gestión migratoria de la frontera domínico-haitiana. De conformidad con el artículo 15 de la LGM, la “no admisión” es el acto administrativo mediante el cual la “autoridad competente” deniega a una persona extranjera el ingreso al territorio dominicano, debido a causales vinculadas a seguridad nacional y, de manera especial, a falta de documentación regular. Por tanto, la devolución se ejerce, en principio, en uno de los puntos formales de acceso al país.

Los y las oficiales de la DGM tienen presencia obligatoria en todos los puntos formales de acceso al país, incluyendo los cuatro puestos en la frontera domínico-haitiana referidos previamente; y en este tenor, tienen la competencia para decidir las devoluciones o “no admisiones” de personas extranjeras en el país¹¹⁹. De hecho, de conformidad con el Protocolo de 1999, las “repatriaciones” (deportaciones) se deben realizar de manera exclusiva por los puestos fronterizos de Jimaní/Malpasse, Dajabón/Ouanaminthe, Elías Piña/Belladere y Pedernales/Anse-A-Pitre, graficados en el mapa en la sección anterior. Siguiendo esta disposición, en estos puntos fronterizos también se producen las “no admisiones” o devoluciones referidas.

La LGM refleja que la visión estatal dominicana sobre las migraciones se basa en el control, es decir, es un tema de seguridad y defensa del territorio. Esto queda evidenciado en su preámbulo el cual hace alusión a “los problemas migratorios” y al “derecho inalienable y soberano del Estado dominicano” de regular, controlar y orientar el

<http://www.inm.gob.do/>

¹¹⁷ Véase: LGM, Artículo 5.

¹¹⁸ Véase: LGM, Sección II.

¹¹⁹ Véase: LGM, Sección II.

movimiento de personas. Asimismo, se aprecia un componente de inclinación hacia la migración laboral, al señalarse en el artículo 3 de la LGM que “la inmigración se planifica, de tal modo que sea controlada a fin de incorporar los recursos humanos que requiera el desarrollo del país”.

Esta concepción implica que otras instancias gubernamentales estén vinculadas a las políticas públicas migratorias dominicanas, tales como el Ministerio de Trabajo para la migración laboral, el Ministerio de Relaciones Exteriores para la emisión de visados, y el Ministerio de Defensa para temas de seguridad.

En atención a las precisiones precedentes, el sistema nacional de migración dominicano puede graficarse de la siguiente manera (figura 35).



Figura 35. Sistema nacional migratorio

La función de control migratorio en la frontera que detenta la DGM es conducida con el apoyo del Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza (CESFRONT). El CESFRONT es una unidad operativa especializada de las Fuerzas Armadas existente desde el 2006, cuya función principal es proteger “los intereses nacionales de seguridad” en la zona fronteriza¹²⁰. Asimismo, se encarga de identificar y prevenir casos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas en la frontera dominico-haitiana.

Cabe destacar además, la existencia de la Comisión Mixta

¹²⁰ El CESFRONT fue creado mediante el Decreto No.325-2006, e incluido como fuerza especializada mediante el artículo 58 de la ley orgánica de las FF.AA.

Binacional (CMB) creada en 1996 por los Gobiernos de la República Dominicana y Haití como instancia principal de diálogo entre los dos Estados para la cooperación, y cuyos trabajos fueron reactivados en 2010 mediante la Declaración de Ouanaminthe¹²¹. En 2012, a través de la Declaración Conjunta de los Cancilleres de la República de Haití y la República Dominicana, se establece como tema prioritario de la CMB un memorándum de entendimiento sobre seguridad y frontera, el cual incluye un componente de migración y se encuentra actualmente en proceso de elaboración.

Con institucionalidad formal en materia migratoria, elemento importante para abordar de manera adecuada la gestión de la frontera dominico-haitiana y una legislación migratoria amplia y detallada, el Estado dominicano cuenta con los instrumentos necesarios para la gobernabilidad migratoria.

Finalmente, es pertinente pasar balance de las figuras previstas por la legislación migratoria para la gestión fronteriza que se encuentran pendientes de implementación. La primera de éstas es la figura de “habitante fronterizo”, establecida por la LGM y su Reglamento¹²². Esta categoría aplica para aquellas personas extranjeras que residan en el área limítrofe de Haití con el territorio dominicano en las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón y Montecristi, y que lleven a cabo actividades no laborales (comercio, principalmente) en esta zona. Con esta condición, la persona puede trasladarse a estas provincias a ejercer sus faenas, debiendo retornar a Haití diariamente. La clasificación de habitante fronterizo podría ser una herramienta útil para la gestión migratoria eficaz en la zona fronteriza dominico-haitiana, considerando el alto flujo comercial existente en la zona.

La segunda figura consiste en las Oficinas de Coordinación Laboral. De conformidad con el artículo 52 de la LGM, el Ministerio de Trabajo en conjunto con la DGM establecerán “oficinas laborales de información e intermediación” en los puestos de entrada al territorio dominicano, para velar por el cumplimiento de las regulaciones migratorias por parte de trabajadores/as extranjeros/as y sus empleadores/as, así como de la norma 80/20 o de nacionalización del empleo¹²³.

Con institucionalidad formal en materia migratoria, elemento

¹²¹ Rivas, Sabrina. *La Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana*, 2012, Consejo Dominicano de Relaciones Internacionales.

¹²² LGM, Artículo 36; y Reglamento de Aplicación 631-11, Artículos 78, 79 y 81.

importante para abordar de manera adecuada la gestión de la frontera dominico-haitiana y una legislación migratoria amplia y detallada, el Estado dominicano cuenta con los instrumentos necesarios para la gobernabilidad migratoria.

7.6. Características sociodemográficas de la población migrante residente en las provincias fronterizas y contiguas

En esta sección se presenta un primer acercamiento a la realidad del colectivo migratorio residente en las provincias fronterizas y contiguas, por sus rasgos sociodemográficos y económicos. La información recogida por la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2012)¹²⁴ realizada por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), permite realizar este retrato en ambos niveles, lo que a su vez permite apreciar rasgos relevantes del fenómeno migratorio bajo estas dos perspectivas diferentes de enorme interés.

7.6.1. Características de la población nativa e inmigrante en provincias fronterizas y contiguas

Debajo, la tabla presenta el total de la población residente en las provincias fronterizas y contiguas. En él se puede ver que las provincias con mayor concentración poblacional son San Juan, Barahona y Monte Cristi las cuales en comparación a las demás provincias duplican y hasta triplican la población. A su vez, las provincias con menor concentración poblacional son Pedernales, Independencia y Elías Piña, las cuales son las más cercanas a la frontera. Por tal razón, la baja concentración poblacional en estas provincias es un fenómeno entendible por los múltiples factores de expulsión que estas albergan, tales como la pobreza, el desempleo, las bajas oportunidades de desarrollo, entre otros.

Del total de la población residente en dichas provincias el 91.8%

¹²⁴ ENI-2012, *supra* nota 24, se refiere a la Encuesta Nacional de Inmigrantes realizada en el año 2012. Esta se realizó en todo el territorio nacional con una muestra efectiva de 68,248 viviendas, la misma fue diseñada utilizando un muestreo aleatorio estratificado de conglomerados compactos en una sola etapa. Como marco muestral se utilizó la base cartográfica y las informaciones de IX Censo Nacional de Población y Vivienda. Los datos arrojados por esta son representativos para todo el país, empleando el factor de ponderación podemos tener la población total estimada.

pertenece a la población nativa, 7.8% de los inmigrantes haitianos y solo el 0.4% pertenece a los inmigrantes nacidos en otros países. La proporción de los inmigrantes haitianos residentes en esta zona fronteriza aumenta en las provincias más cercanas a la frontera como es el caso de los residentes en Elías Piña, Independencia, Monte Cristi y Pedernales. En estos casos la población haitiana representa cerca del 16% de la población residente.

Cuando se analiza la distribución por zona de residencia, se puede observar que en la zona urbana se concentra la mayor parte de la población inmigrante nacidos en otros países, especialmente en la provincia de Pedernales. Por su parte, la mayor parte de la población inmigrante haitiana se concentra en las zonas rurales casi en la totalidad de las provincias, tanto en las más cercanas a la frontera como en las más alejadas. Esto se podría descifrar por medio de los grupos de ocupación o situación laboral. Es decir, la mano de obra de los inmigrantes nacidos en otros países por lo general, se inserta en la zona urbana en trabajos de alta calificación, mientras que la mano de obra haitiana se inserta más fácilmente en las labores agrícolas o labores muy relacionadas con el campo.

Tabla 18. REPÚBLICA DOMINICANA: Composición porcentual de la población nativa e inmigrante, por lugar de nacimiento, según zona de residencia y provincias fronterizas y contiguas, ENI-2012.

Zona de residencia, provincias fronterizas y contiguas	Población nativa e inmigrante	Total	Lugar de nacimiento					
			República Dominicana		Haití		Otros países	
			Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Total	842,682	100.0	773,706	91.8	65,546	7.8	3,430	0.4
Provincias fronterizas y contiguas								
Bahoruco	86,088	100.0	82,137	95.4	3,562	4.1	389	0.5
Barahona	175,047	100.0	166,467	95.1	7,920	4.5	659	0.4
Dajabón	66,208	100.0	61,299	92.6	4,662	7.0	247	0.4
Elías Piña	62,596	100.0	52,907	84.5	9,688	15.5	0	0.0
Independencia	57,722	100.0	49,279	85.4	8,376	14.5	67	0.1
Monte Cristi	117,238	100.0	98,370	83.9	18,553	15.8	315	0.3
Pedernales	26,926	100.0	21,565	80.1	4,235	15.7	1,125	4.2
San Juan	250,858	100.0	241,680	96.3	8,550	3.4	628	0.3
Zona Urbana								
Provincias fronterizas y contiguas	551,683	100.0	522,588	94.7	25,893	4.7	3,202	0.6
Bahoruco	60,501	100.0	58,905	97.4	1,206	2.0	389	0.6
Barahona	148,163	100.0	145,437	97.5	3,083	2.1	643	0.4
Dajabón	38,544	100.0	36,427	94.5	1,870	4.9	247	0.6
Elías Piña	31,857	100.0	26,397	82.9	5,460	17.1	0	0.0
Independencia	47,215	100.0	42,176	89.3	4,987	10.6	51	0.1
Monte Cristi	51,857	100.0	46,286	89.3	5,384	10.4	187	0.4
Pedernales	17,268	100.0	15,277	88.5	865	5.0	1,125	6.5
San Juan	155,279	100.0	151,683	97.7	3,037	2.0	559	0.4
Zona Rural								
Provincias fronterizas y contiguas	290,999	100.0	251,117	86.3	39,653	13.6	228	0.1
Bahoruco	25,587	100.0	23,232	90.8	2,355	9.2	0	0.0
Barahona	25,883	100.0	21,030	81.2	4,838	18.7	16	0.1
Dajabón	27,664	100.0	24,872	89.9	2,791	10.1	0	0.0
Elías Piña	30,738	100.0	26,511	86.2	4,228	13.8	0	0.0
Independencia	10,508	100.0	7,103	67.6	3,389	32.3	16	0.2
Monte Cristi	65,382	100.0	52,085	79.7	13,170	20.1	127	0.2
Pedernales	9,658	100.0	6,288	65.1	3,370	34.9	0	0.0
San Juan	95,579	100.0	89,997	94.2	5,513	5.8	69	0.1

En el cuadro siguiente se presenta una distribución por sexo y grupos de edad de la población que reside en la zona fronteriza. Este cuadro muestra un predominio de los hombres para la población nativa el

cual ronda el 52%, dejando ver una disminución en la población femenina lo cual podría explicarse a través de varias teorías. Una de ellas es la migración interna a provincias contiguas más desarrolladas o las grandes urbes empujadas por factores de expulsión, como mencionado anteriormente, los cuales plantean necesidades que pueden ser cubiertas más fácilmente en las grandes urbes o en provincias con mayor desarrollo.

Tabla 19. REPÚBLICA DOMINICANA: Distribución porcentual de la población inmigrante residente en las provincias fronterizas y contiguas, por lugar de nacimiento, según sexo y grupos de edad, ENI-2012.

Sexo y grupos de edad	País de nacimiento							
	Total		Nacidos en la República Dominicana		Nacidos en Haití		Nacidos en otros países	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Total	842,682	100.0	773,706	100.0	65,546	100.0	3,430	100.0
Sexo								
Hombre	447,168	53.1	404,438	52.3	40,453	61.7	2,277	66.4
Mujer	395,514	46.9	369,268	47.7	25,093	38.3	1,153	33.6
Grupos de edad								
0-4	83,877	10.0	80,327	10.4	3,104	4.7	446	13.0
5-9	82,517	9.8	79,554	10.3	2,712	4.1	251	7.3
10-14	92,821	11.0	89,388	11.6	3,226	4.9	206	6.0
15-19	98,981	11.7	89,011	11.5	9,774	14.9	196	5.7
20-24	78,134	9.3	65,785	8.5	12,320	18.8	30	0.9
25-29	58,991	7.0	48,162	6.2	10,468	16.0	361	10.5
30-34	53,415	6.3	46,181	6.0	7,024	10.7	210	6.1
35-39	46,932	5.6	40,831	5.3	5,877	9.0	224	6.5
40-44	46,504	5.5	42,414	5.5	3,779	5.8	311	9.1
45-49	40,324	4.8	37,346	4.8	2,785	4.2	193	5.6
50-54	40,569	4.8	38,476	5.0	1,879	2.9	213	6.2
55-59	27,821	3.3	26,539	3.4	885	1.3	397	11.6
60-64	26,557	3.2	25,640	3.3	782	1.2	135	3.9
65-69	19,483	2.3	18,961	2.5	376	0.6	146	4.3
70-74	18,643	2.2	18,364	2.4	198	0.3	81	2.4
75-79	10,437	1.2	10,344	1.3	93	0.1	0	0.0
80 y más	15,281	1.8	14,990	1.9	261	0.4	30	0.9
Sin información	1,395	0.2	1,393	0.2	2	0.0	0	0.0

Esto también se puede observar más fácilmente en la distribución por edad que presenta el cuadro 6. En esta se muestra un descenso de la población nativa para ambos sexos, pasados los 20 años (ver figura 36), lo cual asevera la hipótesis planteada sobre la migración interna que se produce desde la zona fronteriza cuando la población ya está lista para insertarse en el mercado laboral.



Figura 36. Pirámide de la población nativa residente en las provincias fronterizas y contiguas

Cuando la migración se disgrega por sexo se puede observar que tanto para los nacidos en otros países como para los nacidos en Haití la distribución de la población tiende a ser relativamente igual a la nativa, con un predominio del sexo masculino en todos los casos (figura 37).

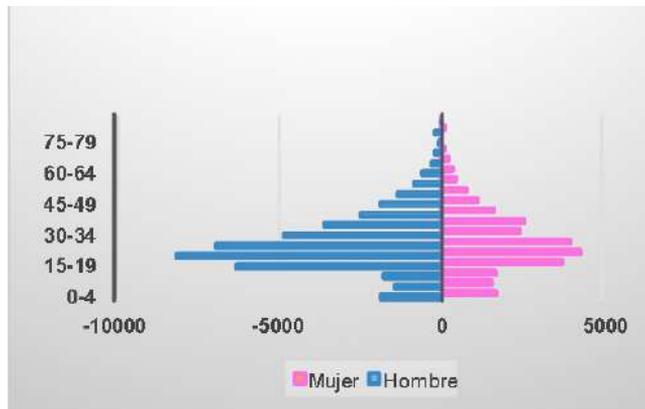


Figura 37. Pirámide de la población inmigrante residente en las provincias fronterizas y contiguas

Cabe destacar que, los inmigrantes haitianos experimentan su mayor flujo migratorio entre los 20 y 30 años, así como sucede con la población nativa en lo que respecta a la emigración hacia otras regiones. Es decir, el mayor flujo migratorio se produce cuando se está listo para insertarse en el mercado laboral. Contraria a esta tendencia, los inmigrantes de otros países experimentan un flujo migratorio mayor, entre los 25 y los 60 años, generalmente para iniciar inversiones y para trabajos

con instituciones humanitarias en la frontera, o también para vivir su retiro luego de haber trabajado prácticamente toda su vida en su país de origen.

La participación laboral de hombres y mujeres presenta diferencias en los distintos ámbitos de la estructura ocupacional. El siguiente cuadro muestra el comportamiento de la distribución de personas ocupadas. En este se puede constatar que la mayoría de las personas ocupadas de acuerdo al grupo de ocupación están concentradas en tres categorías: trabajadores de los servicios y vendedores con un 12.3%, agricultores y trabajadores calificados agropecuarios 21.7% y en ocupaciones elementales con un 53.7%.

Estos valores son similares a los arrojados para los migrantes nacidos en Haití con 12.5%, 22.0% y 57.0% respectivamente. En la población nativa también los resultados son similares, pero con la integración de un nuevo grupo ocupacional representativo de la zona, es decir, un 10.9%, de trabajadores de los servicios y vendedores, un 24.0%, de agricultores y trabajadores calificados agropecuarios oficiales, un 10.3% de operarios y artesanos y un 43.6% en ocupaciones elementales con un. Sin embargo, cuando comparamos este total con los valores arrojados por los nacidos en otros países estos porcentajes cambian drásticamente pasando a las ocupaciones de mayores niveles de calificación como: 15.4% directores y gerentes, 20.2% profesionales, 23.8% Técnicos, 12.6% personal administrativo y 13.1% trabajadores de los servicios y vendedores. Este cambio drástico en el modelo ocupacional viene dado, presumiblemente, por la mayor preparación técnica, alto nivel de instrucción, conocimientos adquiridos, capacidad de dirección, entre otras habilidades.

Cuando se analizan los valores arrojados en las ramas de actividad, podemos ver que la mayor concentración de población ocupada está en las actividades agrícolas y del comercio, es decir, el 66.3% se encuentra en la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, y el 11.8% en el comercio al por mayor y menor. Es decir, estas dos actividades son las de mayor peso en las provincias fronterizas y contiguas, agrupando el 78.1% de los ocupados de dicha región.

En caso similar a lo sucedido en los grupos de ocupación, para los migrantes nacidos en Haití como para la población nativa. Las ramas de actividad que concentran los mayores valores son: la agricultura y el comercio, con valores de 79.9% y 11.7% respectivamente para los migrantes nacidos Haití y con 50.0% y 12.9% respectivamente para la población nativa. En caso similar a los grupos de ocupación, estos valores

cambian cuando es analizada la población migrante nacida en otro país, en este caso la concentración no se encuentra en las actividades agrícolas y del comercio, sino en las industrias manufactureras con el 61.1% y en otros servicios el 19.1% (tabla 20).

Tabla 20. REPUBLICA DOMINICANA: Distribución porcentual de la población nativa e inmigrante que reside en las provincias fronterizas y contiguas, que al momento de la encuesta trabajaban, por país de nacimiento, según grupos de ocupación y ramas de actividad, ENI-2012.

Grupos de ocupación y ramas de actividad	País de nacimiento							
	Total		República Dominicana		Haití		Otros países	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Total	51,295	100.0	6,194	100.0	43,561	100.0	1,540	100.0
Grupos de ocupación								
Directores y gerentes	248	0.5	0	0.0	11	0.0	237	15.4
Profesionales	564	1.1	107	1.7	146	0.3	312	20.2
Técnicos	502	1.0	27	0.4	108	0.2	367	23.8
Personal administrativo	635	1.2	163	2.6	279	0.6	194	12.6
Trabajadores de los servicios y vendedores	6,317	12.3	673	10.9	5,442	12.5	201	13.1
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios	11,152	21.7	1,488	24.0	9,593	22.0	71	4.6
Oficiales, operarios y artesanos	2,820	5.5	637	10.3	2,066	4.7	117	7.6
Operadores de instalaciones y máquinas	725	1.4	299	4.8	426	1.0	0	0.0
Ocupaciones elementales	27,559	53.7	2,698	43.6	24,820	57.0	41	2.6
Miembros de las fuerzas armadas	11	0.0	0	0.0	11	0.0	0	0.0
No sabe/Sin información	763	1.5	103	1.7	660	1.5	0	0.0
Ramas de actividad								
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca	34,028	66.3	3,098	50.0	30,888	70.9	42	2.8
Explotación de minas y canteras	118	0.2	0	0.0	118	0.3	0	0.0
Industrias manufactureras	2,381	4.6	392	6.3	1,048	2.4	941	61.1
Suministro de electricidad, gas y agua	27	0.1	0	0.0	0	0.0	27	1.7
Construcción	2,291	4.5	557	9.0	1,734	4.0	0	0.0
Comercio al por mayor y al menor	6,038	11.8	802	12.9	5,107	11.7	130	8.4
Hoteles y restaurantes	984	1.9	258	4.2	661	1.5	66	4.3
Transporte, almacenamiento y comercio	725	1.4	365	5.9	320	0.7	40	2.6
Intermediación financiera	406	0.8	42	0.7	364	0.8	0	0.0
Administración pública y defensa	87	0.2	73	1.2	14	0.0	0	0.0
Otros servicios	3,560	6.9	503	8.1	2,762	6.3	295	19.1
No sabe o Sin información	648	1.3	103	1.7	545	1.3	0	0.0

7.7. Características de los hogares y socioeconómicas

La distribución de los hogares, por sexo del jefe o jefa del hogar, número de los miembros habituales del hogar se muestra debajo en la tabla 20 muestra. Allí también está contenida la relación de parentesco de los miembros con el jefe o jefa del hogar.

A través de este cuadro se puede observar que el 69.6% del total de los hogares de las provincias fronterizas y contiguas están dirigidos por hombres, mientras que el 30.4% está encabezado por mujeres. En este sentido, cuando se analiza esta variable desde la óptica de los hogares conformados por personas nacidas en Haití se puede observar que el 85.5% de los hogares están dirigidos por hombres, mientras que solo el 14.5% está encabezado por mujeres.

Esta tendencia de una alta proporción de jefatura masculina se da también en los hogares de la población nacida en otros países, en los cuales, el 79.3% están dirigidos por hombres y 20.7% dirigidos por mujeres. Asimismo, para el total de hogares con personas nativas del país, el 67.6% está dirigido por hombres y el 32.4% por mujeres.

Cuando se distribuyen los hogares por número de residentes habituales y país de nacimiento, el 19.0% de los hogares está conformado por 7 y más personas, manteniéndose prácticamente invariable esta tendencia respecto al caso de los hogares con nativos del país, con un 19.3%. Ya los porcentajes más bajos para esta misma categoría se presentan en los hogares constituidos por la población nacida en Haití y en otros países, 16.7% y 3.6%, respectivamente.

El tamaño promedio del hogar para esta zona fronteriza, de acuerdo a los datos resultantes de la ENI-2012, es de 3.5 personas, siendo de 2.7 para los hogares conformados por personas nacidas en Haití, 2.8 para los hogares de personas nacidas en otros países y 3.6 personas en los hogares de la población nativa.

En cuanto al parentesco con el jefe o jefa del hogar el 36.0% de los encuestados declaró tener una relación filial con aquel, mientras que para los hogares formados por miembros nacidos en Haití esta proporción se sitúa en el orden del 12.3%. En el caso de los nativos este porcentaje es de 38.1% y de 8.9% para los nacidos en otros países respectivamente. Se puede observar también que el 15.3% del jefe o jefa de hogar suele tener pareja, porcentaje que varía a 8.5% con relación a los nacidos en otros

países, produciendo un descenso a prácticamente la mitad en comparación con la población nativa, mientras que en los inmigrantes haitianos esta proporción sube a más del 20%.

Tabla 21. REPÚBLICA DOMINICANA: Distribución porcentual de los hogares en las provincias fronterizas y contiguas, por lugar de nacimiento, según características demográficas, ENI-2012.

Características demográficas	País de nacimiento							
	Total		Nacidos en la República Dominicana		Nacidos en Haití		Nacidos en otros países	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Total	238,288	100.0	212,486	100.0	24,583	100.0	1,219	100.0
Sexo del jefe del hogar								
Hombre	165,734	69.6	143,738	67.6	21,030	85.5	967	79.3
Mujer	72,554	30.4	68,749	32.4	3,553	14.5	252	20.7
Número de residentes habituales								
1	42,413	5.0	36,375	4.7	5,728	8.7	309	9.0
2	89,412	10.6	76,830	9.9	11,736	17.9	846	24.7
3	133,553	15.8	119,617	15.5	13,051	19.9	885	25.8
4	153,741	18.2	143,624	18.6	9,672	14.8	445	13.0
5	157,513	18.7	148,207	19.2	8,854	13.5	451	13.2
6	105,680	12.5	99,722	12.9	5,588	8.5	369	10.8
7 y más	160,370	19.0	149,329	19.3	10,916	16.7	125	3.6
Promedio de personas por hogar	()	3.5	()	3.6	()	2.7	()	2.8
Parentesco con el jefe del hogar¹								
El(la) Jefe(a)	238,288	28.3	212,486	27.5	24,583	38.0	1,219	35.8
Esposo(a) compañero(a)	128,787	15.3	114,697	14.8	13,802	21.4	288	8.5
Hijo(a)	302,797	36.0	294,579	38.1	7,915	12.3	303	8.9
Yerno o nuera	6,880	0.8	6,476	0.8	302	0.5	101	3.0
Nieto(a)	87,702	10.4	86,778	11.2	415	0.6	509	14.9
Padre o madre	4,751	0.6	4,564	0.6	187	0.3	0	0.0
Suegro(a)	1,173	0.1	1,037	0.1	106	0.2	30	0.9
Hermano(a)	13,057	1.6	10,976	1.4	2,046	3.2	35	1.0
Cuñado(a)	2,760	0.3	2,006	0.3	755	1.2	0	0.0
Tío(a)	1,266	0.2	1,228	0.2	37	0.1	0	0.0
Sobrino(a)	10,364	1.2	9,799	1.3	456	0.7	109	3.2
Abuelo(a)	400	0.0	400	0.1	0	0.0	0	0.0
Otro pariente	17,688	2.1	12,487	1.6	5,077	7.9	123	3.6
No pariente	20,829	2.5	11,422	1.5	8,719	13.5	688	20.2
Servicio doméstico	294	0.0	262	0.0	32	0.0	0	0.0
Sin información	3,836	0.5	3,660	0.5	176	0.3	0	0.0
¹ Se excluyeron las personas que viven en granjas o fincas, cárceles, talleres, industrias o fábricas, comercios, etc.								
() No aplica								

Finalmente, la tabla 22 presenta una distribución por características socio-económicas donde se brinda una visión más amplia de flujo de

inserción en ámbitos culturales y económicos. En la primera variable tratada, el nivel de instrucción muestra dos factores a tomarse en cuenta. Primero que cerca del 50% de la población residente en las provincias fronterizas y contiguas solo han llegado a la primaria, lo cual indica el abandono de los estudios a temprana edad. Y segundo, pero no menos importante, que cerca de un tercio de la población (31.6%) nunca asistió a la escuela, lo cual profundiza en el atraso de esta zona ya que al no existir mano de obra calificada las industrias que producen diversos bienes y servicios se les hace difícil asentarse en dicha zona.

Este es un porcentaje que prevalece tanto para los nativos e inmigrantes haitianos con un 62.3% y 49.0% respectivamente de los que solo asistieron a primaria y 19.2% de los nativos que nunca asistieron a la escuela en comparación con 37.1% de los inmigrantes haitianos que no asistieron. La población inmigrante nacida en otros países presenta niveles de instrucción de mayor calidad en contraste a los nativos e inmigrantes haitianos. Solo el 1.8% nunca asistió a la escuela, mientras que 44.2% asistió al nivel superior o universitario y el 31.3% alcanzó el nivel medio o secundario.

En lo que corresponde a la religión que profesan, la religión católica es la de mayor porcentaje por todos los nacidos, con un 47.2% del total, seguida por la evangélica con 29.4%, mientras que un 18.7% de la población expresó que no pertenece a ninguna religión. Esta es una variable que se refleja casi constante en las tres poblaciones (nativos, nacidos en Haití y nacidos en otros países). Cabe destacar que el 14% de los nacidos en otros países profesaron que tienen otra religión.

Es importante tener en cuenta que el índice socio-económico es una medida total económica y sociológica combinada, creado por diferentes variables de relevancia del hogar y de la vivienda, tales como los bienes que posee el hogar, y el grado de saneamiento y calidad estructural de las viviendas. Asimismo, son analizados también los atributos personales de sus miembros, tales como, los niveles de educación y ocupación, así como el ingreso combinado, comparado con el individual.

A través de éste se puede ver que cerca del 61% de la población de toda esta zona fronteriza se encuentra en el nivel medio bajo y bajo, es decir, entre la pobreza relativa y extrema, con solo el 9.4% de la población en el nivel alto o de riqueza. Este es un porcentaje similar entre la población nativa y los inmigrantes haitianos con 60.1% y 85.7% respectivamente; dejando entre ver la falta de oportunidades, el alto desempleo y la baja calidad de vida de dicha población.

Cuando se mide a la población inmigrante nacida en otro país este índice cambia drásticamente con más del 68.0% de dicha población en los niveles más altos y solo el 13.3% en los más bajos.

Tabla 22. REPÚBLICA DOMINICANA: Distribución porcentual de la población inmigrante residente en las provincias fronterizas y contiguas, por lugar de nacimiento, según algunas características socio-económicas, ENI-2012.

Características socio-económicas	País de nacimiento			
	Total	Nacidos en la República Dominicana	Nacidos en Haití	Nacidos en otros países
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Nivel de instrucción				
Inicial o Preescolar	3.1	8.6	1.4	1.1
Básico o Primario	51.1	62.3	49.0	18.0
Medio o Secundario	10.7	7.6	10.7	31.3
Superior o Universitario	2.3	1.3	0.7	44.2
Post grado	0.2	0.1	0.1	2.8
Nunca asistió a la escuela	31.6	19.2	37.1	1.8
Sin información	1.0	0.9	1.0	0.7
Religión				
Católica	47.2	35.2	49.8	49.7
Evangélica	29.4	30.8	30.1	8.4
Adventista	2.7	2.6	2.8	0.0
Ninguna	18.7	29.0	16.1	25.7
Otra	1.5	1.9	0.9	14.0
Sin información	0.5	0.4	0.4	2.2
Índice socio-económico				
Medio bajo-bajo	60.7	60.1	85.7	13.3
Medio	15.2	18.8	6.4	17.5
Medio alto	14.6	15.1	6.2	21.4
Alto	9.4	6.0	1.6	47.8

7.8. Aspectos y situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren los inmigrantes

De acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de respetar, garantizar y promover los derechos humanos de todas las personas vinculadas a su jurisdicción, sin discriminación de ningún tipo¹²⁵. Esta obligación se refuerza frente a las

¹²⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2.1; Pacto 258

personas migrantes, por su condición de vulnerabilidad¹²⁶.

Desde este enfoque, incluir un análisis de las condiciones de la población migrante desde la perspectiva de derechos humanos, contribuye a promover políticas públicas de integración, tomando en cuenta sobre todo que esta población está en una condición de mayor vulnerabilidad en la sociedad de acogida y expuesta a más riesgos de vulneración de sus derechos que la población nativa. Entre los múltiples factores que colocan a las personas migrantes en una situación de vulnerabilidad, algunos factores de riesgo están asociados a la indocumentación o situación de irregularidad migratoria¹²⁷.

7.9. La indocumentación de la población inmigrante como factor de vulnerabilidad

Los resultados de la ENI-2012 indican que el 86% de la población extranjera que reside en las provincias fronterizas y contiguas de la República Dominicana, cuenta con documentos de su país de origen y un 7% no posee ninguna documentación, lo que evidencia un problema de indocumentación y de estatus migratorio irregular, tomando en cuenta que solo el pasaporte, ostentando por tan solo un 16% de los extranjeros con documento de su país de origen, pudiera ser un indicio de contar con visado dominicano.

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2; Convención Americana sobre Derechos Humanos artículo 1.1.

¹²⁶ Véase, entre otros, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *Resolución sobre "Protección de los migrantes"*, A/RES/66/172, 19 de diciembre de 2011; Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, n° 18; Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251; CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013.

¹²⁷ Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Supra nota 37, párrs. 112-114; y Corte IDH, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 98.

Tabla 23. REPÚBLICA DOMINICANA: Composición porcentual de la población inmigrante, por tenencia de documentos, según sexo y provincias fronterizas y contiguas, ENI-2012

Sexo y provincias fronterizas y contiguas	Población Inmigrante	Total				
		Total	Con documentos de su país de origen ¹	Con documentos Dominicanos	Sin ningún tipo de documento	Sin información
Total	68,976	100.0	86.2	5.4	7.4	1.0
Sexo						
Hombre	42,730	100.0	87.6	4.9	6.6	1.0
Mujer	26,246	100.0	84.1	6.1	8.8	1.0
Provincias fronterizas y contiguas						
Bahoruco	3,951	100.0	78.7	8.2	12.0	1.1
Barahona	8,580	100.0	82.1	7.1	9.8	1.0
Dajabón	4,909	100.0	89.0	4.4	4.6	2.1
Elias Piña	9,688	100.0	84.0	6.9	9.1	0.0
Independencia	8,443	100.0	84.7	7.0	7.7	0.6
Monte Cristi	18,868	100.0	92.1	2.8	3.9	1.2
Pedernales	5,360	100.0	87.3	4.6	5.7	2.3
San Juan	9,178	100.0	82.6	5.7	11.4	0.4

¹ Del 86.2% que tienen algún documento de su país, la tenencia de pasaporte es sólo del 15.6%.

Esta población indocumentada enfrenta un mayor riesgo de que sus derechos sean vulnerados, tomando en cuenta las barreras tanto normativas como administrativas que deben de enfrentar para acceder a los servicios públicos y programas sociales. Una situación que ilustra esta problemática se puede observar en el acceso a la educación. Mientras la educación primaria es obligatoria independientemente de si posee o no acta de nacimiento, el acceso a la educación secundaria está condicionada a poseer este documento de identidad. Esta situación, aunque no se limita a los inmigrantes e hijos de inmigrantes, sino que afecta también a la población nativa indocumentada, se profundiza cuando se une a otro tipo de barreras propias de la migración, como son las culturales, así como las relacionadas al estatus migratorio.

Por otra parte, la indocumentación limita el ejercicio de la ciudadanía en la medida en que la mayoría de los actos públicos, matrimonio, compra y venta de inmuebles, herencia, actividades financieras, entre otras, requieren de documentación.

Para enfrentar esta situación de indocumentación y estatus migratorio irregular de la población migrante en el país, el gobierno dominicano implementó el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE). Como se menciona en la sección 3.1 sobre el marco legal de

gobernanza, el PNRE contó con un total de 284,174 personas inscritas, de los cuales tan solo 13,768 (5%) fueron habitantes de las provincias fronterizas y 11,864 de las provincias contiguas, para un total de 25,632 personas inscritas en provincias fronterizas y contiguas, lo que representa un 9% de la población total inscrita en el PNRE¹²⁸. Al contrastar la población estimada de inmigrantes indocumentados y los inscritos en el PNRE, se puede observar que un alto porcentaje no se acogió al PNRE.

7.10. La informalidad en la contratación como factor de vulnerabilidad en el ámbito laboral

En lo que respecta al ámbito laboral, como se observa debajo en la tabla 24, existe una gran diferencia entre los inmigrantes haitianos y de otras nacionalidades en el tipo de contrato laboral que posee, lo cual evidencia el nivel de desprotección laboral de los trabajadores inmigrantes de nacionalidad haitiana en la región. Mientras la gran mayoría de la población haitiana (83%) está desprovista de contrato laboral escrito, los inmigrantes de otras nacionalidades (78%), poseen evidencia escrita de su contratación. Estos datos revelan la informalidad en la contratación, lo cual coloca a los trabajadores inmigrantes en situación de riesgo de ser víctimas de prácticas abusivas y explotación laboral.

Asimismo, la informalidad en la contratación constituye una barrera a la hora de ejercer los derechos laborales y acceder a la justicia en caso de violación de derechos. Por el contrario, poseer contrato escrito, permite explicitar por escrito las condiciones laborales, lo cual disminuye los riesgos de vulnerabilidad. Otro beneficio que se desprende de los contratos escritos, es que estos sirven al empleado como prueba de residencia permanente y arraigo en la comunidad para los fines de regularizar su estatus migratorio.

¹²⁸ Estadísticas Oficiales proporcionadas por el Ministerio de Interior y Policía sobre el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros.

Tabla 24. REPUBLICA DOMINICANA: Composición porcentual de la población inmigrante residente en la frontera y zonas aledañas, por tipo de contrato laboral y lugar de nacimiento, según sexo y provincias fronterizas y contiguas, ENI-2012

Sexo y provincias fronterizas y contiguas	Población total	Porcentaje del Tipo de contrato laboral								
		Nacidos en Haití				Nacidos en otros países				
		Total	Por escrito	Verbal	Otro tipo	Sin información	Total	Por escrito	Verbal	Sin información
Total	35,182	100.0	4.0	83.4	4.7	7.9	100.0	78.7	20.4	0.9
Sexo										
Hombre	28,514	100.0	4.0	86.0	3.1	6.9	100.0	79.5	20.5	0.0
Mujer	6,668	100.0	4.0	72.3	11.5	12.2	100.0	73.9	19.2	6.9
Provincias fronterizas y contiguas										
Bahoruco	1,938	100.0	3.3	87.6	0.7	8.3	100.0	100.0	0.0	0.0
Barahona	4,308	100.0	0.7	87.0	2.5	9.8	100.0	73.4	26.6	0.0
Dajabón	1,954	100.0	0.0	84.2	8.0	7.8	100.0	0.0	100.0	0.0
Elias Piña	3,582	100.0	1.1	56.4	29.9	12.6	0.0	0.0	0.0	0.0
Independencia	4,160	100.0	3.2	89.3	1.8	5.7	100.0	0.0	100.0	0.0
Monte Cristi	11,183	100.0	8.5	84.4	0.1	7.0	100.0	50.2	0.0	49.8
Pedernales	2,694	100.0	4.4	81.7	3.1	10.8	100.0	91.3	8.7	0.0
San Juan	5,363	100.0	1.5	90.5	1.9	6.0	100.0	0.0	100.0	0.0

En adición, según ilustra la tabla 25, el disfrute de los beneficios laborales es casi inexistente en la población inmigrante en las provincias fronterizas y contiguas. Tan solo el 17% de los trabajadores inmigrantes reciben doble sueldo o regalía pascual; 10% días pagados por enfermedad; 10% pago de horas extras; y 9% pago de vacaciones. La situación es aún más grave si son inmigrantes haitianos, de quienes solo el 15%, recibe doble sueldo o regalía pascual, el 7.5% pago de horas extras, y 6.5% el pago de vacaciones.

Tabla 25. REPUBLICA DOMINICANA: Porcentaje de los beneficios laborales recibidos por la población inmigrante, por provincias fronterizas y contiguas, según lugar de nacimiento y tipo de beneficio, ENI-2013

Lugar de nacimiento y tipo de beneficio recibido	Población inmigrante	Provincias fronterizas y contiguas								
		Total	Bahoruco	Barahona	Dajabón	Elias Piña	Independencia	Monte Cristi	Pedernales	San Juan
Total	35,182	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Vacaciones pagadas	3,302	9.4	7.6	2.3	12.9	4.7	2.8	12.3	36.4	3.1
Horas extras	3,380	9.6	2.6	1.1	13.3	1.3	5.2	13.1	33.4	7.4
Doble sueldo o regalia pascual	6,052	17.2	8.9	3.5	21.3	6.0	8.7	29.3	41.1	6.6
Días pagados por enfermedad	3,504	10.0	1.7	0.2	30.2	5.1	1.3	12.4	38.2	4.1
Seguro de salud	2,127	6.0	4.7	0.0	5.2	0.0	0.8	7.8	36.4	0.8
AFP o plan de pensiones	1,293	3.7	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1	37.8	0.6
Seguro de vida	1,227	3.5	0.7	0.0	2.0	0.0	0.0	2.1	34.9	0.0
Seguro de riesgos laborales	1,371	3.9	3.1	0.0	0.0	0.0	0.0	2.8	34.9	0.9
Otro beneficio	975	2.8	1.3	1.3	0.0	0.6	0.4	0.8	26.0	1.3
Nacidos en Haití	33,919	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Vacaciones pagadas	2,217	6.5	5.9	0.9	11.5	4.7	2.8	12.3	2.2	3.0
Horas extras	2,544	7.5	2.6	0.7	12.0	1.3	5.2	13.1	6.9	7.4
Doble sueldo o regalia pascual	4,995	14.7	7.2	2.6	20.4	6.0	8.8	29.3	9.5	6.6
Días pagados por enfermedad	2,524	7.4	1.7	0.2	29.7	5.1	1.3	12.4	5.0	4.1
Seguro de salud	1,085	3.2	4.8	0.0	0.0	0.0	0.8	7.8	2.2	0.8
AFP o plan de pensiones	351	1.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1	4.4	0.6
Seguro de vida	248	0.7	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1	0.0	0.0
Seguro de riesgos laborales	430	1.3	3.2	0.0	0.0	0.0	0.0	2.9	0.0	0.9
Otro beneficio	279	0.8	1.3	1.4	0.0	0.6	0.4	0.8	0.3	1.3
Nacidos en otros países	1,263	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Vacaciones pagadas	1,086	86.0	100.0	52.1	37.8	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
Horas extras	836	66.2	0.0	16.7	37.8	0.0	0.0	0.0	82.6	0.0
Doble sueldo o regalia pascual	1,057	83.7	100.0	35.3	37.8	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
Días pagados por enfermedad	980	77.5	0.0	0.0	37.8	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
Seguro de salud	1,043	82.5	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
AFP o plan de pensiones	941	74.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
Seguro de vida	980	77.5	0.0	0.0	37.8	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
Seguro de riesgos laborales	941	74.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
Otro beneficio	696	55.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	73.9	0.0

7.10.1. La seguridad social y el acceso a la salud

Otro dato que nos indica la situación de vulnerabilidad de la población inmigrante en la zona, es el acceso a la salud, que se facilita con la tenencia de un seguro de salud. Tan solo el 3.5% de la población inmigrante entrevistada en la ENI-2012 indicó poseer seguro de salud.

Tabla 26. REPUBLICA DOMINICANA: Composición porcentual de la población inmigrante residente en la frontera y zonas aledañas, por tenencia seguro de salud y lugar de nacimiento, según sexo y provincias fronterizas y contiguas, ENI-2012

Sexo y provincias fronterizas y contiguas	Población inmigrante	Porcentaje de tenencia del seguro de salud						
		Total	Nacidos en Haití			Nacidos en otros países		
			Tienen seguro de salud	No tiene seguro de salud	Sin información o no sabe	Total	Tienen seguro de salud	No tiene seguro de salud
Total	67,981	100.0	3.5	95.9	0.6	100.0	33.3	66.7
Sexo								
Hombre	41,651	100.0	3.5	96.0	0.5	100.0	33.1	66.9
Mujer	26,330	100.0	3.5	95.7	0.8	100.0	33.7	66.3
Provincias fronterizas y contiguas								
Bahoruco	3,623	100.0	7.0	92.4	0.6	100.0	16.2	83.8
Barahona	8,564	100.0	1.9	97.4	0.7	100.0	9.9	90.1
Dajabón	4,923	100.0	1.2	98.4	0.4	100.0	23.3	76.7
Elias Piña	9,675	100.0	1.6	98.2	0.2	0.0	0.0	0.0
Independencia	8,248	100.0	2.5	96.6	0.9	100.0	0.0	100.0
Monte Cristi	18,812	100.0	5.7	93.7	0.6	100.0	9.9	90.1
Pedernales	5,400	100.0	2.0	96.3	1.7	100.0	62.1	37.9
San Juan	8,736	100.0	4.0	95.6	0.3	100.0	33.4	66.6

En respuesta de esta precaria situación, el gobierno dominicano tomó los primeros pasos para incluir a los trabajadores extranjeros en el sistema de seguridad social, dictando el Decreto 96-16 que habilita la modificación de la normativa interna en materia de seguridad social para permitir el acceso de la población en condición migratoria regular, incluyendo a los migrantes beneficiarios del PNRE, al sistema de seguridad social dominicano. Para tales fines, a partir del 3 de octubre de 2016, los trabajadores extranjeros pueden ser registrados en el Sistema Único de Información y Recaudo de la Tesorería de la Seguridad Social.

7.10.2. Deportaciones y debido proceso migratorio

Por otra parte, tomando como partida los informes de organismos internacionales sobre la situación de derechos humanos de República Dominicana en la última década, se identifica que el principal desafío del Estado dominicano respecto a sus compromisos internacionales en el aspecto migratorio es el cumplimiento del debido proceso migratorio y la suspensión de deportaciones masivas o basadas en perfiles raciales¹²⁹.

¹²⁹ CIDH, Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15 31 diciembre 2015, párr. 526; 0 Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282; Comité Económico Social y Cultural. Observaciones 264

Desde el año 1991, los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos han manifestado la ocurrencia de “serias violaciones de derechos humanos que migrantes haitianos deben enfrentar en República Dominicana”, especialmente aquellos y aquellas contratados para trabajar en las plantaciones de caña de azúcar¹³⁰. Entre estas violaciones, tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han destacado sobre la ejecución de deportaciones masivas por parte de autoridades dominicanas que:

“Las expulsiones colectivas son una flagrante violación del derecho internacional, que choca con la consciencia de toda la humanidad. Deben realizarse expulsiones individuales, de conformidad con procedimientos que ofrezcan medios de defensa a la persona, siguiendo las reglas mínimas de debido proceso y que prevenga errores y abusos¹³¹”.

En efecto, las deportaciones masivas han sido un tema recurrente en la discusión de la gestión migratoria en el país que el gobierno dominicano ha buscado enfrentar. Con la entrada en vigor de la LGM y su Reglamento de Aplicación, se sistematizó un proceso de deportación basado en la individualización de cada expediente y las garantías del debido proceso¹³². Sin embargo, varias organizaciones intergubernamentales internacional y de la sociedad civil local han expresado que su implementación es limitada, generando violaciones de derechos humanos¹³³.

Finales, República Dominicana, E/C.12/DOM/CO/4, del 7 de octubre de 2016; Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Observaciones Finales, República Dominicana, CERD/C/DOM/CO/13-14, del 19 de abril de 2013.

¹³⁰ CIDH, Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana, supra nota 40, párr. 533.

¹³¹ CIDH, Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana, supra nota 40, párr. 535; Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana, supra nota 40, párr. 171.

¹³² Véase, Comité de Derechos Humanos, *Informe del Estado*, República Dominicana, CCPR/C/DOM/6, del 20 de junio de 2016, párrs. 59-70.

¹³³ Human Rights Watch, Informe Mundial 2016. Disponible en <https://www.hrw.org/es/world-report/2016/country-chapters/285484>; Amnistía Internacional, *Where are we going to live?*, junio, 2016. Disponible en: <http://www.amnestyusa.org/research/reports/where-are-we-going-to-live-migration-and-statelessness-in-haiti-and-the-dominican-republic>; CIDH, *Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los trabajadores migrantes haitianos y sus familias en la República Dominicana*. 150º período ordinario de sesiones, 24 de marzo de 2014; Bridget Wooding y Richard Moseley-Williams, *Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Servicio Jesuíta a Refugiados y Migrantes, 2004; Movimiento de Mujeres Dominicano-Haitianas (MUDHA) y el Comité Dominicano de los Derechos Humanos; Coalición Nacional para los Derechos Haitianos. *Beyond the Bateyes: Haitian Immigrants in the Dominican*

Como ha sido señalado, en el 2014 y 2015, el gobierno dominicano implementó el PNRE y durante la ejecución de este programa, las deportaciones y procesos de interdicción migratoria fueron suspendidos, a fin de permitir que la comunidad inmigrante indocumentada en el país pudiera beneficiarse adecuadamente¹³⁴.

Sin embargo a mediados de agosto de 2015, se reiniciaron los procesos de deportación¹³⁵, paralelamente con un proceso de retorno voluntario de inmigrantes haitianos a su país de origen, que incluso contó con la coordinación y el apoyo de la DGM y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)¹³⁶. Tanto la OIM como otras organizaciones no gubernamentales han confirmado, a través del monitoreo, que la mayoría de los casos de deportación de nacionales de Haití reportados luego de la conclusión del PNRE han sido manejados por las autoridades dominicanas de manera individualizada y en cumplimiento con la legislación¹³⁷.

Como resultado del “Programa de Retorno Voluntario Asistido” ejecutado por la DGM y OIM, 36,593 personas regresaron a Haití entre el 18 de junio y el 6 de julio de 2015¹³⁸.

Por su parte, el programa de retorno voluntario asistido de la OIM ha beneficiado, desde junio 2015 hasta el momento, a un total de 462

Republic, 1996.

¹³⁴ Véase, Decreto N ° 327-13: Plan nacional de regularización de extranjeros en situación migratoria irregular, artículo 37; Comité de Derechos Humanos, *Informe del Estado*, República Dominicana, CCPR/C/DOM/6, del 20 de junio de 2016, párrs. 59-70; Comité de Derechos Humanos, *Anexo 6to Informe del Estado*, República Dominicana, CCPR/C/DOM/Q/5, del 20 de junio de 2016, párrs. 111-115; República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. *Nota MP-RD-OEA 1395-15: Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”*. 21 de diciembre de 2015.

¹³⁵ Agencia EFE. *R. Dominicana inicia el proceso para la deportación de inmigrantes irregulares*, 14 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.efe.com/efe/america/sociedad/r-dominicana-inicia-el-proceso-para-la-deportacion-de-inmigrantes-irregulares/20000013-2688566>.

¹³⁶ Comité de Derechos Humanos, *Anexo 6to Informe del Estado*, República Dominicana, supra nota 45, párr. 129.

¹³⁷ Amnistía Internacional, *Informe Anual: República Dominicana 2015/2016*, 23 de febrero de 2016.

¹³⁸ Presidencia de la República. *Más de 25 mil extranjeros aprovechan plan de retorno voluntario*, 29 de junio de 2015. Disponible en: <https://presidencia.gob.do/noticias/mas-de-25-mil-extranjeros-aprovechan-plan-de-retorno-voluntario>; CIDH. *CIDH llama a República Dominicana a cumplir sus obligaciones en materia del derecho a la nacionalidad y del debido proceso migratorio*, 27 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2015/097.asp>

personas¹³⁹. Este programa se diferencia del primero, en que le brinda al inmigrante una asistencia más integral, que implica la asignación de una ayuda económica para su reintegración a la sociedad haitiana. Sin embargo, su alcance ha sido mínimo considerando la gran cantidad de retornos que se realizaron.

La labor de monitoreo en la frontera entre Haití y la República Dominicana realizada por la OIM, en el periodo enero-julio 2016, ha dejado algunas estadísticas que son importante reportar en lo que concierne a los cruces fronterizos terrestres. En este periodo se registró un total de 65,082 cruces fronterizos, de los cuales 43,002 responden a retornos voluntarios y 22,080 a deportaciones tanto oficiales como alegadas por particulares¹⁴⁰.

Para el conteo de las deportaciones oficiales, se toma como referencia los procesos conducidos a través de los puntos fronterizos de Dajabón-Ouanaminthe, Jimani-Malpasse, y Comendador-Belladère y cuyas personas involucradas se registraron voluntariamente. En el periodo de referencia, se registró un total de 13,164 cruces fronterizos por deportaciones oficiales, de los cuales, como se puede observar en las gráficas siguientes, una gran proporción de esta población corresponde a hombres (92.5%).

¹³⁹ OIM. *Reporte sobre monitoreo en la frontera haitiana, 29 de septiembre de 2016*. Disponible en: <http://reliefweb.int/report/haiti/iom-haiti-border-monitoring-sitrep-29-september-2016>

¹⁴⁰ OIM. *Reporte sobre monitoreo en la frontera haitiana, 28 de julio de 2016*. Disponible en: <http://reliefweb.int/report/haiti/iom-haiti-border-monitoring-sitrep-28-july-2016>.

Tabla 27. Deportaciones oficiales registradas (Dajabón-Ouanaminthe, Jimaní-Malpasse y Comendador-Belladère), por grupo poblacional, según mes y sexo, Enero-Julio 2016.

Mes y sexo	Grupo poblacional		
	Total	Niños/as	Adultos/as
Enero			
Hombres	1,571	136	1,435
Mujeres	228	34	194
Total	1,799	170	1,629
Febrero			
Hombres	1,618	115	1,503
Mujeres	103	16	87
Total	1,721	131	1,590
Marzo			
Hombres	2,153	113	2,040
Mujeres	155	21	134
Total	2,308	134	2,174
Abril			
Hombres	1,825	101	1,724
Mujeres	142	18	124
Total	1,967	119	1,848
Mayo			
Hombres	1,166	54	1,112
Mujeres	81	18	63
Total	1,247	72	1,175
Junio			
Hombres	2,370	135	2,235
Mujeres	161	36	125
Total	2,531	171	2,360
Julio			
Hombres	1,482	100	1,382
Mujeres	109	23	86
Total	1,591	123	1,468

En cuanto a las deportaciones alegadas, la OIM toma en cuenta los reportes de personas que alegan haber sido deportadas hacia Haití en el periodo de referencia. 8,916 personas declararon encontrarse en esta condición. En la siguiente tabla se refleja una importante diferencia entre los niños y niñas en comparación con los del bloque anterior. En efecto, 2,904 niños no acompañados/as han alegado haber sido sujetos/as a un proceso de deportación, representando un 32.57% del total de este renglón, y siendo una cantidad tres veces mayor a la reportada en las deportaciones oficiales. Por otro lado, también en este renglón se manifiesta una importante presencia masculina. De las 8.916 personas

registradas, 61.67% son hombres, frente a un 38.32% de mujeres.

Tabla 28. Deportaciones alegadas, por grupo poblacional, según mes y sexo, Enero-Julio 2016.

Mes y sexo	Grupo poblacional		
	Total	Niños/as	Adultos/as
Enero			
Hombres	625	87	538
Mujeres	248	88	160
Total	873	175	698
Febrero			
Hombres	592	113	479
Mujeres	343	140	203
Total	935	253	682
Marzo			
Hombres	1,009	275	734
Mujeres	623	271	352
Total	1,632	546	1,086
Abril			
Hombres	1,027	272	755
Mujeres	662	283	379
Total	1,689	555	1,134
Mayo			
Hombres	596	286	310
Mujeres	1,066	672	394
Total	1,662	958	704
Junio			
Hombres	996	332	664
Mujeres	685	301	384
Total	1,681	633	1,048
Julio			
Hombres	292	89	203
Mujeres	152	57	95
Total	444	146	298

7.11. Otras situaciones de vulnerabilidad de derechos humanos en la frontera

Si bien las deportaciones masivas o irregulares representan la principal situación de atención en materia de derechos humanos en la frontera, también se manifiestan otros elementos de vulnerabilidad que deben ser monitoreados, a fin de tomar medidas tanto preventivas como de combate. Uno de estos elementos es el tráfico ilícito de mujeres y niños/as no acompañados/as, así como casos de trata de personas.

En cuanto a este tema, organizaciones de la sociedad civil

dominicana han reportado la ocurrencia de casos de inmigrantes haitianas y menores de edad no acompañados/as que han atravesado la frontera desde Haití hacia territorio dominicano de manera irregular, con la asistencia de particulares e incluso la anuencia de autoridades migratorias haitiana y dominicanas¹⁴¹.

Un diagnóstico similar reporta el Departamento de Estado de los Estados Unidos en su Informe sobre la Trata de Personas 2015 y 2016, indicando principalmente que Haití es uno de los destinos de mujeres dominicanas presumiblemente víctimas de trata de personas para explotación sexual en dicho territorio¹⁴². Asimismo, señala que “existen nacionales haitianos, incluso niños, que voluntariamente entran ilegalmente a la República Dominicana y que pueden posteriormente terminar realizando trabajos forzosos en los sectores de servicio, construcción y agricultura¹⁴³”.

En este contexto de invisibilización de la inmigración irregular, personificada en mujeres y niños principalmente, los riesgos de ser víctimas de trata de personas en la República Dominicana aumentan considerablemente. También afecta la capacidad del Estado dominicano de monitorear los casos investigados, pues falta información sistematizada sobre la realidad de las mujeres víctimas de trata en territorio dominicano, especialmente haitiana¹⁴⁴. En efecto, según los resultados del “Informe de Estudio Cualitativo sobre la trata de mujeres haitianas en República Dominicana tras el terremoto en Haití” (2011):

“Esta situación de vulnerabilidad y desprotección en que se encuentran las mujeres migrantes haitianas desplazadas a República Dominicana tras el terremoto hace que se encuentren en una posición de mayor vulnerabilidad frente a los abusos, en concreto frente a la trata de personas y la violencia de género¹⁴⁵”.

Por otro lado, otras situaciones de vulnerabilidad de derechos humanos en torno a la frontera son: a) dificultades en el acceso a

¹⁴¹ UNFPA, El tráfico ilícito y la trata de mujeres dominicanas en el exterior. Santo Domingo, República Dominicana, septiembre de 2012.

¹⁴² Véase: Departamento de Estado de los Estados Unidos. *Informe sobre la Trata de Personas 2016: República Dominicana*, 30 de junio de 2016; Departamento de Estado de los Estados Unidos. *Informe sobre la Trata de Personas 2016: Haití*, 30 de junio de 2016.

¹⁴³ Véase: Departamento de Estado de los Estados Unidos. *Informe sobre la Trata de Personas 2016: República Dominicana*, 30 de junio de 2016.

¹⁴⁴ Observatorio Migrantes del Caribe. *Mujeres en el camino*, Santo Domingo, septiembre de 2011, pág 86.

¹⁴⁵ Id, pág 83.

servicios básicos de calidad, con limitantes para los derechos a la educación, a la salud, a la alimentación y al trabajo decente; b) deficiencias en la protección de mujeres migrantes contra la violencia de género, especialmente en la zona de mercados binacionales; y c) atención especializada para menores migrantes no acompañados/as identificados en la zona fronteriza¹⁴⁶.

En definitiva, al igual que en muchas zonas fronterizas alrededor del mundo, existen prácticas que pueden ser violatorias de derechos humanos que deben ser combatidas por ambos Estados. La mayor preocupación es la necesidad de aumentar los niveles de organización y regulación de los procesos administrativos y de control fronterizo, que conduzcan a disminuir la discrecionalidad en la función, así como fortalecer los mecanismos de control interno para enfrentar la corrupción y la impunidad. Más en profundidad, se debe trabajar en eliminar la invisibilidad de la población migrante como grupo vulnerable, a fin de combatir abusos, explotaciones y maltratos. Es un compromiso tanto del Estado dominicano y haitiano, desde la perspectiva de derechos humanos, cada uno dentro de su jurisdicción.

7.12. Observaciones finales

La evolución histórica en la delimitación política de la frontera dominico-haitiana que inició con el Tratado de Aranjuez en 1777, nos permite entender como la frontera actual es el resultado de un proceso de construcción que no se detiene. En efecto, la frontera no es estática, está en continuo movimiento a la merced de las tensiones y conflictos sociales, económicos y políticos que nos depara el futuro, así como a las ideologías, discursos y movimientos que generen estas tensiones. En este sentido, tomando en cuenta los factores políticos, económicos, sociales y medioambientales que pudiesen ejercer presión en nuestra frontera, los análisis de riesgo permanentes, permiten a los tomadores de decisión, hacer proyecciones basadas en evidencias concretas, movimientos y flujos poblacionales irregulares, y establecer de manera anticipada estrategias para enfrentarlos y mitigar su impacto en territorio nacional.

Sin embargo, para estos fines es un desafío la actualización del sistema de información binacional de Haití y la República Dominicana relacionado con los datos estadísticos y los registros administrativos sobre la movilidad y flujos migratorios. La ausencia de una cultura de

¹⁴⁶ Id.

sistematización y rigurosidad de las estadísticas migratorias en ambos Estados limita una descripción actualizada y permanente de la situación fronteriza, así como la elaboración de políticas públicas, estrategias y programas que puedan atender eficientemente las nuevas situaciones y necesidades de los migrantes de ambas naciones.

La LGM y su reglamento establece el sistema nacional de migración de la República Dominicana, con los instrumentos institucionales básicos necesarios para la gobernanza de las migraciones, que requiere un alto nivel de coordinación entre las instituciones, para evitar duplicidad de funciones y vacíos institucionales. Un ejemplo de esta necesaria coordinación se puede observar en los puestos de control fronterizo, que tradicionalmente habían sido custodiados por agentes de la seguridad (miembros del CESFRONT o del Ejército Nacional). Desde finales del 2015, la DGM ha implementado la práctica de asignar inspectores migratorios siguiendo la tendencia global actual de contar con oficiales civiles en los controles y operativos migratorios, tomando en cuenta la naturaleza administrativa de la infracción migratoria.

Otro desafío para el sistema nacional migratorio está relacionado a la definición de políticas públicas migratorias, que constituye una función del Consejo Nacional de Migración. Este ha operado de manera coyuntural desde la adopción de la nueva Ley de Migración en 2004, por lo cual la reglamentación de su funcionamiento constituye un avance para la institucionalización del diseño e implementación de una política migratoria integral.

Por otra parte, la normativa nacional de migración muestra una visión del Estado dominicano sobre las migraciones basada en vigilancia y control, desde la perspectiva de seguridad y defensa nacional, como se evidencia en el preámbulo de la LGM cuando se refiere a “los problemas migratorios” y a la necesidad de regular y controlar el movimiento de personas como “derecho inalienable y soberano del Estado dominicano”. Por lo que a la par con el diseño de políticas públicas migratorias que se desarrollen en un marco del respeto a los derechos humanos, se requiere construir una nueva narrativa sobre la población migrante y la cuestión migratoria que busque un equilibrio entre seguridad y derechos humanos, y que pudiese conducir a la revisión de la ley vigente. De igual forma, la ratificación por parte del Estado dominicano del Convenio 97 sobre Trabajadores Migrantes y la firma y ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990, vendría a

complementar el marco normativo de protección de los derechos de la población migrante.

En cuanto a los factores de vulnerabilidad, la falta de documentación constituye uno de los principales problemas que afecta a la población inmigrante en las provincias dominicanas fronterizas y contiguas a la frontera domínico-haitiana, tomando en cuenta que la prueba de identidad es una condicionante para el acceso y disfrute de servicios públicos y actos de la vida civil. Asimismo, la falta de documentación pudiese indicar la situación de irregularidad en el estatus migratorio, lo que coloca al inmigrante en una posición de riesgo de ser detenido y expulsado de territorio dominicano. Esto no constituye un problema ajeno a la región. El 7% de la población inmigrante, no posee ninguna documentación, ni siquiera la de su país de origen. Sin embargo, dada la dinámica propia de las fronteras terrestres, escenarios de entrada y salida de migrantes, contar con documentación es un elemento que disminuye la vulnerabilidad.

En este sentido, programas como el Programa de Identificación y Documentación de Inmigrantes Haitianos (PIDIH) busca proveer de documentación haitiana a sus nacionales, constituyéndose como una buena práctica que debe ser replicada de manera particular en toda la región. Esta medida es fundamental, pues una de las causas que desincentivan la regularización del estatus migratorio es la carencia de documentación del país de origen.

Otro aspecto que habla de la situación de vulnerabilidad de la población inmigrante, y en específico, de la población trabajadora, es la informalidad en las contrataciones. El 76% de los inmigrantes en la región indica que establece las condiciones laborales con el empleador de manera verbal, lo que coloca a esta población en mayor riesgo de ser sujetos de explotación laboral, sobre todo por el desconocimiento de las garantías y los derechos que gozan los trabajadores, establecidos en el Código Laboral dominicano y la falta de evidencia escrita de lo acordado entre las partes. En este sentido, los programas destinados a incentivar las buenas prácticas empresariales relacionadas al registro de sus trabajadores, acompañados de programas dirigidos a incentivar la formalización de las pequeñas empresas y negocios constituyen estrategias para promover la transparencia y la formalización de los contratos laborales.

Por otra parte, dado el alto flujo e intercambio de mercancías, bienes y personas propio de un contexto fronterizo, donde el comercio binacional

es una de las actividades principales, ambos gobiernos enfrentan el desafío de propiciar las condiciones necesarias para que este intercambio sea realizado en un ambiente de seguridad humana, donde las diferentes dimensiones de este concepto sean observadas y protegidas.

En lo que respecta a las autoridades dominicanas, la figura jurídica del Habitante Fronterizo contemplada en la LGM constituye una disposición normativa que constituye un instrumento para ofrecer una documentación adecuada a la población que habita en la frontera y que participa de manera activa en este intercambio comercial.

Otro desafío que el gobierno dominicano enfrenta está relacionado al tráfico ilícito de personas y bienes. La regularización de la población migrante en el país debe estar acompañada por un conjunto de componentes que den forma a una política pública integral en la que haya un equilibrio entre la vigilancia y el control, y el ámbito humanitario, que coloca al migrante en el centro de sus programas, como sujeto de derechos inherentes. En este sentido, los mecanismos de control interno para la identificación, investigación y sanción de actitudes, comportamientos y prácticas contrarias a los derechos humanos, por parte de funcionarios públicos, en específico de operadores migratorios, son herramientas preventivas claves para el fortalecimiento institucional.

Igualmente, son fundamentales los mecanismos de prevención y sanción contra la trata de personas, como parte de un sistema integral de atención a las víctimas, especialmente para los niños, niñas y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 137-03 sobre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

En relación a la población deportada, se constata que el Estado dominicano ha hecho avances importantes por erradicar las deportaciones masivas de inmigrantes indocumentados, práctica que vulnera los derechos humanos, brindando mecanismos que garanticen deportaciones individuales y que cumplan con las garantías del debido proceso. Al respecto, en el 2015, el Instituto Nacional de Migración remitió a la DGM un modelo de protocolo con las normas de actuación para el procedimiento de deportación y traslado de detenidos por vía terrestre, ampliando el Protocolo de 1999 y otorgando mayores garantías a las personas en los procesos de deportación y traslado, en cumplimiento al Memorando de entendimiento sobre Seguridad y Frontera del 26 de marzo de 2012, suscrito entre Haití y la República Dominicana en el marco del trabajo de la Comisión Mixta Bilateral, mediante el cual se acordó revisar y modificar el Protocolo de Repatriaciones de 1999.

7.13. Bibliografía

Tratados, Leyes, Decretos y Reglamentos

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Resolución sobre "Protección de los migrantes". [A/RES/66/172]. 20 de diciembre de 2012.

Decreto que establece el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular. [Decreto N ° 327-13]. Artículo 37. Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, República Dominicana. 26 de noviembre, 2013.

Ley No. 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.

Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana, No. 139-13 del 13 de septiembre de 2013. Gaceta Oficial No. 10728 del 19 de septiembre de 2013.

Naciones Unidas de Derechos Humanos, Asamblea General. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. [Resolución 2200 A (XXI)], de 16 de diciembre de 1966.

Naciones Unidas de Derechos Humanos, Asamblea General. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. [Resolución 2200 A (XXI)], de 16 de diciembre de 1966.

Organización de Estados Americanos (OEA). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José). Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32). San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969.

Protocolo de Revisión del Tratado Dominicano-haitiano del 21 de enero de 1929, firmado el 9 de marzo de 1936. Resolución No. 1081 del 27 de marzo de 1936, Gaceta Oficial No. 4890 del 27 de marzo de 1936.

República Dominicana. Decreto. [Reglamento de Aplicación 631-11]. Dada en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, el 19 de octubre de 2011.

República Dominicana. Ley General de Migración. [Ley No. 285-04] Dada en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, el 3 de agosto de 2004.

Tratado entre República Dominicana y Haití sobre Delimitación de la Frontera entre Ambos Países. Firmado el 21 de enero de 1929. [Resolución No. 1047]. Santo Domingo, República Dominicana, 8 de febrero de 1929. Gaceta Oficial No. 4064 del 5 de marzo de 1929.

Libros e informes técnicos

Bridget Wooding y Richard Moseley-Williams. (2004). Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en: http://www.obmica.org/images/Publicaciones/Libros/Wooding%20and%20Moseley%202004%20Inmigrantes_haitianos.pdf

Dilla Alfonso, Haroldo; entre otros. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La frontera dominico-haitiana, 2010. Santo Domingo, República Dominicana. Editora Manatí. Disponible en: https://www.academia.edu/8217566/La_frontera_dominico_haitiana_un_estudio_multidisciplinario

Evertsz, Francisco Báez. Análisis Descriptivo de las Instituciones Responsables de la Gestión de las Políticas Migratorias en la República Dominicana, 2011, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Disponible en: http://www.migracion-ue-alc.eu/documents/keydocs/ES/Analisis_institucional-RepDominicana.pdf

Franco Pichardo, Franklin. Historia del Pueblo Dominicano, 2009, Santo Domingo, p. 141.

Gavigan, Patrick. (1996). Beyond the Bateyes: Haitian Immigrants in the Dominican Republic. New York: National Coalition for Haitian Rights.

Moya Pons, Frank. Manual de Historia Dominicana, 1977, Santiago, Universidad Católica Madre y Maestra.

Observatorio Migrantes del Caribe (OBMICA). (Septiembre, 2011). Mujeres en el camino, Santo Domingo, República Dominicana. Editora Búho, p. 83, 86. Disponible en: <http://www.obmica.org/images/Publicaciones/Libros/Mujeres%20en%20el%20camino%20final%20sep%202011.pdf>

Oficina Nacional de Estadísticas. Informe General de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2012), 2013. Disponible en: <http://countryoffice.unfpa.org/dominicanrepublic/drive/InformeENI-2012->

General.pdf

Páez Piantini, William. La frontera domínico-haitiana: perspectiva histórica y presente, 2006, Santo Domingo, Archivo General de la Nación. Disponible en: http://bagn.academiahistoria.org.do/boletines/boletin114/BAGN_2006_No_114-03.pdf

Rivas, Sabrina. (Febrero, 2012). La Comisión Mixta Bilateral Domínico-Haitiana, Consejo Dominicano de Relaciones Internacionales. Disponible en: <http://cdri.funglode.org/images/CDRI-FUNGLODE-OBSERVATORIO-DOMINICO-HAITIANO.pdf>

Informes y Sentencias Internacionales

Amnistía Internacional. (Junio, 2016). Where are we going to live? Disponible en: <http://www.amnestyusa.org/research/reports/where-are-we-going-to-live-migration-and-statelessness-in-haiti-and-the-dominican-republic>

Amnistía Internacional. Informe Anual: República Dominicana 2015/2016. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/countries/americas/dominican-republic/report-dominican-republic/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los trabajadores migrantes haitianos y sus familias en la República Dominicana. 150º período de sesiones. 24 de marzo de 2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=N2YjTLE5dzg>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C, No. 282, párr. 171. Disponible en: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. [Serie C No. 251]. Fondo Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica. 24 de octubre de 2012. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, No. 218, párr. 98.

Disponible en:
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_218_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Serie A, No. 18. Opinión Consultiva [OC-18/03] del 17 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf?view=1>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. [OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13]. Del 30 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana. [OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15]. 31 diciembre 2015, párr. 526, 533, 535, Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/RepublicaDominicana-2015.pdf>

Fondo de Población de las Naciones Unidas Republica Dominicana (UNFPA). (Septiembre, 2012). El tráfico ilícito y la trata de mujeres dominicanas en el exterior, realidades y lineamientos de Políticas Públicas. Santo Domingo, República Dominicana. Amigo del Hogar. Disponible en: <http://countryoffice.unfpa.org/dominicanrepublic/drive/TratayTrafico.pdf>

Human Rights Watch. Informe Mundial 2016. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2016/country-chapters/285484>

Organización Internacional para las Migraciones, Haití. (29 de septiembre, 2016). Border Crossing Points (BCPs) along Haiti- Dominican Republic Border. Disponible en: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/border_monitoring_sitrep_lxiii.pdf

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos. Anexo 6to Informe, República Dominicana. Respuestas motivos de preocupaciones y observaciones de CCPR/C/DOM/Q/5. [CCPR/C/DOM/Q/6].

Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, República Dominicana. [CCPR/C/DOM/Q/5].

Organización Internacional de Trabajo, Convenios actualizados

no ratificados por República Dominicana, disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102930

Organización Naciones Unidas, Comité Económico Social y Cultural. Observaciones Finales, República Dominicana. [E/C.12/DOM/CO/4]. 7 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8765.pdf?view=1>

Organización Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Observaciones Finales, República Dominicana. [CERD/C/DOM/CO/13-14]. 19 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8796.pdf?view=1>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (junio, 2013). Haití – República Dominicana: Desafíos ambientales en la zona fronteriza. Disponible en: http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Haiti-DomRep_border_zone_SP.pdf

República Dominicana, Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos. [Nota MP-RD-OEA 1395-15]. Nota mediante la cual se remite la nota del Ministerio de Relaciones Exteriores con las Observaciones del Estado dominicano al proyecto de “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”. 21 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/RD.Observaciones.pdf>

United States of America Department of State. Trafficking in persons Report 2016, Country Narratives: D-I. Dominican Republic: Tier 2. p. 156-158. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/258879.pdf>

United States of America Department of State. Trafficking in persons Report 2016, Country Narratives: D-I. Haiti: Tier 3. p. 190-192. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/258879.pdf>

Notas de prensa

Agencia EFE. (14 agosto, 2015). R. Dominicana inicia el proceso para la deportación de inmigrantes irregulares. Santo Domingo. Disponible en: <http://www.efe.com/efe/america/sociedad/r-dominicana-inicia-el-proceso-para-la-deportacion-de-inmigrantes-irregulares/20000013-2688566>

Faxas, Natalí. (13 de julio, 2016). Periódico El Caribe. Fronteras RD-Haití versus México y Estados Unidos. Santo Domingo, International Women's Media Foundation. Disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/2016/06/13/fronteras-haiti-versus-mexico-estados-unidos>

Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (27 de agosto, 2015). CIDH llama a República Dominicana a cumplir sus obligaciones en materia del derecho a la nacionalidad y del debido proceso migratorio. Comunicado de Prensa No. 097/15. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2015/097.asp>

Presidencia de la República. (29 de junio, 2015). Más de 25 mil extranjeros aprovechan plan de retorno voluntario. Santo Domingo, Distrito Nacional. Disponible en: <https://presidencia.gob.do/noticias/mas-de-25-mil-extranjeros-aprovechan-plan-de-retorno-voluntario>.

8. MIGRAÇÕES E FRONTEIRAS NO BRASIL¹⁴⁷

*Carmem Lussi¹⁴⁸; Tuíla Botega¹⁴⁹, Waleria Barros¹⁵⁰ e Antonio
Conceição Paranhos Filho¹⁵¹*

Fronteira é um conceito abrangente que, além da visão geopolítica, cujo significado se restringe a uma linha divisória entre duas ou mais nações, compreende também o espaço social e geográfico fronteiriço e transfronteiriço de interação cultural e socioeconômica onde perpassam diversos fluxos – mercadorias, contrabando, drogas e, como não poderia deixar de ser, pessoas. É também o local de troca, de movimento, onde ocorrem negociações e interações identitárias e sociais. Nesse sentido, a fronteira não se reduz a determinação física, e pensá-la apenas como limite político-administrativo se torna simplista, no sentido de que não

¹⁴⁷ Agradecimentos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq pelas Bolsas AT/NS de W.B (processo 446058/2014-9) ePq de ACPF (processo 304122/2015-7).

¹⁴⁸ Doutora em teologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, assessora do CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios de Brasília – DF. SRTVN 702 Conj. P Ed. Brasília Radio Center, sobrelojas 1 e 2. Asa Norte/Brasília - DF – Brasil. Email: assessora@csem.org.br.

¹⁴⁹ Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pesquisa e Pós-graduação em Estudos Comparados sobre as Américas – CEPPAC da Universidade de Brasília. Pesquisadora do Centro Scalabriniano de Estudos Migratório de Brasília/DF e do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra). Email: pesquisa@csem.org.br.

¹⁵⁰ Especialista em Geoprocessamento pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais-PUC-MG, Bacharel e Licenciada em Geografia pela Universidade Católica Dom Bosco-UCDB. Pesquisadora na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul-UFMS. Laboratório de Topografia, Unidade 7A, Av. Costa e Silva Sem N°. 79070-000, Campo Grande, Mato Grosso do Sul. Email: waleriabarros@gmail.com.

¹⁵¹ Livre-Docente em Geoprocessamento e Sensoriamento Remoto - USP. Doutor em Geologia - UFPR. Professor Associado da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, Laboratório de Geoprocessamento para Aplicações Ambientais, Unidade 7A. Email: antonio.paranhos@pq.cnpq.br.

abarca a complexidade e multiplicidade de significações que o termo comporta.

As fronteiras são espaços geográficos, mas também construções sociais, políticas e simbólicas que manifestam um renovado desejo por proteção e de configuração de identidade. Nesse sentido, segundo Marinucci (2015), antes que espaço geográfico em comum com o outro, se torna uma barreira que separa e distingue do outro, dessa forma, as fronteiras sadias são as fronteiras porosas, permeáveis, aquelas que permitem o encontro com a alteridade. Pensar assim as relações sociais desenvolvidas em processo de migração num contexto de fronteira é assumir que a alteridade – o contato com o “diferente” – assume uma complexidade específica, que envolve aspectos securitários, políticos e também de integração social.

As regiões fronteiriças “são cenários de fluxos, choques, misturas, integrações e mobilidades de pessoas, culturas, línguas e crenças que no contato com o diferente se multiplicam e dão vida às dinâmicas dos espaços fronteiriços” (SECCATTO, 2015a, p. 66).

A fronteira assume várias funções e configurações, sendo um lugar de transição, de contato, mobilidade e movimento entre pessoas, culturas, crenças e valores. “Ao se afirmar que as fronteiras não são fixas, mas sim um processo em movimento, faz sentido pensar em ‘zonas de transição’, que seria estar em um terceiro espaço a que podemos chamar de ‘entre-lugar’” (SECCATTO, 2015a). O conceito de ‘entre-lugar’ também ajuda a compreender a visão de fronteira que queremos utilizar, como um espaço fluido e múltiplo, onde acontecem transições e movimentos entre pessoas, culturas, crenças, valores e bens, isso porque se refere a um determinado arranjo espacial que se caracteriza por ser fronteira, é o lugar onde ao mesmo tempo em que limita e separa, permite o contato e a aproximação (SECCATTO, 2015b).

Mezzadra (2015) considera que fronteira não é uma ‘coisa’ (por exemplo, um muro, uma cerca ou uma ponte), mas uma relação social mediada pelas coisas. “Isso significa considerar as fronteiras como instituições sociais complexas, marcadas por tensões que se desenvolvem entre práticas de “fortalecimento” e práticas de “atravessamento”. Por um lado, a gestão política das fronteiras tende a fortalecer a aceitação de barreira que a linha fronteira representa; por outro lado, os sujeitos que habitam os espaços fronteiriços e se apropriam destas zonas como espaço único e com identidade própria, tendem a consolidar a compreensão de fronteiras superando a suposta relevância

da linha demarcatória e ressaltando a função de proximidade, expressa pelos movimentos de atravessamento e, portanto, de fluidez do território. Nesse sentido, fala-se de *borders struggles*, que levam à emergência de uma 'nova centralidade da periferia', como território produtivo, como subjetividade coletiva. Pensar, assim, a fronteira requer interlocução com o novo sujeito coletivo que reclama reconhecimento, pelo fato de estar neste 'lugar', antes e para além da centralidade forçada da consideração da fronteira como "espacialidade conflitual" (CUNCA BOCAYUVA, 2013, p. 57).

As lutas das fronteiras brasileiras não acontecem necessariamente ao redor ou só nas linhas fronteiriças, mas transbordam para dentro do país, levando as margens até cidades distantes, como Manaus, Campo Grande ou São Paulo, implicando os centros e revertendo os focos da atenção, levando a centralidade para a margem. De fato, as imagens cristalizadas e delimitadas dos mapas das nações não correspondem à dinâmica da vida nos espaços fronteiriços (ALBUQUERQUE, 2008).

A grande extensão das fronteiras terrestres do Brasil favorece ampla diversidade de abordagens e até de categorias para o estudo e a gestão das questões relacionadas com a vida, o desenvolvimento, os problemas e as temáticas ligadas às populações que habitam ou transitam pelas fronteiras. Nos limites deste texto, a primeira seção traz a caracterização da Faixa de Fronteira no Brasil a partir de uma tipologia territorial e social das regiões de fronteira no país e sua aplicação na legislação vigente. Os processos de integração regional também trazem importantes implicações para as zonas de fronteira, nesse sentido, a segunda seção se dedica à análise do MERCOSUL e às principais implicações relacionadas com a temática migratória e fronteiriça no Brasil. Por fim, apresentaremos as problemáticas específicas da questão migratória e fronteiras na Pan-Amazônia, com destaque para o fluxo Brasil-Venezuela e, em seguida, nossas considerações finais.

8.1. A faixa de fronteira brasileira

O Brasil é um país de dimensões continentais e, como não poderia deixar de ser, tem boa parte de seu território marcado por fronteiras internacionais com os outros países da América do Sul, fazendo limite com 10 dos 12 países que compõem a região, à exceção do Chile e do Equador. Cerca de 27% do território nacional está geograficamente localizado na chamada Faixa de Fronteira, o que corresponde a uma extensão de 15.719 km (CDIF, 2005), 588 municípios em 11 Estados

brasileiros, sendo que alguns deles, como o Acre, estão totalmente localizados na Faixa de Fronteira, conforme ilustrado na figura abaixo.

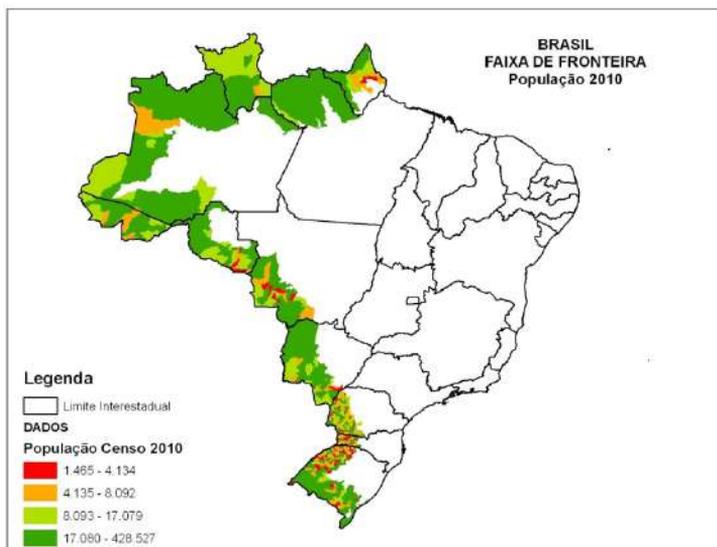


Figura 38. Faixa de Fronteira brasileira. Fonte: (CDIF, 2005).

Isso significa que cerca de 10 milhões de pessoas habitam áreas de fronteira no Brasil, as quais são caracterizadas por nítidas diferenças sociais, econômicas e culturais e, politicamente, são objeto de ações específicas, seja pelo interesse socioeconômico dessa região, seja pela preocupação com a segurança nacional.

A Faixa de Fronteira resulta de um processo histórico que teve como base a preocupação do Estado com a garantia da soberania territorial, desde os tempos da Colônia. Trata-se de uma zona juridicamente distinta, com regulamentos especiais (MOURA, CARDOSO, 2014). A Faixa de Fronteira interna do Brasil com os países vizinhos foi estabelecida¹⁵² em 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, conforme instituído pela Lei 6.634/1979 (BRASIL, 1979).

Em 2005, o Ministério da Integração Nacional do Brasil publicou¹⁵³

¹⁵² Sob o governo de Dom Pedro II a largura estabelecida foi de dez léguas ou 66 quilômetros. Desde então, a extensão da Faixa de Fronteira foi sendo alterada, primeiramente para 100 e nos anos trinta para 150 quilômetros, permanecendo até hoje (CDIF).

¹⁵³ Trata-se do relatório "Proposta de reestruturação do Programa de 286

um intensivo trabalho de caracterização das fronteiras brasileiras e legislação vigente no país, em vistas a propor um novo programa de desenvolvimento para a Faixa de Fronteiras (BRASIL, 2005). Ainda que se constitua como um plano de desenvolvimento econômico, o estudo coordenado por Lia Osório Machado, grande especialista no tema, sugere uma metodologia própria na tentativa de integrar os aspectos econômicos e os socioculturais.

Um dos destaques do estudo é uma nova concepção de território, sendo este entendido como produto de processos de controle, dominação e/ou apropriação do espaço físico por agentes estatais e não-estatais, o que rompe com uma definição mais tradicional relacionada estritamente à dimensão jurídico-administrativa das áreas geográficas delimitadas e sob domínio do Estado. Nessa perspectiva, o processo de territorialização seria filtrado pelos agentes sociais, que acabam por delinear o território por uso e posse, e não somente por determinação jurídico-administrativa. Ao contrário do território, que de alguma forma define o “nós” e os “outros”, o “próprio” e o “não-próprio” e carrega um sentido de exclusividade, a territorialidade é um processo de caráter “inclusivo”, incorporando novos e velhos espaços de forma oportunista e/ou seletiva, não separando quem está “dentro” de quem está “fora” (BRASIL, 2005, p.17).

Dessa forma, o trabalho se destaca por incorporar a perspectiva de zona de fronteira, enquanto espaço de interação com espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional e por fluxos e interações transfronteiriças, cujo exemplo mais concreto seriam as cidades-gêmeas, conforme ilustrado na figura a seguir.

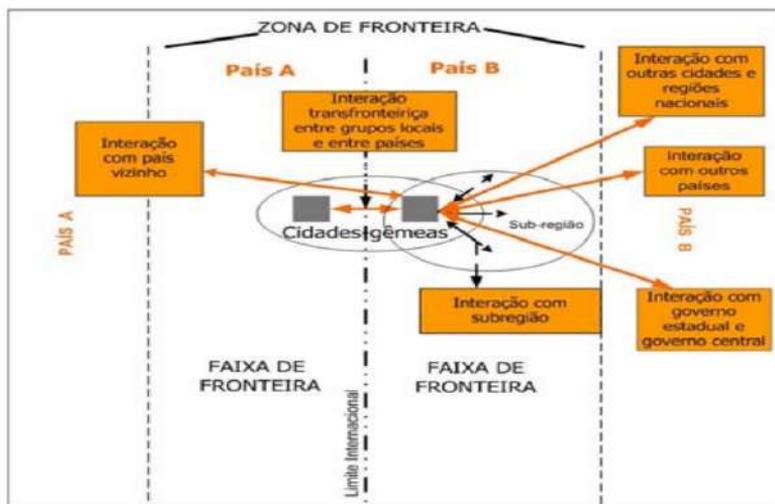


Figura 39. Zona de fronteira. Fonte: BRASIL, 2005.

Nos lugares de fronteira, “são evidentes as relações entre alteridades, nas quais os sujeitos sociais constroem sua autoimagem por meio da negação, da aceitação ou da exclusão do outro” (FAULHABER, 2001). Tal fenômeno é particularmente evidente nas cidades gêmeas e, sobretudo, nas tríplexes fronteiras. Segundo a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (Brasil, 2005), existem 30 cidades gêmeas na Faixa de Fronteira seca brasileira e 9 tríplexes fronteiras.



Figura 40. Cidades Gêmeas. Fonte: BRASIL, 2005.

Outro ponto chave da publicação é a delimitação de sub-regiões na Faixa de Fronteira brasileira a partir de dois grandes vetores: o desenvolvimento econômico regional e a identidade cultural, ambos imprescindíveis na compreensão da organização sócio-territorial e na construção da cidadania na Faixa de Fronteira do Brasil com países sul-americanos. Nessa perspectiva, a macrodivisão da Faixa de Fronteira brasileira se dá por três grandes Arcos – Norte, Central e Sul (BRASIL, 2005, p. 53-69) – os quais possuem características próprias, tanto a nível geográfico quanto cultural, e apresentam problemáticas diversas e graus diferenciados de relações com os outros países e de investimentos governamentais.

1) O Arco Norte compreende a Faixa de Fronteira dos Estados do

Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre, com 71 municípios, o que representa 12% do total de municípios da Faixa de Fronteira brasileira. Apesar de fluxos migratórios procedentes de outras regiões do país (principalmente do Nordeste), a Faixa de Fronteira Norte constitui um “arco indígena” – uma vez que abriga o maior contingente de população indígena do país, diferenciado em variadas etnias e culturas – tanto do ponto de vista do território (presença de grandes áreas de reserva) quanto da identidade territorial (importância étnico-cultural indígena mesmo fora das áreas de reserva). Do ponto de vista do desenvolvimento econômico, a pesca, o extrativismo vegetal e o cultivo da mandioca constituem a “identidade produtiva” da maioria das sub-regiões que compoem o Arco Norte. As capitais estaduais de Rio Branco e Boa Vista se apresentam como pólos principais de atração migratória e de investimentos, assim como Manaus, nos anos mais recentes. As outras cidades carecem de infra-estrutura básica e apresentam dificuldades de comunicação e circulação entre elas. Neste Arco ganham relevo as questões ambientais, para a proteção das florestas nativas amazônicas e de seu patrimônio biogenético, e também os conflitos envolvendo terras indígenas, tráfico internacional de drogas e movimentos guerrilheiros atuantes em países limítrofes, principalmente na Colômbia. Para além disso, temáticas como desemprego, urbanização, desequilíbrio na oferta de serviços entre as cidades de fronteira também se colocam como relevantes.

2) O Arco Central compreende a Faixa de Fronteira dos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e abrange cerca de 17% dos municípios da Faixa de Fronteira Nacional, com um total de 99. A base do sistema produtivo é uma mescla entre pequenos e grandes produtores rurais, grandes propriedades de gado de corte, produção de soja, a partir do agro-negócio e o modelo industrial-comercial. Já do ponto de vista do aspecto cultural, o Arco Central constitui uma grande área de transição entre o Arco Sul, claramente identificado com a cultura européia de descendentes de imigrantes, principalmente italianos e alemães, e o Arco Norte, onde predomina a cultura dos diversos grupos indígenas amazônicos. Trata-se assim de um espaço bastante diversificado. No que se refere à mobilidade populacional, no Arco Central e em suas sub-regiões, há uma forte influência de migração interna proveniente, principalmente, dos Estados do Nordeste, do Sul e do Sudeste, especialmente de São Paulo. Em algumas sub-regiões, os fluxos de paraguaios se destacam. Segundo Brasil (2005), o principal

entreve ao desenvolvimento das interações fronteiriças no Arco Central é o tráfico de Cannabis sativa e cocaína, procedentes, respectivamente, do Paraguai e da Bolívia, e o contrabando de madeira em tora e soja na fronteira paraguaia, o que contribui para uma estigmatização desta área de fronteira.

3) O Arco Sul perpassa os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e abarca a maior parte dos municípios da Faixa de Fronteira brasileira (71%), 418 ao total. Trata-se do espaço com a mais intensa influência do legado sócio-econômico e cultural europeu e daquele mais intensamente afetado pela dinâmica transfronteiriça decorrente do projeto de integração econômica promovida pelo MERCOSUL. Há uma mescla da cultura italiana, alemã e a “cultura gaúcha”, além da influência e contribuição dos migrantes nordestinos, formando um quadro de pluralismo cultural, ainda que tenha ocorrido uma superposição da cultura gaúcha. Do ponto de vista econômico, há uma diversificada base produtiva, concentrada na agroindústria, e com forte presença de pequenas propriedades baseadas no trabalho familiar. O Arco Sul tem uma das fronteiras mais permeáveis e de interações mais intensas com os países vizinhos, que vem de longa data, mas que estão sendo reestruturadas desde a criação do MERCOSUL e fortemente regidas por interesses econômicos e pelo movimento migratório interno, de nordestinos e paulistas, e de brasileiros para Argentina e Paraguai, por exemplo.

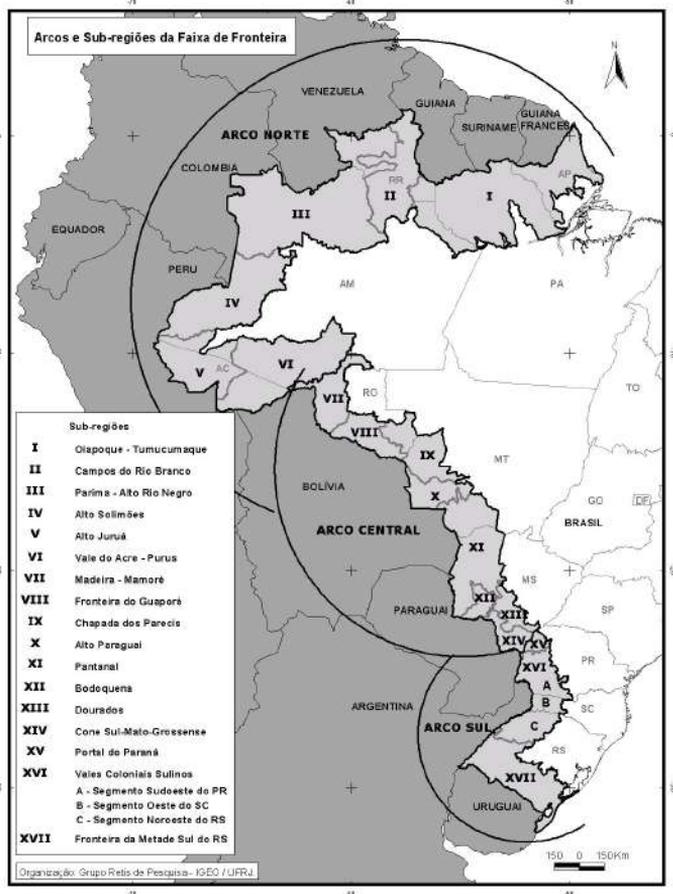


Figura 41. Arcos e Sub-arcos da Faixa de Fronteira. Fonte: BRASIL, 2005.

8.1.1. O conceito de fronteira e a legislação brasileira para a faixa de fronteira

Numa perspectiva histórica, os países limítrofes da América do Sul aplicaram regimes específicos para suas áreas de fronteira, geralmente qualificadas como “zonas ou faixas de segurança”, cujos critérios restritivos inibiram e restringiram a implementação de projetos de integração nessas localidades. O Brasil também seguiu esse padrão e passou a definir a fronteira como área de segurança nacional a ser protegida de inimigos externos. Só recentemente passou-se a pensar a

zona de fronteira como espaço de integração econômica e política entre as nações sul-americanas, fato este, provavelmente ligado ao fim dos regimes ditatoriais.

Para além da variedade de subjetividades que os espaços fronteiriços apresentam, essa ênfase na questão da criminalidade referida às fronteiras se deve ao fato de que a “travessia de fronteiras político-administrativas internacionais é detonadora de uma série de circunstâncias para o sujeito em deslocamento, especialmente em função do controle dos Estados nacionais, gerador de tipologias, identidades e, muitas vezes, criminalizações” (SPRANDEL, 2013, p. 7). Nesse sentido, onde o controle, as políticas indefinidas ou restritivas, a ausência do Estado e de atores sociais corresponsáveis e os focos de emergência prevalecem, a fronteira pode se articular “como um lugar de fabricação do inimigo [...] montagem da imagem do “outro” como o discurso sobre o criminoso, o fanático, o terrorista, o bárbaro, o desqualificado, etc.”(BOCAYUVA, 2013, p. 49).

Totalmente na contramão dos “processos de produção de ilegalidade” (MEZZADRA, 2015), que engrossam os discursos sobre controles e crimes nas fronteiras, para os sujeitos que fazem do território da faixa de fronteira um espaço humano e sociocultural, econômico e produtivo para todo o território nacional dos respectivos países, “a ideia de fronteiras como limite no cotidiano de seus habitantes é ausente, pois elas são espaços onde os limites internacionais não se fazem presentes” (SECCATTO, 2015a). A acepção antropológica da fronteira “como um “fato social total” considera, sobretudo, o terreno imaginário no qual se constitui. A própria fronteira é concebida como uma “região central”, considerando-se a interdependência dos interesses dos atores que representam os interesses nacionais nesses espaços (CHAUMEIL, 2000 apud FAULHABER, 2001, p. 108).

A “ambígua função da fronteira, como espaço alfandegário, porta de entrada e saída de migrantes, espaço transitório, lugar ‘perigoso’, permissivo ao tráfico de drogas, de pessoas e ao contrabando” (CARDOSO, MOURA, 2014, p. 274) tem contribuído para a construção de equívocos que prejudicam migrantes, refugiados e deslocados.

Os principais instrumentos legais que definem e regulamentam a ocupação da faixa de fronteira são, até hoje, a Lei 6.634, de 2 de maio de 1979, e o Decreto 85.064, de 26 de agosto de 1980, que considera a Faixa de Fronteira como área indispensável à Segurança Nacional. Um polígono foi definido a partir da linha limítrofe do território nacional

estabelecendo uma série de restrições ao uso da terra e à realização de uma série de atividades na Faixa de Fronteira (BRASIL, 2005).

Segundo esses instrumentos legais, a alienação e concessão de terras públicas, as vias de transporte e de meios de comunicação, construção de pontes, estradas internacionais, estabelecimento de indústrias e empresas¹⁵⁴ nos ramos de pesquisa, lavoura, exploração e aproveitamento de recursos minerais, dentre outras atividades, devem ter o consentimento prévio da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional. Tais prerrogativas não se modificaram muito na Constituição de 1988¹⁵⁵.

Apesar da rigidez e da evidência do conceito geopolítico que a lei determina sobre a faixa de fronteira, de fato, as fronteiras brasileiras são 'móveis', porque "a fronteira é lugar de trocas e de mobilidades, 'a fronteira é um limite sem limites', os fluxos contínuos de pessoas, informações, mercadorias, ideias, culturas e etc., contribuem para que as regiões fronteiriças e principalmente os indivíduos que nela habitam vivenciem uma realidade única, onde os limites internacionais não impedem o livre fluxo e mobilidades entre os dois países. As populações que habitam e configuram as fronteiras brasileiras estão em permanente construção e reconstrução de espaços e de identidades e o movimento de vai-e-vem da fronteira "se reflete nas culturas, línguas, costumes e crenças que se fundem e se multiplicam nessas regiões fronteiriças, pois a fronteira é fluida, ela tem vida própria" (SECCATTO, 2015a).

A legislação mais recente referente à fronteira e à faixa de fronteira aponta para temas relacionados à segurança, proteção e controle de fronteiras, porém já se percebe um crescente número de temas ligados à integração e à cidadania, o que daria alguns indicativos de uma mudança de compreensão sobre o significado do controle e da proteção das fronteiras para o Estado brasileiro nas últimas décadas (BRASIL, 2005).

A partir de uma série de acordos bilaterais o Brasil vem estabelecendo as bases jurídicas para o aperfeiçoamento das relações com os países vizinhos na zona de fronteira, no sentido de promover uma maior integração econômica e social e o desenvolvimento da região.

Efetivamente, a análise dos acordos legislativos entre o Brasil e os países limítrofes evidencia como a política externa do país, fundamental para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira, vem sendo feita de forma

¹⁵⁴ Estas, ainda, deverão obrigatoriamente satisfazer às seguintes condições: a) pelo menos 51% do capital pertencente a brasileiros; b) mínimo de 2/3 de trabalhadores brasileiros; c) administrada ou gerenciada por brasileiros em maioria (BRASIL, 2005).

¹⁵⁵ Ver mais em Brasil (2005).

segmentada. Além disso, a distribuição geográfica dos acordos bilaterais evidencia o tratamento diferenciado das interações transfronteiriças no Arco Norte e no Arco Sul, privilegiando o segundo em detrimento ao primeiro, o que reflete não só o desequilíbrio econômico das duas regiões fronteiriças, como os diferentes graus de interações com os países vizinhos (BRASIL, 2005).

Todas as problemáticas expostas até o momento têm implicações a nível regional. Nos tópicos seguintes isso será aprofundado no âmbito do MERCOSUL, destacando o principal acordo bilateral com os países-membro – o Acordo de Livre Residência – e, em seguida, analisando especificamente o Arco Norte, na região Pan-amazônica, aproximando o foco sobre o fluxo Brasil-Venezuela.

8.2. Migrações e fronteiras no MERCOSUL

Apesar dos antecedentes históricos datarem do final do século XIX, foi na década de 1960 que os países do Cone Sul da América do Sul iniciaram a formalizar relações multilaterais. O primeiro documento assinado foi o Tratado de Montevidéu, de 1980, que deu origem à Associação Latino-americana de Integração (ALADI). O MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) iniciou como uma aliança aduaneira – de cunho econômico, vale frisar, a fim de facilitar a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos – entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, através do Tratado de Assunção, assinado em março de 1991 (NOVICK, 2006).

Conforme consta na página oficial brasileira do MERCOSUL, hospedada na plataforma oficial do governo federal do Brasil:

A configuração atual do MERCOSUL encontra seu marco institucional no Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994. O Protocolo reconhece a personalidade jurídica de direito internacional do bloco [...] São Estados Associados do MERCOSUL a Bolívia (em processo de adesão ao MERCOSUL), o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004). Guiana e Suriname tornaram-se Estados Associados em 2013. Com isso, todos os países da América do Sul fazem parte do MERCOSUL, seja como Estados Parte, seja como Associado (MERCOSUL). O México participa com o estatuto especial de membro observador. O mapa abaixo apresenta a conformação atual do MERCOSUL:

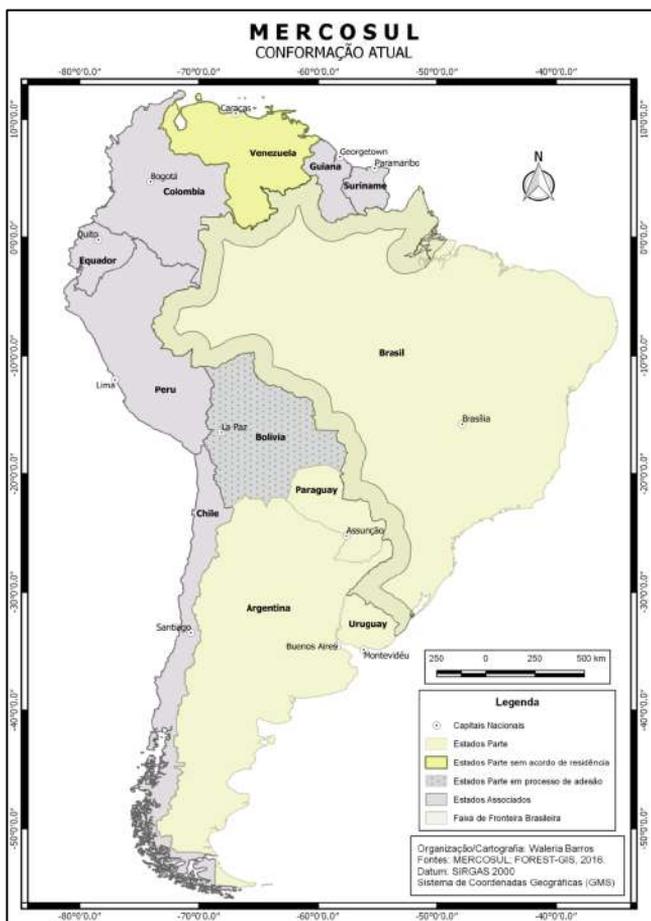


Figura 42. Conformação atual do MERCOSUL. Fonte: elaboração própria

Dos 99 municípios fronteiriços brasileiros, 62 pertencem à região de abrangência do MERCOSUL (PATARRA, ANTICO, 1998).

Apesar de ter objetivos predominantemente econômicos, o processo de consolidação do MERCOSUL ao longo dos anos tem demonstrado um esforço para abarcar as temáticas das áreas sociais e de integração, a partir da criação do Tribunal Permanente de Revisão (2002), do Parlamento do MERCOSUL (2005), do Instituto Social do MERCOSUL (2007), do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (2009), bem como da aprovação do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (2010) e do estabelecimento do cargo de Alto Representante-Geral do MERCOSUL (2010). Merece especial destaque

a criação, em 2005, do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL, por meio do qual são financiados projetos de convergência estrutural e coesão social, contribuindo para a mitigação das assimetrias entre os Estados Partes¹⁵⁶.

Além disso, para o Brasil, o que há de mais avançado em tema de circulação de pessoas é o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile¹⁵⁷, que passou a vigorar no Brasil em 28 de julho de 2009, possibilitando a regularização dos sul-americanos que tinham como estratégia migratória a vinda para o Brasil (OLIVEIRA, 2015b). O acordo prevê que os nacionais de um Estado Parte que desejem residir no território de outro Estado Parte poderão obter residência legal neste último, conforme os termos deste Acordo, mediante a comprovação de sua nacionalidade e apresentação dos requisitos previstos no artigo 4 do Acordo (BRASIL, 2009). Segundo Oliveira et al (2016), o Acordo de Residência, ao permitir que os nacionais dos países membros ou associados possam solicitar visto de residência temporária em outro país do bloco, sendo esses vistos emitidos para um período de dois anos e depois podem ser transformados em vistos permanentes, facilita enormemente a circulação de pessoas dentro do bloco.

O tema foi tratado na última CSM – Conferência Sul-americana de Migrações, em 2014. A Organização Internacional para as Migrações preparou para a ocasião um estudo¹⁵⁸, no qual se destaca a principal conquista da entrada em vigor do Acordo de Residência, a saber, os direitos que o Acordo estabelece para os cidadãos:

[...] el derecho de las personas que hayan obtenido su residencia a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción y a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales. De acuerdo a lo previsto en su Artículo 9° los beneficiarios del Acuerdo tienen los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas que ostentan los nacionales del país de recepción, ampliando aún más la protección en materia específicamente laboral, cuando reza que gozarán de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales, especialmente en materia de remuneraciones,

¹⁵⁶ Saiba mais em: <http://www.MERCOSUL.gov.br/saiba-mais-sobre-o-MERCOSUL>

¹⁵⁷ Aqui ressalta-se a exceção da Venezuela, onde o Acordo ainda não está em vigor.

¹⁵⁸ OIM / XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Documento de referencia. Estudio sobre experiencias en la implementación del acuerdo de residencia del Mercosur y asociados. Lima, Perú, 16 y 17 de octubre de 2014.

condiciones de trabajo y seguros sociales (OIM, 2014).

Além do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Associados, cabe lembrar que muitos acordos bilaterais entre os países membros favorecem a circulação e a residência de cidadãos dos respectivos países, assim como a regularização migratória, em diferentes casos e, supostamente, a qualidade da vida e das relações nos espaços fronteiriços. Tais Acordos são periodicamente renovados ou adaptados, conforme interesses e necessidades dos países e, por vezes, dos sujeitos que se deslocam entre os respectivos países (OIM, 2014)¹⁵⁹.

A presença de migrantes sul-americanos, apesar da proximidade das fronteiras, historicamente, ocupa um lugar de pouco destaque no cenário brasileiro. Segundo Oliveira et al (2016), isso se deve:

[...] i) ao fato de terem experimentado processos de colonizações contemporâneos ao brasileiro e também serem espaços de atração de população europeia à época das migrações históricas do século XIX; ii) não se enquadrarem no perfil desejado pela nossa seletiva política migratória, o que pode ter sido a principal causa da baixa presença desse coletivo no país; e iii) mais recentemente, a política migratória restritiva imposta pela ditadura militar no momento no qual quase toda a América do Sul vivia sob o jugo dos regimes de exceção, estando essa política direcionada, em maior medida, para impedir a entrada de nossos vizinhos sul americanos, especialmente aqueles indesejáveis ao regime de exceção. Cenário que começa a se transformar na década de 2000 (OLIVEIRA et al, 2016, p. 6).

Oliveira et al (2016) aponta para uma tendência de maior crescimento de migrantes sul-americanos nas estatísticas oficiais no período 2000-2014, o que seria, na visão dos autores, um forte indicativo de que as negociações feitas no âmbito do MERCOSUL tenham facilitado

¹⁵⁹ OIM / XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Documento de, p. 19: "Así puede mencionarse el Acuerdo migratorio suscripto entre Argentina y Bolivia en el año 2004 – cuya entrada en vigor recién ocurre en el año 2014 –, el firmado con la República del Perú en el año 2015, el Acuerdo con la República Federativa del Brasil en el año 2005 con motivo de las conmemoraciones del día de la amistad argentino-brasileña y el suscripto con la República Oriental del Uruguay en el año 2006. Además de los Acuerdos mencionados, Chile le concede un tratamiento recíproco a los nacionales argentinos en base a la aplicación del criterio de nacionalidad desde el año 2004 por medio de una circular Ministerial; similar medida adopta la República del Paraguay por medio de un Decreto Presidencial que establece el criterio nacionalidad para los argentinos que solicitan la residencia en Paraguay y finalmente, la República Bolivariana de Venezuela aprobó una Resolución Ministerial que habilita el criterio en cuestión para con los ciudadanos argentinos en dicho país –sin perjuicio que su aplicación ha sido muy irregular".

e promovido a maior presença de migrantes dessas nacionalidades no Brasil, ainda que não seja acompanhada de uma melhor inserção no mercado de trabalho. A isso acrescentamos que ainda que os migrantes oriundos dos países do MERCOSUL possam desfrutar do Acordo de Livre Residência, é bastante comum encontrar paraguaios, bolivianos, entre outros, vivendo no Brasil sem a documentação regular, o que contribui para que esses imigrantes não constem nas estatísticas oficiais.

Nesse sentido, não se pode negar a importância que o Acordo de Livre Residência tem diante de um cenário restritivo que ainda vigora na política migratória brasileira – Lei 6.815 (BRASIL, 1980)¹⁶⁰ denominada "Estatuto do Estrangeiro" – que foi criada durante a ditadura militar e é marcada por uma ideologia de segurança nacional, onde o estrangeiro é visto como potencial criminoso, que é preciso controlar, impedir de ingressar no país, prender, deportar ou expulsar (SPRANDEL, 2015), demonstrando assim uma abordagem de criminalização dos migrantes e do próprio movimento migratório em si, o que já não responde às necessidades da sociedade e do atual contexto político regional (ECHEVERRY, 2009).

A temática da mobilidade humana constitui um complexo fenômeno e têm características próprias em processos de integração regionais. À tentativa de compreender o fenômeno da migração na América do Sul não pode deixar de abarcar a dimensão que diz respeito à formação de vínculos, redes e políticas de integração. Cardoso e Moura (2014) apontam como problema crucial na temática migratória do MERCOSUL a falta de interesse pela mobilidade humana em geral, que só iniciou a ser tratada tardiamente, nos debates multilaterais do bloco. Sobre a temática fronteiriça, especificamente, a falta de cultura política para relações internacionais cria sérias dificuldades de inovação nas relações entre os países fora das estruturas burocráticas estabelecidas. Também se evidenciou a centralização nacional, a falta de autonomia para o diálogo e a tomada de decisões, e a desconsideração das necessidades e especificidades da zona fronteiriça, de seus povos e de suas aglomerações (CARDOSO, MOURA, 2014, p. 274-275).

As fronteiras brasileiras, em especial as do MERCOSUL, têm sido alvo de diversos estereótipos, que vêm como consequência de uma tradicional visão negativa das fronteiras internacionais do Brasil vinculada

¹⁶⁰ Atualmente a lei brasileira de migrações passou pela Câmara dos Deputados e segue para o Senado Federal, porém, a partir das diversas emendas feitas é possível inferir que "os velhos fantasmas da defesa da segurança nacional e do estrangeiro ameaçador estão longe de ter sido superados" (SPRANDEL, 2015).

“a um imaginário vicioso de situações relacionadas à ausência de leis e violência. A partir desses estereótipos são construídos e manifestados vários fatores de alteridade, etnocentrismo, discriminação e inferiorização em relação às regiões fronteiriças” (SECCATTO, 2015a, p. 7), com foco no crime, especialmente o contrabando de mercadorias em geral, de droga e, mais recentemente, de migrantes de países não pertencentes ao bloco. O tráfico de pessoas também tem muitos registros, inclusive com casos de desaparecimento de adolescentes indígenas, sobre os quais há fortes indícios que apontam para o tráfico de órgãos¹⁶¹. Tais temas fazem parte dos estudos fronteiriços no Brasil, o que deve ser visto com cautela, pois, segundo vários defensores dos direitos dos migrantes e ativistas, as políticas de combate ao tráfico de pessoas e suas diferentes modalidades, muitas vezes, contribuem para uma criminalização da migração e dos migrantes¹⁶².

No conjunto das fronteiras terrestres brasileiras, a região norte se destaca com algumas especificidades que merecem um foco particular, que será apresentado no item a seguir.

8.3. Migrações e fronteiras na Pan-Amazônia

A Pan-Amazônia engloba os países que têm a floresta amazônica em seu território: Colômbia, Peru, Venezuela, Equador, Bolívia, as Guianas e o Suriname, além do Brasil, onde cobre os Estados fronteiriços do Arco Norte, um dos Estados do Arco Central, além de áreas de outros Estados não fronteiriços. Segundo Penna Filho (2013), a Pan-Amazônia conta com 7,8 milhões de quilômetros quadrados, com área equivalente a 60% da superfície da América Latina. Quase 70% da área total da Pan-Amazônia está no Brasil.

Além da especificidade física e geográfica desta área, sua reserva de floresta tropical, a biodiversidade e os recursos hídricos, existem convergências e semelhanças nos problemas e nos desafios enfrentados pelos povos dos diferentes países que habitam estas regiões, há também uma similitude no perfil da população residente na região, independente dos limites internacionais, população esta estimada em 40 milhões de pessoas e marcada pela diversidade étnica (SOUZA, 2014). Segundo

¹⁶¹ Cf. pesquisa com indígenas no Paraguai do Grupo Luna Nueva, 2015: “Explotación sexual y trata de niñas, niños y adolescentes em El Paraguay”.

¹⁶² Vide os pronunciamentos do Comitê Migrações e Deslocamentos da Associação Brasileira de Antropologia – ABA, em: <http://www.portal.abant.org.br/index.php/news/show/id/119>.

Letícia Tura (2010), a Pan-Amazônia é também “uma categoria de luta e a construção de uma identidade para a luta”, que foi apropriada também pelos movimentos sociais com vistas à promoção e defesa dos direitos sociais e ambientais da região.

Do lado brasileiro, no Arco Norte, existe a Amazônia Legal, cujo conceito nasceu como uma ferramenta jurídico-administrativa a fim de concentrar os esforços para combater o subdesenvolvimento econômico daquela parte do país (ECO, 2014), que foi instituída oficialmente em 1953, com área corresponde a 49% do território brasileiro¹⁶³. “Apesar de sua grande extensão territorial, a região tem apenas 21.056.532 habitantes, ou seja, 12,4% da população nacional e a menor densidade demográfica do país (cerca de quatro habitantes por km²). Nos nove estados residem 55,9% da população indígena brasileira, cerca de 250 mil pessoas” (ECO, 2014).

As fronteiras brasileiras amazônicas tiveram, tradicionalmente, abordagens que se situavam entre o mito do exótico, especialmente entre estudiosos e na mídia internacional, e os medos e fantasmas da segurança nacional, por parte dos governos centrais. Todavia, atualmente, se multiplicam os estudos e as informações, que também se repercutem internacionalmente, com abordagens que assumem a complexidade do território e levam em consideração as populações que ali habitam, seus temas, problemas e demandas e as questões socioculturais e econômicas que incidem na região, como as migrações internacionais, a ocupação e depredação das riquezas naturais e do subsolo por grandes potências econômicas nacionais e internacionais e as violações de direitos sociais e ambientais.

“A fronteira da Amazônia setentrional passa de periférica à estratégica, num movimento histórico de abandono das teorias de segurança nacional em favor da ‘integração ao mundo globalizado e articulado em redes, mediante constantes ajustes espaciais, executados e fortalecidos pelo Governo Federal’ (PORTO; SILVA, 2010 apud DORFMAN, 2013, p. 11)”. Estudos das ciências sociais vêm chamando a atenção para um discurso oficial e programas que buscam entender e atuar na Amazônia Legal, especialmente no que se refere à gestão das fronteiras e das áreas fronteiriças, sem a participação dos atores locais, entre os quais estão muitos migrantes internos e internacionais,

¹⁶³ Engloba totalmente os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Estado do Maranhão e fazendo fronteira com 7 países, a saber: Bolívia, Colômbia, Guiana, Guiana Francesa (França), Peru, Suriname e Venezuela.

refugiados, solicitantes de refúgio e fronteiriços, inclusive indígenas de comunidades que foram divididas pela demarcação colonial das fronteiras das nações, mas que constituem um único povo, dos dois (ou mais) lados da fronteira geopolítica.

As migrações irregulares na Amazônia, especialmente entre cidadãos dos países vizinhos, é tradicional na região amazônica, como nas demais fronteiras secas do país. Entretanto, elementos novos e velhos do cenário vêm chamando a atenção, como as condições de trabalho com registros de exploração laboral e prevalente informalidade em situações de risco, a pluralidade cultural e a sociodiversidade da região, os desafios do ecossistema e a destruição dos recursos naturais, o tráfico de pessoas e as dinâmicas de mobilidade humana, inclusive o aumento de solicitantes de refúgio provenientes da região e também de outros continentes, que entram no Brasil pelas fronteiras da Pan-Amazônia.

Segundo o Diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira, de 2013, elaborado por pesquisa realizada junto ao Ministério da Justiça, “a migração de estrangeiros para o Amazonas representa um baixo volume nas fontes oficiais. No entanto, de acordo com os atores entrevistados – Defensoria Pública da União, Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Amazonas (NETP/AM) e Pastoral do Migrante, a presença de colombianos, peruanos e bolivianos deve ser mais expressiva do que se registra, e os mesmos se encontram em situação de vulnerabilidade no estado” (BRASIL, 2013). O mesmo estudo aponta que a ocorrência de tráfico de pessoas, apesar de existente nas fronteiras, dificilmente é identificada porque os atores estratégicos “apresentaram certa dificuldade de distinguir as situações de tráfico de pessoas das situações de migração, regular ou irregular, e até mesmo das situações de migração ambiental/humanitária” (BRASIL, 2013).

As dificuldades para assegurar os direitos aos imigrantes nas regiões de fronteiras secas do Brasil estão relacionadas à extensão, à baixa densidade demográfica e aos escassos e/ou ineficientes serviços públicos, o que consequentemente deixa “os habitantes desses locais em uma condição de vulnerabilidade em comparação com os moradores de outras regiões melhores atendidas. Isso é agravado pelo fato que os países vizinhos registram idênticas ou piores condições sociais e eficiência deficitária da máquina pública. Para Jarochinski e Oliveira (2015) isso configura uma “condição de semi-cidadania”, que é reservada, especialmente, aos migrantes irregulares “por um conjunto de

mecanismos de poder que exerce o controle permanente sobre os destinos migratórios numa legislação que permite que as restrições sejam colocadas acima dos direitos humanos numa relação de controle e dominação” (JAROCHINSKI SILVA E DE OLIVEIRA, 2015, p. 164-165).

Considera-se que a porosidade das fronteiras do norte do Brasil, a escassa densidade demográfica, sua particularidade geográfica e climática e os interesses desenvolvimentistas e securitizantes¹⁶⁴ que norteiam as intervenções governamentais fazem dessas fronteiras geopolíticas áreas muito específicas, com desafios próprios, que precisam ser entendidos em sua complexidade e demandam políticas públicas correspondentes (FERNANDES, FARIA, 2015). Junto aos atores que tradicionalmente habitaram essas áreas e os fronteiriços, que as povoam atualmente, os migrantes se confirmam como uma força que define e ajuda a produzir a fronteira como espaço próprio ou ‘fronteiras em movimento’ (ARES, EGUREN, 2016, p. 18).

As fronteiras em movimento são espaços sociais de tensões, contradições e junções. As zonas de fronteiras são campos de força e choques políticos e simbólicos, mas também de variadas misturas culturais e formas de integração. Essa complexa realidade fronteiriça não pode ser apreendida através de categorias sociológicas separadas. Os próprios conceitos se misturam e entram em tensão na tentativa de compreensão do fenômeno fronteiriço (ALBUQUERQUE, 2008).

Estudos sobre os fluxos migratórios para a região amazônica apontam que os imigrantes procedem de diversos países, mas que aproximadamente 50% nasceram nos próprios países amazônicos. “No caso da Amazônia brasileira, grande parte dos imigrantes na região é originária dos países amazônicos fronteiriços, do Paraguai, do Japão e de Portugal. Igualmente, nas demais Amazônias nacionais, exceto na equatoriana, registra-se importante número de brasileiros” (ARAGÓN, 2014, p. 10).

No contexto Pan-amazônico, merecem destaque as cidades

¹⁶⁴ “Em junho de 2011 foi lançado o Plano Estratégico de Fronteiras, que não revoga as políticas anteriores voltadas à integração regional, mas prioriza investimentos em segurança e equipamento, criando órgãos articuladores e levando à contratação de efetivos policiais específicos para a fronteira, o estabelecimento de polícias fronteiriças etc. Pode-se considerar o plano como o marco da securitização das políticas para a fronteira brasileira. Como plano para a fronteira, traz como objetivo central “o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (BRASIL, 2012). /.../ Implícita nesse discurso está a criminalização da fronteira, uma reconfiguração das regiões fronteiriças como lugares do crime”. DORFMAN, Adriana. “A condição fronteiriça, p. 14-15.

gêmeas, que como em outras regiões do Brasil, revestem papel crucial na vida e na mobilidade transfronteiriça.

Uma análise crítica sobre o lugar das cidades em fronteiras a partir de um enfoque comparativo entre cidades pan-amazônicas aponta para a constituição de redes globais, formas de agregação regional e a redefinição do papel das cidades em áreas de fronteira política, envolvendo processos e ações estatais para consolidar iniciativas de ordenamento territorial e os novos conflitos nessas cidades. A perspectiva das políticas governamentais é de integração definitiva dessas áreas ao mercado nacional, internacional, e a constituição de corredores transfronteiriços de transporte de mercadorias (CASTRO E HAZEU, 2012, p. 23).

Nesse sentido, os interesses globais têm absoluta primazia respeito aos processos de desenvolvimento e até de sobrevivência das populações locais. Esse processo foi marcado, nas últimas décadas, por expressivos interesses bilaterais também pelos demais países da região e pelas administrações regionais. Essa integração entre os países amazônicos tem se manifestado, sobretudo, na interligação física, nas parcerias econômicas e tecnológicas, e nas políticas de exploração conjunta de recursos.

8.4 . A fronteira entre Brasil e Venezuela

Uma das fronteiras brasileiras no âmbito da Pan-Amazônia é aquela entre Brasil e Venezuela, que foi delimitada pelo Tratado de 1859, confirmada pelo Protocolo de 1929. Tem extensão de 2.199 km entre o ponto tríplice com a Colômbia, no Rio Negro, e o ponto tríplice com a Guiana, no alto do Monte Roraima, sendo 958 km através do Estado de Roraima e 1241 km através do Estado do Amazonas (LIMA BATISTA, 2009, p. 32). Do total da extensão, 90 km são por linhas convencionais e 2.109 km por divisor de águas, compreendendo parte do Estado brasileiro do Amazonas e todo o limite norte de Roraima.

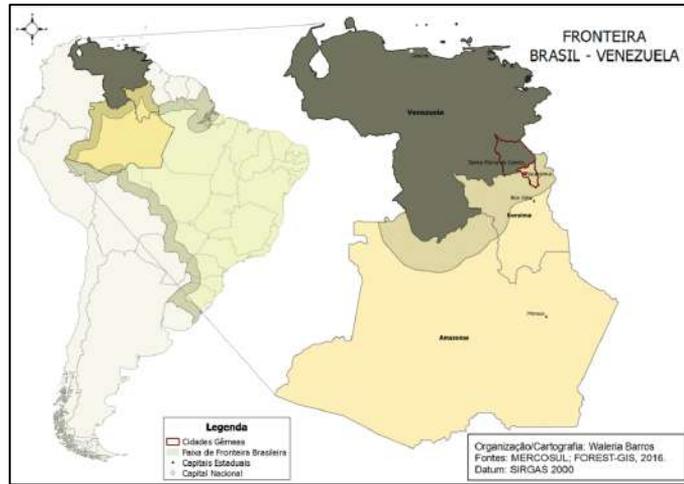


Figura 43. Fronteira Brasil - Venezuela. Fonte: elaboração própria

O meio geográfico que melhor caracteriza essa fronteira são as cidades gêmeas de Pacaraima, no Brasil, no norte do Estado de Roraima, e Santa Helena de Uairén, em Bolívar, no sul da Venezuela, entre as quais, apesar dos 15 km de distância, se dá uma “imbricação da história e da vida das pessoas” (LIMA BATISTA, 2009, p. 30), inclusive com intensa mobilidade pendular. Essa fronteira é espaço de deslocamentos de brasileiros e venezuelanos, motivados por busca de trabalho e comércio, mas também é canal para imigrantes de outras nacionalidades, especialmente dos países vizinhos. Em 1973, com a inauguração da carreteira panamericana que interliga o norte venezuelano ao Brasil, as relações comerciais se intensificaram, inclusive, porque, com a pavimentação da BR – 174, concluída em 1997, ligando Manaus e Boa Vista à fronteira com a Venezuela, esses países se conectaram, facilitando a circulação de pessoas, mercadorias e a exploração dos recursos da região, especialmente madeira e ouro.

Ao nordeste das citadas cidades gêmeas, do lado brasileiro, há uma reserva indígena internacionalmente conhecida pelas contendas sobre seu reconhecimento oficial - Terra Indígena Raposa Serra do Sol¹⁶⁵; e, do lado venezuelano, situa-se o parque Canaima, que atrai o turismo na região.

¹⁶⁵ Cf. Dossiê *Terra indígena / Raposa Serra do Sol* in http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arg_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/aulas/6link-volker/3bib/raposa-serra-do-sol.pdf.

A fronteira Brasil-Venezuela, assim como outras fronteiras brasileiras, especialmente na Região Norte, se configura como continuidade de fluxos migratórios internos, principalmente do Nordeste para a região Norte do país, com um determinante específico da região, que são as frentes de expansão do garimpo, atualmente ainda destino de muitos brasileiros no lado da Venezuela, cujos deslocamentos podem estar relacionados com o declínio da garimpagem na Amazônia e em Roraima e com períodos de aumento da fiscalização dos garimpos irregulares em território brasileiro. Segundo dados do Instituto Nacional de Estadística (INE) da Venezuela, em 1970-79 chegaram ao território venezuelano 700 brasileiros; em 1980-99 foram 1.742 brasileiros, o maior contingente desde 1939, representando um crescimento em torno de 148% em relação ao período anterior. Ao final de 2000, o mesmo INE computou um total de 4.766 brasileiros vivendo na Venezuela. Dos números oficiais podemos deduzir que a imigração não oficial ou irregular segue a mesma tendência de crescimento (RODRIGUES, 2012, p. 30).

Os fluxos de brasileiros para a Venezuela são muito maiores dos de venezuelanos para o Brasil¹⁶⁶, segundo registros do controle de imigração División de Extranjería Venezolano (DIEJ). O Brasil não tem registros oficiais dos fluxos de brasileiros ao exterior, porém estimativas do Ministério das Relações Exteriores indicam “que a população de brasileiros na Venezuela em 2008 era de 11.228. Já em 2011, seriam 26 mil brasileiros no país (MRE, 2011), o que representa um crescimento de mais de 130%” (RODRIGUES, 2012, p. 30).

Segundo Rodrigues (2012), parte deste crescimento deve-se aos investimentos contratados entre o governo venezuelano e empresas brasileiras, como Odebrecht, Camargo Correia, entre outras, para a construção de pontes, estradas, petroquímicas, siderúrgicas, usinas elétricas, aquedutos, agricultura, frigoríficos, estaleiros e até teleféricos. Estas empresas instalaram-se e deslocaram grande parte do seu quadro de funcionários e técnicos para a Venezuela, principalmente Caracas e Ciudad Guayana. Desde 2010 não é mais exigido visto para o trânsito de cidadãos entre os dois países e atualmente não é necessário nem mesmo a apresentação de passaporte para brasileiros, sendo suficiente o documento de identidade na fronteira entre os dois países.

¹⁶⁶ Recentemente, há indicativos, especialmente a partir d registros da mídia local, de que esse cenário esteja se alterando e que a imigração de venezuelanos para o Brasil esteja aumentando, tendo em vista o contexto econômico de crise na Venezuela. Vide, por exemplo: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/08/milhares-de-venezuelanos-fogem-da-crise-e-cruzam-fronteira-para-o-brasil.html>

Nascimento de Oliveira (2012) aponta outros fatores para os deslocamentos fronteiriços na fronteira Brasil – Venezuela, com foco na mobilidade feminina. Segundo a autora,

[...] o acesso facilitado à saúde ou à educação bem como a feminização da migração também são aspectos observados [...] Em se tratando das mulheres, ainda há a questão da vulnerabilidade, pois as ofertas de trabalho no mercado do sexo são abundantes e a perspectiva de uma rápida ascensão econômica no local de destino acaba tornando atrativas tais propostas de trabalho. Outro fator de migração que podemos constatar por meio das entrevistas realizadas é a violência doméstica (NASCIMENTO DE OLIVEIRA, 2012, p. 59).

Os deslocamentos populacionais transfronteiriços entre Brasil e Venezuela também vêm aumentando desde a década de 1970, e se intensificaram a partir da década de 1990, mais significativa como emigração do Brasil para o país vizinho, por causa da mineração, seja com fluxos de garimpeiros, que de comércio e serviços relacionados com atividades relacionadas à garimpagem. A partir dos anos 2000 houve novo fortalecimento dos fluxos na região, “com aumento da emigração feminina [...] prioritariamente, no estado Bolívar, na capital Ciudad Bolívar, em Maturin e na cidade fronteiriça Santa Helena do Uairén” (FERNANDES, DINIZ, FARIA, 2015, p. 309). Para Rodrigues (2012) este movimento migratório foi favorecido pela transformação da Vila de BV-8 em município de Pacaraima (1998) e a perspectiva de criação da Zona de Livre Comércio.

A pesquisadora descreve elementos do perfil dos sujeitos dessa nova dinâmica populacional: são mulheres jovens, entre 18 e 40 anos, que possuem pelo menos o ensino fundamental, a maioria são solteiras, divorciadas ou separadas e com filhos; e são brasileiros em movimento de retorno da Venezuela, onde atuavam na mineração. Alguns estão se estabelecendo em Santa Elena e assumindo atividades no setor de serviços, enquanto outros seguem para os garimpos na República Cooperativa da Guiana ou retornam para Boa Vista. Em suma, os fluxos migratórios internacionais da fronteira Brasil-Venezuela “têm relação direta com o processo de expansão da fronteira amazônica, uma vez que se constitui como espaço de migração circular, ou seja, os brasileiros imigram dos estados dos Nordeste e Norte do Brasil para Roraima e daí para a Venezuela e a República Cooperativa da Guiana, primeiramente para atuarem nos garimpos e nas atividades de apoio à mineração (RODRIGUES, 2012, p. 35).

Nas narrativas das mulheres trabalhadoras transfronteiriças entre Pacaraima e Santa Helena, a condição de subalternidade e opressão é registrada através da descrição de condições precárias de vida, nas quais as perspectivas de trabalho restringiam-se ao baixo assalariamento e à condição de trabalhos provisórios e sem proteção social. Desta forma, o deslocamento entre países representou uma oportunidade de ‘mudança de vida’, além de possibilitar o contato entre distintas culturas e diferentes modos de viver (VASCONCELOS, RODRIGUES, 2012, p. 80).

Nessa fronteira tem se fortalecido também a migração transfronteiriça de cidadãos que vivem em um dos países e atravessam a fronteira diariamente ou semanalmente por motivos de trabalho, tais como os migrantes laborais, como as empregadas domésticas que vivem em Pacaraima e todo dia cruzam a fronteira para trabalhar em Santa Elena do Uairén, e os motoristas, que transportam passageiros diariamente de Boa Vista para Pacaraima e Santa Elena do Uairén e vice-versa, competindo com as linhas regulares de ônibus (RODRIGUES, 2006, p. 203). O fluxo transfronteiriço tem seguido, igualmente, as frequentes oscilações econômicas enfrentadas pelos países limítrofes Brasil-Venezuela, o que possibilita a ascensão econômica de um, quando o outro passa por períodos maiores de crise; assim o movimento fronteiriço oscila segundo a conveniência no câmbio da moeda para a aquisição de produtos a preços mais baixos (RODRIGUES, 2006).

A recente recessão econômica de Venezuela tem levado a uma desvalorização da moeda nacional. O atrativo para os(as) brasileiros(as) inclui o baixo custo de vida, o mercado de trabalho informal, entre eles, a garimpagem, e outras diversas atividades de serviços, todos configurando atraentes alternativas de inserção na economia local (DOS SANTOS VASCONCELLOS, PARRY SCOTT, 2015, p. 149).

O escasso controle fronteiriço, a facilidade de acesso via terrestre e a pouca fiscalização favorecem o fluxo de migrantes irregulares que cruzam a fronteira tanto para se estabelecerem em Boa Vista e Pacaraima como em Santa Elena e outras cidades vizinhas na Venezuela (RODRIGUES, 2006, p. 201).

Além dessa população, segundo relatos da Pastoral do Migrante de Manaus, em ocasião dos intensos fluxos de haitianos chegando ao Brasil pela fronteira terrestre, a fronteira Brasil-Venezuela também foi utilizada, ainda que em menor medida que outras fronteiras como a de Brasiléia, no Estado do Acre, para a entrada de imigrantes de outras nacionalidades, inclusive haitianos, de passagem para o Brasil ou que

residiam há algum tempo na Venezuela e que se deslocaram ao Brasil atraídos pela política favorável do governo brasileiro voltada aos haitianos.

Os brasileiros que emigraram em direção à Venezuela e as populações do espaço fronteiro entre Brasil e Venezuela que emigraram e/ou se deslocam na fronteira em busca de vida melhor,

[...] muitas vezes deparam-se com condições paradoxais. Por um lado, a migração e atividade de garimpagem podem significar novas oportunidades de trabalho e de bamburrar. No caso das mulheres que desempenham a função de cozinheira ganham um salário quatro vezes maior que em alguns empregos públicos, isento de impostos e descontos possibilitando certa independência econômica. Por outro, as condições de trabalho são muito penosas, não há segurança ou qualquer benefício social ou previdenciário, ademais de representar outras perdas materiais e afetivas como as perdas dos laços sociais e familiares, principalmente no caso dos homens (RODRIGUES, 2013, p. 3).

No caso específico dos que trabalham em garimpos, a situação de vida e de trabalho podem ser degradantes, em que o cotidiano está exposto à intensidade da atividade produtiva, na qual homens e mulheres, sem família, trabalham ao extremo, quase sem opção de lazer, clientes de uma zona de prostituição e drogas. Eles recebem pagamentos relativamente maiores em relação às suas atividades anteriores, mas em contraposição se submetem a um sistema de exploração intenso (SANTOS, 2011 apud RODRIGUES, 2013, p.3). Às penosas condições de trabalho e o próprio processo migratório dos brasileiros imigrantes na Venezuela atuando em áreas de garimpagem ilegais, acrescenta-se o constante “temor” da Guarda Nacional e de extorsão por parte do crime organizado (RODRIGUES, 2013, p.3).

Outro grupo em mobilidade que merece destaque ainda nessa fronteira é o fluxo de colombianos, solicitantes de refúgios ou simplesmente migrantes ‘em fuga’ (MEZZADRA, 2012), que depois de entrarem no Brasil por outras fronteiras, seguem pela fronteira brasileira em direção da Venezuela, na busca por uma vida melhor naquele país.

Cabe ressaltar que a fronteira demarcada não impede o deslocamento do povo, que se movimenta entre os territórios delimitados, ultrapassando rios, montanhas, se desviando dos marcos, que não se tornam impedimentos. As “barreiras” impõem regras, estipulam tempo, definem o consumo, porém dificilmente impedem os acessos (FREITAS SILVA, s/d, p. 1). Todavia, mesmo sem um histórico de conflitos entre

Brasil e Venezuela, a fluidez e a mobilidade efetiva no espaço fronteiriço vêm registrando uma série de conflitos na região. Lima Batista cita alguns conflitos: arroseiros versus indígenas, garimpeiros versus indígenas, ribeirinhos (caboclos) versus indígenas, indígenas pró-demarcação em áreas contínuas versus indígenas pró-demarcação em extensas ilhas conectadas (LIMA BATISTA, 2009, p.33). Por outro lado, essa fronteira é palco de conflitos intensos pela presença de grupos indígenas (lanomani) fortemente organizados que reivindicam a demarcação do território indígena Raposa Serra do Sol e outras terras (SOUZA, 2014, p.72).

Castro e Hazeu, ainda, apontam para a existência de tensões nas fronteiras amazônicas entre o Brasil e a Venezuela, além daquelas que [...] foram motivadas nos anos 70 pela chegada de brasileiros interessados na exploração de madeira e na sua exportação para a Venezuela [...] [atualmente] atualizam-se, pelo encontro crescente dos grupos nos seus lugares e de outras frentes de atores e mercados – arroseiros, pecuaristas, sojeiros, empresas mineradoras e comerciantes – de um lado e, de outro, instituições estatal-militares, policiais e de órgãos executivos referidos a terra e ao uso dos recursos naturais) (HAZEU, CASTRO, 2012, p. 24-25).

8.5. Considerações finais

Os olhares, nos espaços fronteiriços, se dividem entre olhares de dentro e olhares para dentro. Os olhares de dentro tendem a identificar mais as semelhanças dentro do espaço restrito fronteiriço e no ‘outro lado’ da linha de demarcação do limite nacional. Já os olhares para dentro, divide o ‘nós’ do ‘outro’, separam e estigmatizam quem está do lado de lá da fronteira, e dispõem por categorias sobrepostas, os sujeitos do contexto, favorecendo e promovendo discriminação e exclusão. No entanto, as condições culturais, implícitas na condição humana, de alguma maneira, rompem a concepção de ‘limite’ atribuído à fronteira, para uma concepção interativa e solidária, que a própria dureza e singularidade das fronteiras ajudam a construir. “A maneira como enxergamos os “outros” é parte do processo de colonização e institucionalização das fronteiras. Os termos pejorativos e preconceituosos, são frutos desse processo de identificar e diferenciar, o “nós” dos “outros” (SATIM KARAS, s/d, p. 6).

Nesse sentido, na América Latina, as regiões fronteiriças

[...] suelen ser regiones con peores indicadores sociales y económicos de los que presentan otras zonas del país y los promedios nacionales respectivos. Asimismo, y en cierta medida como consecuencia de ello, esta distancia social y económica que separa a las zonas fronterizas de sus respectivos promedios nacionales las acerca entre sí. [...] De esta forma, en los espacios fronterizos se manifiesta una especie de convergencia local y regional, en el marco de una divergencia y distanciamiento nacional (MARTÍNEZ-PIZARRO, REBOIRAS-FINARDI, 2010, p. 4).

Apesar da abertura e flexibilidade que se tenta atribuir ao conceito de fronteira, cabe resaltar que estas não escondem os problemas e os riscos de violações de direitos humanos e ambientais. Isso porque, existe um

[...] entrecruzamiento entre migración y vulnerabilidad: en varias regiones fronterizas de América Latina se detecta un alto porcentaje de migrantes que cruzan o permanecen sin documentación en regla. Los patrones migratorios cíclicos o temporales generan una mayor movilidad y, de este modo, se propician las violaciones y la vulneración de los derechos humanos de la persona durante el viaje y la estadía en el lugar de destino (MARTÍNEZ-PIZARRO, REBOIRAS-FINARDI, 2010, p. 4).

Quando a fronteira física divide e impede a circulação, ela tem o poder da visibilidade e da convocação do poder político, o que pode representar resgate de possibilidades que a fronteira porosa não concede aos que entram no território e somem, na invisibilidade. Emerge, assim, a importância das relações e das ações dos atores que são e estão às margens, vivendo, estudando ou exercendo serviço nas fronteiras.

A legislação vigente no Brasil para a Faixa de Fronteira, baseada em lei de segurança nacional, compromete a realização do espaço de fronteira como áreas de contato e de interação, uma vez que criminaliza diversos dos fluxos que cotidianamente fazem parte da dinâmica fronteiriça, como a circulação de pessoas e mercadorias transfronteiriças, dada por movimentos pendulares de trabalhadores ou cidadãos em busca de atendimento por serviços oferecidos no outro lado da fronteira ou simplesmente em busca de lazer, que faz parte de um modo de viver particular das populações da Zona de Fronteira, que procura aproveitar as vantagens que este tipo de localização pode proporcionar.

8.6. Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, José Lindomar. “Imigração em territórios fronteiriços”. Paper apresentado no VI Congresso Português de Sociologia: “Mundos sociais: saberes e práticas”. Lisboa, 25 a 28 de julho de 2008. Disponível em <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/302.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2016.

ARAGÓN Luis E. “Para uma agenda de pesquisa sobre as migrações internacionais na Amazônia”. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. 14, n. 1067, 2014.

Brasil Fronteiras Terrestres, s/d. Disponível em <http://www.funag.gov.br/ipri/images/informacao-e-analise/fronteiras-terrestres-brasil.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2016.

BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunha. A fronteira como método e como “lugar” de lutas segundo Sandro Mezzadra. Lugar Comum—Estudos de Mídia, Cultura e Democracia Universidade Federal do Rio de Janeiro. Laboratório Território e Comunicação—LABTeC/ESS/UFRJ—Vol 1, n. 1,(1997)—Rio de Janeiro: UFRJ, n. 39, jan-abr 2013, p. 45-67.

BRASIL, Lei Nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm. Acesso em: 29 jul. 2016.

_____. Lei Nº 6815 - Estatuto do Estrangeiro. 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm . Acesso em: 29 jul. 2016.

_____. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

_____. Decreto 6.975, de 07 de outubro de 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm. Acesso em: 26 ago. 2016.

_____. SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA – MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Pesquisa ENAFRON Diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira, 2013. Disponível em https://issuu.com/justicagovbr/docs/diagnostico_trafico_pessoas_frontei. Acesso em: 25 jul. 2016.

CARDOSO, Nelson Ari; MOURA, Rosa e PINHEIRO DE ULHÔA

CINTRA, Anael. "Mobilidade transfronteiriça". Cadernos IPARDES, vol. 2, n. 2, 2012, p. 32-50.

_____, Nelson Ari; MOURA, Rosa. "Mobilidade transfronteiriça: o ir e vir na fronteira do possível" in FARIA SILVA, Eduardo; PERES, José Antônio Gediel e Trauczynski Silvia, Cristina (orgs.). Direitos Humanos e Políticas Públicas. Curitiba: Editora Universidade Positivo, 2014, pp. 263-280.

CASTRO, Edna, HAZEU, Marcel. "Cidades, fronteiras transnacionais e migração na Pan-Amazônia". Somanlu, vol. 12, n. 2, 2012, pp. 17-43.

CDIF – COMISSÃO PERMANENTE PARA O DESENVOLVIMENTO E A INTEGRAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA. A faixa de fronteira, 2005. Disponível em <http://cdif.blogspot.com.br/>. Acesso em: 06 ago. 2016.

DIAS, Renato da Silva. "Lugares de fronteira: espaço territorial, simbólico e identitário – um ensaio". Temporalidades, vol. 3, n. 1, 2011, pp. 275-296.

DORFMAN, Adriana. "A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil". In NASCIMENTO, Durbens Martins e REBELO, Jadson Luís Rebelo (Orgs). Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia. Belém: EDUFPA, 2013.

DOS SANTOS VASCONCELLOS, Iana e PARRY SCOTT, Russel. "Mulheres migrantes na fronteira Brasil/Venezuela: casamentos, cuidados e poderes de práticas familiares". Estudos de Sociologia, vol. 2, n. 21, 2015, pp. 143-169.

DOS SANTOS VASCONCELOS, Iana e RODRIGUES, Francilene dos Santos. "Nem rosas, nem espinhos: a construção da identidade de gênero das trabalhadoras transfronteiriças". In RODRIGUES, Francilene dos Santos e CUNHA PEREIRA, Mariana (Orgs). Estudos Transdisciplinares na Amazônia Setentrional Fronteiras, migração e políticas públicas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, pp. 69-86.

ETCHEVERRY, Daniel. "La construcción social del inmigrante: Estudio antropológico comparativo de las migraciones en Buenos Aires y Porto Alegre", 2009. Disponível em http://iberoamericaglobal.huji.ac.il/Num5/Art_7.pdf. Acesso em: 20 ago. 2016.

FAULHABER, Priscila. "A Fronteira na Antropologia Social: As Diferentes Faces de um Problema". BIB, n. 51, 2001, pp. 105-125.

FERRETTI, Federico. "As origens da noção de "fronteiras móveis". Limites Políticos e Migrações nas Geografias de Friedrich Ratzel e Élisée Reclus". Revista Continentes (UFRRJ), vol. 3, n. 4, 2014, p. 48-65.

FERNANDES, Duval Magalhães, DINIZ, Alexandre Magno, FARIA, Andressa Virgínia de. "Migração na fronteira norte do Brasil: fluxos e novas redes". In: POVOA NETO, Helionetall. (Orgs). Caminhos da migração: memória, integração e conflitos. 2ª Ed. E-book. São Leopoldo: OIKOS, 2015, p. 305-316.

FOREST-GIS. "Base de dados shapefile do Brasil todo", 2016. Disponível em: <http://www.forest-gis.com/2009/04/base-de-dados-shapefile-do-brasil-todo.html>. Acesso em: 01 jul. 2016.

FREITAS SILVA, Paulo Rogério de. "Roraima no Contexto Regional Fronteiriço: Brasil – Venezuela – Guiana", s/d. Disponível em <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/06.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2016.

HAZEU, Marcel Theodoor; CASTRO, Edna. "Cidades, fronteiras transnacionais e migração na Pan-Amazônia". Somanlu (UFAM), v. 12, 2012, p. 17-43.

IICA – Ministério da Integração Nacional. Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira. Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

JAROCHINSKI, João Carlos Silva, OLIVEIRA, Márcia Maria de. "Migrações, fronteiras e direitos na Amazônia". Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana / Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, vol. 23, n. 44, 2015, pp. 157-169.

LADEIRA PIMENTEL ÁGUAS, Carla. "A tripla face da fronteira: reflexões sobre o dinamismo das relações fronteiriças a partir de três modelos de análise". Fórum Sociológico, n. 23, 2013, 12pp.

LIMA BATISTA, Francisco. Políticas e ações nos espaços fronteiriços Brasil (Terra indígena Raposa Serra do Sol) e Venezuela (Parque nacional de Canaima). Dissertação submetida ao Programa de Pós Graduação em Economia da Faculdade de Ciências econômicas. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

MARINUCCI, Roberto. Enfrentando a multiplicação de fronteiras. Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana / Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, v. 23, n. 44, jun. 2015, p. 07-09.

MERCOSUL. Saiba mais sobre o MERCOSUL, inédito. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>. Acesso em: 01 ago. 2016.

MEZZADRA, Sandro. Direito de fuga. Lisboa: Unipo, 2012.

_____. “Multiplicação das fronteiras e das práticas de mobilidade” in Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana / Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, vol. 23, n. 44, 2015, pp. 11-30.

NASCIMENTO DE OLIVEIRA, Cristina. ““Amor de Mina”: perfil de trabalho de brasileiras no ramo da prostituição em Las Claritas (Venezuela)”. In RODRIGUES Francilene dos Santos e CUNHA PEREIRA, Mariana (Orgs.). Estudos Transdisciplinares na Amazônia Setentrional. Fronteiras, migração e políticas públicas. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2012, pp. .

NOVICK, Susana, “Mercosur y migraciones: el caso argentino”. Trabajo presentado en el II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en Guadalajara, México, del 3 al 5 de septiembre de 2006.

O ECO. “O que é a Amazônia Legal”, 20/11/2014. Disponível em <http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28783-o-que-e-a-amazonia-legal/>. Acesso em: 30 jul. 2016.

OIM / XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Documento de referencia. Estudio sobre experiencias en la implementación del acuerdo de residencia del Mercosur y asociados. Lima, 16 y 17 de octubre de 2014.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu R. “Os invasores: as ameaças que representam as migrações subsaarianas na Espanha e haitiana no Brasil”. Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana / Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, v. 23, n. 44, Brasília, 2015, p.135-155.

OLIVEIRA, Marcia de. Dinâmicas migratórias na Amazônia contemporânea. Universidade Federal do Amazonas Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia Tese de Doutorado. Manaus, 2014.

PATARRA, Neide; ANTICO, Cláudia. “Municípios Fronteiriços

Brasileiros: uma abordagem sobre deslocamentos populacionais”. Paper apresentado no XXII Encontro Anual da ANPOCS, 1998. Disponível em http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=5109&Itemid=359. Acesso em: 27 jul. 2016.

RODRIGUES, Francilene dos Santos. “Migração transfronteiriça na Venezuela”. Estudos Avançados, v. 20, n.57, 2006.

_____. “La Frontera Dorada: brasileiros em busca de ouro na fronteira Pan-Amazônica”. In RODRIGUES Francilene dos Santos e CUNHA PEREIRA, Mariana (Orgs.). Estudos Transdisciplinares na Amazônia Setentrional. Fronteiras, migração e políticas públicas. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2012, pp. 26-42.

_____. “Migração e (re) configuração social da transfronteira Brasil-Venezuela”. Paper apresentado no XXIX Congresso ALAS crise e emergências sociais na América Latina. Santiago do Chile, 2013. Disponível em http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT9/GT9_dosSantosF.pdf. Acesso em: 01 ago. 2016.

RODRIGUES Francilene dos Santos e CUNHA PEREIRA, Mariana (Orgs.). Estudos Transdisciplinares na Amazônia Setentrional. Fronteiras, migração e políticas públicas. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2012.

SATIM KARAS, Tiago. “Entre os mitos da fronteira como limite territorial”. Paper apresentado no V Seminário Internacional América Platina: “América Platina: Fronteiras de diversidade, resistências e rupturas”, s/d. Disponível em <http://www.seminarioamericaplatina.com/restrito/trabalho/Tiago-Satim-Karas-251014-1754-ENTRE%20OS%20MITOS%20DA%20FRONTEIRA%20COMO%20LIMITE%20TERRITORIAL%20-%20TIAGO%20SATIM%20KARAS.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2016.

SECCATTO, Ana Gláucia. Olhares sobre a fronteira Brasil-Paraguai a partir de fotografias presentes nas mídias eletrônicas. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Geografia, Nível de Mestrado, da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). 2015 a, 120p.

_____. “Algumas reflexões sobre a fronteira por meio de imagens fotográficas”. Revista Geografia em Questão. Volume 8, n. 2, 2015 b, p. 129-143.

SILVA, Sidney Antonio da.(Org.). Migrações na Pan-Amazônia: fluxos, fronteiras e processos socioculturais. São Paulo: Hucitec, 2012.

SILVA, Sidney Antonio da; ASSIS, Glaucia Oliveira de. Em Busca do Eldorado: O Brasil no contexto das migrações nacionais e internacionais. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas - EDUA, 2016.

SOUZA, Charles Benedito Gemaque, “Geopolítica na Pan-Amazônia: territórios, fronteiras e identidades”. Revista Geo Amazônia, n. 2, vol. 1, 2014, p. 59-84.

SPRANDEL, Marcia Anita. “Algumas observações sobre fronteiras e migrações”. Ciência e Cultura, vol. 65, n.1, 2013.

_____. “Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980”. Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana / Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, v. 23, n. 45, p. 145-168, Dez. 2015.

9. MOVILIDAD, MIGRACIÓN E INTERCULTURALIDAD EN LA FRONTERA PARAGUAYO- ARGENTINA

Dr. Hugo Oddone

9.1. Introducción

El presente capítulo ha sido elaborado, más que como una versión analítica del fenómeno fronterizo paraguayo argentino propia de su autor, como una descripción basada en estudios previos de distintas autorías seleccionadas de acuerdo a percepciones personales. Quizás se justifique ello por el carácter de la frontera del Paraguay con la Argentina, un escenario demasiado cercano y familiar donde la misma capital paraguaya (que junto con su área metropolitana representa casi el 40 por ciento de la población total del país), mantiene una estrecha vecindad con el territorio y ciudades argentinas, del cual es imposible sustraerse a ningún ciudadano paraguayo dado que alguna vez tuvo que visitarlo siquiera sea por necesidades prácticas o en tránsito hacia otros destinos del país vecino, cuando no para una residencia prolongada por exilio político o económico. No obstante la aclaración precedente, el autor expresa también, a lo largo del escrito, sus propios juicios respecto a determinados enfoques sobre la materia, de los cuales asume enteramente su responsabilidad.

9.1.1 Geografía de la movilidad y los asentamientos fronterizos paraguayo-argentinas

El Paraguay, enclavado en el centro de la América del Sur, sin costa de mar, comparte 1.711 kilómetros de frontera con la Argentina equivalente al 50% del total de sus demarcaciones con los restantes países vecinos: Bolivia al norte y Brasil al este. La totalidad de la frontera paraguayo argentina está constituida por vías fluviales: el río Paraná le sirve de límite desde el centro-este de su región Oriental hasta su encuentro con el río Paraguay; desde aquí es este río el límite hacia el norte, hasta la desembocadura del río Pilcomayo, casi frente a Asunción; y desde este punto hasta el extremo oeste del Chaco paraguayo, el río Pilcomayo fija la delimitación de ambos territorios. En la literatura del país vecino se le asignan al menos dos denominaciones a sus fronteras con el Paraguay: el "Litoral" y el "Nordeste Argentino (NEA)". En algunas menciones el Litoral comprende las provincias de Corrientes, Santa Fe y Misiones y en otras se le agregan Entre Ríos, Chaco y Formosa; un estudio en particular distingue en el Litoral el ámbito "Chaquense" (con Formosa y Chaco) del ámbito "Litoral" propiamente dicho (Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes y Misiones) (AMBROSETTI, 1963-6). Se alude con frecuencia, además, a la "Mesopotamia argentina" integrada por Misiones, Corrientes y Entre Ríos. En tanto que la región del NEA, constituye una subdivisión oficial del territorio argentino integrada por las provincias del Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones, con una superficie total de cerca de 290 mil km². Del lado del Paraguay, la colindancia geográfica se extiende desde el remoto noroeste y sureste del Chaco paraguayo (departamentos de Boquerón y Presidente Hayes) hasta el borde de la región Oriental y desde allí, a lo largo de una franja semicircular cóncava que arranca en el departamento Central (donde la capital Asunción es un distrito autónomico) e incluye a los departamentos de Ñeembucú, Misiones, Itapúa y Alto Paraná por el sur, el sureste y el extremo centro oriental del país, respectivamente. Representa en conjunto poco más de 220 mil km² del territorio nacional y sumados a los de la frontera argentina superan los 500 mil km², una superficie mayor a la totalidad del territorio paraguayo de algo más de 406 mil km². De uno y otro lado de la vasta extensión territorial fronteriza, se encuentran numerosos centros poblados entre los cuales se registra una intensa movilidad humana, más activa cuanto más cercanos a la línea divisoria entre ambos países, la cual ha producido unas corrientes migratorias de

antigua data histórica fruto de las cuales hoy es aún más notoria la mixtura cultural característica de esta frontera. Frente a la capital paraguaya, río Paraguay de por medio, se emplazan las ciudades de Clorinda y Puerto Pilcomayo, en la vecina provincia argentina de Formosa, y 130 kilómetros más al sur está la capital provincial del mismo nombre, ubicada de cara a la ciudad paraguaya de Alberdi, perteneciente al departamento de Ñeembucú. La propia Pilar, capital de este departamento, a poco más de 100 kilómetros al sur de Alberdi y de Formosa, dista solamente menos de 170 kilómetros de Resistencia, capital provincial del Chaco argentino, y de la ciudad de Corrientes capital de la provincia de igual nombre. En la cuenca del río Paraná, Encarnación, capital del departamento de Itapúa, es ciudad gemela de Posadas, capital de la provincia de Misiones, y algo parecido ocurre más al norte entre las ciudades de Puerto Iguazú, en la misma provincia misionera argentina, y Puerto Presidente Franco en el departamento de Alto Paraná, al tiempo que Ciudad del Este, capital altoparanaense contigua a Presidente Franco, forma con esta, con Puerto Iguazú y Foz de Iguazú del Estado brasileño de Paraná, la conocida Triple Frontera. Aparte de los citados, existen naturalmente otros varios centros poblados de un lado y otro de los ríos divisorios. En cambio, la vecindad entre el Paraguay y la Argentina en territorio chaqueño es más difusa y menos activa o, al menos, no tan visible, pues se encuentra marcada por el curso errático y el comportamiento cíclico del río Pilcomayo, sujeto este a las crecidas y bajantes periódicas dependientes del deshielo anual de las altas cumbres andinas de Bolivia, donde ese río nace. Además, el territorio chaqueño es árido y de escasa población humana, dedicado más a la cría del ganado vacuno, con una demarcación fronteriza ambigua por el ya señalado curso sinuoso del Pilcomayo y posiblemente con escaso tránsito de personas en ambas direcciones, aunque poco cuantificable por los contados y aislados controles fronterizos.



Figura 44. Mapas (de izquierda a derecha y de arriba abajo): Paraguay, Argentina con el NEA sombreado, divisiones políticas del Paraguay y del NEA. Fuentes: www.sagua.org - www.regionesargentinasnea.blogspot.com y www.google.com.py/mapas+del+paraguay - <https://www.google.com.py/>

“La distribución de la población a lo largo de la frontera es notablemente desequilibrada con la presencia de sectores densamente poblados con alto grado de urbanización, que alcanzan hasta un 100% de población urbana y una densidad de más de 1.000 habitantes por kilómetro cuadrado, en distritos como Asunción, Ciudad del Este, 322

Nanawa y en algunos distritos del departamento Central que integran el aglomerado urbano del Gran Asunción. Con porcentajes relativamente inferiores (entre 80% y 90%) se destacan los distritos fronterizos Presidente Franco, Pilar y Alberdi. Contrariamente, se puede observar un importante vacío poblacional, con densidades inferiores a 10 hab/km² en las jurisdicciones administrativas localizadas a ambos lados de la frontera sobre el río Pilcomayo, en el sector sur de la frontera sobre el río Paraguay [norte de la Provincia de Chaco) y en el tramo correspondiente a la provincia de Corrientes en la Argentina y a los departamentos Ñeembucú y Misiones en el Paraguay” [...] “Los departamentos argentinos que alojan las ciudades cabeceras provinciales presentan, al igual que los antes expuestos, niveles de urbanización cercanos al 100%” (FANTIN, 2008; 54-55).

Tabla 29. Cuadro comparativo del tamaño poblacional de los principales distritos de la frontera. Fuente: Paraguay: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Proyección distrital, 2015. Argentina: diferentes fuentes.

	Población	Año
Nanawa	5.846	2.015
Clorinda	54.583	2.012
Alberdi	9.034	2.015
Pilar	32.242	2.015
Formosa	222.226	2.010
Mayor Otaño	15.040	2.015
Eldorado	57.300	2.012
Encarnación	125.429	2.015
Posadas	275.028	2.010
Gran Posadas	319.469	2.010

9.2. Un área de rasgos de cultura compartida y conflictos históricos

9.2.1 antecedentes históricos

En esa vasta superficie geográfica se desarrolla una intensa movilidad humana, unos flujos permanentes de ida y vuelta, unas activas corrientes migratorias y un proceso de asentamientos que otorgan a la región el típico perfil de un área de integración y mestizaje social y cultural. No obstante, aquí se sienten también las “diferencias, disparidades, confrontaciones y disputas” que hacen a un territorio de frontera donde convergen y se yuxtaponen “sujetos, instituciones y prácticas pertenecientes a contextos diferentes” (FANTIN, 2008-26). Porque no se puede desconocer que lo que ocurre en la frontera, se relaciona indisolublemente con lo que se comparte o se contiene en el resto de cada uno de los países fronterizos. Y en tal sentido, la frontera paraguay-argentina reconoce una historia de conflictos que se retrotraen a los inicios de la conformación de ambos Estados pero cuyos orígenes se remontan al período colonial e, inclusive, a la época anterior al inicio de la conquista y colonización española. En efecto, estos territorios conocieron una notable dinámica demográfica y diversidad étnica pre hispánica, estando ocupado todo el Chaco al occidente del río Paraguay por diferentes tribus paleolíticas de agresivos cazadores y recolectores nómades, genéricamente conocidos como “pámpidos” o “chaqueños”, y la cuenca occidental del río Paraná y oriental del Paraguay por etnias guaraníes sedentarias y semi sedentarias dedicadas al cultivo, disputándose ambos modelos culturales, con extraordinaria hostilidad, la hegemonía territorial. La llegada del régimen colonial impuso a su vez su dinamismo y, a lo largo de casi tres siglos de confrontaciones multiculturales, se desarrolló en este escenario un complejo proceso de cambios y alteraciones ecológicas, sociales y políticas que, sobre la base de los asentamientos hispanos, criollos, mestizos, indígenas y misionales, evolucionaron posteriormente hacia las formas de organización nacional como resultado de los movimientos de independencia del reino español. Al sureste de la región descrita se emplazaron los pueblos misioneros jesuíticos desde 1609 y fuera de ellos y aún antes de su fundación así como también después de que los jesuitas fueran expulsados en 1767, la movilidad guaraní por todo el territorio situado en la cuenca oriental y meridional de los ríos Paraguay y Paraná, dejó sus huellas en la toponimia, el mestizaje, la lengua y la cultura en general, todo lo cual le dio a esa extensa porción de la frontera la característica de lo que alguna vez la antropología calificó como “área de cultura”¹⁶⁷.

¹⁶⁷ “El área de cultura es simplemente un artificio para clasificar culturas –o, dicho con más propiedad, conjuntos de características culturales- con respecto a regiones

Arrastrando desacuerdos históricos sobre soberanía territorial, la frontera paraguayo argentina habría de ser, ya a lo largo del siglo XIX, escenario de tensiones y conflictos solo resueltos luego de terminar en 1870 la guerra de la Triple Alianza. En ella el Paraguay perdió sus dominios sobre amplios territorios de la frontera con Brasil y aledaños a la Argentina, en parte por derecho de guerra de los países triunfantes y en parte por laudo arbitral del Presidente estadounidense Rutherford Hayes que, en 1878, reconoció al Paraguay la franja al norte del río Pilcomayo en el Chaco y cedió a la Argentina el territorio situado entre este río y el Bermejo, aproximadamente 230 km al sur, que constituye la actual provincia de Formosa, quedando así la capital del Paraguay frente a la frontera de un país vecino, caso nada común en la geografía internacional¹⁶⁸. Pero más allá de las disensiones políticas y diplomáticas de los gobiernos de la Argentina y el Paraguay y las delimitaciones cartográficas, la frontera entre ambos países siguió siendo un mismo y “único territorio” al terminar el conflicto bélico de 1864-1870 (PALAU, 2011 – 42).

9.2.2. Un mismo y único territorio cultural

Compartir en la frontera los rasgos de una cultura común de raíz guaraní y mestiza, ha permitido una familiaridad social que rebasa los límites políticos que dividen a ambas naciones. Se suma a esa comunidad cultural de la frontera su lejanía de las costas de mar, lo cual hace que toda ella se constituya en una extensa área mediterránea como continuidad del territorio paraguayo, despojado de costas marítimas, y ligado estrechamente a sus ríos al igual que la Mesopotamia argentina. Quizás de allí provenga la reminiscente denominación de “litoral” con que se conoce a las provincias argentinas costeras del Paraguay y el Paraná, circunstancia histórica y geográfica de no menor importancia pues estos ríos han sido, durante la colonia y gran parte de los dos siglos

geográficas”. Estas características culturales comunes a una región, pueden consistir en sistemas de organización social, costumbres, prácticas religiosas, instrumentos, útiles, viviendas, etc. Cf. BEALS, R. y HOIJER, H. (1977 – 710).

¹⁶⁸ La versión precedente responde a la interpretación histórica de la mayoría de los historiadores paraguayos acerca de los derechos del Paraguay sobre sus territorios fronterizos y sobre la totalidad del Chaco. Interpretación basada en intensas investigaciones sobre documentos de la época colonial y del temprano período independiente, emprendidas entre fines del siglo XIX y comienzos del XX para sostener argumentos diplomáticos que contrarrestaran la pretensión boliviana por el dominio del territorio chaqueño, cuando ya se avizoraba inminente el conflicto bélico que sobrevendría entre 1932 y 1935 con ese país.

posteriores, las más importantes vías de movilidad y comunicación del Paraguay y de la frontera paraguayo argentina, tanto internamente como hacia el Río de la Plata¹⁶⁹. A este respecto dice PALAU que “la ascendencia de los pueblos guaraníes en la región se había encargado de ignorar cultural y prácticamente los límites impuestos por la colonia y luego por las independencias nacionales. Esta ‘ausencia de límites’ en un territorio culturalmente continuo parecería haber sido introyectada (sic) por los mestizos que sobrevivieron a la tragedia de la guerra, marcando el carácter fuertemente migratorio de la población paraguaya que no era, en realidad, más que un movimiento dentro de un único territorio” (PALAU, 2011 – 41/42). Refuerza esta visión de comunidad social y cultural vigente aún en el presente en la frontera de los dos países, el hecho de que “las características demográficas de la población de las cuatro provincias del Nordeste argentino, presentan mayores similitudes con el vecino país que con la media nacional” (FANTIN, M.; – 176). Y ello es así porque, si bien “a nivel nación, ambos países, Argentina y Paraguay, presentan importantes asimetrías en su desarrollo económico, en sus representaciones políticas, en sus organizaciones institucionales, en el modelo de relaciones sociales y en sus manifestaciones culturales,... estas diferencias se minimizan cuando se analizan los territorios de frontera; puede decirse que existen mayores contrastes hacia el interior del mismo país [Argentina] que a ambos lados del límite internacional” (FANTIN, M., cit.).

9.3. Movilidad y corrientes migratorias fronterizas de posguerra

El final de la guerra de la Triple Alianza, en 1870, produjo una generalizada movilidad de la escasa población sobreviviente. Pobladores del área rural y de ciudades arrasadas, despojados por la guerra de su economía productiva, buscaron en sus desplazamientos por el devastado territorio nacional, tierras de donde obtener al menos para su sustento. Como la guerra desbarató las fronteras, los desplazamientos no reconocían tampoco límites; así, entre 4.000 y 5.000 personas de nacionalidad paraguaya, argentina, boliviana y brasileña, se movilizaban libremente por la región en el período 1870/1880 trabajando en la recolección y elaboración de yerba mate (PALAU, cit. 41). En 1869, el

¹⁶⁹ También ha sido y sigue siendo tema de periódicos reclamos referidos a la libre navegabilidad.

primer censo argentino del INDEC¹⁷⁰ contabilizaba 3.288 paraguayos en ese país (PNUD, 2009 – 53), cifra no necesariamente referida a la frontera ni tampoco muy confiable, pues ese año todavía la conflagración no había culminado y los territorios fronterizos eran parte de su escenario. Más cerca de lo razonable están los datos de los censos posteriores (1895, 1914, 1947, con 14.562, 28.592 y 93.248, respectivamente, de migrantes de nacionalidad paraguaya censados en la Argentina) y los de la serie decenal subsiguiente (1950 a 2010) que reflejan una tendencia de crecientes volúmenes que llevarán a la comunidad paraguaya a representar en ese país, en los años de 1980 a 2001, el tercer componente migratorio más importante (luego de Italia y España) y el primer contingente de extranjeros censados en 2010, por encima de todas las demás nacionalidades, con 550.713 personas (OIM, 2008 – 20; OIM, 2012 – 19; OIMa, 2013b-20).

Ahora bien, la mayoría de esa diáspora paraguaya se ha encaminado en las últimas décadas, y a partir de 1970, hacia la Capital, la Provincia y el Área Metropolitana de Buenos Aires. No obstante, la frontera argentina cumplió en este éxodo un papel múltiple acogiendo en las primeras décadas del siglo XX al grueso de los inmigrantes, dando residencia a un significativo caudal de los mismos hoy plenamente asimilados en la región, actuando de “cabecera de puente” de la migración masiva hacia el interior del territorio argentino y siendo permanentemente área de migraciones circulares y movimientos comerciales e intercambios de servicios fronterizos, sin diferenciar nacionalidades en cualquiera de estos procesos.

En lo que respecta específicamente a la emigración paraguaya hacia la frontera, “el primer incremento significativo se registra en 1895 [debido] a los efectos devastadores provocados en la economía nacional por la guerra de la Triple Alianza (1865-1870), a los que se suman factores de posguerra como la venta de tierras públicas en el Paraguay (1883) que convierte a los pequeños campesinos en ocupantes precarios de latifundios privados” (PNUD, cit. – 52). Estos primeros movimientos migratorios de carácter estacional, para cumplir labores agrícolas de zafra y explotación forestal, tuvieron por destino preferentemente a las provincias de Misiones, Formosa y Chaco argentino. “En 1914 todavía el 88,8 por ciento del total de las emigraciones a la Argentina se concentraban en las dos primeras y otras provincias (incluyendo evidentemente el Chaco).” (ODDONE, H. 2013 – 273). Y aún en 1947 el

¹⁷⁰ INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina

87% de las migraciones paraguayas tenían por destino la frontera (Formosa, Misiones y otras, entre ellas especialmente el Chaco), mientras que Capital y Provincia de Buenos Aires solo acogían al 13%. Ese último año, a las migraciones estacionales para cosecha de algodón, caña de azúcar, tabaco o te, se agregaron los grandes contingentes de exiliados que huían de las consecuencias de la guerra civil que asoló el Paraguay entre marzo y agosto del mismo año. La tendencia se mantuvo hasta 1960 cuando la migración paraguaya a Formosa y Misiones bajó su representación a 55% del total de la migración a la Argentina, mientras en la ciudad y provincia de Buenos Aires llegaba al 30%.

Y si en 1960 se observaba una elevada representatividad de Buenos Aires como destino migratorio (con un porcentaje más de dos veces superior al de 1947), a partir de 1970 se inicia el declive de las migraciones paraguayas con destino a la frontera en beneficio de un mayor peso de las que se dirigen a la ciudad y provincia de Buenos Aires: entre 1970, 1991 y 2001, dichos porcentajes fueron del 59, 71 y 80%, respectivamente. Este cambio direccional obedeció a la crisis del modelo económico basado en la economía algodonera y la explotación forestal, desplazando a la migración paraguaya tanto como a la de los propios migrantes internos argentinos, hacia los grandes centros urbanos industriales del Río de la Plata y del sur de la Argentina. No obstante, el espacio dejado por estos en la frontera siguió atrayendo a migrantes paraguayos cuyo volumen acumulado, en esos años, contribuyó por ejemplo al acelerado crecimiento de la población formoseña la cual, entre 1947 y 1960, pasó de 16.500 habitantes a 36.500 llegando en 1970 a 61.000. Algo similar ocurría en la provincia de Misiones donde en 1914 el 11% de la población era originaria del Paraguay, como resultado de un proceso migratorio que se intensifica a partir de 1947 – año de la guerra civil en el Paraguay – cuando su representatividad se eleva al 11,1% para pasar en 1960 al 13%. Entre 1960 y 1980 contribuye al notable crecimiento de su capital, Posadas, y en particular de su periferia urbana o metropolitana conocida como “gran Posadas”, donde el peso de la inmigración paraguaya representaba ya el 40% del total provincial en la década del 2000. “La concomitancia de la presencia paraguaya en Misiones respecto de otras provincias de la región, especialmente Formosa, Chaco y, en menor medida, Corrientes, da cuenta de un sistema migratorio regional de antigua data [fenómeno que se atribuye a] “una interrelación histórica de la frontera argentino-paraguaya [que] fue conformando una matriz común en cuanto a sus dimensiones culturales,

económicas y sociales” (BRUNO, 2011 – 1.267).

En lo que respecta a la inmigración de argentinos hacia la frontera del Paraguay, solamente se cuenta con datos dispersos y poco precisos, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de un período posbélico durante el cual los registros estadísticos de este país no funcionaban a plenitud. Datos recopilados por Pidoux, citada por Palau, refieren que alrededor de 5.300 inmigrantes de nacionalidad argentina llegaron entre 1880 y 1909 (PALAU, cit. – 47) sin especificar el lugar de destino al interior del país, aunque se menciona que 4.895 de ellos provenían de la provincia de Corrientes de lo que se puede colegir que su destino eran los departamentos fronterizos. Referencias parecidas son las que señalan de qué manera el auge de la venta de la totalidad de las tierras públicas del Paraguay, que representaban casi el 100% del territorio nacional, promovió la extranjerización de la propiedad rural especialmente en zonas privilegiadas, tanto por sus pasturas para ganadería como por sus bosques y tierras aptas para cultivo como Ñeembucú, Misiones e Itapúa. En ellas proliferaron los pocos propietarios de grandes extensiones y los pequeños productores agrícolas y proveedores de mano de obra para estancias ganaderas y explotación forestal. (GUTIERREZ, A., 1972? - 86-89; ZARATE, T., 2011 – 329-348). Es legítimo presumir que gran parte de quienes aprovecharon la compra de grandes extensiones de estas tierras públicas fronterizas, en condiciones onerosas para el debilitado Estado paraguayo de posguerra, fueron potentados de la frontera especialmente de la provincia de Corrientes, pues durante la posguerra se produjo una gran movilidad por vía fluvial entre esta provincia y el Paraguay. La movilidad incluía así mismo a inmigrantes europeos, en especial italianos, llegados para asentarse en esa provincia o haciendo escala previa en ella en su trayecto hacia el Paraguay (A D'I, 2002 – 103-110; 149-174).

9.4. Movilidad y migración frontera: circularidad interculturalidad

Las corrientes migratorias mencionadas hasta aquí fueron, en sus orígenes, predominantemente de tipo rural-rural aunque también provenientes de pequeños centros urbanos. Como se ha dicho, ellas contribuyeron a lo largo de las décadas del siglo XIX a un importante desarrollo demográfico de capitales provinciales como Formosa, Resistencia (Chaco) y Posadas, e igualmente de otras ciudades

fronterizas: Puerto Iguazú, Eldorado, Oberá, Puerto Rico (en Misiones), Clorinda en Formosa o Roque Sáenz Peña en el Chaco, mientras del lado paraguayo ese desarrollo estuvo ausente o demorado, por razones que se analizan más adelante. En todas ellas, y aún más en sus entornos rurales, se percibe el origen social mestizo (guaraní-español) y las similitudes del paisaje humano con su comunidad cultural. Esta dinámica social y demográfica se nutre de una intensa movilidad interfronteriza motivada por el comercio, los servicios de salud, educación y transporte, facilitadas en las últimas décadas del siglo pasado por la construcción de carreteras y puentes internacionales¹⁷¹. En este último aspecto, las vías de comunicación al interior de la frontera argentina cumplieron un decisivo papel en la conectividad interna del territorio paraguayo terrestre y, en su momento, ferroviaria, donde importantes ciudades históricamente aisladas por las malas o inexistentes redes viales, como Pilar, Alberdi e inclusive Asunción, pudieron conectarse entre sí a través de las rutas pavimentadas del país vecino. La propia Asunción, durante gran parte del siglo XX, debió servirse asiduamente del ferrocarril para su conexión con el resto del territorio argentino hasta Buenos Aires, mediante la unión de Encarnación con Posadas a través de un “ferry boat”. Y aún hoy es habitual para los habitantes de Asunción, Pilar y Alberdi, cruzar del lado argentino y viajar por sus carreteras pavimentadas evitando las rutas nacionales en malas condiciones, para llegar a destino en cualquiera de estas ciudades o en otras más distantes de la Argentina. Pero, sin duda, el peso principal de la circularidad migratoria y de la movilidad incesante en estas fronteras, obedece a la actividad laboral y comercial. Un reciente estudio de la OIM afirma, al respecto, que “las ciudades fronterizas paraguayas y de los países vecinos funcionan como interfaces de las economías nacionales, al permitir y concentrar los intercambios entre los países [y que] en el esquema urbano paraguayo estas ciudades fronterizas representan zonas de oportunidades, alimentando flujos migratorios tanto nacionales como internacionales” (OIM, 2013b – 21). Esta movilidad es mucho más frecuente aún en lo que respecta al comercio y al uso de los servicios de

¹⁷¹ El Puente “De la Amistad” sobre el río Paraná, une Ciudad del Este con Foz do Iguazú, en Brasil, y facilita la conexión con el Puerto Iguazú, Argentina, desde el Brasil a través del Puente Internacional Tancredo Neves sobre el río Yguazú; el Puente San Roque González de Santa Cruz, sobre el río Paraná, enlaza a Encarnación con Posadas no solo por medio de automóviles, sino también a través de una línea de ferrocarril rápido; el Puente Remanso sobre el río Paraguay, a 25 km al norte de Asunción, permite acceder al Chaco Paraguayo y desde allí, a través del Puente Internacional San Ignacio de Loyola, sobre el río Pilcomayo, a las localidades argentinas de la Provincia de Formosa. Y entre Nanawa y Clorinda funciona de enlace una “pasarela” de menos de 100 m de extensión sobre el río Pilcomayo.

salud y educación; el intercambio comercial individual (no a través de empresas o negocios de importación-exportación) es cotidiano de parte de personas que cruzan de uno u otro lado de la frontera para hacer compras de todo tipo – sea para propio consumo, sea para comercializarlos– especulando con las oscilantes variaciones del precio de las monedas locales (peso argentino y guaraní paraguayo). Este intercambio ha permitido la proliferación de las denominadas “paseras”, personas dedicadas profesionalmente a este menester merced a un “régimen de pacotilla” que les autoriza el cruce de las fronteras con determinada cantidad de mercancía sin el pago de aranceles aduaneros, actividad que moviliza además a numerosos transportistas terrestres, canoeros, carretilleros y changadores y que encubre a su vez un movimiento mucho mayor de empresas en negro con elevados volúmenes de comercio de contrabando. Un ejemplo paradigmático de este movimiento intenso y cotidiano es el que se registra entre Asunción y Clorinda, ciudad comercial por excelencia habitada en su mayor parte por antiguos exiliados políticos e inmigrantes paraguayos y sus descendientes. Varias decenas de miles de personas se movilizan a diario entre ambas ciudades en automóvil, motocicletas, ómnibus, micros, lanchas o canoas, habitualmente más desde el lado paraguayo hacia el argentino donde la oferta de productos es de una gran variedad y habitualmente de menor precio. Un comercio similar se registra entre Alberdi y Formosa y entre Encarnación y Posadas, siempre supeditado a la variación de los precios y a la fluctuación del valor de las monedas nacionales para determinar el sentido del mayor flujo hacia un lado u otro de la frontera. Esta permanente actividad comercial promueve también una circularidad laboral de paraguayos y argentinos residentes habituales en sus respectivos países, quienes establecen periódicas residencias en el país vecino por razones de trabajo o por negocios, para lo cual fácilmente son portadores de doble documentación de identidad e inclusive de doble nacionalidad. Así mismo, recurrir a los servicios de salud del lado argentino es una práctica común, especialmente de las mujeres para la atención del embarazo y parto, por la mayor oferta de servicios y la eficiencia y gratuidad de las prestaciones. Este hecho contribuye a una mayor homogeneidad en las identidades personales fronterizas, puesto que los hijos de paraguayas nacidos en territorio argentino son automáticamente registrados con esta nacionalidad, situación aceptada sin objeción alguna de parte de sus madres, quienes vuelven al Paraguay con hijos o hijas argentinos sabiendo que esta nacionalidad les permitirá posteriormente nuevos

beneficios y prestaciones, entre ellas las de educación en escuelas y colegios secundarios del país vecino donde, no solo la enseñanza es gratuita, sino también la alimentación escolar y los subsidios para uniformes y útiles. Menos habitual, pero no inexistente, es el caso de personas de nacionalidad argentina que recurren a los servicios de salud de mayor complejidad del lado paraguayo, especialmente de Asunción, aunque se trata en general de personas de buen nivel económico a diferencia de la frecuente movilidad de personas de menores recursos que practican el comercio o recurren a los servicios fronterizos de salud y educación.

9.5. Marco legal, discurso oficial y visión comunicacional sobre la frontera

La movilidad y las migraciones fronterizas han motivado frecuentes entredichos y desavenencias de parte de los administradores del Estado central de cada país. Los poderes políticos de la frontera del lado argentino se muestran inclinados a expresar su rechazo, asociándolas a actividades ilícitas de los migrantes, mientras que las autoridades centrales, tradicionalmente restrictivas a la inmigración de frontera, muestran mayor indulgencia y tolerancia a partir de la nueva ley de migraciones de 2004. Del lado paraguayo, las autoridades fronterizas mantienen una actitud neutra o menos crítica en tanto que las reacciones adversas provienen de los voceros del gobierno central, se producen de manera esporádica y, antes que contra la inmigración, apuntan a las medidas de control y restricción de entrada y circulación de productos paraguayos de exportación por territorio argentino.

Los conflictos de mayor magnitud, como ya se dijo, tuvieron su etapa crítica en los años de la colonia y luego durante gran parte del período independiente. En época reciente, durante la vigencia de los regímenes autoritarios en ambos países, las migraciones y la movilidad de las personas de un lado y otro de la frontera paraguayo argentina eran vistas con alarma frente a lo que se consideraba peligro o amenazas a la “seguridad interna” o “seguridad nacional”, lo cual se tradujo en normativas migratorias fuertemente restrictivas caracterizadas por el rigor policial de los controles, tanto en la Argentina como en el Paraguay (ODDONE, H., cit. – 288-300), política que dio lugar inclusive a un plan

represivo conjunto¹⁷². En el caso paraguayo es verdad que, a consecuencia de la persecución política y el exilio que llevó a poblar la frontera argentina de desterrados desde 1947, los movimientos sediciosos organizados desde allí o que pretendían utilizarla como cabecera de puente para rebeliones contra el gobierno, tuvieron una presencia casi constante en los años del autoritarismo. Solo actualmente está a consideración del Poder Legislativo del Paraguay una nueva normativa migratoria que pretende ponerse a tono con los actuales desafíos del fenómeno migratorio, en tanto que en la Argentina rige desde 2004 la Ley 25.871 en cuyo contexto se comenzó a aplicar un amplio programa denominado Patria Grande de apertura y regularización de la residencia de los inmigrantes de países fronterizos (ODDONE, H y FILIPPINI, E. 2016 – 11-16). No obstante ello, aún hoy persisten y son frecuentes los desacuerdos y discrepancias entre los gobiernos nacionales, regionales y locales sobre la movilidad y la migración. Argumentos tales como comercio desleal, desabastecimiento de productos, contrabando “hormiga” y empresarial perjudiciales al comercio legal (aunque se pone más acento en la represión del primero que del segundo), uso de los servicios de salud y locales escolares por extranjeros “desplazando” a los argentinos, pérdida de la identidad nacional componen, entre otros, los aspectos negativos esgrimidos periódicamente por autoridades de uno u otro país. El oleaje de cuestionamientos está generalmente sujeto al estado de las respectivas macro economías, pudiendo llegar a posiciones hostiles que se manifiestan en el comportamiento de las respectivas autoridades aduaneras, policiales y de gendarmería de frontera. En estos casos, los controles pueden extenderse hasta puntos lejanos de la línea fronteriza, con estricto control de vehículos, equipajes y documentos, e inclusive el ocasional cateo personal. Este tipo de procedimiento se hace más frecuente desde que el tráfico de estupefacientes (cocaína y especialmente marihuana) se ha incrementado a través de las fronteras, aunque el gran narcotráfico se mueve en realidad con medios más sofisticados como embarcaciones de gran porte y flotas de aviones con sus respectivas bases terrestres.

Más persistentes, sesgadas, confusas o ambiguas, cuando no simplemente peyorativas y discriminatorias, son las campañas de los medios de comunicación nacionales y fronterizos de la Argentina. Estudios detallados realizados sobre esta cuestión recientemente por algunos

¹⁷² El “Plan Cóndor” de detención, secuestro e intercambio de prisioneros políticos vigente en la década del setenta entre Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

analistas argentinos, revelan que tanto ciertos periódicos publicados en la frontera como en la capital, pero de amplia circulación fronteriza en el país vecino, asumen posiciones tendenciosas y en muchos aspectos discriminatorios y hasta racistas que son fácilmente recogidas por la opinión pública. Al repertorio de argumentos señalado más arriba, agregan aspectos vinculados con la inseguridad ciudadana, la frecuencia de actos delictivos como asaltos, secuestros, crímenes y tráfico de drogas, en los cuales se involucra, con o sin pruebas, a inmigrantes latinoamericanos en general y, en el caso de la frontera, a paraguayos en particular (GOTTERO, L. en BOLOGNA, 2009 - 361-390; CASTIGLIONE, C.; GOTTERO, L.; BRUNO, S. en NOVICK, S. (2010) – 95-182). Sobre el manejo mediático del tema Mercosur por parte de los diarios de Buenos Aires, CASTIGLIONE señala acertadamente que “el lenguaje científico y técnico que utilizan los diarios no siempre es recogido de fuentes idóneas. El uso de tablas, cifras y gráficos contribuye a deshumanizar y desobjetivar (sic) a las personas a las que se refiere y le confiere al discurso sobre ellas un constante tono cuantitativo” (CASTIGLIONE, 2010 – 143). En tanto que los medios de frontera argentinos, ligados como es obvio a intereses empresariales y comerciales locales, cargan aún mucho más la tinta en campañas de desinformación y distorsión de las noticias para reforzar su posición contraria a la migración, de repulsa a los inmigrantes y de cuestionamiento a su efectiva integración, sobredimensionando los aspectos negativos y desconociendo los positivos. Según GOTTERO, la información sobre lo gravoso que supuestamente resulta para la Argentina la entrada y salida de personas desde la frontera paraguaya, migrantes o no, se contamina las más de las veces sin razón con los hechos más escandalosos de delincuencia, tenencia y tráfico de drogas y con el ocultamiento sistemático de sus aportes positivos, históricos y actuales, a la economía, la demografía y la cultura de frontera. Los inmigrantes fronterizos son “acusados de generar y potenciar los principales males sociales que formaron parte de la agenda política: el cólera, el desempleo, el aumento de la criminalidad, la toma de viviendas, etc. La construcción de esta imagen fue impulsada desde los medios periodísticos y constituiría una estrategia para ocultar los procesos de precarización del empleo, así como para justificar las reformas estructurales del Estado durante los gobiernos menemistas” (GOTTERO, 2009 – 362). Se produce así la “estigmatización del inmigrante limítrofe fundada sobre las ideas de apropiación, aprovechamiento y perjuicio para los nacionales, relacionadas con la provisión de servicios, la obtención de

ayuda económica y otras demandas que se le formulan al Estado provincial y se le reclaman en nombre de la ‘ciudadanía argentina’” (Ibidem, 363).

Del lado paraguayo el énfasis está puesto en los graves perjuicios que ocasiona a la macro economía la práctica del contrabando “hormiga”, discurso oficial de las autoridades recaudadoras incitadas fuertemente por los empresarios de la industria y el comercio, en especial los “supermercadistas” (propietarios de supermercados) aunque también por productores agropecuarios. Las críticas apuntan al ingreso y venta a menor precio de productos que son parte de la producción y oferta nacional, aunque también esa oferta incluye muchas veces artículos que son fruto del gran contrabando. Ocasionalmente se critica también la “pérdida de la nacionalidad” resultante de la inscripción de hijos e hijas de paraguayos nacidos del lado argentino en los registros civiles de ese país, así como la proliferación en la frontera de nacionalidades no paraguayas. Frente a ese escenario, y en ausencia de políticas de Estado, periódicamente se asumen medidas represivas controlando y requisando mercaderías pero, en su gran mayoría, afectando a paseras, pequeños comerciantes de pacotilla y transportistas, mientras el gran movimiento del contrabando empresarial es molestado muy esporádicamente. Por otro lado, se ha tratado también de implementar medidas positivas que resultaron meramente coyunturales, como la “formalización” del trabajo de paseras y trabajadores del régimen de pacotilla con un mayor margen de operaciones y su inscripción en las oficinas de tributación, pero tanto la burocracia administrativa del Estado y sus órganos pertinentes como el desacuerdo con determinadas cláusulas de las propuestas ha frustrado la iniciativa, de tal modo que el statu quo legal de la movilidad fronteriza, en este aspecto, no ha variado.

Por otra parte, y en lo que hace al marco normativo más amplio de las migraciones entre países vecinos, a partir de 2008 el Paraguay ha suscrito varios tratados y acuerdos con los Estados Parte y Asociados del Mercosur buscando la regularización migratoria y residencial de inmigrantes irregulares, así como el combate al tráfico de migrantes y la trata de personas (ODDONE, H., FILIPPINI, E.; 2016 – 15-16). En una mirada positiva y de armonización de la movilidad y la migración de frontera, MÁRMORA ha sostenido que “en América Latina las migraciones transfronterizas constituyen un testimonio histórico de una unidad económico-política artificialmente desarticulada y una avanzada de los procesos de reintegración regional, dada su relativa homogeneidad”

(MARMORA, L. 2003 – 81-82). Y en ese contexto, destaca los esfuerzos realizados en el ámbito del Mercosur por ofrecer respuestas al fenómeno migratorio, en particular en el ámbito fronterizo, en aspectos económicos, comerciales y socio laborales, lo que condujo ya en 1999 a la firma de un “Entendimiento sobre tránsito vecinal fronterizo en los Estados Partes del Mercosur y Bolivia y Chile” (Ibídem, 82).

En esa línea, en un convenio firmado en 2010 entre las direcciones migratorias del Paraguay y la Argentina, refrendado por las autoridades locales de Itapúa, Encarnación, Misiones y Posadas, las partes se comprometieron a aplicar el sistema de Tarjeta Vecinal Fronteriza (TVF) entre ambas localidades, realizando las inversiones necesarias para su implementación con apoyo de la OIM en el Paraguay. Por medio de una tarjeta electrónica, se propone agilizar el tránsito de personas arraigadas en la zona de frontera de ambos países que sin intención de migrar cruzan frecuentemente de una ciudad a otra (hasta 50 kilómetros a la redonda) por motivos de educación o salud o con el fin de realizar actividades comerciales o trámites burocráticos. Junto con el uso de la TVF, se deben habilitar casillas de control migratorio exclusivas permitiendo acceder de manera instantánea a los bancos de datos con información de antecedentes personales y judiciales de los ciudadanos beneficiados con este régimen. Su aplicación, normal aparentemente del lado de Posadas, no ha logrado sin embargo hasta la fecha un funcionamiento óptimo en Encarnación, al punto que ni siquiera es posible conocer información básica sobre el sistema de parte de las autoridades migratorias paraguayas. No obstante ello, el tránsito de personas entre Posadas y Encarnación a través del puente internacional ha venido creciendo de manera incesante. Según un informe del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), de la Fundación Mediterránea con sede en Córdoba, Argentina, solamente en 2015 ese movimiento había alcanzado la cifra de 8.4 millones de personas y para el primer semestre de 2016 se ha incrementado ya en un 11% respecto a igual período del año anterior. La publicación citada ofrece una serie que arranca en 2010 con más de 6.9 millones y se extiende hasta 2015 y en la misma se puede apreciar que la tendencia es prácticamente ascendente en todo el período¹⁷³. Ha contribuido a esta situación el notorio proceso inflacionario iniciado en la Argentina desde la instalación del nuevo gobierno a fines de 2015, así como la relativa estabilidad monetaria

¹⁷³ <http://misionescuatro.com/posadas/transito-fronterizo-posadas-encarnacion-aumento-11/> 16, octubre, 2016.

vigente en el Paraguay y las importantes mejoras en infraestructura turística incorporadas últimamente en la ciudad de Encarnación. En ese orden, una reciente información da cuenta de que un alto número de personas radicadas en la región del NEA y aún en provincias no fronterizas pero distantes de Buenos Aires, tienen en el Paraguay ventajas económicas para la compra de pasajes aéreos y embarque a Europa e inclusive a otras provincias argentinas, por su mayor cercanía con la capital asuncena y por el menor costo que les representa. Así también la información señala las oportunidades que ofrece el pago de sus compras con tarjetas de crédito a menor costo bancario al punto que, entre enero y setiembre de 2016, las compras con ese medio de pago realizadas por visitantes extranjeros han superado los 114 millones de dólares¹⁷⁴. De este modo, y pese a que la frontera perdió peso a partir de 1970 como área de concentración de la inmigración paraguaya, ella sigue siendo, y cada vez más, un área extendida de relaciones sociales, económicas, políticas, financieras y culturales¹⁷⁵, en el marco de la intensa movilidad que incluye las migraciones circulares de paraguayos y argentinos por igual, la doble nacionalidad y el uso de los servicios de salud, educación y transporte, donde ellos se presenten más eficientes o con menor costo.

9.6 . Ausencia del Estado y estrabismo de las políticas públicas

Por otra parte, es un hecho evidente el abandono de sus fronteras por el Estado paraguayo¹⁷⁶. Carente de políticas públicas integrales y de largo plazo, el desarrollo del país ha estado supeditado a políticas sectoriales atávicas que mantuvieron al Paraguay como país agrícola y ganadero, beneficiado fortuitamente de dos obras de envergadura que le significaron posicionarse en las últimas dos décadas como país productor y exportador de primer orden de energía eléctrica. Las hidroeléctricas binacionales de ITAIPU y de YACYRETA, construidas conjuntamente con el Brasil y la Argentina en las fronteras con ambos países

¹⁷⁴ <http://www.ultimahora.com/tarjeteo-extranjeros-paraguay-ya-supera-los-usd-114-millones-n1030432.html>

¹⁷⁵ Son frecuentes también los festivales anuales conjuntos de música, danza, canto, artesanía y otras expresiones culturales entre el Paraguay y provincias vecinas, realizados a ambos lados de la frontera.

¹⁷⁶ La ausencia o laxitud de posición política del Paraguay hacia sus fronteras se refiere a temas aún más complejos y graves, como su indiferencia diplomática frente a la construcción actual de una planta nuclear en Formosa, hecho que ha alarmado a la población paraguaya fronteriza por los riesgos potenciales que entraña.

respectivamente, representaron en la segunda década de los setenta y primera de los noventa del siglo pasado las dos inversiones en infraestructura de mayor magnitud de su historia¹⁷⁷. Sin embargo, los sucesivos gobiernos paraguayos constituidos en coadministradores de ambas fuentes de energía estratégica, no han sabido utilizar ambos recursos para convertirlos en factores claves de la transformación industrial y dinamización de la economía nacional. Esta sigue hoy dependiendo básicamente de la agro-ganadería, una producción que ha logrado situarse en un alto nivel en el ámbito regional y mundial, pero al precio de haber liquidado prácticamente sus reservas forestales, hipotecado su territorio a las explotaciones latifundistas productoras de soja, cereales y ganadería, con irreparables daños ambientales y una grave desigualdad social que mantiene a 40% de la población en situación de pobreza, la mitad de la ella en pobreza extrema. En torno a estos elementos gira una burocracia estatal que consume el 90% de los ingresos del país y se ha desarrollado un sector de servicios que representa más del 56% del Producto Interno Bruto, mientras el sector industrial en particular, y el secundario en general (industria y construcciones), han venido decreciendo en los últimos 35 años para representar apenas el 13,5% y el 17,5% respectivamente del PIB entre 2003 y 2010 (ABENTE, D.; BORDA, D.; 2011- 61). En este escenario, la frontera paraguaya, y en particular la frontera paraguay-argentina, ha sufrido los efectos de la inacción del poder político manteniéndose en un estado vegetativo que deja a la mayoría de sus centros poblados en una situación de alta vulnerabilidad y dependencia. Ante esta situación, a comienzos de la década del 2000 se inició un proceso tendiente a definir una política de población y una política migratoria. Postergada esta última hasta casi quince años después, la Política de Población logró sin embargo avanzar hasta su formulación y aprobación en 2005 quedando su ejecución a cargo de la Secretaría Técnica de Planificación y del Ministerio del Interior. Viendo que la bicefalia de su conducción solo producía burocracia e inacción y manifestándose interesado en la plena ejecución de la política poblacional, el nuevo gobierno que asumió en 2008 encomendó esta tarea de manera exclusiva al Ministerio del Interior, a través de un Comité Interinstitucional de Población (MI/CIP), una de cuyas primeras acciones en este campo fue la decisión de “llevar a cabo

¹⁷⁷ ITAIPU, frontera paraguay-brasilera, construida sobre el río Paraná entre 1975 y 1984; YACYRETA, sobre el mismo río, construida en el período 1984-1994 entre Ayolas, departamento de Misiones, Paraguay, e Ituzaingó, Provincia de Misiones, Argentina.

un programa que tendrá como objetivo fundamental, de largo plazo, el efectivo ordenamiento y desarrollo territorial de nuestro país y el fortalecimiento de los gobiernos locales, como parte de la promoción del poblamiento equilibrado del territorio nacional, la ocupación efectiva de áreas vacías o de escaso poblamiento, la consolidación de ciudades intermedias y polos de desarrollo, el fortalecimiento de las cabeceras departamentales y otros centros poblados, en particular los que se encuentran en áreas de frontera, y el impulso de un crecimiento urbano planificado, tal como propone la Política de Población” (MI/CIP, 2010 - 5). Parecía que, finalmente, los nuevos administradores del Estado iniciarían el proceso de cambio tanto tiempo pospuesto, con un manejo ordenado y planificado del territorio nacional, creando una red organizada de centros urbanos y un sistema de asentamientos de frontera con desarrollo autonómico y no dependiente mayoritariamente de las vecindades. Una de las primeras medidas de este programa consistió en un relevamiento de las ciudades y centros poblados fronterizos con el Brasil y la Argentina constatándose lo que ya preanunciaba la enunciación del objetivo del programa: “la fragilidad en que se encuentran determinados centros urbanos fronterizos debido, sobre todo, a una débil presencia, cuando no a una ausencia total, de instituciones claves y prestaciones básicas del Estado paraguayo, que mantuvo durante décadas a esas poblaciones en orfandad de servicios y de inversiones productivas” (Ibídem). Se comprobó, además, que la debilidad y vulnerabilidad de estos centros poblados contrastaba claramente con el mayor desarrollo de sus similares ubicados del lado opuesto de la frontera, sometiendo a la población fronteriza paraguaya a una clara situación de dependencia respecto de la economía y los servicios existentes en los centros urbanos argentinos. Lamentablemente, y a pesar del impulso inicial, la intención de definir y poner en ejecución la Política de Población a través del plan de ordenamiento territorial iniciado con el estudio mencionado, una vez más quedó truncado al producirse un cambio anticipado de gobierno, vía juicio político, en junio de 2012. De este modo, más que de ausencia del Estado o ausencia de políticas públicas, de lo que se ha tratado es, en realidad, de la vigencia consolidada de una política histórica viciada de estrabismo, consistente en desviar la mirada de sectores importantes y concentrar la totalidad de los esfuerzos y acciones del Estado en el aseguramiento de privilegios a determinadas áreas geográficas, y a sus actores sociales empresariales, donde se potencia el modelo económico y productivo de latifundismo agro-ganadero y exportador, mientras se mantienen periferias

estancadas y marginadas al arbitrio del “derrame” o “contagio” del desarrollo que supuestamente debería producirse y que, hasta hoy, no ha ocurrido. En tanto, la solidaridad fronteriza con sus aspectos positivos y negativos, sigue contribuyendo a paliar en parte las deficiencias e inequidades del modelo.

9.7 . Tres casos emblemáticos de la asimetría fronteriza paraguay argentino

Los tres casos de centros poblados de la frontera paraguay argentino investigados para dotarle de sustento teórico al programa que el gobierno pretendía desarrollar, vinieron a confirmar el diagnóstico de una gran asimetría estructural entre uno y otro lado de la frontera. Los casos de Nanawa (en Villa Hayes), Alberdi (en Ñeembucú) y Mayor Otaño (en Itapúa), frente a Clorinda, Formosa y Eldorado (Provincia de Misiones) respectivamente, mostraron del lado paraguay a pequeñas comunidades deprimidas, infraestructuras viales precarias, servicios básicos insuficientes y de baja calidad, mala cobertura en salud y educación y una intensa movilidad de personas buscando formas de sobrevivir a base de una actividad económica mayoritariamente informal. El distrito y municipio de Mayor Otaño, preeminentemente rural, situado en la periferia de un área de extensiva explotación agro-ganadera con primacía del cultivo de la soja, rodeado de grandes empresas y empresarios brasileños, es paradigmático del desbalance de la frontera paraguay con la argentina pero, además, del pernicioso modelo vigente con su desigualdad territorial y socio económica al interior del propio país.

Ubicado a 270 km al norte de la capital departamental, Encarnación, y ya en el límite con el departamento de Alto Paraná, el distrito y municipio de Mayor Otaño es “uno de los más pobres del departamento, aunque marcado por notables contrastes por cuanto se ubica en la región pionera de la soja empresarial [transgénica] que explota los mejores suelos ubicados en la parte central del departamento y que, desde dos décadas atrás, expulsa población campesina” (MI/CIP, 2010 - 247). Con alrededor de 15.000 habitantes, dos tercios de los cuales en área rural, 107 hombres por cada 100 mujeres –reflejando el alto índice de emigración femenina–, la fronteriza Eldorado, con 58.000 habitantes casi totalmente urbanos, “se constituye en polo de atracción para la emigración paraguay” (Ibídem), sobre todo por tratarse esta última de una ciudad esencialmente industrial.

La contundencia de los datos estadísticos, no siempre enteramente precisos, es avalada en este caso porque el citado estudio realizado por expertos investigadores contratados por el Ministerio del Interior y el Comité Interinstitucional de Población, se sustenta en una investigación de campo con metodología antropológica basada en observación participante, entrevistas calificadas y grupos focales. Algunas de las principales características del sistema de relaciones fronterizas entre ambos centros poblados, revelan la certidumbre del diagnóstico anticipado, por lo cual algunas extensas citas del mismo son pertinentes.

“Gran parte de la población paraguaya desarrolla estrategias de sobrevivencia ligadas al ingreso de alimentos manufacturados para su propio consumo y la atención de sus problemas de salud. La obtención de ingresos está ligada al comercio ‘hormiga’ como ‘cuperas’, denominación propia y peculiar de la zona referida a quienes traen de Eldorado alimentos manufacturados permitidos, con la condición de no sobrepasar los cupos establecidos (de ahí el nombre de ‘cuperas’); o bien a quienes trabajan como “paseras”, llevando al otro lado de la frontera productos agropecuarios y otras mercancías no autorizadas y trayendo de allá productos cuyo comercio transfronterizo no está autorizado” ... “Los pobladores y pobladoras refieren que son discriminados en el Paraguay por los residentes brasileños en su propio país y por los marinos y gendarmes en la Argentina; en este último caso son víctimas de los prejuicios arraigados las paseras/os y cuperas/os. Parte importante de las humillaciones que sufren las paseras al intentar ingresar al territorio argentino productos de granja, se deben a las regulaciones fitosanitarias vigentes en el vecino país que buscan precautelar la salud de su población; en la otra cara de la moneda, es la falta de certificación de la producción paraguaya la que impide la introducción legal a la Argentina de estos productos”... “Autoridades locales no conocen ningún estudio que se haya realizado para buscar la complementación de las dos economías vecinas, de modo que el Paraguay pueda producir aquello que necesita la población del Eldorado para garantizar una producción certificada de la misma”...“Los contrastes entre Mayor Otaño y Eldorado pasan por el volumen demográfico de la población urbana de este último, su desarrollo industrial y la mayor presencia del Estado”...“El contraste con la vecina ciudad fronteriza explica el hecho de que una proporción importante de la población de Mayor Otaño tenga ‘residencia’ en la República Argentina, más específicamente en Eldorado, para recibir beneficios sociales; a partir de los próximos meses las autoridades argentinas verificarían la

residencia efectiva de los 'residentes', teniendo en cuenta que una proporción importante de los mismos pasa mensualmente desde Mayor Otaño a Eldorado para percibir transferencias. Una proporción importante de esta población que reside realmente en Mayor Otaño considera la posibilidad de radicarse efectivamente en la Argentina, para no perder los beneficios que reciben actualmente"...“En cuanto a vías de comunicación, Mayor Otaño se comunica con los otros distritos a través de la ruta del Proyecto 1418, de 60 Km. de extensión, que no es de todo tiempo y que en días lluviosos no es transitable; en el último periodo de lluvias, durante 15 días el distrito quedó aislado. En estos casos, en situaciones de urgencia médica los pacientes son derivados al hospital de Eldorado, Argentina. El aislamiento de Mayor Otaño en tiempo lluvioso contrasta con la situación de Eldorado que se comunica con la región interior de la Argentina a través de las rutas 12 y 17, que son de todo tiempo"...“Gran parte de los partos y problemas de salud son atendidos en Eldorado, que ofrece prestaciones que incluyen el 'plan nacer' con provisión de leche para la madre y el niño, todos los estudios requeridos y la atención gratuita hasta los 5 años. Los niños nacidos en Eldorado tienen la nacionalidad argentina. En contraste con el Centro de Salud de Mayor Otaño, en Eldorado los establecimientos de salud ofrecen los servicios requeridos y sin costos, lo que explica el hecho de que, crecientemente, las mujeres paraguayas prefieran los servicios de parto brindados en la Argentina"...“En cuanto a la oferta estatal en educación [...] en algunas escuelas como la del barrio San Miguel, el 50% de los alumnos son 'argentinos' por haber nacido en Eldorado y reciben beneficios sociales de instituciones argentinas; en esa escuela los alumnos reciben útiles y víveres del municipio de Eldorado, mientras los útiles del MEC [Ministerio de Educación y Cultura del Paraguay] llegan tarde. Los beneficios que reciben los niños en la escuela en Eldorado también determinan la emigración de parte de las familias de Mayor Otaño"...

“La agricultura es la actividad productiva más importante del distrito y la soja cultivada empresarialmente constituye el principal cultivo con 12.992 has [60% de la superficie total del distrito]. Los campesinos paraguayos con vecinos brasileños arriendan sus parcelas con un contrato por 2 a 3 años, pero ya no pueden salir del arriendo pues carecen de producción propia. [...] La mayoría de los campesinos cultivan rubros de autoconsumo tradicionales, la mandioca y el poroto, pero en superficies menores a 1 ha y, en el caso de poroto, incluso superficies menores a 1/4 has [...] El algodón, que fue el cultivo de renta, prácticamente ha dejado

de cultivarse sin que haya surgido otro cultivo de similar finalidad; es notable la disminución de los cultivos que garantizaban la seguridad alimentaria de las familias campesinas.”...“Los sojeros, brasileños y brasiguayos, en su mayoría, ejercen el control de los territorios que van ocupando a expensas de los campesinos paraguayos, quienes emigran progresivamente; las grandes explotaciones, establecidas sobre los mejores suelos, utilizan guardias privados. Esta des-territorialización, que resulta de la pérdida creciente del control del territorio por parte de los actores tradicionales, avanza de manera concomitante con la emigración, básicamente la que se dirige a la Argentina y, en menor medida, a España; en la pérdida de las parcelas de los campesinos paraguayos se dan diversas situaciones y con los mecanismos de mercado (compra de las parcelas o de los derechos de ocupación) se combinan otras formas compulsivas que incluyen el uso masivo de agro químicos que dañan la salud humana y los cultivos de los campesinos paraguayos...”... “En cuanto a lo que podría llamarse comercio informal o sector servicios, una alta proporción de mujeres del distrito (unas 400) se ocupan en este comercio fronterizo informal. En esta modalidad, la peor parte se sufre con el comercio de productos de granja del Paraguay en Eldorado, ya que los mismos están prohibidos en la Argentina por falta de certificación fitosanitaria [...] Esto equivale a decir que las fronteras, en este caso, no constituyen espacios de integración con actividades complementarias, sino más bien territorios de tensiones y actividades ilícitas.” (MI/CIP, 2010; 255 – 265).

Si el cuadro de situación descrito resumidamente para Mayor Otaño resulta revelador, los de Nanawa y Alberdi no lo son menos, con la diferencia principal de que en estos dos casos se trata de municipios prácticamente urbanos en un cien por ciento, lo cual supondría un mejor equipamiento de infraestructuras y una mayor capacidad de gestión para la dotación de servicios. Sin embargo, la debilidad y dependencia crítica de estos municipios se manifiesta en toda su magnitud durante los cíclicos meses de crecida del río Paraguay, cuando se producen grandes inundaciones en ambos centros urbanos obligando a masivos desplazamientos de su población que debe buscar refugio en las ciudades fronterizas. Especialmente grave es el caso de Alberdi cuyos habitantes, en su mayoría, deben trasladarse a la vecina ciudad de Formosa que cuenta con un importante y efectivo sistema de defensa costera, recurso del cual Alberdi no ha logrado disponer hasta la fecha debido a planes y obras deficientes e inconclusas. Por otro lado, los principales vínculos de

Nanawa se distribuyen entre Asunción y Clorinda, pese a pertenecer al departamento de Presidente Hayes, pues de la capital del país recibe una parte de los insumos y servicios indispensables, aunque claramente deficitarios, pero su relación más importante es con la ciudad fronteriza argentina hacia donde se vuelca toda su actividad económica, eminentemente comercial, actuando al mismo tiempo de proveedora a la capital y resto del país de los productos de su comercio, legal o no, con Clorinda. Efectivamente, Nanawa oficia de cabecera de puente para el comercio “hormiga” que se produce diariamente entre Clorinda y Asunción, ya que el tráfico comercial de gran volumen se canaliza vía terrestre por José Falcón y vía fluvial por Itá Enramada. Por el contrario, Alberdi depende casi en un 100% de su diario intercambio vía fluvial con la ciudad de Formosa, puesto que la carretera que debería unirlo con Asunción y Pilar, capital del departamento de Ñeembucú al cual pertenece, no lo permite por ser camino de tierra no apto para el tránsito de todo tiempo. En definitiva, el mismo sistema de relaciones descrito para el caso de Mayor Otaño-Eldorado se repite en los dos centros urbanos fronterizos de las márgenes del río Paraguay: emigración, circularidad laboral, doble nacionalidad y doble documentación de identidad, uso de servicios escolares y de salud del lado argentino, adscripción a subsidios provinciales o nacionales y dependencia casi absoluta del movimiento comercial para la obtención de bienes de subsistencia y mercadeo. Se agrega a todo esto, de acuerdo con recientes denuncias de medios de prensa, la situación de numerosas personas que cruzan el río en época de elecciones para ejercer una suerte de “derecho de doble elector”, votando indistintamente de uno u otro lado de la frontera según la ocasión. Y se agregan, finalmente, las mismas reacciones de resistencia y maltrato más o menos sistemáticas de parte de las autoridades del país vecino.

9.8. Más allá de las políticas públicas y de los discursos comunicacionales

A la luz de las evidencias registradas por el estudio que se ha reseñado más arriba, el documento del Comité Interinstitucional de Población y Ministerio del Interior del Paraguay, planteaba que el desafío clave del gobierno consistía en “considerar a la frontera como un área de ejecución de políticas integrales y prioritarias. Tomar la decisión de construir o pavimentar un camino, tender o reparar puentes, instalar o fortalecer oficinas y centros de servicios tan esenciales como los del

registro civil, identificación, salud, educación y apoyo a la producción, en un centro poblado como Mayor Otaño [Nanawa] o Alberdi, entraña una opción que debe contar con la voluntad y el respaldo decidido del más alto nivel político del Estado, frente (o junto) a otras prioridades que puedan existir” (MI/CIP, 2010 - 8-9). Y se preguntaba, al respecto, “¿Existe la voluntad y decisión firme de hacerlo? ¿Existe capacidad para ello o, en todo caso, para iniciar un programa de inversiones que ponga ese objetivo en una posición de preeminencia en los planes del gobierno?” (Ibídem). Lamentablemente, como ya se anticipó, esa voluntad y decisión quedaron trucas por el camino y en la actualidad el statu quo no ha variado prácticamente en nada.

Ante la nulidad en el manejo eficiente de las fronteras de parte del Paraguay, la inexistencia de un sistema urbano nacional que integre efectivamente a las ciudades fronterizas con el resto del país y la carencia de políticas de desarrollo genuinamente orientadas al logro de la equidad socio-territorial y a la igualdad de oportunidades para el crecimiento económico, los debilitados centros poblados de la frontera paraguayo argentina sufren lo que en el discurso oficial o comunicacional, mencionado páginas más arriba, se consideraría una “pérdida de soberanía” y una merma de la “identidad nacional”. Pero sus habitantes, las personas que viven el trajín diario de una identidad fronteriza, padecen algo peor como es la humillación y el maltrato proveniente de las autoridades y de los medios de comunicación. Así, “la elusión discursiva del fenómeno inmigratorio fronterizo encuentra su eco en el tratamiento de los migrantes del país vecino. En el caso de los oriundos de Paraguay, son considerados ‘paraguayos’, ‘extranjeros’, ‘indocumentados’ o ‘turistas’ (con el entrecomillado incluido), pero nunca ‘límitrofes’ ni ‘provenientes del Mercosur’. La categoría de ciudadano casi no aparece y la de inmigrante nunca es contemplada dentro de las opciones paradigmáticas del diario” [cursivas en el original] (GOTTERO, L.; 2010 – 172). Y no obstante la magnitud vivencial de la actividad transfronteriza para la población paraguaya, lo cierto es que la vecindad de estos centros poblados compromete e incluye también a pobladores del lado argentino, no solamente por su participación en las transacciones comerciales de un lado y otro del territorio, sino porque son partícipes de los beneficios del comercio y de las ventajas que ofrecen las coyunturales diferencias de precios para sus hogares. En efecto, “resulta imposible ocultar la existencia de participantes argentinos en la realización de los contrabandos” aun cuando las autoridades o los

medios de información del país vecino se muestran indulgentes hacia éstos y “no dudan en aclarar que los pobladores argentinos sólo participan de estos hechos en virtud de la ‘pobreza acuciante’, por lo que aceptan intervenir en el ‘traslado de bultos’, que ya no se identifica como un delito. En consecuencia, la difusión del contrabando estaría relacionada con la pobreza ‘amoral’ de los vecinos, así como con la pobreza ‘sin opción’ de los nacionales: de este modo, los argentinos son víctimas, mientras que los limítrofes son instigadores y, por eso mismo, también culpables” (GOTTERO, L; 2009 – 270). Se percibe así como las actitudes y prédicas peyorativas de autoridades y medios de comunicación de ambos países, tienden a considerar todo tipo de relación comercial en la frontera como actividad ilícita y hasta indigna, de modo que los conceptos de “ilegal” y “contrabando” son no solo sinónimos aplicados de manera general a todo tipo de movilidad y comercio en la frontera, sino además apelativos infamantes que, por extensión y de manera implícita o explícita, parecen caracterizar todo lo que es fronterizo incluyendo la migración.

Pero más allá de las políticas vigentes o ausentes y de las connotaciones que asume la información propalada por medios empresariales de comunicación, o a pesar de todo ello, la población de ambas márgenes de los ríos que la dividen y la unen ha aprendido a vivir la frontera con sus beneficios y sus riesgos, con las actitudes solidarias y de rechazo, amparándose en una comunidad cultural que ha cristalizado histórica y socialmente en un enorme territorio casi mesopotámico, cuyo “mare nostrum” son los grandes ríos compartidos. Tal vez llegará un momento en que la fuerza de esta convivencia histórica, con sus luces y sus sombras, decida finalmente a gobernantes a adoptar políticas públicas integradoras.



Figura 45. Asunción, Nanawa y Clorinda¹⁷⁸.
Fuente: Fuente: Google maps



Figura 46. Alberdi y Formosa. Fuente: Google maps

9.9. Bibliografía

ABENTE, D.; BORDA, D. (2011) (Editores): El reto del futuro. Asumiendo el legado del Bicentenario. Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay, Asunción.

A D'I (AMBASCIATA D'ITALIA), (2002): Gli Italiani nel Paraguay.

¹⁷⁸ La movilidad entre Asunción y Clorinda y entre esta y Nanawa se realiza viajando 25 kilómetros al norte de Asunción, donde se encuentra emplazado el Puente Remanso sobre el río Paraguay, siguiendo luego al oeste hasta José Falcón (42 km de Asunción) donde se cruza el Pilcomayo por el puente Internacional San Ignacio de Loyola y de allí 5 km al sur hasta Clorinda. A Nanawa se accede cruzando el río Paraguay por lancha y de Nanawa a Clorinda a través de una corta pasarela sobre el río Pilcomayo. Una segunda alternativa es el cruce del río Paraguay por balsa desde Itá Enramada, un barrio al sur de Asunción, hasta Puerto Pilcomayo desde donde se llega por vía terrestre a Clorinda, distante a 14 km.

Grafitec S.A. Ambasciata D'Italia, Asunción.

ALAP (Editor) (2008): Migrantes latinoamericanos: El estado de las investigaciones en la región. Red Movilidad Internacional de la Población. Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), CEA/CONICET/UNC, UNFPA, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.

AMBROSETTI, J. B. (1963): Los Argentinos y su Folklore. Viaje de un maturrango y otros relatos folklóricos. Ediciones Centurión, Buenos Aires. – BEALS, R.; HOIJER, H. (1977): Introducción a la Antropología. Cultura e Historia, Aguilar, Madrid.

BOLOGNA, E. (2009) (Organizador): Temáticas migratorias actuales en América Latina: remesas, políticas y emigración. Editor: Asociación Latinoamericana de Población, Río de Janeiro.

BRUNO, S. (2011): "Movilidad territorial y laboral de los migrantes paraguayos en el Gran Posadas". En: Pasado y presente de la realidad social paraguaya (Colección), Volumen VII, Libro 3, Educación, Población, Urbanización, Migración 1995-2011. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CEPES), Revista Paraguaya de Sociología, Asunción.

CASTIGLIONE, C. (2010): "Políticas migratorias recientes en el MERCOSUR a través de la prensa escrita, o <en el nombre del bosque está el bosque>". En: NOVICK, S. (2010) citada.

FANTIN, M. A. (2008): Población, sociedad y salud en la frontera argentino-paraguaya". IIGHI CONICET, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), Asunción.

GOTTERO L., (2009): "Inmigrantes paraguayos en el discurso periodístico formoseño: políticas de descentralización, tensiones cotidianas y abastecimiento doméstico". En: BOLOGNA, E. (2009) citado.

GOTTERO L., (2010): "Discurso periodístico, migraciones limítrofes e integración regional. Análisis cultural-comunicacional de la construcción simbólica del inmigrante del MERCOSUR en la prensa argentina nacional y provincial". En: NOVICK, S. (2010), citada.

GUTIERREZ, R. (1972?) (Coordinador y Redactor): Evolución Urbanística y Arquitectónica del Paraguay 1537-1911. Departamento de Historia de la Arquitectura, Universidad Nacional del Nordeste. Departamento de impresiones. Resistencia, Chaco, Argentina.

HALPERN, G. (2011) (Compilador): Migrantes. Perspectivas (críticas) en torno a los procesos migratorios del Paraguay. ITAIPU Binacional, Viceministerio de la Juventud, Ape Paraguay, Asunción.

NOVICK, S. (2010) (Directora): Migraciones y MERCOSUR: Una relación inconclusa. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Catálogos, Buenos Aires.

MÁRMORA, L. (2003): "Políticas migratorias consensuadas en América Latina". En: Estudios Migratorios Latinoamericanos, Buenos Aires, Año 17, N° 50, abril. Citado en ALAP (2008).

MI/CIP (2010) (República del Paraguay. Ministerio del Interior. Comité Interinstitucional de Población): Paraguay: dinámica poblacional y territorial en centros poblados fronterizos. Carmeno Peralta (Alto Paraguay), Ypehú (Canindeyú), Alberdi (Ñeembucú), Nanawa (Presidente Hayes), Mayor Otaño (Itapúa). Investigaciones sociodemográficas en ciudades de frontera, Ministerio del Interior, Comité Interinstitucional de Población, Asunción.

ODDONE, H. (2013): "Políticas públicas sobre migraciones. Participación de la sociedad civil en el Paraguay". En: Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina: Los casos de Chile, Bolivia, Paraguay y Perú. CHIARELO, L. (Coordinador, Editor). Scalabrini International Migration Network (SIMN), New York.

ODDONE, H.; FILIPPINI, E. (2016): "Las migraciones en el Paraguay: estado y prospectiva (inédito)". Capítulo preparado para su próxima publicación por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIG) en "Análisis de las migraciones y el desarrollo en Iberoamérica y propuestas de líneas de actuación" a pedido del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas del Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo.

OIM (2008) (Organización Internacional para las Migraciones): Perfil Migratorio de Argentina. OIM, Buenos Aires.

OIM (2012) (Organización Internacional para las Migraciones): Panorama Migratorio de América del Sur 2012. OIM, Buenos Aires.

OIMa (2013) (Organización Internacional para las Migraciones): Migrantes Paraguayos en Argentina. Población, instituciones y discursos. Cuadernos Migratorios N° 4, Buenos Aires.

OIMb (2013) (Organización Internacional para las Migraciones):

Dinámica socio-laboral de los trabajadores migrantes en ciudades de frontera del Paraguay. OIM, Asunción.

PALAU, T. (2011): "El marco expulsivo de la migración paraguaya. Migración interna y migración externa"; en: Migrantes. Perspectivas (críticas) en torno a los procesos migratorios del Paraguay. Gerardo Halpern, Compilador. ITAIPU Binacional, Viceministerio de la Juventud, Ape Paraguay, Asunción.

PNUD (2009) (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: Ampliando horizontes: emigración internacional paraguaya. PNUD, UNICEF, OIM, UNFPA, DESARROLLO HUMANO, Asunción.

ZARATE, T. (2011): "Parcelación y distribución de las tierras fiscales en el Paraguay (1870-1904)". En: Pasado y presente de la realidad social paraguaya (Colección), Volumen I, Historia Social. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.

10. LAS MIGRACIONES EN LASFRONTERAS IBEROAMERICANAS

Joaquín Eguren

10.1. Descripción de la frontera territorial

Destacan en general en los estudios de las fronteras aquí citadas que ellas son frutos de procesos de delimitación en torno a la figura del Estado nación. Estos procesos han llevado su tiempo tanto que algunas de ellas tienen menos de un siglo de haber sido formuladas. Lo cual avala la afirmación de Lord Curzon (1907), hace más de un siglo, del gran desafío que suponía para los estados definir y acordar las fronteras.

Otro aspecto importante es que si bien en su inicio las fronteras eran delimitadas de manera nacional, es decir, por los propios estados y de acuerdo a la idea de estado-nación en las fronteras iberoamericanas encontramos 3 situaciones diferentes:

1. La externalización de las fronteras: es el caso de Estados Unidos sobre México y Centroamérica y de

España sobre Marruecos y países subsaharianos dentro de la política de la Unión Europea.

2. La administración y manejo de las fronteras dentro de una dinámica de integración regional como es el caso de la Triple frontera andina (chileno-peruana y boliviana) al pertenecer al MERCOSUR.

3. La dinámica nacionalista o nacional metodológica propia de Colombia con sus países vecinos, Ecuador y Venezuela, que no es mucho menor en los países anteriormente citados incluyendo a México

con Centroamérica.

Sin embargo, hay que incidir que estas 3 dinámicas viven una tensión constante con la metodología nacionalista o nacionalismo imperante en cada sociedad. Y que los vaivenes sobre la definición y administración de las fronteras son frutos muchas veces de esta dinámica. Por ejemplo, en algún estado está presente la pretensión nacionalista que se refleja en la idea de que esta nación es para los nacionales lo cual ha llevado a legislar en contra de las personas de origen extranjero. E incluso detrás de la idea de externalización sobrevive una perspectiva nacionalista exclusora.

Otro aspecto relevante es que si bien la delimitación de las fronteras en el siglo XIX y XX estaba determinada por motivos políticos nacionales en las últimas décadas son las migraciones las que intervienen como un elemento relativamente nuevo y crítico.

Por otra parte, a veces las naciones utilizan sus poblaciones promoviendo su desplazamiento a través de las fronteras para ir extendiendo su territorio, especialmente las poblaciones fronterizas, o como el curioso caso, referido en el capítulo de la triple frontera andina (Chile-Perú-Bolivia), de extensión de la frontera chilena moviendo los hitos que separan las fronteras posteriormente al terremoto de 2001 de Tacna para ganar territorio a Perú.

También está la estrategia de algunos gobernantes que manejan el argumento de que los migrantes constituyen un peligro para su estabilidad. Es el caso de Maduro en Venezuela y su reciente política de expulsión de los colombianos. Quiere decir que a menudo los gobernantes utilizan a los inmigrantes como arma arrojadiza en el plano de política exterior.

10.2. El cierre de fronteras por los países ricos conlleva también la transformación de países de tránsito en países de recepción

Las dificultades de entrada a España en los últimos años han convertido a un país de tránsito como es Marruecos en un país de destino para algunas comunidades migrantes, por lo menos durante varios años. Previamente a la entrada de España a la Unión Europea éste era un país de tránsito de marroquíes y argelinos especialmente que iban con destino a Francia y a otros países miembros de la Comunidad

Económica Europea en aquél entonces. Posteriormente muchos vieron frustradas sus expectativas por lo que se asentaban aquí.

Junto a Marruecos México también está viendo cómo se va rediseñándose como país. Quizás no tanto porque ambos países atraigan económicamente sino porque las políticas de control de las fronteras vuelven inaccesible la entrada a países como España y Estados Unidos.

De momento otro país que tiene el status de país de tránsito en Iberoamérica como puede ser Perú, con migrantes colombianos y haitianos que quieren entrar a Chile y a Brasil pueda en el futuro convertirse en receptor de migración.

10.3 . Procesos de integración económica a través de las fronteras

Los migrantes participan también de los procesos de integración económica de zonas económicas entre países. Es el caso de la Triple frontera andina donde la economía se mantiene en parte gracias a los migrantes que cruzan diaria o periódicamente las fronteras.

Pero es importante señalar que en las fronteras se lleva a cabo una economía informal que afecta en general a toda la estructura económica de la zona. Basta ver lo que sucede en la triple frontera andina aunque difícil como siempre de cuantificar teniendo además unas características un tanto especiales. Allí parece ser que la oferta y la demanda en el mercado laboral tienden a veces a coincidir en el recurso a este tipo de economía. Los sectores donde suele concentrarse es en la de agricultura y el comercio. El mercado laboral tiene alta segmentación propias del modelo neoliberal imperante en Chile, tiene un carácter flexible y temporal de ciertas labores y porque la ley que rige para las migraciones impide que las empresas puedan tener un porcentaje de trabajadores migrantes superior al 15%. Por su parte, algunos inmigrantes, especialmente transfronterizos, prefieren trabajar informalmente para que no se les descuenten cotizaciones.

Por su parte en la frontera colombo-ecuatorial existen altos niveles de informalidad económica, correspondiente a la alta contratación de personal de manera verbal. Con una característica original y es que la seguridad social se presta en su gran mayoría en los países de residencia y no en el lugar del trabajo, concentrándose mayoritariamente en los sistemas subsidiados, llegando a casi el 50% del total de trabajadores (Ministerio de Trabajo, 2014), lo que representa evasiones y

elusiones de los sistemas de seguridad social en ambos países.

10.4. Migraciones fronterizas y redes sociales transnacionales

Este es un aspecto poco estudiado pero que aquí aparece a modo de la punta del iceberg. Precisamente el capítulo acerca de la frontera colombo-venezolana señala que según algunos estudios se constata que el 93% del total de personas que cruzan la frontera, manifiestan tener familiares en el país donde trabajan. Lo cual tiene sin duda relaciones entre la práctica de migración fronteriza y las denominadas redes de migración familiar, ampliando los lazos sociales y culturales que se constituyen en esta zona. Esta podría ser una hipótesis a trabajar en futuros trabajos sobre las fronteras. Es decir, la importancia de estas redes y cómo funcionan. Porque aunque no esté especialmente resaltado se indica que en la frontera centroamericana existe una población marcadamente “maya” con pautas culturales y sociales comunes o lo mismo en la triple frontera andina por la tradicional presencia de la población aymara.

10.5. La regulación legal actual sobre los flujos migratorios en las fronteras

Debemos subrayar que cuando estamos hablando de la migración en las fronteras estamos centrándonos fundamentalmente en aquellas personas que migran de manera irregular, es decir que ingresan a un país sin autorización de éste para residir o pasar una estancia en él.

Aquí hay que señalar que la legislación migratoria en los países de las fronteras que hablamos están reformulando las políticas migratorias actuales mediante nueva legislación. Así Chile elabora su ley actual, Perú acaba de aprobar una durante ese año de 2015. Colombia elaboró recientemente (ver lo que dice Andrés) Estados Unidos lleva bastante tiempo discutiendo admitir a más de 11 millones de personas en situación irregular. En República Dominicana aprobó la suya en el año 2004 y recientemente ha comenzado a aplicar cambios importantes con un proceso de regularización y otro de naturalización, especialmente de haitianos. Ecuador también ha reformado su legislación recientemente. Guatemala acaba de aprobar una propuesta

de Ley de Migración por parte de la Comisión de Migración del Congreso de la República de Guatemala, el 18 de diciembre de 2014 y México aprobó en el año 2011 una nueva ley.

Cabe preguntarse en qué tipos de fronteras se está legislando en los países iberoamericanos. La abrumadora mayoría lo está haciendo en las fronteras terrestres y marítimas porque parece ser el desafío mayor actualmente frente al control bastante exitoso de los migrantes en los aeropuertos.

En general parece existir legislación especial dedicada a la migración en los distintos países que aquí atendemos. Hay un aspecto que destaca, salvo algunas diferencias, y es el del control de las fronteras. En general parece haber un consenso común en afirmar que, en general, se desarrollan políticas restrictivas a la entrada de inmigrantes, especialmente aquellos que ingresan o pretenden ingresar de manera irregular en los territorios. Y que estas políticas están condicionadas por el propósito de fortalecer la seguridad nacional.

En este sentido, es importante anotar que las políticas de acuerdos y tratados desarrollados por los países en materia de política migratoria, no han dado respuesta efectiva a las necesidades de la población en lo que a zona de frontera se refiere. Las poblaciones siguen en condiciones de vulnerabilidad, y cada vez más los tratados y acuerdos parecen quedar en el terreno de lo político.

Un aspecto que se concentra en dos fronteras, la hispano-marroquí y el colombo-venezolano, es el que se refiere a los refugiados y solicitantes de asilo. En esta última los solicitantes de refugio procedían de distintos sitios de Colombia y estaba centradas las peticiones en el año 2006. En la medida que el proceso de paz en Colombia se haga más efectivo es predecible que las solicitudes de refugio disminuyan, si es que no han desaparecido ya.

Sin embargo, el caso más dramático es el de los solicitantes de refugio y asilo sirios en la frontera sur de España donde han sufrido grandes restricciones en el acceso a territorio español y los que han logrado pasar la frontera se encuentran hacinados en los centros de internamiento de extranjeros. En las últimas décadas España ha sido, por otra parte, refractaria a conceder ambos derechos. Se supone que con la nueva política que está llevando a cabo la Unión Europea en la recepción de los sirios que huyen de la guerra se abrirá un poco más las puertas a dichas concesiones.

10.6. Descripción de las características socio- demográficas de dichos flujos migratorios

Si bien el propósito del trabajo era aportar información sobre las características socio-demográficas de los flujos migratorios en las fronteras en Iberoamérica hemos llegado a la conclusión que los datos aportados no permiten hacer una lectura general. En parte se debe a que no todas las fronteras cuentan con datos de este tenor como se observa en la descripción que se hace aquí y, por otra parte, porque no parece existir unas mediciones standard que pudieran aplicarse en todas las fronteras con un cierto grado de fiabilidad.

A pesar de ello, podemos reseñar ciertas tendencias generales tales como que los migrantes que se mueven en torno a las fronteras en Iberoamérica son gente joven, que estarían entre los 20 y 45 años y mayoritariamente hombres. Sobre el nivel de estudios es difícil especificar ya que cada frontera tiene unos perfiles mayoritarios diferentes, aun así podría señalarse que la tendencia sería de estudios medios-bajos. En este sentido los flujos migratorios en sí mismos no revelan una homogeneidad educativa ni tampoco sobre la situación civil.

Por otra parte, existe una tendencia creciente de la participación de la mujer en estos flujos migratorios en torno a las fronteras así también como la presencia de menores con edades comprendidas entre los

14 y 18 años. La situación de estos últimos supone un desafío para las administraciones que gestionan las migraciones debido a la vulnerabilidad de estos menores. Muchas veces ellos no vienen acompañados ni por sus padres ni tutores.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es la red familiar y el papel que juega ésta incluso, en algunos casos, a ambos lados de la frontera. Evidentemente contar con una red familiar como es el llamativo caso de los colombianos emigrados a Venezuela donde el 93% del total de las personas que cruzan la frontera tienen familiares en aquél país.

10.7. Descripción de los aspectos y situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren los inmigrantes

A continuación se describen situaciones de vulnerabilidad que

sufren los inmigrantes muchas veces en el cruce de las fronteras destacando los distintos tipos de vulneración de sus derechos.

10.7.1. Situación de vulnerabilidad de mujeres y niños

Conviene destacar las situaciones de vulnerabilidad que están sufriendo especialmente mujeres y niños que se encuentran desprotegidos en general en las fronteras en Iberoamérica. Las mujeres y los niños viven entre dos peligros que les acechan: uno es el tratamiento a veces inhumano e irrespetuoso de las fuerzas de seguridad de las fronteras y el otro es la actuación de las redes ilegales de narcotraficantes y trata que las utilizan para su propio beneficio económico o de abuso sexual.

En la frontera México-Centroamérica el informe de Comisión Interamericana de Derechos Humanos

–CIDH- de 2013 revela que un dato importante es que el 96,02% de personas afectadas por delitos contra su integridad, es mayor de 15 años. Quiere decir, que sin contar con el 4% restante que son menores de

15 años que seguramente sufren situaciones de violencia, dentro de ese 96% debe de haber un número importante de adolescentes entre 15 y 18 años. Así también se constata la fuerte violencia contra las mujeres, en especial en cuanto a “las violaciones, las cuales se preparan desde su salida de los países de origen (inyectándose anti conceptivos) hasta cuando son víctimas del acoso y la violación por agentes estatales y por perpetradores de secuestro; así como son víctimas de diversos delitos conexos de trata con fines de explotación sexual.

Un fenómeno que va adquiriendo cada vez más importancia numérica a nivel mundial y también en Iberoamérica es la migración de menores, la mayoría no acompañados. El hecho reciente pero de gran calado, por las grandes repercusiones mediáticas que produjo en el año 2014, fue el movimiento de menores emigrados hacia Estados Unidos procedentes fundamentalmente de Centroamérica. En esa misma línea pero con otras características y no menos grave es el desplazamiento de los menores subsaharianos que arriban a la frontera marroquí-hispana.

En relación al caso de los menores centroamericanos la población más afectada ha sido la niñez y adolescencia migrante, ya que se informa que fueron casi 22.000 niños, niñas y adolescentes migrantes detenidos en México de enero a noviembre del 2014. Siendo una

mayoría los menores procedentes de Honduras, seguidos guatemaltecos y salvadoreños.

Sin embargo, es en la triple frontera andina donde la situación de la mujer y de los niños es más compleja y heterogénea precisamente por las características de una frontera donde los migrantes no están en tránsito permanente sino que tienden a asentarse allí. Por esa razón, existen situaciones de trata humana, de violencia intrafamiliar que a menudo se traslada desde sus países de origen con ellos y que ellas sufren en la frontera chilena y también situaciones de menores que trabajan y no pueden asistir a las escuelas. Según un informe de Estados Unidos “Chile es un país de origen, tránsito y destino para hombres, mujeres y menores que son objeto de la trata de personas con fines de explotación sexual y trabajo forzado”.

10.7.2. Las deportaciones

Este también es un problema recurrente y que está presente en las distintas fronteras. Muchas de las veces los casos de deportaciones están en una línea muy fina entre la legalidad y la ilegalidad en las acciones que llevan los estados en la devolución de los migrantes. Una de las situaciones más criticadas recientemente y que surge en la frontera hispano-marroquí es la denominada “devoluciones en caliente” muy protestadas por la sociedad civil española, especialmente por la Iglesia Católica y ONG.

En general se constata que los migrantes son deportados en condiciones muchas veces deplorables y en las mínimas condiciones humanas. Así, en la frontera sur de México (con Centroamérica) se corrobora que existe un incremento en las deportaciones y “además se sostiene que incluso se está deportando a adolescentes madres vía terrestre en horario nocturno, infligiendo así las medidas que establecen que dichos traslados deben ser por vía aérea. Además, están deportando a niños y adolescentes por vía terrestre a toda hora”.

10.8. Arbitrariedades cometidas por las fuerzas de seguridad en las fronteras

Existe una panoplia de medidas arbitrarias cometidas por las fuerzas de seguridad que van desde el impedimento del ingreso de inmigrantes hasta las detenciones, expulsiones, deportaciones y malos

tratos físicos hacia las personas migrantes. En las acciones de rechazo al ingreso de inmigrantes a un país suele estar, a menudo subyacente, según criterios o estereotipos, la discriminación racial. Es el caso de los afro descendientes colombianos que pretenden cruzar de Perú a Chile.

A su vez las detenciones arbitrarias de migrantes por parte de las fuerzas de seguridad en las fronteras suele ser una práctica bastante habitual. Así lo comprueban en general los distintos capítulos de este libro. Sin duda sobresalen las medidas recientes aplicadas por España de las llamadas “devoluciones en caliente” que se ha pretendido cubrir con un cierto manto de legalidad con la aprobación del Parlamento español. Dichas medidas han sido recurridas al Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo.

Pero también es una práctica recurrente en México con los inmigrantes que provienen de Centroamérica. Paradójicamente también los mejicanos o sus hijos retornados a través de las deportaciones llevada a cabo por los Estados Unidos sufren triplemente medidas arbitrarias. Primero, por ser considerados “migrantes” dada su situación irregular en su propio país. Ellos son víctimas de las policías locales y de los funcionarios públicos, quienes los extorsionan y realizan constantes redadas para “limpiar de migrantes” las zonas fronterizas. Segundo, porque son víctimas del crimen organizado ya sea porque caen en la trata, el tráfico o el reclutamiento por parte de éste. Y, tercero, porque sufren la estigmatización social debido a la represión ejercida por las fuerzas policiales locales las cuales son aprobadas por las propias comunidades locales fronterizas. Aducen que ellos crean situaciones de inseguridad en sus comunidades locales.

Es evidente que cada frontera tiene sus características propias según este apartado por lo depende de la situación política del país. En el caso de Colombia y, en particular con la frontera venezolana, se constata el proceso de la creciente militarización en la vida social de dicha frontera. Las causas se deben al proceso de desmovilización y reintegración de los diferentes actores armados, que se está llevando a cabo por el gobierno colombiano. Lo cual ha generado en algunos casos el escalamiento de la violencia armada en las zonas de frontera. Esto está generando situaciones de inseguridad para los inmigrantes.

Ahora bien hay que señalar que existe una constante en la práctica de las detenciones arbitrarias y es la que suele estar unida a la deportación.

10.9. Muertes de migrantes en manos de traficantes y fuerzas de seguridad

Probablemente los territorios más peligrosos y con menos garantías del respeto de los derechos humanos, especialmente sobre la propia vida y seguridad, para los migrantes sean las frontera norte de México con Estados Unidos de América y la frontera sur de México con Centroamérica. Esto se debe particularmente a la acción delictiva de organizaciones transnacionales del crimen organizado tanto en ambas fronteras como en el territorio mejicano. Estas organizaciones constituyen uno de los principales responsables de la violencia y criminalidad que afecta a la población migrante, cosa que anteriormente era atribuible a la delincuencia común y agentes estatales. Estas prácticas delictivas constantes en sus distintas formas tales como robos, extorsiones, secuestros, agresiones físicas y psicológicas, abusos sexuales, asesinatos y desapariciones no parece estar presente, al menos en el grado que allí ha alcanzado, en otras fronteras.

A diferencia de México y Centroamérica, la frontera sur de España con Marruecos presenta otro tipo de falta de respeto de los derechos humanos. En efecto, aquí lo que emerge es la violencia por parte de las fuerzas armadas marroquíes que ejercen sobre los migrantes, en la faceta incluso de represión, para impedir la llegada a la misma "línea divisoria" entre Marruecos y España. Por su parte, las fuerzas armadas españolas, en general, intentan respetar el marco legal de los derechos humanos aunque haya que resaltar una acción desmesurada en la represión de un grupo de migrantes que intentaron atravesar la valla en febrero de 2015, hecho en el cual murieron 15 personas.

Solamente queda por reseñar un tipo de situaciones que está consignado en una de las fronteras aquí estudiada y es, la triple frontera andina (Perú, Chile y Bolivia). Se refiere a los riesgos que se producen en el cruce en esta triple frontera cuando los inmigrantes atraviesan pasos no habilitados donde pueden estar localizadas minas antipersonales. Ha sucedido algún caso de personas que han sufrido amputaciones por esta razón.

10.10. ¿Reinventan los migrantes las fronteras?

Observando cómo los migrantes traspasan las fronteras incluso diariamente en ambos sentidos nos hace pensar que ellos son capaces

de reinventar las fronteras. En efecto, basta observar ese trasvase diario de personas que viven a ambos lados de la frontera colombiano-ecuatoriana, colombiana-venezolana, las dos fronteras de México, la hispano-marroquí o la triple frontera chilena-peruana-boliviana.

Uno de los aspectos más complejos en lo que se refiere al sistema migratorio es la gestión de la política de las fronteras. Porque aquí se unen dos movimientos distintos: uno, es el movimiento constante de ciudadanos de dos países, quienes se mueven de un lado a otro y viceversa a través de una frontera política y geográfica concreta. Una razón importante de ese movimiento se debe al intercambio comercial que incluso de manera sostenida puede realizarse durante décadas. A veces las diferencias étnicas y culturales entre los ciudadanos de ambos países no son evidentes y en realidad conforman poblaciones que han convivido muchos años previamente a la delimitación política de la frontera y a menudo tienen raíces genealógicas y étnicas comunes. Es el caso de las poblaciones aymaras que viven en la triple frontera chilena, peruana y boliviana. O también la mesoamericana en la frontera sur de México con Centroamérica. Sucede también esto en la frontera sur española con Marruecos, especialmente en las ciudades de Ceuta y Melilla donde cada día hay un intercambio de comercio entre ambos lados de la frontera. Como por ejemplo, citar que cada día pasan de Nador a Melilla cientos de personas llamadas porteadores que son quienes compran en Melilla y luego vuelven cargados a Nador para hacer la distribución por la zona rifeña oriental y central llegando hasta Alhucemas. Incluso han compartido pautas culturales y leyes consuetudinarias en la modalidad de organizarse socialmente.

En este sentido también hay que pensar que en muchos de estos casos los procesos de establecimiento de fronteras se llevan a cabo tras décadas de convivencia entre zonas posteriormente definidas como limítrofes pero que los ciudadanos de aquellos lares no perciben esos límites territoriales hasta bastante tarde. Esto es debido a que ellos han vivido sin esas limitaciones cotidianas hasta que empezaron a crearse una serie de medidas administrativas estatales que le cercenaban el paso de un lado a otro.

El segundo aspecto es el movimiento migratorio propiamente dicho cuando emigran ciudadanos con el propósito de asentarse en otro país de manera más estable y constante durante el tiempo. Tenemos muchos ejemplos en Iberoamérica: latinoamericanos que vuelan a España para instalarse, africanos que cruzan la frontera sur de España para asentarse

en Europa, los mejicanos y centroamericanos para ingresar en Estados Unidos, ecuatorianos que viajan a Colombia y colombianos que emigran a Ecuador y Venezuela, haitianos que se mueven a República Dominicana y dominicanos a Estados Unidos,...

A menudo en las fronteras ocurren ambos tipos de movilidad humana. Por ejemplo, en la triple frontera chileno-peruana-boliviana existe un importante movimiento del primer tipo que ha sido constante durante muchas décadas. Pero también se produce el segundo tipo de movilidad que consiste en el paso de peruanos que emigran a Chile para asentarse en otras zonas de dicho país o colombianos que hacen lo mismo pero con desplazamientos más grandes por la distancia entre ambos países. De la misma manera chilenos que cruzan la frontera hacia Perú como turistas dado que normalmente no se establecen en aquel país.

Ambos fenómenos exigen a los países limítrofes llegar a acuerdos para gestionar dichos tipos de movilidad. Por ejemplo, en el caso de la triple frontera de Bolivia, Perú y Chile el sistema migratoria regional debe tener en cuenta a los históricos proyectos de integración Latinoamericana y Suramericana, que hacen mención tanto a la primera independencia como a las nuevas exigencias, cristalizadas en la Comunidad de Estados Latino Americanos y Caribeños – CELAC, Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR, la Comunidad Andina de Naciones - CAN, y el Mercado Común del Sur -MERCOSUR para la subregión suramericana. De la misma manera en la frontera hispano-marroquí que tiene una gran tradición histórica de comercio entre ambas poblaciones creándose vínculos familiares y económicos.

Pensamos que queda toda una labor aún de investigar y reflexionar acerca de cómo los migrantes, en la medida de sus posibilidades, intentan superar esas fronteras, acercar sociedades e intercambiar conocimiento, relaciones humanas y comerciales.

Es verdad que existe el miedo al terrorismo, a las pandemias, a la competencia laboral desleal e incluso amenazas a la nacionalidad, las cuales muchas veces determinan normas, enfoques, actitudes y prácticas de seguridad nacional que afectan especialmente a los migrantes y sus derechos. A pesar de ello, los inmigrantes, por ejemplo de la triple frontera andina, tres países que cuentan con numerosos acuerdos y convenios para una mejor y más integrada gestión de la movilidad fronteriza, reciben un impacto real en la vida de sus personas gracias a la movilidad humana de la zona.

11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el presente apartado no retomaremos específicamente el conjunto de recomendaciones consignadas por los distintos autores. Lo que pretendemos es llamar la atención sobre algunos aspectos generales comunes en que suelen coincidir dichas recomendaciones.

En la base de las recomendaciones que se proponen está presente que éstas no son medidas que deban promulgarse por los estados nacionales sino que o son binacionales, de negociación bilateral, o que responden a políticas regionales o que deben tomarse a nivel internacional. Por otra parte, intentan ser respuestas a situaciones específicas que están moduladas por el perfil que tiene cada frontera. En este sentido podríamos hablar de distintos tipos de frontera sin ánimo de crear aquí una clasificación general.

En primer lugar detectamos la existencia de un tipo de frontera transcontinental debido a que dos continentes están afectados y la migración es capaz de recorrer ambos continentes. Éste es el caso de la frontera hispano-marroquí debido a que afecta al continente africano y al europeo y por eso mismo las poblaciones que se movilizan recorren gran parte de África e incluso vienen desde Asia y Medio Oriente llegando a Europa. Además de la frontera física territorial existe entre ambos estados un mar que le proporciona otras especificidades a la hora de la gestión migratoria.

Existe otro tipo de frontera que denominaríamos bi-regional porque afecta a dos regiones territorialmente bastante comunicadas como pueden ser la región centroamericana y la región norteamericana con un país que hace de colchón como es México.

Y, por último, la que podríamos definir como la frontera intrarregional como son la triple frontera andina de Perú, Chile y Bolivia y las fronteras de Colombia con Venezuela y Ecuador.

Esta tipología basada en el aspecto geográfico-territorial más que político nos lleva a pensar que ineludiblemente el tema geográfico-territorial conforma e influye también en el diseño de la gestión política

migratoria. Y también creemos que de alguna manera ejerce su influencia a la hora de proponer medidas y recomendaciones para una gestión más justa y respetuosa en cuanto a los derechos humanos de los migrantes.

Ahora bien, por otro lado, tenemos que tener en cuenta el peso que ejercen los factores geopolíticos y geoestratégicos en la configuración de las políticas migratorias y en particular en lo que se refiere a las fronteras. Porque el peso geopolítico de Estados Unidos y de la Unión Europea se traduce luego en la elaboración de políticas migratorias que condiciona mucho la de los países, especialmente aquellos en desarrollo. No en vano los autores de los países que están bajo la égida de ambas potencias hacen mención a las políticas que éstos diseñan y la presión que ejercen sobre los países menos fuertes.

Quizás, a la hora de diseñar y aplicar las políticas migratorias las otras dos fronteras, la triple frontera andina y la de Colombia-Venezuela-Ecuador, no sufren el mismo nivel de presión que las dos primeras pero su situación geopolítica está más condicionada por otras instituciones regionales, como es el caso de las políticas de MERCOSUR que influye en las triple frontera andina.

De esta manera consideramos que las políticas migratorias en lo que afecta a las fronteras en Iberoamérica están afectadas por el cruce de ambos aspectos: el geográfico-territorial y el geopolítico-geoestratégico. Las recomendaciones que se hacen a lo largo del texto podrían dividirse en 4 líneas principales.

11.1. Recomendaciones para mejorar la seguridad y la defensa de los derechos humanos de los migrantes en las fronteras

En general los autores coinciden en que se debe superar la concepción que reina en las políticas de la gestión de fronteras centradas en la seguridad de los estados. Esta consideración influye en las distintas propuestas dado que proponen ir más allá y poner en el centro al migrante como persona humana y no tanto al supuesto peligro que imaginan los gestores de ciertas políticas estatales. Antes que a la seguridad del estado apuestan por defender al migrante porque es la parte débil.

Sin lugar a dudas en todas las consideraciones de mejora está presente la Declaración Universal de los Derechos Humanos a la que

pretenden “aterrizar” en la reflexión sobre las migraciones en las fronteras.

Respecto a medidas referidas a los refugiados y asilo se concentran fundamentalmente en la frontera hispano-marroquí y en las fronteras de Colombia con Venezuela y Ecuador. Parece ser que en las otras fronteras no es un tema que sea atendido ni considerado por las autoridades competentes posiblemente porque o no llegan o son muy poquitos casos que lleguen de personas que vengan huyendo de otros países por las distintas causas que se engloba en la figura internacionalmente reconocida del refugio y del asilo.

Las recomendaciones aquí se concentran en hacer más seguras las fronteras evitando medidas arbitrarias tales como las “devoluciones calientes”, detenciones sin ninguna garantía jurídica que se suceden en ambas fronteras de México, norte y sur, y parece ser en menor escala en la triple frontera andina. Hay menos referencias a este tema en las fronteras de Colombia, Venezuela y Ecuador. Sin embargo, aquí se hace referencia a las consecuencias aún latentes del conflicto interno colombiano que crea inseguridad en las fronteras y más recientemente a las medidas arbitrarias tomadas por Venezuela con la expulsión de colombianos residentes en este país.

Se proponen también apoyo a las organizaciones sociales y humanitarias que trabajan en las fronteras así como también mejorar las condiciones de los centros actualmente existentes de acogida temporal de inmigrantes y refugiados, especialmente en la frontera hispano-marroquí pero también en otras fronteras tales como la norteamericana (México- Estados Unidos de América) y la frontera mexicano-centroamericana.

11.2. Propuestas de mejoras en la atención a los migrantes que viven en las fronteras

Proporcionar documentación a los migrantes en tránsito que les habilite a cruzar las fronteras y en esa línea crear un tipo de contrato de trabajo en frontera que favorezca la movilidad transfronteriza con niveles de seguridad jurídica y que evite caer a estos trabajadores migrantes en las redes de trata.

Posibilitar una capacitación de migrantes a nivel laboral y social para que puedan incorporarse mejor a la sociedad receptora.

También habría que implementar medidas que posibiliten el

alojamiento de manera temporal en buenas condiciones, atención psicosocial,

Parece ser que en general la perspectiva de actuación con respecto a los migrantes es generalmente individual. Es decir, se aborda su situación solamente como la de un individuo aislado pero habría que hacer hincapié en que la migración suele obedecer muy a menudo a un proyecto familiar que se gesta en los países de origen. En este sentido hay que atender a las necesidades familiares.

11.3. Programas de apoyo para su integración en los distintos ámbitos

Entre ellas están las medidas de regularización de los inmigrantes que en España han dado tan buen resultado y que actualmente República Dominicana, Argentina y otros países también está llevando a cabo. Por otra parte, se insiste en desarrollar políticas de integración de los inmigrantes también en las fronteras.

Apoyar a los migrantes que han retornado al país de origen y a sus hijos nacidos en el país de donde retornan.

Es verdad que esta propuesta solamente procede de la experiencia mejicana de los retornados de Estados Unidos. Pero, sin duda, que podría hacerse extensiva a otros movimientos migratorios como el retorno de los ecuatorianos a Ecuador, colombianos, etc. Muchos de ellos procedentes de España.

11.4. Sugerencias para el manejo de los derechos de los migrantes en tránsito

Se recomienda dar información a los inmigrantes que se encuentran en la frontera tanto de los derechos en tránsito que se les puede proporcionar como también a dónde acudir. Medidas contundentes para perseguir a los grupos de crimen organizado así como también a las redes de tráfico de personas y de trata. Tarea ésta que exige cada vez más la implicación no solamente regional sino de las instituciones internacionales.

Es también muy relevante la propuesta de crear Observatorios de los Derechos Humanos en las fronteras donde se atienda especialmente a la defensa de los derechos de los migrantes y de los refugiados y

solicitantes de asilo. Estos observatorios deberían atender temas y situaciones más específicas de acuerdo al contexto en que se sitúen.

Existe una petición general de que los estados respeten los acuerdos existentes sobre los migrantes en las fronteras y evitar la aplicación arbitraria de las medidas procedentes de dichos acuerdos.

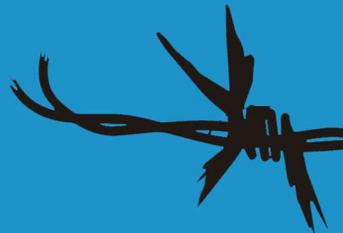
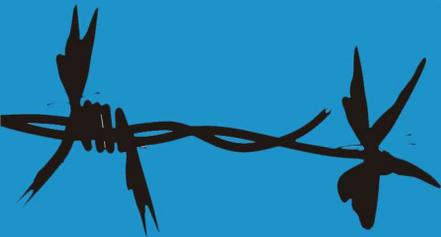
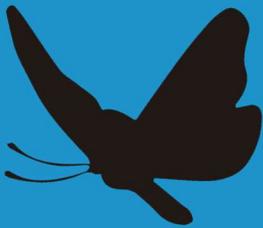
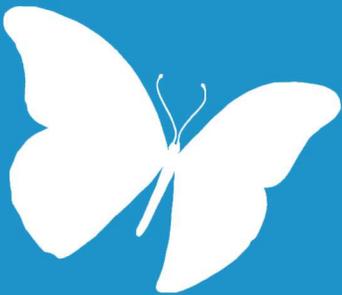
Finalmente, cabe destacar la necesidad de que los países resuelvan diplomáticamente los conflictos y tensiones políticas referidas a la delimitación de las fronteras para que no influya negativamente en las poblaciones que viven en las fronteras ni a los migrantes que intentan transitar ya sea cotidianamente de un lado a otro de la línea fronteriza como aquellos que intentan asentarse no solo temporalmente en la otra sociedad. Además, debe incrementarse el nivel de colaboración de los países para atender a esta población migratoria para que no esté al albur de los acontecimientos y tensiones cotidianas.



INSTITUTO UNIVERSITARIO
DE ESTUDIOS SOBRE MIGRACIONES



El Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID) tiene su sede en el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas Madrid. El OBIMID es una red que agrupa diversas instituciones vinculadas a la investigación, docencia e incidencia en políticas públicas y derechos humanos, sobre la movilidad humana, migraciones y desarrollo con énfasis en el área de Iberoamérica. Actualmente está constituida por las siguientes instituciones: Universidad Antonio Ruiz de Montoya (Perú), Universidad Alberto Hurtado (Chile), Universidad Rafael Landívar (Guatemala), Universidad Iberoamericana de México, Universidad del Valle de Guatemala, Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá (Colombia), Universidade de Lisboa (Portugal), Universidad Pontificia Comillas (España), Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ikuspegi - Observatorio Vasco de Inmigración (España), Universidade de Coimbra (Portugal), Colegio de la Frontera Sur (México), Universidad Autónoma de Nuevo León (México) y Universidad de la Empresa (Uruguay). Asimismo, también por entidades de la sociedad civil: Red Jesuita con Migrantes Latinoamérica y el Caribe (RJM CANA), Servicio Jesuita a Migrantes (España), Fórum Solidaridad (Perú), Servicio Jesuita a Migrantes (Chile) y por el Instituto Nacional de Migraciones de República Dominicana.



Las fronteras son límites trazados por la mente y la pasión humanas entre espacios diversos. Las fronteras son ambivalentes: constituyen a la vez un lugar de encuentro y de separación; bordes de colisión, pero también de fecundación mutua; paisajes compartidos por comunidades humanas y límites de soberanía nacional.

La globalización nos ha permitido comprender que todo está interconectado, que unos mismos fenómenos nos afectan a todos –aunque sea de modos diversos– y que todos somos responsables de la humanidad y del planeta. El proceso globalizador ha favorecido el movimiento de capitales, de bienes y de servicios, mientras ha puesto trabas a los flujos de personas, principalmente a los trabajadores pobres y de escasa formación. Una globalización que se ha desarrollado bajo el signo del poder de los capitales y subordinando a las personas. Este proceso globalizador ha puesto de manifiesto las diferencias entre países y grupos, como nunca antes.

Las fronteras son hoy lugares privilegiados en los que estudiar qué está sucediendo en nuestro mundo, cuáles son las tendencias, las lógicas que prevalecen y los valores que se defienden. Este estudio ha querido centrarse en cuatro ejes: la descripción de la frontera territorial, la regulación legal sobre los flujos migratorios en las fronteras, la exposición de las características socio-demográficas de los flujos migratorios y la descripción de los aspectos y situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren los inmigrantes. El gran aporte de este libro consiste en el protagonismo dado en el estudio a los propios migrantes. La riqueza de este documento reside por tanto en que está realizado a partir de la experiencia de cercanía y convivencia diaria con los flujos de migrantes en las fronteras iberoamericanas. El estudio contiene la requerida calidad académica, pero se apoya en la vida compartida con las personas en tránsito en las fronteras. No es fácil reunir tal variedad de escenarios y replicar las condiciones para el estudio. El resultado es una magnífica panorámica sobre uno de los patios traseros de nuestro mundo, en el que se muestran las lógicas y los valores que nos mueven.

