

Pasar la línea. El Estado en la regulación migratoria desde una perspectiva comparada

ANA MARÍA LÓPEZ SALA

Departamento de Sociología. Universidad de La Laguna

Las migraciones internacionales pueden ser consideradas uno de los fenómenos sociales que han suscitado mayor interés y debate académico en las Ciencias Sociales en las últimas décadas. A la preocupación sobre sus efectos económicos y demográficos se ha añadido su consideración como un proceso profundamente influyente en la conformación de dilemas políticos. Las contradicciones que surgen en la gestión y el gobierno de la inmigración en la actualidad se anclan en la existencia de un modelo de desequilibrio entre la oferta y la demanda migratoria, así como en el desajuste entre el reconocimiento de la libertad emigratoria por parte de los Estados liberales y del derecho internacional, y el sometimiento del derecho a inmigrar a la soberanía de los países receptores.

Los dilemas políticos que plantean las migraciones internacionales tienen alcances muy diversos. Estas contradicciones cobran especial protagonismo en la construcción de las políticas de inmigración, en donde se regula, de forma unilateral, las condiciones de entrada y establecimiento, la atribución de derechos sociales y económicos, así como las posibilidades de incorporación a la comunidad política. Éstas determinan, por añadidura, el marco en el que se produce la integración de los inmigrantes, a través de la ejecución de políticas públicas y medidas administrativas que facilitan el acceso a servicios, la permeabilidad de las instituciones y de las agencias nacionales y la participación social y cívica.

En la filosofía política el debate sobre esta materia se ha centrado en los vínculos entre justicia e inmigración, en los dilemas éticos que suscita el acceso al territorio de refugiados y familiares, en la atribución de derechos a los residentes, las políticas de reconocimiento y la incorporación a la membresía política, así como en las relaciones entre política migratoria y derechos humanos. La sociología, por su parte, ha centrado sus esfuerzos en describir e interpretar, desde una perspectiva comparada, distintos modelos de respuesta estatal ante la inmigración, recuperando recientemente el papel del Estado y de las fronteras en la interpretación del fenómeno. En segundo lugar se ha detenido en el análisis de su impacto en la ciudadanía y en los derechos de corte liberal. Desde este enfoque, la política migratoria es una esfera de intervención pública en continuo cambio, en donde confluyen intereses diversos y contrapuestos entre distintos redes de actores y donde se destilan determinados entendimientos sobre la comunidad nacio-

nal. Ambos enfoques, aluden, sin embargo, a cuestiones comunes: ¿cuáles son las condiciones de elegibilidad de los candidatos a la inmigración y cómo se construyen?; ¿cómo se moldean las decisiones sobre el quiénes y el cuántos?; ¿cuáles son las variables influyentes a la hora de su formulación? y, por último, sólo por mencionar algunas de las más reiteradas, ¿cómo se reflejan en la construcción de las políticas de control y regulaciór. de flujos?; ¿cuáles son las consecuencias de la aplicación de estas políticas en la integración, en el disfrute de derechos de ciudadanía y en la salvaguardia de los derechos humanos?; ¿cómo afecta la presencia de minorías a la identidad nacional y a los Estados del Bienestar? Ambas disciplinas, en definitiva, pretenden responder a dos preguntas seminales: quiénes tienen derecho a entrar y establecerse y cuáles son los derechos y consecuencias que emanan de este establecimiento.

El objetivo de este artículo es llevar a cabo un análisis sucinto de las prácticas y políticas migratorias de control fronterizo en las sociedades occidentales de inmigración a través de la revisión teórica y de la investigación «sobre el terreno» realizada en dos de las fronteras más importantes del mundo: la frontera sur de la Unión Europea y la frontera entre México y Estados Unidos. El análisis comparado de la acción fronteriza y de las prácticas desarrolladas sirve para poner de manifiesto que en materia de control de flujos, no sólo se observa una gran similitud en las acciones emprendidas por los Estados receptores, lo que apoya la ya clásica tesis de la convergencia enunciada por Cornelius, Martin y Hollifield a mediados de los años noventa, sino que a lo largo de las dos últimas décadas, se han elaborado nuevas estrategias para mejorar la eficacia del control, apareciendo formas de intervención que tienen lugar «al margen» de la frontera o, como han indicado algunos autores, «más allá del territorio del Estado» y en donde están implicados numerosos actores sociales y políticos. Varios elementos nos ayudarán a centrar la discusión. En primer lugar, repasaremos las grandes líneas de desarrollo de la regulación migratoria y subrayaremos el creciente papel que ha adquirido el Estado, no sólo a través de su protagonismo en las formulaciones teóricas, sino alterando la lógica de lo que Sassen ha denominado «el individuo como sitio de la observancia regulatoria». En segundo lugar, nos centraremos en los instrumentos y en las vías de la regulación migratoria y en el renovado papel que las fronteras han adquirido en esta tarea, destacando la diversidad de la acción según categorías o tipos de flujos. De este análisis emergen los vínculos entre política migratoria y estrategias de entrada y acceso y sus efectos sobre derechos fundamentales.

1. La acción estatal

La entrada y el establecimiento de no ciudadanos en el interior del territorio de los Estados liberales han estado sometidos a mecanismos fluidos de regulación estatal. La población supuso durante siglos un importante factor económico y

estratégico al suministrar fondos para las arcas reales y soldados para la guerra. A lo largo de los siglos XVII y XVIII, el talante poblacionista de los gobiernos supuso la imposición de medidas restrictivas a la salida y la aplicación de sanciones económicas para los que emigraban. Sin embargo, como se ha defendido de forma convincente en algunos estudios, antes del XIX la normativa sobre migración internacional y nacionalidad se caracterizó por una gran fragmentación y por la diversidad de sus objetivos (Fahrmeir, Faron y Weil: 2003). El siglo XIX marcó un punto de inflexión en los procedimientos de regulación. La libertad de salida aparece junto a otros derechos en las constituciones liberales de la segunda mitad del XIX, coincidiendo con la puesta en práctica de los primeros programas de colonos y trabajadores en los que, en muchos casos, participaron activamente empresas, *enganchadores* y agentes de reclutamiento. Sin embargo, la libertad de salida ha constituido una excepción histórica hasta fechas recientes, ya que sólo se ha aplicado en los regímenes liberales en momentos de paz. La mayor parte de los países que han sufrido sistemas políticos autoritarios impusieron mecanismos de limitación y de control de la salida como en la Europa del Este hasta la caída del Muro. Los regímenes fascistas aplicaron medidas ambivalentes según objetivos políticos contingentes. En algunos casos limitaron seriamente la emigración con el fin de evitar la salida de la disidencia política. En otros, promovieron la expulsión de minorías y el autoexilio de los contrarios al régimen. La prohibición de salida se extendió por vía administrativa, a través de la denegación de los títulos de viaje, a las poblaciones de los territorios coloniales hasta la mitad del siglo XX. En ningún caso la salida adoptó la forma de un derecho individual frente al interés del Estado.

El desarrollo de la burocracia estatal permitió una aplicación extensa de las medidas, la cobertura de todo el territorio. A lo largo del siglo XIX se produce, como ha señalado Torpey, el paso del control privado al control estatal de los movimientos internacionales de personas y el Estado ejerce, frente a otro tipo de actores, el monopolio de la autoridad para restringir o promover la entrada (Torpey: 2000). Los países europeos de emigración en los que se reconocía el derecho de salida aprobaron, en algunos casos, leyes de emigración para asistir a los nacionales en el viaje y la instalación en los lugares de destino y acciones de protección de las comunidades en el extranjero en aspectos laborales y culturales.

Las acciones políticas se moldearon en los países receptores a partir de la construcción de diversas categorías de extranjeros como sujetos «deseables» o no «deseables», según, especialmente, criterios de naturaleza étnica y religiosa y de la aplicación de categorías colectivas más que de características individuales. A las acciones dirigidas a prohibir la entrada de pobres, ex-convictos, de individuos con trastornos físicos o psicológicos o con ciertos credos políticos se suman, en primer lugar, los obstáculos al establecimiento de judíos en muchos países de Europa. Se imponen también otras medidas de selección, como la aplicación de tarifas de admisión y pruebas de alfabetización. La limitación de la entrada se

conjugó, en algunos casos, con la expulsión, a través de la defensa del denominado «derecho de expatriación». A finales del XIX se implantaron en los países receptores del continente americano mecanismos que restringieron seriamente el establecimiento de asiáticos, de europeos procedentes de los países de la ribera norte del Mediterráneo y de los Balcanes y de población negra. Esta política alcanzó su versión más extrema durante las primeras décadas del siglo XX con la aprobación de las leyes que prohibían la llegada de población asiática en Estados Unidos y la aparición del *White Australia* y del *White Canada*. Las políticas racialmente selectivas mostraron un cierto ideal consensuado y dirigido a la creación de «naciones de origen europeo» también en los países receptores del Cono Sur de América Latina.

La mayor parte de los Estados nacionales modernos han llegado a ser percibidos por sus miembros, indica Zolberg, casi como estructuras familiares ligadas por vínculos ancestrales sujetas a un destino común (Zolberg: 1999). Por eso, la entrada de migrantes de ciertas nacionalidades fue prohibida o estrictamente controlada y así puede explicarse, la inclinación intrínseca de los Estados nacionales a seleccionar a los recién llegados a partir de criterios de proximidad cultural o la promoción de lo que Joppke ha calificado como inmigración étnica. La definición de los inmigrantes «deseables» y «no deseables» no ha sido, sin embargo, estática. La selección de los inmigrantes buscó durante décadas la consecución de «naciones blancas» y, en muchos casos, de origen anglosajón, por lo que se promovió el reclutamiento de europeos, sobre todo de los países del centro y del norte del continente. Sin embargo, las necesidades de mano de obra permitieron desde los sesenta, la ampliación de los inmigrantes considerados adecuados, en especial los procedentes de la Europa del Mediterráneo y del Este y, posteriormente, de Latinoamérica y los países asiáticos. Este proceso ha sido descrito por Joppke, como un tránsito desde formas de selección étnica a formas más universalistas de selección en el que los criterios étnicos se han difuminado¹ y en donde parecen haber jugado un papel fundamental tanto la cultura de defensa de los derechos humanos que surge tras la II Guerra Mundial, como el propio proceso de descolonización (Joppke: 2005).

No debemos olvidar, sin embargo, el impacto de las necesidades y estrategias económicas de los países receptores y la influencia de los intereses de los Estados frente a los intereses de los individuos en la formulación de la regulación migratoria. Tras décadas de promoción de la llegada de trabajadores agrícolas e industriales, asistimos desde los años setenta al desarrollo de políticas restrictivas de control de flujos en donde se vierten propuestas sobre la idoneidad del número, que inciden en el cuántos y no sólo en el quiénes. A pesar de la retórica del control y de la política de «inmigración cero», sería más adecuado hablar de la implantación a lo largo de las últimas décadas de políticas de acceso condicionado y selectivo. Los países receptores han puesto en práctica, por ejemplo, mecanismos excepcionales de regulación migratoria que incluyen la promoción de aquellos tipos

de migración considerada beneficiosa. En la segunda mitad del siglo XX, la identidad étnica y religiosa ha perdido peso frente a los credenciales como criterio selectivo en la modulación de la política de control de flujos. La percepción de la inmigración como un recurso económico ha patrocinado el diseño de programas de reclutamiento de inversores, profesionales especializados, técnicos y científicos. La inmigración cualificada se considera hoy un activo de innovación y desarrollo para los países de acogida, frente a otras formas consideradas abusivas y que alimentan el estereotipo sobre «el negativo balance fiscal de la inmigración». Esta excepcionalidad migratoria somete a esta categoría de inmigrantes a restricciones mucho más livianas en el proceso de entrada y establecimiento, que junto al poder ejercido por las corporaciones y los recursos de clase, los convierte, señala Alarcón, en sujetos de una «migración sin fronteras» (Alarcón: 2000) o, como ha indicado Favel, en sujetos de «un juego sin fronteras» (Favel: 2003).

Dos son, en conclusión, los mecanismos de cierre desarrollados por los países de acogida respecto a los flujos internacionales de población, ambos con un carácter «proteccionista». El primero, vinculado con el objetivo de preservación de la identidad colectiva y dirigido a la reproducción cultural de la sociedad receptora, ha limitado el acceso de los considerados no aptos o peligrosos para la cohesión social. El segundo, ligado al mantenimiento de los bienes colectivos que dicha comunidad proporciona en los regímenes del bienestar, ha contenido el acceso de aquellos considerados consumidores de recursos o de las formas de migración que se consideran abusivas o contraproducentes para el interés general, a través de la demarcación restrictiva de los denominados receptores legítimos de prestaciones del Estado social. El resultado es, como indica Geddes, una selección que determina el contorno de los elegidos a poder establecerse por criterios como la capacidad de inversión o la capacitación profesional (Geddes: 2003). Las políticas migratorias han determinado, en definitiva, las condiciones de elegibilidad de los candidatos a la entrada y el establecimiento en los países de acogida construyendo categorías de extranjeros e impactando en el proceso de integración, el reconocimiento de derechos y en la estratificación social y cívica.

2. La ecuación migratoria

El incremento de la intervención de los Estados receptores en la dinámica de los movimientos internacionales de población ha tenido recientemente un reflejo en el discurrir de la teoría migratoria. Aunque no resulta posible realizar una revisión exhaustiva en este artículo, es imprescindible referirse brevemente a algunas de las aportaciones de más calado. La omisión del Estado en la ecuación de la explicación de la movilidad internacional se remonta a la teoría pionera, a las «Leyes de las Migraciones» de Ravenstein de finales del siglo XIX, en donde no se establecían diferencias entre corrientes internas e internacionales. En la influyente teoría

económica neoclásica, la centralidad de los conceptos de elección racional y maximalización de los beneficios de los individuos descartó la incorporación de elementos macrosociales, mientras que en las aproximaciones marxistas y en la teoría del sistema mundial, los flujos internacionales de población han sido considerados, bien una nueva forma de explotación resultado de los intereses del capital, bien de relaciones asimétricas de poder entre países receptores y emisores.

El Estado no es incorporado a la teoría migratoria hasta principios de los ochenta con la aportación seminal de Aristide Zolberg en su análisis de los flujos laborales y de las migraciones forzosas. Desde sus artículos de finales de los setenta, Zolberg destaca la necesidad de abordar el estudio de este fenómeno social desde la perspectiva de sus dimensiones políticas. Como ha mencionado recientemente, «los científicos sociales prestaron poca atención al hecho de que la mayor parte de los flujos trascurren a través de puertas de entrada y que estas entradas están protegidas por vallas elevadas» (Zolberg: 1999, 73). Dos son las líneas centrales de su argumentación que han dejado una estela destacada en los estudios migratorios. En primer lugar, que es la organización política del espacio internacional en Estados legalmente soberanos y mutuamente excluyentes lo que define la migración como un proceso distintivo. En segundo lugar, y consecuencia de lo anterior, que desviándose de la norma en un mundo organizado en entidades políticas, la relocalización física de los individuos supone su transferencia de la jurisdicción de un Estado a la de otro, implicando, por tanto, cambios en la jurisdicción y la pertenencia y dotando de un nuevo contenido a las fronteras políticas (Zolberg: 1978, 1981, 1989). A lo largo de los noventa, los debates desarrollados desde esta orientación se han centrado en el análisis del control de flujos, los vínculos entre migraciones, política exterior y política doméstica, y la influencia de los influjos migratorios en la cohesión social, la identidad política y la ciudadanía. Particular interés ha despertado la explicación de las diversas políticas regulatorias y su vinculación con factores económicos, políticos y sociales. Así, por ejemplo, Gary Freeman, desde una aproximación microeconómica, ha presentado un modelo de interpretación basado en el juego de los intereses organizados en donde es necesario definir la distribución de costes y beneficios, así como determinar los distintos actores en términos de pérdidas y de beneficios en el proceso de construcción de la política (Freeman: 1995, 2002). Una alternativa a esta posición ha sido la defendida por James Hollifield a partir de lo que se ha denominado la tesis del «estado liberal» o de un «liberalismo basado en los derechos». En su teoría los factores económicos y sociológicos son factores necesarios, pero no suficientes para explicar la modulación de las políticas de control. Los elementos políticos y legales suministran estas condiciones suficientes y, en especial, el reconocimiento de derechos a los inmigrantes en el seno de los Estados receptores (Hollifield: 1992, 2000).

Los análisis sobre los vínculos entre política migratoria y derechos han activado un animado debate alimentado, entre otros, por los trabajos de Soysal y

Jacobson. Su visión de los derechos que emanan de la ley internacional como variables determinantes en la formulación de las políticas públicas les lleva a sostener la conformación de una forma más universal de membrecía, menos fundada en los vínculos territoriales, que en la noción de derechos del individuo, y una versión más «blanda» de la soberanía nacional en esta materia. Hollifield considera, sin embargo, que son los derechos instaurados por las propias instituciones del Estado liberal los que explican muchas transformaciones internas en esta política. En su opinión, los tribunales de justicia y las leyes han permitido el desarrollo de un control interno a la formulación de la política de control de flujos, como sostienen también Guiraudon y Lahav (Hollifield: 1999, 2000). Sassen incorpora en su trabajo ambas posturas. En su opinión, la extensión de los derechos que ha tenido lugar a través de los tribunales de justicia, ha confrontado a los Estados con una serie de restricciones internas, mientras que el régimen internacional de los derechos humanos ha producido un desplazamiento en el proceso de legitimación. «Este movimiento, se aparta del estatismo —el derecho absoluto de los Estados a representar a sus pueblos en la ley internacional y en las relaciones internacionales— hacia una apertura conceptual y operacional para la emergencia de otros sujetos de, y actores en, la ley internacional» (Sassen: 2003, 57).

Aunque se ha avanzado mucho en esta dirección, parece hoy bastante evidente que la asignatura pendiente de la teoría migratoria es crear un patrón de la conducta de los Estados y de otros actores políticos. La sociología ha sido incapaz, hasta el momento, de incorporar las variables políticas en sus análisis de la migración internacional, a pesar del desarrollo que han experimentado los estudios migratorios en la década pasada. El peso de los análisis sobre el capital social y las redes sociales, así como de las dinámicas, las relaciones y los procesos transnacionales en la explicación del mantenimiento de los flujos y en la incorporación, ha concentrado una buena parte de la investigación empírica y la reflexión teórica y ha deslizado la indagación más allá de la esfera del Estado nacional. Sin embargo, en dos artículos de revisión de la teoría migratoria de finales de los años noventa, tanto Douglas Massey como Alejandro Portes, lamentan esta laguna; y concluyen que es urgente su incorporación en los modelos explicativos, al igual que ha sostenido recientemente Joaquín Arango (Massey: 1999; Portes: 1997; Arango: 2000).

El debate en la filosofía política se ha centrado en los criterios morales que legitiman medidas especiales dirigidas a familiares y refugiados, que les excluyen de la ecuación regulatoria (véase Carens: 1997, 2002a y Schwartz: 1995), así como en la defensa de la eliminación de criterios étnicos a la hora de la delimitación de la admisión. La otra línea de trabajo parte del trabajo de Walzer que en *Las esferas de la justicia*, discute la legitimidad del control del acceso al territorio y a la comunidad política y sostiene que las comunidades tienen derecho a decidir a quiénes admiten basándose en el deseo de preservar la homogeneidad que hace posible la vida comunitaria y el consiguiente disfrute de sus bienes sociales. Re-

cientemente los análisis se han ampliado a la esfera de la gestión de la migración tras el establecimiento, la atribución de derechos y la tolerancia democrática (véase Carens, J: 2002b; del Águila, R: 2005; Ovejero, F: 2005).

3. Las esferas del control

El control de flujos puede ser considerado una esfera de la política pública sometida a la tensión entre las fuerzas que se dirigen a la apertura y otras, de signo contrario, que promueven el cierre. En el polo de la apertura encontramos la demanda de mano de obra, tanto especializada como de baja cualificación, para los mercados laborales de los países de destino, así como la protección nacional e internacional de menores, familiares y refugiados. El temor por el límite de los recursos proporcionados por el Estado social y la creciente diversidad étnica y religiosa, con sus efectos potenciales sobre la identidad social y la lealtad política, dirigen la política en una dirección restrictiva.

Tres pueden ser considerados los rasgos fundamentales que caracterizan el estado de las acciones dirigidas al control en los países receptores. En primer lugar, la creciente similitud en las acciones emprendidas. En uno de los ensayos más influyentes sobre este tema se expone, por un lado, la denominada tesis de la convergencia según la cuál existe una creciente semejanza entre las políticas de control de flujos empleadas en los países más industrializados. Como han puesto de manifiesto los estudios comparados, esto ha llevado a la desaparición de las diferencias tradicionales entre los países clásicos de inmigración y los europeos que se convierten en Estados receptores después de la Segunda Guerra Mundial o en los ochenta. El segundo rasgo, descrito a través de la tesis del desajuste, indica que la distancia entre los objetivos de las políticas de control y los resultados es amplia y creciente. Es evidente la dificultad de los Estados para controlar eficazmente sus fronteras, lo que ha provocado en muchos casos un clima de opinión hostil a la inmigración y un aumento de la presión sobre los gobiernos para que adopten medidas aún más restrictivas (Cornelius, Martin y Hollifield: 1995). En esta dirección se dirige el tercer rasgo, menos consensuado, enunciado recientemente por Gary Freeman y en donde se observa la existencia de un sistemático desajuste entre la opinión pública y el desarrollo de la política migratoria (Freeman: 2002). Encontramos, sin embargo, entre los especialistas ciertos desacuerdos sobre la dirección de los vínculos entre estas variables. En opinión de este último y refiriéndose al caso norteamericano, aunque las políticas se han movido en las dos últimas décadas en una dirección más restrictivista, son más generosas en los mecanismos de entrada y establecimiento que lo que permitirían las preferencias expresadas por la población. Otros autores, sin embargo, sostienen que las transformaciones observadas en las políticas de control son resultado, en especial, de los movimientos observados en la opinión pública. Ésta es la tesis defendida por

Catherine Whitol de Wenden en el caso francés, lo que ha desembocado, en su opinión, en una política migratoria ambigua que subterráneamente mantiene la apertura de fronteras, pero que se muestra firme en el objetivo de control en el discurso público. El resultado es el alejamiento de lo que sería una intervención racional y concertada entre las partes interesadas (Whitol de Wenden: 2000). Similares conclusiones se obtienen en los estudios sobre la evolución de las políticas migratorias en Italia, Alemania y Gran Bretaña a lo largo de las dos últimas décadas. Cristina Boswell indica, a modo de síntesis, que en la política migratoria europea se observa lo que ha calificado como «un desajuste populista»: un desajuste entre las necesidades económicas y las medidas factibles que pueden elaborar los Estados para restringir la inmigración y las presiones de la opinión pública y de los partidos anti-inmigración. El resultado del enfrentamiento entre estas fuerzas ha sido, por el momento, la aplicación de medidas poco realistas y parcialmente ajustadas a la demanda del mercado de trabajo.

La política de control de flujos ha adquirido una posición clave en el discurso político y electoral por los efectos que la inmigración provoca en el clima de opinión. Paralelamente, se ha especializado como un mecanismo de filtro del acceso a la comunidad política a partir de un determinado entendimiento étnico y religioso del *demos* y, de cierre social, a través de la elección entre los no ciudadanos del disfrute de los bienes sociales que proporciona la pertenencia nacional. El significado de la frontera física se densifica a través de su papel como mecanismo de cierre social y político. Sin embargo, la concentración del análisis de la acción política en la frontera, resulta demasiado simplista, a pesar, como indica Sassen, del papel central de la frontera como sitio de la observancia regulatoria (Sassen: 2003).

La regulación migratoria incorpora varios niveles de intervención dirigidos, en primer lugar, al control fronterizo y, por tanto, a la delimitación de las condiciones del acceso al territorio y, en segundo lugar, al control interno, es decir, a la reglamentación de la permanencia una vez que los migrantes están presentes en los países receptores. Esta visión amplia de la regulación implica que las acciones desarrolladas por los Estados se inician mucho antes de la llegada a la frontera y se mantienen mucho después de la entrada en el territorio. En ese sentido abarca un amplio abanico de medidas que se extienden desde las políticas de contingentes y cuotas, la aplicación de procesos extraordinarios o permanentes de regularización, las políticas de visados, las medidas de reagrupación familiar o la política de asilo y refugio, así como la regulación del mercado de trabajo y la movilidad interna.

La búsqueda de la eficacia ha llevado a los Estados a desarrollar nuevas estrategias de control en las que están implicados otros países a través de acuerdos bilaterales o agencias supraestatales, como en el caso de la Unión Europea, de ahí la creciente transnacionalización de esta política y su peso en las relaciones internacionales. La segunda estrategia ha sido incorporar a la acción, al igual que en el pasado, a otros actores sociales no estatales como resulta evidente en la política

fronteriza en el sur de Europa o de Estados Unidos.² La acción se inicia en los países de origen mediante la concesión de visados o de campañas de disuasión de la salida. Las iniciativas estatales de control remoto, en la terminología de Zolberg, se perfeccionan con la aparición de los pasaportes y otros documentos de identificación personal —las barricadas administrativas— como las calificaba recientemente Robert Wilder. «El control antes de la frontera» incorpora también lo que podemos denominar las acciones dirigidas a la detención de los inmigrantes y solicitantes de asilo, por ejemplo, en aguas internacionales o en las aguas territoriales de los países receptores. Este tipo de medidas, aunque han producido un gran rechazo entre las organizaciones civiles y de derechos humanos, han sido empleadas por algunos países de forma puntual. En los ochenta, por ejemplo, tras la crisis de los *marielitos*, Estados Unidos desarrolló acciones dirigidas a «interceptar» embarcaciones procedentes de Haití y Cuba utilizando las patrullas de la Guardia Costera. La eficacia de las medidas se logró, en gran medida, por la colaboración con los gobiernos de Puerto Príncipe y La Habana. «La política de interdicción» en el mar del gobierno norteamericano presentaba una serie de ventajas. En primer lugar, se invisibilizaba a los migrantes alejándoles de la prensa, las cámaras de televisión y las organizaciones sociales en un momento en que la cuestión migratoria se había convertido en materia de debate electoral. En segundo, la prohibición del acceso al territorio impedía realizar una solicitud de asilo, frenaba la acción de las cortes de justicia y permitía la devolución. La crisis de los *balseros* cubanos a mediados de los noventa mostró la ineficacia de las medidas en el control de flujos en rutas marítimas, si no se contaba con la colaboración de los gobiernos de origen. Como veremos, la transformación de la Europa del Sur en frontera exterior del territorio Schengen también ha impulsado operaciones y medidas de vigilancia marítima y de emergencia en el Mediterráneo. El empleo de patrullas de la Guardia Costera y de Salvamento Marítimo, incluso en algunos casos de fragatas militares, se ha incorporado a las medidas de control de flujos a lo largo de los noventa en Italia, Grecia y España.

La *externalización* de la política de control de flujos ha tenido quizás su más claro exponente, no tanto en el proceso de convergencia europea en materia de regulación migratoria que enmarca el Tratado de Ámsterdam, como en la firma de acuerdos bilaterales de readmisión de extranjeros y en la transformación de algunos países de emisión y de tránsito en guardianes fronterizos de territorios ajenos. La densificación externa de la frontera, o su prolongación, en el caso de los sistemas migratorios europeo y norteamericano se observa claramente a través de la transformación de México, Polonia, Hungría o Marruecos en «Estados tapón», «Estados filtro» o *buffer zones*, como se las conoce en la literatura anglosajona. Esta *subcontratación* o cooperación en el control migratorio suele enmarcarse en la agenda bilateral incorporando contrapartidas de naturaleza política y económica. La búsqueda de una mayor eficacia supone, en algunas ocasiones, la vulneración de derechos fundamentales de los migrantes en países donde existe un pro-

fundo déficit democrático y civil. En el caso de la Europa del Este, los acuerdos inicialmente firmados con Alemania se extendieron posteriormente al conjunto de la Unión y la promesa de la futura incorporación hoy hecha realidad no sólo convirtió a Polonia, Hungría o Eslovaquia en países de tránsito, sino que los puso en juego en la política común de fronteras a través de financiación y apoyo técnico procedente de la Unión. A pesar de que Marruecos ha sido la principal cuenca de la inmigración española, juega también un papel central en la estrategia española de contención de la población procedente de los países subsaharianos. Aunque el acuerdo de readmisión de inmigrantes procedentes de terceros Estados se firma entre España y Marruecos a principios de la década de los noventa, el gobierno marroquí ha tenido una política ambigua y poco efectiva en su aplicación. Las dificultades en las relaciones bilaterales durante la segunda legislatura del Partido Popular y la utilización de la inmigración como arma de negociación en otras materias, como la pesca o los acuerdos comerciales y de cooperación con Europa, se han limado en los últimos años por las excelentes relaciones mantenidas con el ejecutivo de Zapatero. La firma de convenios de contratación temporal de mano de obra y la creciente presencia de subsaharianos en el país, en ruta o a la espera del cruce en «su paso europeo del norte», explican también la reacción del gobierno de Marruecos ante la crisis en Ceuta y Melilla durante el otoño de 2005.³ La falta de garantías en la devolución a sus países de origen puso en evidencia, una vez más, la vulneración de los derechos humanos en los procesos de expulsión, así como la externalización de las obligaciones españolas en materia de derechos fundamentales. El riesgo y el peligro de muerte se extienden, en definitiva, más allá de la frontera.

La situación resulta especialmente contradictoria en el caso de México, convertido recientemente en país de tránsito de la emigración centroamericana hacia Estados Unidos y de residencia temporal de trabajadores agrícolas. La creciente preocupación por el peligro que sufren sus nacionales en el cruce fronterizo ha desembocado en medidas como la presión sobre las autoridades estadounidenses, la creación de los Grupos Beta y el desarrollo de campañas informativas en algunos de los Estados de fuerte emigración. Sin embargo, los peligros y abusos que sufren los ciudadanos centroamericanos en la frontera de México con Guatemala y en su viaje hacia el norte por parte de la policía, los traficantes y organizaciones criminales como las *maras*, aunque han despertado una honda preocupación en la comunidad internacional, parecen tener poco eco en el interior del país. Como manifestó Graciela Rodríguez, relatora de las Naciones Unidas para los Derechos de los Migrantes, México es uno de los países donde más se vulneran los derechos de los inmigrantes en situación irregular.

El control remoto ha incorporado a actores no estatales como las compañías de transporte de pasajeros. Las legislaciones migratorias en Europa y Norteamérica han tipificado la responsabilidad de la devolución a las compañías aéreas en caso de transportar personas sin la documentación necesaria para viajar a los países de

destino. En el caso español esta medida se ha incorporado en la última ley de extranjería de 2003, de tal forma que los empleados de las compañías de transporte se convierten en la práctica en funcionarios de frontera. El control, en definitiva, comienza en los mostradores de facturación y de embarque de los aeropuertos y en las oficinas de billetes de las empresas de transporte de pasajeros por carretera. Sin embargo, la acción en frontera ha adquirido un peso simbólico destacado en la regulación migratoria acaparando una buena parte de los recursos y de la atención de la opinión pública y la clase política.

4. Los juegos en la frontera

La dimensión estatal de la acción fronteriza se ha fortalecido en muchos lugares de mundo, a pesar de que el significado de las fronteras territoriales de los Estados parece haberse debilitado por efecto de diversos factores; entre otros, el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, la dinámica económica internacional y la multiplicación de procesos sociales, identidades y afiliaciones transnacionales. Frente a la consolidación de algunos regímenes internacionales de libertad de circulación de bienes y servicios, se mantienen con fuerza o incluso se han reforzado los sistemas de circulación de trabajadores. Las fronteras han adquirido nuevos significados políticos, simbólicos y estratégicos, especialmente en sociedades de inmigración, y su transformación física ha implicado, como indica Andreas, la redefinición ideológica de sus funciones. La mayor parte de las barreras, de los muros fronterizos se emplearon en el pasado para contener a los ejércitos y proteger a las poblaciones. Por ello se construyeron la Muralla China, las ciudades fortificadas medievales, la Muralla de Offa o la Línea Maginot. En fechas más recientes, las murallas se han utilizado también para impedir la salida, como en caso del Muro de Berlín, o para controlar los movimientos de poblaciones y ejércitos en zonas de conflicto, como en las *Peace Lines*, que separaban la comunidad católica de la protestante en Derry y Belfast, en el denominado Muro de la Vergüenza en el Sahara Occidental o en las barreras de Gaza y Cisjordania. Las vallas fronterizas construidas recientemente en algunos países receptores tienen como objetivo principal proteger el territorio de «otras incursiones». Los muros de algunos sectores de la frontera entre México y Estados Unidos, de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla o de la frontera entre Arabia Saudita y Yemen forman parte de las políticas dirigidas a contener los flujos migratorios y conseguir «la integridad física de la frontera».⁴

A lo largo de los años noventa hemos asistido a un paulatino proceso de concentración de la acción del control migratorio en las fronteras. Por ello han aumentado los recursos estatales económicos y humanos dirigidos a este objetivo. Las medidas adoptadas se han caracterizado por su similitud. El empleo de tecnología de última generación dirigida a la vigilancia incluye el uso de luces de esta-

dio, sistemas de vigilancia por control remoto y por satélite, cámaras de rayos infrarrojos que detectan el calor corporal y sensores de movimiento. También se ha incrementado la dotación de las patrullas de control fronterizo y se han creado cuerpos especiales dentro de las fuerzas de seguridad. Los sistemas de identificación fronteriza, con el empleo de huellas y fotografías digitales y pasaportes electrónicos, así como la aparición de visados especiales para las poblaciones fronterizas o de sistemas como el SENTRI para residentes y *commuters*, han supuesto un perfeccionamiento de los «filtros y barreras electrónicas». Las vallas se han construido en zonas de alto nivel de cruce y gran visibilidad social. Tienen un elevado coste y un importante impacto mediático, de ahí que se consideren una medida adicional y, en muchos casos, su empleo es disuasorio y responde a factores vinculados, en especial, a la sensación de vulnerabilidad omitir en las poblaciones fronterizas. La imagen y la idea de orden ha jugado un papel fundamental, como veremos, en la intensificación de la acción en ciertas zonas fronterizas, al igual que la inquietud pública hacia la inmigración irregular. En otros casos en los que la construcción de vallas resulta imposible, se han implantado sistemas de vigilancia electrónica creando espacios fronterizos tan inaccesibles como los vallados, como en el Estrecho de Gibraltar tras la implantación del Sistema Integral de Vigilancia Exterior o en la nueva frontera entre la Confederación Rusa y la Unión Europea tras la última ampliación. La falta de recursos explica posiblemente que estas medidas no se hayan adoptado en otras «fronteras calientes» de alta intensidad de cruce como, por ejemplo entre los países que componen el sistema migratorio del Sur del continente africano (McDonald: 2000).

Este tipo de intervenciones, a pesar de su efectividad relativa, han asegurado, indica Aleinikoff, la integridad simbólica de la frontera, generando una imagen seductora de control estatal. Las investigaciones de Andreas en su detallado análisis del suroeste de Estados Unidos concluyen que la política fronteriza responde a factores psicológicos y simbólicos, y es un juego político con el que se pretende proyectar una imagen de soberanía territorial y de control, reforzándose el mito de que la respuesta al problema de la inmigración irregular se encuentra en las acciones fronterizas, mientras se oscurece la incómoda realidad de la existencia de un mercado de trabajo informal transnacional (Aleinikoff: 2002; Andreas: 1998, 2000).

La cooperación intergubernamental y bilateral ha sido objeto de un destacable desarrollo en las dos últimas décadas. En el sistema migratorio europeo ha adoptado su forma más compleja a partir de la firma del Tratado de Schengen y, posteriormente, de los planes de la Unión dirigidos a la creación de una política común, entre otros, en política de fronteras, seguridad y visados. La cooperación se considera una estrategia de optimización de los objetivos y se dirige también a la colaboración económica e institucional. En estos procedimientos han jugado un papel clave los contactos entre las policías fronterizas, la sistematización de los procedimientos y el intercambio de información. La constitución de las fronteras exteriores ha otorgado un nuevo papel a los países del Sur y del Este de Europa como

guardianes del territorio de la Unión, de ahí que la mayor parte de las iniciativas de blindaje y vigilancia se realicen con fondos europeos y en un marco de colaboración como el que tuvo lugar en las operaciones RIO y Ulises. Además, se han implantados varios planes piloto y se han creado diversos centros para mejorar la cooperación en el control exterior, como el Centro para las fronteras terrestres localizado en Berlín o el Centro para el Análisis de Riesgos de Helsinki. Como vimos anteriormente, la cooperación incluye iniciativas en las que están implicados algunos países limítrofes, en especial, los países al Este de los actuales veinticinco, estableciéndose diferencias entre lo que se han denominado fronteras blandas y fronteras duras (DeBardeleben: 2005; Monar: 2005).

El blindaje fronterizo y el aumento del control en ciertas porciones del territorio tiene, sin embargo, efectos muy destacados en las dinámicas de los flujos internacionales, afectando, en especial, a las estrategias de entrada y desarrollando «otros juegos fronterizos» vinculados a los itinerarios y al cruce. Como se ha puesto de manifiesto en otros casos, las políticas públicas no son sólo el resultado de las dinámicas sociales, sino que estas mismas terminan por afectar a los procesos. Las decisiones adoptadas en materia de fronteras no sólo responden a un juego político en donde se vierten distintos intereses, sino que provocan cambios en las decisiones individuales y prácticas grupales sobre cómo abordar la inmigración y el cruce a partir de la consideración de diferentes alternativas.⁵ Las medidas-tapón han provocado, por ejemplo, la aparición de nuevas rutas hacia territorios menos vigilados y más inaccesibles, suponiendo muchas veces, un incremento de los riesgos y del número de muertes. Los debates políticos y públicos sobre las políticas de control fronterizo han ignorado durante mucho tiempo los costes humanos de la migración indocumentada. Sin embargo, mientras se mantienen las causas que impulsan el proceso migratorio, el endurecimiento de las medidas de control ha terminado por afectar seriamente al derecho a la vida. La responsabilidad por las muertes de migrantes y ciudadanos en los procesos de cruce fronterizo es, por añadidura, ignorada por los gobiernos de los Estados de origen y de tránsito, como observamos en el caso de México o Marruecos. De ahí que, en relación con las muertes derivadas de la migración, hayan surgido recientemente voces que demandan tanto el respeto por su integridad física, como la protección y tutela de los Estados de emigración hacia sus nacionales. El incremento de la vigilancia fronteriza también ha modificado las estrategias de las redes que trafican con personas y parece haber provocado un aumento del recurso al empleo de *coyotes*.

En los cruces fronterizos, la experiencia migratoria previa y el apoyo de la comunidad de origen y de destino no pueden considerarse una cuestión baladí. En los procesos de movilidad de personas, las redes migratorias son un conjunto de lazos interpersonales que conectan a los emigrantes con migrantes anteriores y con no inmigrantes a través de relaciones de parentesco, amistad o paisanaje. Las redes migratorias proporcionan información y capital que permiten disminuir no sólo los costes del establecimiento, sino los riesgos del viaje. La experiencia acu-

mulada de ciertas comunidades disminuye, por ejemplo, sus probabilidades de ser arrestado o de morir en el cruce fronterizo. De ahí los análisis que emplean la teoría de las redes migratorias para explicar los riegos y costes diferenciales del proceso migratorio a través del denominado «learning by doing». Estas redes personales de apoyo, junto con las redes institucionales que protegen y proporcionan apoyo a la inmigración irregular, estimulan el mantenimiento de la migración clandestina mediante la promoción de ulteriores decisiones migratorias a partir de una disminución de la percepción de riesgos (Espenshade: 1995). La experiencia acumulada individual y colectiva convierte los futuros cruces en procesos más fáciles, baratos y menos arriesgados. ¿Pero cómo se han articulado estos cambios en las dinámicas migratorias a partir de las transformaciones en las políticas fronterizas? Repasaremos, de forma breve, los casos de la frontera sur de Estados Unidos y de la frontera sur de Europa, en especial del caso español.⁶

5. Del juego político al juego fronterizo

El caso de la frontera México - Estados Unidos

La frontera entre México y Estados Unidos es un área de enorme actividad económica y demográfica y puede ser considerada una de las zonas fronterizas más dinámicas del mundo. A lo largo de sus 3.000 kilómetros residen unos doce millones de personas y las previsiones indican que este número se habrá duplicado en el 2020. La frontera está salpicada de una serie de «ciudades gemelas» en donde la intensidad del contacto se multiplica. Del lado mexicano encontramos algunas de las localidades más ricas y más pobladas de México, especialmente desde que en los años sesenta el gobierno mexicano implantó sus planes de industrialización (el llamado *Border Industrialization Program*) y empezaron a instalarse las maquiladoras. Su dinamismo demográfico ha sido resultado, en parte, de las migraciones interiores, bien como destino definitivo, bien como paso intermedio en su viaje hacia «el norte». «La línea», como se conoce a la frontera entre los mexicanos, deja al otro lado, sin embargo, algunos de los Estados más deprimidos de Estados Unidos (Arizona, Nuevo México y Texas). La excepción es el caso de California, uno de los polos tradicionales de atracción de mano de obra mexicana. La intensificación de los niveles de integración regional tras la firma del Tratado de Libre Comercio no ha tenido reflejo en la creación de un sistema de libertad de circulación. Las diferencias demográficas y económicas entre ambos lados son todavía demasiado abultadas y el flujo de mexicanos hacia Estados Unidos se mantiene con mucha intensidad alimentando el peso social y demográfico de las poblaciones en el «otro lado». La intensidad del flujo se refleja en algunas cifras. Aproximadamente 300.000 mexicanos se trasladan diariamente o semanalmente a Estados Unidos para trabajar legalmente. Son los llamados *commuters*. Tam-

bién existen ciudadanos estadounidenses que viven en localidades fronterizas mexicanas donde el precio de la vivienda es asequible y se trasladan cada día a trabajar a su país. Los cruces se realizan especialmente en ciertos puntos fronterizos, en especial, por la frontera de Tijuana y Mexicali en la región oeste, Nogales y Ciudad Juárez en la región centro y Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros en la región este (EMIF: 2004; Castillo, Lattes y Santibáñez: 2004). Alrededor de sesenta millones de personas y veinte millones de coches entran en el condado de San Diego desde la ciudad de Tijuana por la frontera de San Isidro anualmente, el área de cruce de mayor intensidad en todo el mundo. El número de cruces autorizados para realizar otro tipo de actividades asciende a varios cientos de millones. Son, por ejemplo, muy frecuentes, los cruces de estudiantes mexicanos de clase media hacia colegios de secundaria, los que tienen por objeto comprar en los centros comerciales de Chula Vista y San Isidro o desplazarse para realizar actividades de ocio en la ciudad de San Diego.

La tradición del desplazamiento hacia el norte entre los mexicanos se remonta al siglo XIX. Durante la Revolución Mexicana el flujo continúa, así como durante la I Guerra Mundial cuando se incrementa la demanda de trabajadores. La cultura de salida se instala, sin embargo, en México con el programa *bracero* (1942-1964) que tenía por objetivo el establecimiento temporal de trabajadores agrícolas. Las estimaciones indican que el número de personas contratadas por este sistema durante sus veintidós años de duración ascendió a cinco millones, pero este flujo documentado se acompañó de un flujo gemelo e irregular compuesto por aproximadamente el mismo número de personas, arraigando también una cultura del cruce no autorizado. Las autoridades norteamericanas lucharon contra este flujo irregular con medios muy variados, entre ellos las deportaciones masivas. Durante la Operación *Wetback*, en 1954, se expulsaron del país alrededor de un millón de mexicanos. El fin de este sistema de reclutamiento no produjo, sin embargo, una contención del flujo. En las dos décadas siguientes las necesidades económicas de Estados Unidos propiciaron el cruce clandestino y la instalación de ciudadanos mexicanos que además contaban con la solidaridad de familiares y paisanos ya instalados. La acción en frontera siguió concentrando esfuerzos y recursos humanos, pero la cuantía se aleja mucho de la inversión actual. Los datos de la época indican, en especial, un elevado número de detenciones de inmigrantes indocumentados interceptados por la patrulla fronteriza bien en los puntos de entrada, bien en el interior de Estados Unidos una vez realizado el cruce. La longitud de la línea impedía la vigilancia de todo el perímetro. La patrulla fronteriza concentraba sus esfuerzos en ciertas zonas y carreteras del interior del país. El recurso a *polleros* y *coyotes*, como se conoce allí a los traficantes de personas, era relativamente frecuente y muchos de ellos procedían de las mismos Estados mexicanos que los migrantes, las cuencas tradicionales de la emigración hacia Estados Unidos: Zacatecas, Michoacán, Durango, Jalisco, Aguascalientes, San Luis Potosí y Guanajuato.

La migración mexicana hacia Estados Unidos se ha caracterizado por su circularidad, es decir, por tratarse de un flujo reiterado y periódico de ida y vuelta mantenido durante años en el que el cruce forma parte del proceso.⁷ Los límites del control y la longitud de la frontera ofrecían oportunidades de éxito, aunque el cruce siempre ha acarreado peligros. La mayor parte de los cruces se han realizado en las pasadas décadas a través de las fronteras urbanas.⁸ La *Immigration Reform and Control Act* (IRCA) de mediados de los ochenta supuso un cambio en la política estadounidense hacia la inmigración irregular. Además de poner en marcha el programa de regularización más grande de su historia, incorporó el desarrollo de sanciones a los empleadores que contratan trabajadores indocumentados y pretendió iniciar una ordenación de los flujos de entrada a través del reconocimiento de la persistencia de demanda de mano de obra. Los estudios que emplean datos sobre número de detenciones parecen indicar el declive de la inmigración irregular en los siguientes años y una intensificación, de nuevo, desde 1989 (Bean; de la Garza; Roberts y Weintraub: 1997; Durand y Massey: 2003). Los efectos de este cambio legislativo a la hora de atemperar el ritmo migratorio parecen desaparecer apenas transcurridos unos años. Esta situación cambia significativamente en la década de los noventa. La administración Clinton mostró en principio poco interés en realizar una política de control más «agresiva», recomendando incluso en 1993 un recorte del número de agentes de la patrulla fronteriza con el fin de disminuir los gastos. Pero, como ha indicado Andreas, la opinión pública y la clase política apoyaban el desarrollo de medidas mucho más firmes dirigidas a la lucha contra la inmigración irregular mexicana. Las nuevas acciones supusieron una duplicación del gasto y del personal y el inicio de la construcción de vallas en las fronteras urbanas que se impulsa con la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad de los Inmigrantes de 1996. La estrategia se concentró en el lema, «prevention through deterrence»⁹ y en sucesivas operaciones de control del flujo denominadas *Blockade* en El Paso, Texas (1993), *Gatekeeper* en San Diego-Tijuana (1994), *Safeguard* en Nogales, Arizona (1994), *Río Grande* en el sur de Texas (1997) y, la operación *ABC* (Arizona Border Control) en Arizona en 2004. Esta política de vigilancia de los cruces en zonas urbanas ha tenido varios efectos significativos. En primer lugar ha devuelto a la opinión pública y a la población una imagen de control y de seguridad en la frontera del lado norteamericano, especialmente en California y Texas. También ha dado cierta credibilidad a la patrulla fronteriza. La valla se ha convertido en algunos de sus tramos, en el lado mexicano, en un mecanismo de denuncia de la política estadounidense (como en el sector junto al aeropuerto de Tijuana) y de expresión artística. Podría hablarse incluso de un proceso de «gentrificación» de la barda fronteriza, en algunas zonas que fueron durante mucho tiempo testigos de un intenso cruce, adquiriendo un carácter casi simbólico, como en Playas de Tijuana. El segundo efecto ha sido desplazar, dispersar y alterar el flujo migratorio hacia territorios más remotos. La frontera parece más tranquila y segura en aquellos lugares más visibles para la

opinión pública y los medios de comunicación. A lo largo de los últimos años hemos asistido también a una criminalización de la región fronteriza. El incremento de las dificultades del cruce ha incrementado el recurso a organizaciones de traficantes y un incremento del precio del «servicio». Otro de los efectos colaterales de esta política ha sido, por tanto, que el tráfico de personas se ha consolidado en ambos lados de la frontera como un negocio tan lucrativo como el tráfico de estupefacientes, convirtiéndose en una poderosa actividad económica transnacional.

El desplazamiento de las rutas hacia territorios más remotos ha supuesto un incremento en el número de riesgos y de muertes. Entre 1993 y 2005 el número de muertos asciende a varios miles, pero a este número hay que añadir un número impreciso de desaparecidos, muchos de ellos procedentes de Centroamérica. Tras la Operación *Guardián*, en la frontera de Tijuana y las operaciones de bloqueo en El Paso, el flujo se desplazó paulatinamente hacia Arizona, aumentando, por ejemplo, los cruces a través de la sierra de La Rumorosa, Calexico y en el Imperial County a través del Desierto de Sonora. El incremento de la vigilancia en el Centro ha desviado la ruta incluso más hacia el este, a través del condado de Yuma y de Cochise en Arizona, atravesando en muchos casos la Reserva india de Tohono O'Dham y el desierto de Yuma. El cruce a través de estas zonas, a veces a lo largo de decenas de kilómetros, implica no sólo un buen conocimiento del territorio —en una de las zonas más secas de la tierra— y habilidades de orientación, sino el equipamiento necesario para hacer frente a las temperaturas extremas. Utilizando una frase prestada del antropólogo Guillermo Alonso, «los migrantes sucumben a los perros de presa de la climatología extrema». Como indican los propios migrantes, los traficantes les indican que utilizando esas rutas mejorarán sus probabilidades de éxito. De lo que no se les informa es que también aumenta su probabilidad de morir en el intento. La mayor parte de las muertes se producen por deshidratación, hipotermia y accidentes, pero también, paradójicamente tratándose de un desierto, por ahogamiento, en especial, entre los que intentan el cruce a través del llamado *All American Canal*, un canal de agua que lleva agua del río Colorado al condado de Imperial en California y que a pesar de su poca profundidad tiene numerosas corrientes que hacen muy difícil y peligroso su cruce. La menor experiencia en el cruce es otro de los elementos que intervienen a la hora de explicar algunas muertes, en especial, entre migrantes procedentes de países centroamericanos y del sur del país. Y es que en la última década han aparecido nuevas zonas de origen en los flujos migratorios de México a Estados Unidos. Muchos de los migrantes que inician su ruta hacia el norte proceden de Estados como Oaxaca, Chiapas o Veracruz, que se han incorporado recientemente como cuencas de origen y en cuyas comunidades hay menos experiencia sobre cómo abordar el viaje y el cruce.¹⁰ Las poblaciones y autoridades de algunas de las zonas más afectadas por estas rutas indican que esta política esconde otro objetivo y es el de desplazar el flujo hacia zonas menos visibles y, donde la población tiene menos capacidad de protesta y acción política. Dos elementos, como veremos, han visibilizado estas nuevas ru-

tas: la aparición de patrullas civiles de vigilancia y la acción de las asociaciones de defensa de los derechos humanos. La opinión pública parece, sin embargo, seguir moldeando esta política tal y como se observa en el proyecto de construir una barda que cubra toda la frontera.

La frontera Sur de Europa

En los años ochenta, la Europa del Sur se convierte en polo receptor dentro del sistema migratorio europeo. Tras décadas suministrando trabajadores a los países de ultramar y a sus vecinos del norte del continente, se transforman en receptores de flujos procedentes de la otra rivera del Mediterráneo, la Europa del Este y algunos países de Latinoamérica y Asia. Entre los elementos que han propiciado la transformación de los Estados meridionales en destino migratorio podemos mencionar su rápido crecimiento económico, la consolidación de mercados de trabajo fuertemente segmentados, el peso de la economía informal y la demanda creciente de mano de obra no cualificada en el sector servicios. El carácter temporal de un gran número de actividades económicas (la agricultura intensiva, la construcción, la hostelería, la pesca) moldea, por añadidura, las demandas de una mano de obra flexible, móvil y levemente sometida al sistema ordinario de regulación del mercado de trabajo, ya de por sí pobremente regulado en cuanto a la mano de obra nacional. Dos parámetros demográficos pueden señalarse, asimismo, como estímulos indirectos de esta transición migratoria. Por un lado, la reducida tasa de crecimiento vegetativo en los países europeos del Mediterráneo ocasionada, en parte, por el derrumbe de la fecundidad. En segundo lugar, la debilidad de la migración de retorno, que explica, aún a fecha de hoy, la cuantía de las comunidades nacionales en el extranjero, aunque su número se reduce año tras año debido al efecto de la mortalidad. Los países del norte del Mediterráneo representan, en definitiva, no sólo una vigorosa frontera económica entre el Norte y el Sur, sino también una importante frontera demográfica en el panorama internacional de las tendencias poblacionales. El nuevo modelo demográfico de la Europa del sur caracterizado por una fecundidad postransicional muy reducida sienta las bases para el inicio de la emigración laboral procedente del Magreb y del este del Mediterráneo en donde la población crece a un ritmo más elevado, en una dinámica inconclusa de cierre del ciclo transicional (King y Black: 1997). La frontera económica y demográfica es hoy, asimismo, frontera territorial y política de la Europa comunitaria, de ahí que el Mediterráneo haya sido calificado como el nuevo *Río Grande* de Europa.

La condición receptora de esta área se acompaña de su estatuto de frontera Sur de Europa, tras su incorporación al espacio Schengen y la ratificación de los Acuerdos de Dublín. Este papel ha condicionado enormemente la política de control de flujos de Italia, España, Grecia y Portugal a excepción, posiblemente de las

iniciativas en materia de regularización y contingentes. Tras la transición migratoria del sur, la construcción y la respuesta política han estado determinadas no sólo por intereses de índole nacional, sino por la intensificación de la cooperación multilateral y la prevista *comunitarización* de la política migratoria. Se trata, por tanto, de una confección política sometida a intereses y dinámicas duales en el plano nacional y supranacional.

Las medidas diseñadas e implantadas se caracterizan por su similitud respecto a las descritas en el caso de la frontera México-Estados Unidos, aunque sí hay algún elemento que pueda definir la idiosincrasia del control fronterizo en Europa es el énfasis en la cooperación multilateral. La principal diferencia observable se deriva de la condición marítima de una gran parte del espacio fronterizo. Muchos de los procesos observados en esta región en las dos décadas pasadas nos recuerdan a las crisis y reacciones ocasionadas por los *boat people* en el sistema migratorio norteamericano y el de Asia-Pacífico. La tesis de Andreas, sin embargo, es que el «muro» que rodea a la Unión Europea es considerablemente más «denso» que el que encontramos en el sur de Estados Unidos. En su opinión, las fronteras exteriores de Europa no sólo cumplen las funciones propias de las fronteras estatales, sino que extienden sus efectos a los países vecinos y al interior de las sociedades. «La presencia del Estado en la vida diaria es mucho más penetrante en Europa, incluso a través del uso de tarjetas de identidad y de una regulación más extensiva del mercado laboral. Puede que los muros sean físicamente más visibles en el caso de Estados Unidos a través del uso de vallas, luces de estadio y equipamiento de alta tecnología, pero esta regulación se concentra en la frontera física y es mucho más débil en el interior del territorio» (Andreas: 2000, 3).

En el caso de Italia y Grecia la inmigración irregular procedente de Albania se ha mantenido desde principios de los años noventa cuando las imágenes de barcos repletos llegando a las costas de Brindisi y Bari tras su cruce del Adriático inundaron los medios de comunicación europeos captando la atención de la opinión pública sobre el éxodo albanés tras el fin del comunismo y relatando las malas condiciones de vida que se reflejan en la aclamada *Lamerica* de Gianni Amelio. Las rutas migratorias marítimas a través del Mediterráneo que tienen como destino a Italia y España se originan también en el cercano continente africano. Aunque la inmigración latinoamericana ha adquirido un peso destacado en los últimos años y la incidencia de la irregularidad es elevada en este colectivo, la inmigración procedente del cercano continente ha moldeado una buena parte de las iniciativas de control. A la política común en materia de visados y el desarrollo de acuerdos de reclutamiento de trabajadores y la admisión de familiares se ha añadido la concertación en las acciones de control del Mediterráneo, la frontera marítima que separa el sur de Europa del Magreb y el África Subsahariana. El fenómeno de la llegada de inmigración irregular a través de embarcaciones hacia territorio italiano se produce a través de la ruta que atraviesa Túnez y Libia y desde allí se dirige hacia las Islas Pelágicas, en especial, la isla de Lampedusa, situada

200 kilómetros al sur de Sicilia, pero a sólo 100 kilómetros de la costa africana. Este flujo motivó la colaboración de la UE y del gobierno italiano con el régimen de Libia tras la intensificación del flujo en el 2004 y las noticias sobre los miles de asiáticos y africanos esperando en suelo libio para dar el salto a Europa. La cooperación gubernamental se ha concretado también en acciones de vigilancia conjunta, como la operación Ulises, que supuso el control desde Algeciras a Palermo a través del uso de embarcaciones militares de diversos países europeos.¹¹

En el caso español, las estrategias de entrada y las rutas han funcionado como un sistema, adaptándose a las medidas tomadas por las autoridades españolas. Además de las acciones de control realizadas en los aeropuertos, el control de flujos se ha concentrado en la vigilancia y el control de tres puntos: los enclaves de Ceuta y Melilla, El Estrecho y las aguas que separan el archipiélago canario de las costas africanas. El incremento del control sobre alguno de estos puntos ha originado la aparición de nuevas rutas y estrategias como se ha puesto de manifiesto en los acontecimientos que tuvieron lugar el verano de 2005 en los enclaves de Ceuta y Melilla.

El cruce del Estrecho se convierte en ruta en los años ochenta, en principio desde la costa africana del Mediterráneo hacia las más cercanas costas de Cádiz y, posteriormente, con la implantación del SIVE¹² (Sistema Intensivo de Vigilancia Exterior), hacia otras provincias andaluzas menos cercanas, aumentando considerablemente los peligros en unas aguas con fuertes corrientes y gran profundidad. El uso de *pateras*, como se denominan las barcas de pesca empleadas para el cruce, fueron empleadas inicialmente por inmigrantes marroquíes, pero los acuerdos de readmisión han incrementado con el paso del tiempo el número de menores, mujeres y subsaharianos entre los ocupantes. La ruta hacia Canarias ha incrementado aún más los riesgos, creciendo enormemente el número de muertes y desaparecidos, en otro ejemplo de cómo la intensificación de la vigilancia pone en peligro la vida de los migrantes al incrementar los riesgos. La intensificación de la ruta canaria en los primeros años de esta década ha respondido a la mejora de la vigilancia en El Estrecho. Los inmigrantes subsaharianos procedentes de países con los que España no tiene acuerdos de readmisión, han empleado esta vía mayoritariamente. El cruce por mar era en la mayor parte de los casos el final de un largo viaje. Las rutas se originaban a miles de kilómetros, en el interior del continente africano y confluían en Malí y en Níger. Un informe de la OIT publicado en el 2002 describía los principales itinerarios, unas rutas confirmadas por las entrevistas realizadas a los llegados al archipiélago. «El itinerario adoptado por la mayoría de los inmigrantes está bien delimitado: desde el país de origen se cruza la República Centroafricana, Benin o Níger y desde allí se accede a Argelia cruzando el desierto. Los más afortunados viajan de Lagos a Tamanrasset por vía aérea porque temen sobre todo la travesía del desierto, famosa por su peligrosidad». El cruce entre Argelia y Marruecos se realiza principalmente por el norte, entre la ciudad argelina de Maghnia y la ciudad marroquí de Oujda y desde aquí se dirige

hacia Rabat y Tetuán bien para intentar el cruce en El Estrecho o la entrada por Ceuta o Melilla (IOM: 2002; Lorenzo Villar: 2004).

Desde las ciudades del norte del país, los que intentaban la entrada a través de Canarias se dirigían miles de kilómetros hacia el sur, hacia los antiguos territorios del Sahara español. Muchas de las embarcaciones llegadas en los últimos años salían de las inmediaciones de Cabo Bojador. El principal destino de las pateras, llamadas barquillas en Canarias, ha sido Fuerteventura, la isla más oriental y cercana a África, a sólo 100 Kilómetros de distancia desde Cabo Juby, en la costa del continente. Los puntos más frecuentados de la isla son el municipio de Las Playitas muy próximo al Faro de la Entallada, cuya luz guía a los patrones de las pateras que se acercan a las costas de Fuerteventura. Otros lugares de frecuente desembarco son Gran Tarajal en el municipio de Tuineje y los municipios del sur de la isla. A lo largo de los últimos años también se han incrementado las llegadas a la isla de Lanzarote y Gran Canaria, aunque las corrientes y la distancia hacen que por lo general la mayor parte de las barquillas tengan Fuerteventura como destino. Sin embargo, la implantación del SIVE en las tres islas más orientales (Lanzarote, Fuerteventura y Gran Canaria) ha producido un aumento de la eficacia en la detección de embarcaciones. Por ello en el 2004 y 2005 la intensidad de la llegada a través de la ruta canaria disminuyó, por un efecto combinado: el incremento de la vigilancia fronteriza en la costa occidental de Marruecos, tras la mejora de las relaciones diplomáticas con España, así como la menor probabilidad de éxito en el cruce clandestino con la extensión del SIVE a una buena parte del litoral del archipiélago. El gobierno español ha venido desarrollando, por añadidura, una serie de acuerdos de readmisión con algunos Estados del Magreb, entre ellos Malí y ha iniciado conversaciones diplomáticas con algunos países del África subsahariana en esta materia. El pasado año, sin embargo, se apreciaron algunos cambios que podían presagiar la situación actual en las islas. Además de la llegada de algunos «barcos negreros», desde 2005 se inicia el arribo a islas más alejadas de la costa africana, las islas occidentales donde todavía no se había implantado el SIVE. Empieza, por tanto a hacerse patente la ampliación de las rutas hacia destinos mucho más lejanos, que suponen trayectos de más de 300 kilómetros a través del mar. A principios del pasado año ya se había detectado algunos cambios en el tipo de embarcaciones empleadas. La transformación de las barcas utilizadas en el cruce se hace necesaria para poder abordar una empresa que supone varios días de travesía. Las nuevas embarcaciones, llamadas *cayucos*, son barcas empleadas tradicionalmente por los pescadores de Senegal y Mauritania, están construidas con madera y fibra de vidrio y son mucho más largas (hasta veinte metros de eslora) y, sobre todo, mucho más profundas que las barcas empleadas en el cruce a través de El Estrecho, lo que les permite llevar varias decenas de pasajeros. Las llegadas al archipiélago durante los últimos meses se han incrementado notablemente y muestran no sólo un nuevo cambio de ruta, que se inicia mucho más al sur, sino la extrema peligrosidad que ha adquirido un cruce que puede

suponer entre tres y cuatro días en alta mar para atravesar los 800 kilómetros que separan la costa norte de Mauritania y Senegal de la comunidad autónoma de Canarias. En mi opinión, nos encontramos en estos momentos ante una crisis humanitaria de una enorme magnitud. A pesar de la baja visibilidad física de la frontera, ya que en las islas la frontera es el mar y sólo se tiene idea de los peligros del cruce por las condiciones en las que llegan los ocupantes de las barcas y sus testimonios posteriores, existen indicios para pensar que una elevada proporción de los que inician la travesía mueren en el intento. Si consideramos las informaciones sobre los muertos que devuelve el mar a las costas de Mauritania, los informes de Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la zona y algunos de los testimonios de los que llegan y de los familiares de desaparecidos, esta cifra puede llegar a alcanzar algo más de 3.000 muertos en los últimos meses. Esta nueva ruta se produce a través de Mauritania y Senegal una ruta poco mencionada y empleada según los testimonios de las personas entrevistadas en el informe de la OIT en 2002, ya que era considerada de una extrema peligrosidad. La salida se produce desde la zona norte de la costa, en concreto desde las inmediaciones de Cabo Blanco, al norte de la ciudad de Nuadibú, aunque las informaciones de organizaciones no gubernamentales con presencia en la zona indican que se mantienen los asentamientos de subsaharianos a lo largo de distintos enclaves del Sáhara Occidental (en Tichla, Lacre y Smara), así como en Bojador y Dajla, e informan, asimismo, que las rutas podrían iniciarse incluso más al sur si se incrementa la vigilancia. Por añadidura, muchos de los inmigrantes subsaharianos que pensaban cruzar desde el norte de Marruecos se han desplazado hacia el sur después de las nuevas dificultades que ofrece la ruta del Estrecho y la entrada a través de los enclaves de Ceuta y Melilla, tras la ampliación de la vigilancia y la elevación de la valla en todo el perímetro fronterizo que siguió a los acontecimientos del mes de septiembre de 2005.

Los actores no estatales del control

Además de la intervención de las autoridades estatales en la política de control y regulación de flujos, se ha incrementado la acción de algunos actores, bien a través de lo que podemos llamar una «subcontratación» del control, bien a través de la acción directa o de la denuncia. Ya señalamos que uno de los mecanismos de control remoto se lleva a cabo a través de las medidas legislativas que exigen hacerse cargo de la devolución a las compañías de transporte. A ello hay que añadir el empleo de compañías privadas en labores de seguridad fronteriza e interna, así como en procesos de devolución y de repatriación que, en muchos casos, por añadidura, son efectuados por las autoridades de los gobiernos de los países de tránsito. La legislación migratoria también ha concedido un papel en el control interno a las administraciones locales. En el caso de la última ley española de extranjería, la ley 14/2003, se introduce la posibilidad de que las autoridades soli-

citen a los ayuntamientos datos sobre los extranjeros empadronados, una posibilidad que ha suscitado una gran controversia entre autoridades y juristas ya que vulnera no sólo la ley de protección de datos, sino el derecho de autodeterminación informativa (véase Solanes y Cardona: 2005).

La acción de la sociedad civil también ha alcanzado a dos aspectos vinculados al control de flujos: la propia vigilancia fronteriza y la denuncia del impacto del control en el incremento de las muertes de inmigrantes. Las dudas sobre la efectividad del Estado para cumplir la misión de asegurar la «integridad territorial» han activado el desarrollo de patrullas civiles en los estados fronterizos de Arizona y Texas dedicadas a la tarea de vigilar e informar de la presencia de inmigrantes clandestinos. En los últimos meses han sido frecuentes las noticias de la intensificación de esta actividad en Arizona a través del denominado Proyecto Minuteman. El denominado *Minuteman Project* (MMP) es una asociación de ciudadanos voluntarios dedicados a la vigilancia de la frontera de Arizona que lleva funcionando en el Condado de Cochise desde hace algo más de tres años con el objetivo de realizar una «defensa civil del territorio».¹³

La defensa del derecho a la vida en los territorios fronterizos es el objetivo, por ejemplo, de otras organizaciones como *BorderLinks* o la más famosa organización no gubernamental, *Human Borders*. Siguiendo la tradición de intervención de la Iglesia en la protección de los migrantes, como en el estado de Arizona a lo largo de los ochenta durante el movimiento santuario, *Human Borders* se ha convertido en una de las organizaciones más influyentes en la defensa de los derechos humanos de los migrantes que atraviesan el desierto de este estado en su viaje hacia el norte. La acción de esta organización, que no es considerada proinmigración por algunos sectores, se dirige hacia la acción humanitaria a través de tres estrategias: la colocación de agua y de mapas en el desierto, en especial, en las rutas más utilizadas por la inmigración clandestina; la asistencia en el caso de los inmigrantes localizados en el cruce y, en tercer lugar, la realización de una labor de información para advertir de los peligros que implica el cruce a través del desierto. En palabras de su presidente, el reverendo Robin Hoover, el objetivo de la organización es eliminar «las muertes» la ecuación migratoria (Ellingwood: 2004). En el caso español, la asociación marroquí «pateras de la vida» ha realizado una labor similar de denuncia de las muertes que se producen en El Estrecho. En esta labor también han cobrado protagonismo otras organizaciones, como la asociación proderechos humanos de Andalucía, el Defensor del Pueblo y las oficinas regionales, así como diversas organizaciones humanitarias con presencia en los territorios de llegada de inmigración irregular como Cruz Roja o Médicos del Mundo. En esta tarea han resultado esencial en los últimos años los informes realizados por los Comisarios de Derechos Humanos para los inmigrantes de las Naciones Unidas en sus visitas a España, Marruecos y a la frontera entre México y Estados Unidos. Los últimos acontecimientos hacen previsible que la lucha contra la vulneración del derecho a la vida

de los migrantes en su ruta a través de El Estrecho y de Canarias se incorpore a la agenda española en materia de control de flujos y, en segundo lugar, que el desarrollo de acuerdos de readmisión y la cooperación multilateral con los países de origen y de tránsito ofrezca garantías en la devolución, unas garantías similares a las que impone el régimen legal español en frontera.

NOTAS

1. No puede afirmarse, sin embargo, que los criterios étnicos hayan desaparecido. Las políticas de regulación de flujos se han convertido en las sociedades liberales en una esfera de intervención ambivalente en el terreno de la selección nacional de los migrantes. La creciente diversidad cultural de las nuevas y viejas sociedades de acogida ha desatado todo tipo de temores entre la población y algunos líderes de opinión y partidos políticos. Por el momento sería demasiado arriesgado afirmar que las políticas de inmigración han recuperado los tonos selectivos en términos raciales que las caracterizaron en el pasado. Sin embargo, existen algunos indicios que revelan la promoción, a través de medidas de naturaleza administrativa, de la entrada y el establecimiento de ciertas categorías de extranjeros consideradas más proclives a integrarse en las sociedades receptoras, por criterios como la lengua o la religión. Las declaraciones de responsables políticos y religiosos en España y en Italia mostrándose a favor de favorecer la llegada de católicos, frente a los que profesan otras religiones y el debate sobre la identidad cristiana que acompañó a la redacción de la muy discutida constitución europea, muestran la extensión y el arraigo de esta «sensibilidad selectiva». Las políticas de adquisición de la nacionalidad por residencia que permiten un acceso privilegiado a la ciudadanía a ciertos nacionales son otro buen ejemplo de la creación de categorías de inmigrantes «deseables» en la regulación migratoria. En otras sociedades de recepción los criterios religiosos y étnicos han seguido jugando un papel importante de la política. Es el caso de las medidas dirigidas a los *nikkeijin* en Japón o del papel de la selección religiosa en los países del sistema migratorio del Golfo Pérsico.

2. Algunos modelos de análisis comparado han creado tipologías a partir del uso de dos ejes: *a)* el nivel de intervención —local/nacional e internacional— y *b)* los actores de la intervención —estatal/público y privado (Lahav y Guiraudon: 2000). También resulta importante, de cara a los esfuerzos analíticos, ampliar el examen al momento de la intervención: antes de la llegada, en frontera y en el interior del territorio.

3. El ministro español de Asuntos Exteriores, inició también en los meses finales de 2005 una ronda de contactos diplomáticos con responsables políticos de varios países del África Subsahariana que son territorio de origen o de tránsito de los flujos migratorios que se dirigen hacia Europa.

4. Tras los atentados del 11 de septiembre, las fronteras se han transformado también en uno de los mecanismos implicados en la lucha contra el terrorismo internacional incorporándose a los objetivos de la política de seguridad de los Estados con más fuerza. Sobre esta cuestión puede verse Andreas, P. (2003): *A Tale of Two Borders: The U.S.- Mexico and U.S.-Canada Lines after 9-11*. Working Paper n.º 77 Center for Comparative Immigration Studies. University of California. San Diego.

5. De ahí que en los últimos tiempos se hayan construido algunos modelos de aplicación de la teoría de juegos a la dinámica del cruce. Sobre esta cuestión puede verse Filipovich, D. (2004): «The Border Game: Happy meals and Fences en» *Seminario Internacional Mercados Laborales, desigualdad económica e integración en América*. Departamento de Estudios Económicos. Colegio de la Frontera Norte. Noviembre de 2004.

6. Este análisis resume de forma breve y muy descriptiva algunos de los resultados de la investigación comparada que la autora está llevando a cabo en estos momentos. En el caso español

la mayor parte de la investigación empírica se ha realizado en el Sur de España y en las Islas Canarias. En el caso mexicano se realizaron dos estancias de investigación, en el 2004 y el 2005, en el Colegio de la Frontera Norte, en Tijuana (Baja California). Los casos considerados fueron los de San Diego-Tijuana y Arizona-Sonora. En el segundo caso, la estancia se realizó en el marco de la investigación «Efectos socioeconómicos del flujo migratorio internacional en localidades fronterizas sonorenses» dirigido por la profesora María Eugenia Anguiano, del COLEF, con financiación de CONACYT. El trabajo en México no habría sido posible sin la financiación de la Dirección General de Universidades del Gobierno Canario y el apoyo personal y académico de la profesora Anguiano, de otros miembros del Departamento de Estudios Sociales y de Población y del COLEF.

7. Como ha indicado Jorge Bustamante, «esta carrera migratoria puede extenderse por varios años, pero en términos generales finaliza con un retorno definitivo al país de origen, generalmente asociado con la edad. Esto no ocurre con el cien por ciento de los migrantes; una proporción creciente de ellos se queda a residir en Estados Unidos. Esta circularidad migratoria está posiblemente asociada con la vecindad geográfica de ambos países» (Bustamante: 1997).

8. En el caso de los inmigrantes clandestinos los cruces adoptaban distintas estrategias: bien escondidos en camiones y coches o utilizando pasaportes falsos o de algunos familiares en los puntos fronterizos de San Isidro y Otay Mesa, bien cruzando a pie a través de los cañones de las afueras de la ciudad. La zona de más intensidad de cruce durante décadas fue la de Tijuana, en Baja California. Las estimaciones indican que a mediados de los años ochenta el 50 % de los flujos entraban por esta zona de la frontera. El procedimiento de cruce solía consistir en caminar a campo traviesa, especialmente a través del conocido entre los migrantes como Cañón Zapata en las afueras de Tijuana, saltando una pequeña barda fronteriza muy accesible al atardecer y una vez en territorio de Estados Unidos esperar ocultos a la llegada de la noche para evitar ser detenidos por la patrulla fronteriza en su camino hacia el condado de San Diego. Joseph Nevins ha descrito perfectamente los cambios experimentados en esta frontera a lo largo de los años noventa: « El viaje a la frontera entre México y California en el área de la ciudad de San Diego revela la diferente situación que encontramos hoy en comparación con lo observado a principios de los años noventa. En ese momento la barda fronteriza estaba llena de agujeros. Grandes cantidades de migrantes y traficantes esperaban cada tarde a que anocheciera para cruzar ilegalmente y resultaban frecuentes las persecuciones. En el sector de San Diego, apenas un centenar de agentes debían controlar el cruce de miles de personas a través de ríos y cañones. Algunos domingos se llegaba a detener a tres mil personas. Como la barda de la zona del río todavía no había sido construida, los vehículos de la patrulla eran empleados como mecanismos de bloqueo, persiguiendo a los que pretendían adentrarse en el territorio (Nevins: 2002). Este juego fronterizo «del gato y el ratón» se observaba también en la frontera entre el Paso y Juárez en los años ochenta y noventa.

9. Puede traducirse literalmente como prevención a través de la persuasión. Se trata de disuadir a los migrantes mediante la construcción de vallas, el incremento de la vigilancia y el aumento de las penas a los *coyotes* y a los irregulares. Esta estrategia se diferencia de la adoptada en décadas anteriores ya que la detención y apresamiento se realizaba anteriormente una vez que se había cruzado la frontera.

10. Éstas son algunas de las conclusiones extraídas en un trabajo reciente realizado por María Eugenia Anguiano a partir de datos del Consejo Nacional de Población y de la EMIF: «En la última fase, coincidiendo con el incremento del arribo de veracruzanos captado en Nogales, una tercera parte de ellos declaró que sí pretendía cruzar hacia Estados Unidos, registro que puede indicar que el flujo de veracruzanos que se dirige hacia Estados Unidos se está desplazando por localidades donde los contactos o la información disponible sugiere que es posible internarse en el país vecino por rutas tan aisladas e inadecuadas como el desierto de Sonora-Arizona, a pesar de los terribles riesgos, con frecuencia poco conocidos y subestimados. La formación de redes incipientes y la carencia de información oportuna han provocado que entre los emigrantes que han fallecido en su

intento por cruzar la frontera clandestinamente, los veracruzanos y chiapanecos se encuentren entre los más perjudicados» (Anguiano: 2005)

11. Estas medidas se desarrollaron en el marco del programa de trabajo adoptado por el Consejo de Ministros de Justicia y de Asuntos de Interior de la UE, el 27 y 28 de noviembre de 2003. El programa de trabajo contiene las medidas para combatir la inmigración ilegal que llega cruzando las fronteras marítimas de la UE. El objetivo del programa es mejorar las acciones que se llevan a cabo para combatir este tipo de inmigración ilegal a través del refuerzo de las relaciones internacionales con los Estados terceros de donde proceden, o por donde pasan, los flujos migratorios. Se pretende obtener una gestión coordinada y efectiva de las fronteras marítimas en el mínimo tiempo posible. Cabe recordar que este programa de trabajo se adoptó sobre la base del Informe presentado por la Comisión Europea en septiembre de 2003, relativo a la viabilidad del control de las fronteras marítimas de la UE. El estudio fijaba cinco áreas prioritarias: 1) identificación de las rutas seguidas por los inmigrantes; 2) cooperación con los estados terceros de origen y de tránsito; 3) introducción de estructuras efectivas de coordinación entre los Estados miembros; 4) identificación de las mejores tecnologías disponibles; y 5) identificación de los aspectos legales del control de fronteras marítimas.

12. El SIVE es un sistema de vigilancia e interceptación de embarcaciones único en el mundo con el que la Guardia Civil intenta controlar la frontera. Implantado inicialmente en la costa gaditana en 2001 se ha ido ampliado también a la costa de Málaga y Granada y en estos momentos está funcionando también en las costas de Lanzarote y de Fuerteventura y Gran Canaria. Este sistema combina tres elementos: a) el primero consta de una serie de estaciones sensoras repartidas a lo largo de la costa. Se trata de torretas provistas de radares y de cámaras infrarrojas y térmicas o furgonetas equipadas con los mismos medios. El segundo elemento es un centro de control que se encuentra en Algeciras, desde el que los agentes especializados manipulan a distancia las cámaras y los radares desperdigados por la costa. El tercer elemento es lo que se denomina «unidades de interceptación» (patrulleras, helicópteros y vehículos) que reciben órdenes desde el centro de control. Las cámaras térmicas detectan la presencia de una embarcación. Esta información llega al centro de control y desde allí se movilizan las patrulleras más cercanas en mar o en la costa. En la prensa, en los medios de comunicación y en las notas de prensa de la misma Guardia Civil se destacan las funciones del SIVE no sólo como un sistema eficaz de control fronterizo, sino su dimensión humanitaria, ya que este sistema permite una detección lejana de las embarcaciones que facilita las labores de identificación y de auxilio de las víctimas.

13. Dos lemas empleados en la publicidad del proyecto reflejan sus objetivos: «Americans doing the jobs our Government won't do» y «Operating within the law to support enforcement of the law».

BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN, R. (2000): «Skilled Immigrants and Cerebreros: Foreign-Born Engineers and Scientists in the High-Technology Industry of Silicon Valley» en Foner, N.; Rumbaut, R. y Gold, S. (comps.), *Immigration Research for a New Century. Multidisciplinary Perspectives*. Russell-Sage Foundation. Nueva York. pp. 301-321.
- ALEINIKOFF, T. (2002): *International Legal Norms and Migration: An analysis*. International Dialogue on Migration, n.º 3 IOM. Ginebra.
- ANDREAS, P. (1998): «The U.S. Immigration Control Offensive: Constructing an Image of Order on the Southwest Border» en Suárez Orozco, M. (edit.), *Crossing: Mexican Immigration in Interdisciplinary Perspectives*. The David Rockefeller Center Series on Latin American Studies. Harvard University. Boston. pp. 343-361.

- (2000): *Border Games. Policing the U.S.-Mexico Divide*. Cornell University Press. Ithaca.
- (2003): *A Tale of Two Borders: The U.S.-Mexico and U.S.-Canada Lines after 9-11*. Working Paper n.º 77, Center for Comparative Immigration Studies. University of California. San Diego.
- ANGUIANO, M. (2005): «Rumbo al Norte: nuevos destinos de la emigración veracruzana» en *Migraciones Internacionales*, n.º 8, vol. 3 n.º 1 pp. 82-110.
- ARANGO, J. (2000): «Explaining immigration: a critical view» en *International Social Science Journal*, vol. LII, n.º 3 pp. 283-296.
- BEAN, F. DE LA GARZA, R.; Roberts, B. y WEINTRAUB, S. (1997): *At the Crossroads. Mexican Migration and U.S. Policy*. Rowman & Littlefield Publishers. Nueva York.
- BOSWELL, C. (2003): *European Migration Policies in Flux. Changing Pattern of Inclusion and Exclusion*, Londres, The Royal Institute of International Affairs. Blackwell.
- BUSTAMANTE, J. (1997): «Retos metodológicos de la investigación de la migración indocumentada de México a Estados Unidos» en Bustamante, J.; Delaunay, D. y Santibáñez, J. (coord.), *Taller de medición de la migración internacional*. El Colegio de la Frontera Norte, pp. 230-259.
- CARENS, J. (1997): «The Philosopher and the Policymaker: two perspectives on the ethics of immigration with special attention to the problem of restricting asylum» en Hailbronner, K.; Martin, D y Motomura, H. (eds.), *Immigration Admissions: the search for workable policies*. Berghahn Books. Londres, pp. 3-50.
- (2002a): «Inmigración y Justicia: ¿A quién dejamos pasar?» en *Isegoría* n.º 26, pp. 5-27.
- (2002b): «Citizenship and Civil Society: What Rights for Residents?» en Hansen, R. y Weil, P. (eds.), *The Reinvention of Citizenship*. Berghahn Books. Londres. pp. 100-119.
- CASTILLO, M.; LATTES, A. y SANTIBÁÑEZ, J. (2004) (eds.): *Migración y fronteras*. El Colegio de México y la Asociación Latinoamericana de Sociología. México.
- CORNELIUS, W.; MARTIN, P. y HOLLIFIELD, J. (1995): *Controlling Immigration: A global perspective*, Stantford, Stantford University Press.
- DEBARDELEBEN, J. (2005) (ed.): *Soft or Hard Borders? Managing the divide in an enlarged Europe*. Ashgate. Aldeshot.
- DEL ÁGUILA, R. (2005) (coord.): *Inmigración: un desafío para España*. Fundación Pablo Iglesias, Madrid.
- DURAND, J. y MASSEY, D. (2003): *Clandestinos. Migración Mexico-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. Universidad Autónoma de Zacatecas. Zacatecas.
- Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México 2002-2003* (EMIF). Secretaría de Trabajo y Previsión Social, CONAPO y Colegio de la Frontera Norte. 2004.
- ELLINGWOOD, K. (2004): *Hard Line. Life and Death on the U.S.-Mexico Border*. Vintage Books, Nueva York.
- ESPENSHADE, T. (1995b): «Using INS Border Apprehension Data to measure the flow of undocumented migrants crossing the US-Mexico frontier» en *International Migration Review*, vol. 29, n.º 2, pp. 545-566.
- FAHRMEIR, A.; FARON, O. y WEIL, P. (eds.) (2003): *Migration control in the North Atlantic World: the evolution of State practices in Europe and the U.S. from the French Revolution to the inter-war period*. Berghman Books. Londres.
- FAVEL, A. (2003): «Games without Frontiers? Questioning the Transnational Social Power of Migrants in Europe» en *Archives Européennes de Sociologie*, tome XLIV, n.º 3, pp. 397-427.
- FILIPOVICH, D. (2004): *The Border Game: Happy meals and Fences* en Seminario Internacional Mercados Laborales, desigualdad económica e integración en América. Departamento de Estudios Económicos. Colegio de la Frontera Norte, noviembre de 2004.
- FREEMAN, G. (1995): «Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States» en *International Migration Review*, vol. 29, n.º 4, pp. 881-903.

- (2002): «Winners and Losers: Politics and the Costs and Benefits of Migration» en Messina, A. (ed.), *West European Immigration and Immigrant Policy in the New Century*. Berghahn, Londres, pp. 77-95.
- GEDDES, A. (2003): «Migration and the Welfare State in Europe» en *The Political Quarterly*, vol. 74, n.º 1, pp. 150-162.
- GUIRAUDON, V. y LAHAV, G. (2000a): «A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control» en *Comparative Political Studies*, vol 33, n.º 2, pp. 163-195.
- GUIRAUDON, V. y LAHAV, G. (2000b): «Comparative Perspectives on Border Control: Away from the Border and Outside the State» en Andreas, P. y Zinder, T. (eds.), *The Wall around the West: State Border and Immigration Controls in North America and Europe*. Rowman and Littlefield Publishers. Maryland, pp. 55- 80.
- HOLLIFIELD, J. (1999) (2000): «Ideas, Institutions and Civil Society: On the Limits of Migration Control in Liberal Democracies». Working Papers. Center for Migration Studies. Nueva York.
- (2000): «The Politics of International Migration. How can we «Bring the State Back In?»» en Hollifield, J. y Bretell, C. (eds.), *Migration Theory. Talking Across Disciplines*. Routledge. Londres, pp. 137-185.
- JOPPKE, C. (2005): *Selecting by Origin. Ethnic Migration in the Liberal State*. Harvard University Press, Cambridge.
- KING, R. y BLACK, R., eds. (1997): *Southern Europe and the New Immigrations*. Brighton: Sussex Academic Press.
- LÓPEZ SALA, A. y ESTEBAN SÁNCHEZ, V. (2006): «Rutas migratorias y nuevos espacios de frontera en el puzzle migratorio español. El caso de las Islas Canarias», en Castillo, M. y Santibáñez, J. (eds.), Seminario permanente sobre migración internacional. Nuevas tendencias. Nuevos desafíos. COLMEX y COLEF.
- LORENZO VILLAR, M. (2004): «Marruecos, país de tránsito y emigración» en *Atlas de la Inmigración Marroquí en España*. Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos. OPI (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, pp. 58-60.
- MCDONALD, D. (2000): *On Borders. Perspectives on International Migration in Southern Africa*. Southern Africa Migration Project. St Martin's Press. Londres.
- MASSEY, D. (1999): «International Migration at the dawn of the twenty-first century: the role of the State» en *Population and Development Review*, vol. 25, n.º 2, pp. 303-322.
- MONAR, J. (2005): «The European Union's Integrated Management of External Borders» en DeBardeleben, J. (2005) (ed.): *Soft or Hard Borders? Managing the divide in an enlarged Europe*. Ashgate. Aldeshot, pp. 145-161.
- NEVINS, J. (2002): *Operation Gatekeeper. The rise of the illegal alien and the making of the US-Mexico Boundary*. Routledge, Londres.
- OIT (2002): *La inmigración irregular subsahariana a través y hacia Marruecos*. Informe elaborado por Barros, L.; Lahlou, M.; Escoffier, C.; Pumares, P. y Ruspini, P. Estudios sobre Migraciones Internacionales. Ginebra.
- OVEJERO, F. (2005): «Las fronteras y la izquierda: una mirada republicana» en del Águila, R. (cood.), *Inmigración: un desafío para España*. Fundación Pablo Iglesias, pp. 31-65.
- PORTES, A. (1997): «Immigration Theory for a new century: some problems and opportunities» en *International Migration Review*, vol. 31, n.º 4, pp. 799-825.
- SASSEN, S. (2003): *Los espectros de la globalización*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- SCHWARZ, W. (1995) (ed.): *Justice in Immigration*. Cambridge University Press, Cambridge.
- SOLANES, A. y CARDONA, B. (2005): *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*. Tirant lo Blanch. Colección Laboral n.º 164, Valencia.
- TORPEY, J. (2000): *The Invention of the Passport: surveillance, citizenship and the State*. Cambridge University Press, Cambridge.

- WHITOL de WENDEN, C. (2000): *¿Hay que abrir las fronteras*, Barcelona, Bellaterra. Colección la Biblioteca del Ciudadano.
- ZOLBERG, A. (1978): «International Migration Policies in a Changing World System» en McNeill, W. y Adams, R. (eds.), *Human Migrations*. Indiana University Press. Bloomington, pp. 241-286.
- (1981): «International Migrations in Political Perspective» en Kritz, M.; Keely, C. y Tomasi, S. (comps), *Global Trends in Migration: Theory and Research on International Populations Movements*. Center for Migration Studies. Nueva York, pp. 3-27.
- (1989): «The Next Waves: Migration Theory for a Changing World» en *International Migration Review*, vol. 23, n.º 3, pp. 403- 423.
- (1999): «Matters of State: Theorizing Immigration Policy» en Hirschman, C.; Kasinitz, P. y DeWind, J. (eds.), *The Handbook of International Migration. The American Experience*. Russell Sage, Londres, pp. 71- 93.