

Integración transfronteriza
en la América Latina
del Siglo XXI

Francisco Enríquez Bermeo
Luis Alfonso Herrera Robles
(Coordinadores)

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE
CIUDADES FRONTERIZAS

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
ECUADOR

QUITO, ECUADOR, ENERO DE 2023



Brugués Rodríguez, Alejandro; Carrión Mena, Fernando; Conato, Dario; Enríquez Bermeo, Francisco; Estrada Lázaro, Bertha; Gaviria Reinoso, Leonardo Andrés; Gottsbacher, Markus; Gutiérrez Landa, Cynthia; Herrera Robles, Luis Alfonso; López Reyes, Emilio Alberto; Oddone, Nahuel; Oliveira Vieira, Gustavo; Pauluk, Mariano; Ramos, José María; Rizzi, Giovanna.

Integración transfronteriza en la América Latina del Siglo XXI

276 págs. 150 x 210 mm

Incluye bibliografía

1. Frontera
2. Transfronterizo
3. Desplazamiento forzado
4. Migración
5. Gobernanza
6. Economía
7. Integración
8. Violencia
- 9.- Educación

Editado en Quito

Diseño de portada y diagramación: Lezly Esmeralda Tovar Lares

Editora: Vicky Toral

ISBN publicación electrónica: 978-9942-44-176-8

FLACSO-ECUADOR

OLACCIF

Primera edición 2023

Índice

Introducciónv

Luis Alfonso Herrera Robles; Francisco Enríquez Bermeo

PARTE I. La integración transfronteriza y sus límites 1

La frontera en el Siglo XXI: gobernanza y sostenibilidad
en el contexto del COVID-19, 2001-2020 3

José María Ramos García

Fronteras que desaparecen y nuevos “muros flexibles”
en la Europa de Schengen 23

Dario Conato

Investigación, conocimiento y saberes desde las
fronteras en aras de la integración fronteriza 35

Markus Gottsbacher

Fronteras e integración transfronteriza: una reflexión..... 54

Francisco Enríquez Bermeo

PARTE II. Ciudades fronterizas e integración transfronteriza 73

Ciudad Juárez: experiencias de una economía
internacionalizada 75

Alejandro Brugués Rodríguez; Bertha Estrada Lázaro

Los sistemas fronterizos globales en América
Latina: ¿Una o varias ciudades de frontera como
pívor de integración? 94
Fernando Carrión Mena

Dimensiones de internacionalización del Municipio
de Foz Do Iguaçu..... 136
Gustavo Oliveira Vieira

Sin cruzar la frontera no hay integración: Monte
Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí en el
diálogo regional del MERCOSUR..... 155
Nahuel Oddone; Mariano Pauluk

PARTE III. Desplazamiento forzado y poblaciones originarias... 175

Movilidad Humana y desplazamiento forzado 177
Giovanna Rizzi

Acción pública e incidencia en torno al desplazamiento
forzado interno, experiencias desde Ciudad Juárez, México 193
Emilio Alberto López Reyes; Cynthia Gutiérrez Landa

Poblaciones indígenas migradas y Educación
Superior en la frontera norte de México: El caso de
Ciudad Juárez, Chihuahua, 2018-2021 215
Leonardo Andrés Gaviria Reinoso; Luis Alfonso Herrera Robles

Fronteras que desaparecen y nuevos “muros flexibles” en la Europa de Schengen

Dario Conato¹²

Resumen

Este artículo fue escrito para ser presentado en el encuentro OLACCIF de Ciudad Juárez, Chihuahua, en julio 2019. Las condiciones que se describen y discuten en el texto son las de aquel momento, las que se mantuvieron vigentes hasta la segunda mitad de febrero de 2020, cuando la pandemia Covid-19 llegó a modificar profundamente el contexto europeo y las mismas relaciones transfronterizas en la Unión Europea. Al final del artículo un breve *post scriptum* da cuenta de lo que pasó en la frontera con la promulgación del confinamiento, el distanciamiento social y el cierre generalizado de fronteras.

Palabras clave

Reconstrucción de fronteras; Soberanistas; Migrantes Extracomunitarios; Fronteras Externas e Internas; Transnacionalismo Nacionalista.

Reconstrucción de fronteras

Mientras Europa busca externalizar sus fronteras encomendando funciones de control y bloqueo de migrantes irregulares a terceros países (Libia y Turquía), a la vez reconstruye sus fronteras internas y hasta importa fronteras invisibles dentro de sus territorios.

Es más, las fronteras no son simplemente el límite territorial del Estado o del bloque regional, sino que a menudo se materializan como un conjunto

12 Licenciado en Ciencias Estadísticas y Económicas en la Universidad La Sapienza de Roma. Responsable del área América Latina del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) de Roma, Italia.

de prácticas de manejo dirigidas a donde esté el migrante.

Presentamos aquí un caso que nos parece revelador, el de la frontera entre Italia y Francia. Sucesivamente intentaremos sacar algunas conclusiones generales que tienen que ver con la relación entre integración transfronteriza de territorios y los flujos migratorios que los cruzan.

La frontera costera entre Italia y Francia (respectivamente las comunas de Ventimiglia y Mentón) constituye un espacio histórico de tránsito, comunicación e intercambio.

Mapa 1. Frontera occidental Francia-Italia



Fuente: Google Maps, 2020.

Cuando los “indocumentados” éramos los italianos

Después de la Segunda Guerra Mundial, en esta área tuvieron lugar grandes flujos de emigración, a menudo irregular: italianos procedentes sobre todo de las regiones pobres del sur y del noreste; los “indocumentados” de aquella época cruzaban las montañas tratando de entrar a Francia y encontrar oportunidades de trabajo y rescate social. Muchos murieron a lo largo del llamado “paso de la Muerte”, un camino muy peligroso que

tiene una historia de siglos (Barnabá, Trentin, 2019). A la par de algunos miles de trabajadores italianos que lograron entrar en el sistema anual de “cuotas” para ir a trabajar en las minas francesas, centenares de italianos llegaban a diario a la frontera occidental intentando cruzar los Alpes o el mar, apoyándose en los “coyotes” de aquella época: fueron decenas de miles cada año entre los últimos de la década de 1950 y principios de la de 1970.

Escribía en diciembre de 1946 al Ministerio de la Guerra un oficial del SIM (Servicio de Informaciones Militar italiano, NdR) en búsqueda de los restos de un avión militar americano entre el Cerro de Valle Stretta y Modane: ‘Ellos (los migrantes, NdR) son acompañados en la noche hasta la frontera por un guía de Bardonecchia y luego se la arreglan para bajar. Desde luego, debido a su equipamiento inadecuado y sobre todo si encuentran malas condiciones climáticas, a menudo no logran seguir y mueren en las alturas francesas. Cada mes dos o tres pierden la vida de esta manera. Lo mismo me contaron dos guardias franceses en Fontaine Froide, casi son ellos los que encuentran a los muertos, son ellos los que hace un mes recuperaron los cuerpos de aquella mujer y aquel niño muertos durante la tormenta debajo del cerro de la Roue’ (Rinauro, 2005:12).

Un espacio abierto de conexión para (casi) todos, cuando los “indocumentados” son otros

Décadas después, la costa y sus montañas se han convertido en una importante región de conexión económica, comercial, logística y turística entre dos realidades integradas en el sistema común de la Unión Europea. Son miles los ciudadanos que todos los días cruzan la “frontera inexistente” para trabajar en el país vecino sin tener que parar y mostrar documentos de identidad, un progreso extraordinario para todos.

Mejor dicho, para casi todos: la situación de la frontera de Ventimiglia-Mentón está bajo la mira de la prensa internacional desde el verano 2015,

cuando Francia decidió restablecer los controles en la frontera con Italia para bloquearles el paso a migrantes extracomunitarios procedentes de allí (donde presentaron solicitud de protección internacional) que quisieran alcanzar otros países europeos. A partir de ese momento, Ventimiglia se convirtió en lugar de permanencia y tránsito de miles de migrantes huyendo de persecuciones o de la inseguridad económica (en su gran mayoría desde África) quienes, después de haber entrado como indocumentados a Italia y sin que se haya terminado de examinar su solicitud de asilo, quieren entrar a otros países como Francia, Reino Unido, Alemania, Suecia. La crisis en la frontera Ventimiglia-Mentón se debe al Convenio de Dublín -firmado por los países de la Unión Europea y los del Acuerdo Europeo de Libre Comercio-, cuyo Reglamento establece que un migrante que llegue al espacio de la Unión Europea de manera regular o irregular y que quiera pedir asilo político, tiene que hacerlo en el primer país de la Unión al que ingresó, y este país tiene que hacerse cargo de todo el proceso de definición de su estatus (el que a menudo dura más de un año, a veces dos), sin que la persona pueda salir a otro país, con muy reducidas excepciones: el endurecimiento de las fronteras internas serviría precisamente para evitar que el solicitante se mueva de un país a otro. A pesar de una resolución del Parlamento Europeo, los gobiernos europeos no quieren llegar a una revisión del Convenio y su Reglamento, dejándoles a Italia y Grecia la carga de atender a la gran mayoría de los solicitantes que llegan a Europa.

Mapa 2. Las rutas migratorias mediterráneas-europeas



Fuente: Boletín Epidemiológico de las Fuerzas Armadas, 2016.

Las razones que empujan a muchos migrantes a tratar de entrar a Italia (el país al que llegan -por obvias condiciones geográficas- la mayor parte de los que logran alcanzar Europa, con peligrosos viajes a través del Mediterráneo) son varias: reunificación familiar, idioma, incorporación a redes de connacionales que les puedan ayudar a conseguir un trabajo, esperanza de encontrar mayores y mejores posibilidades de trabajo.

A la espera de una oportunidad para cruzarse

El cierre “selectivo” de la frontera llevó, entre 2016 y 2018, al surgimiento de un asentamiento informal en la orilla del río Roya, en las afueras de Ventimiglia, en condiciones muy precarias e insalubres. Sucesivamente la Oficina de Gobierno (*Prefettura*) abrió, con la colaboración de la Cruz Roja Italiana, un campo de tránsito muy distante del centro de la ciudad. Una vez que la policía italiana desmanteló el asentamiento de la ribera, la mayoría de los migrantes en tránsito prefirieron quedarse en la ciudad, esperando una ocasión para cruzar, en condiciones de marginalidad que no facilitan su relación con la población autóctona.

En los últimos meses, a los migrantes procedentes de África se han sumado personas que llegan a través de la ruta de los Balcanes: pakistaníes, bangladesíes, iraníes, kurdos de Iraq y Turquía. La policía francesa sigue denegando los ingresos, a veces después de una detención de 24 horas, y violando los derechos de los menores no acompañados que no podrían ser rechazados por los mismos reglamentos europeos. El promedio diario de personas rechazadas por la policía francesa es de entre 30 y 40, con picos que llegan hasta 100. Datos oficiales del Ministerio del Interior de Italia indican que entre julio 2018 y junio 2019 la policía fronteriza francesa de Menton-Ventimiglia devolvió a 18.125 migrantes (Barabino, 2019).

La estación de ferrocarril de Ventimiglia es un “nodo” crucial del recorrido y es custodiada permanentemente por la policía y el ejército italianos. También se hacen presentes los “coyotes”, quienes ofrecen servicios de cruce ilegal de la frontera, así como hombres de las organizaciones criminales esperando a mujeres víctimas de la trata de personas con fines de prostitución.

Gracias al empeño de las organizaciones de la sociedad civil y su coordinación con servicios públicos locales, durante 2019 el número de personas que han decidido quedarse en Italia para cumplir con todo el proceso de solicitud de asilo ha superado el número de los que se mantienen en tránsito.

Es necesario crear en las ciudades cercanas a la frontera un buen servicio de asistencia y hospedaje a los migrantes: esto se debe -además que a razones de carácter humanitario- a que la condición de marginación e invisibilidad vuelve más difícil el contacto con los migrantes y su acompañamiento desde el punto de vista legal, a la vez que facilita la vida a “coyotes” y a los profesionales de la explotación sexual.

También es de considerar que, si bien todo ciudadano que presente solicitud de asilo puede quedar en Italia esperando la respuesta, en el caso en que no tenga un domicilio propio será asignado a un centro de acogida indicado por las autoridades, el que puede quedar en una ciudad, provincia o región distinta de aquella donde la persona presentó su solicitud. Por esta razón una parte del trabajo de las organizaciones humanitarias es el de convencer a los solicitantes de asilo para que acepten ser enviados al centro de acogida que les indiquen las autoridades, por lo tanto abandonando casi seguramente el territorio fronterizo de Ventimiglia.

Contradicciones de la integración transfronteriza

En principio, el territorio Ventimiglia-Menton goza de las mejores condiciones para la integración transfronteriza, puesto que es producto de una verdadera desaparición de la frontera y la plena libertad de circulación entre Francia e Italia. Pero de hecho, también muestra la fragilidad de un sistema de integración “sin fronteras” frente a la aparición de un factor humano externo. La respuesta de la Europa “unida” ha sido el reforzamiento de las actitudes soberanistas de cada país, simbolizada por la “suspensión temporal reiterada” del acuerdo de Schengen, en algunas fronteras por iniciativas unilaterales. Es precisamente el “soberanismo” (nuevo nombre del nacionalismo que en Europa ha sido el detonante de guerras -civiles, continentales y mundiales- a lo largo de los siglos) lo que

no ha permitido hasta hoy modificar el Convenio de Dublín, en la parte que impone que el largo proceso de análisis de las solicitudes de asilo tenga que llevarse a cabo en el país de primer ingreso del migrante.

Es interesante notar como la virtual “internacional soberanista” de partidos y movimientos con relevante séquito popular en todos los países europeos -y en varios de ellos con responsabilidades de gobierno- demuestra en este caso su irresoluble contradicción, de manera muy visible en Italia: aquí las fuerzas soberanistas por una parte critican a los demás socios europeos por no aceptar la redistribución de los solicitantes de asilo (lo que implicaría una revisión del Convenio y el Reglamento de Dublín), pero mantienen fuertes afinidades ideológicas y simpatía hacia gobiernos soberanistas como los de Hungría y Austria, que son los que más se oponen a cualquier posibilidad de modificar las reglas de Dublín (si lo que nos “une” es la xenofobia, llega un momento que este sentimiento de parte del otro se va a dirigir en contra de los “míos”, maravillas del “transnacionalismo nacionalista”).

Hace unos años, casi todas las fronteras internas de la UE habían desaparecido de hecho, tanto por el acuerdo de Schengen como por la iniciativa de autoridades políticas locales que promueven espacios transfronterizos en los que el concepto de ciudadano desciende de un espacio más amplio de cooperación. Las fronteras externas, en cambio, se venían fortaleciendo al crearse obstáculos muy difíciles de superar para los que buscan convertirse en residentes estables, de largo plazo.

Hoy, el mismo espacio Schengen ya no es una certeza permanente. Europa está enfrentándose a dilemas fundamentales, algunos de ellos relacionados con las fronteras, y esto pone nuevamente en crisis al triángulo territorio, autoridad, derechos. ¿Dónde quedan las fronteras de la UE? ¿Quién está dentro y quién está realmente fuera? ¿A quién le corresponde el control de las fronteras de la UE? ¿Quién y cómo puede cruzarlas? ¿Cómo se les puede proteger? ¿Es realmente cada país dueño de sus fronteras? Y sobre todo, ¿dónde están las fronteras? ¿Son las fronteras algo igual para todos? “Las migraciones representan hoy en día el factor desencadenante de tensiones políticas entre Estados y entre los diferentes componentes

de la sociedad europea: dichas tensiones terminan por desahogarse en los espacios fronterizos y los procesos de bordering” (Ceschi y Conato, 2017).

En Ventimiglia, diariamente se vuelven visibles y hasta tangibles mecanismos selectivos de inclusión/exclusión. En otras palabras, el migrante viene cargando con sus propias fronteras. Además, una vez que cruza la mediterránea o balcánica sigue siendo blanco de un proceso continuo y dinámico de rearticulación de varias nuevas formas de “confines”.

La población local se divide en tres sectores: un primer sector expresa solidaridad con los migrantes, intenta promover acciones espontáneas y políticas públicas que den respuestas a sus necesidades básicas y, a la vez, los ayuden a escoger el camino de integración establecido por leyes que de hecho les obligan a renunciar a sus metas finales, por lo menos en el corto-mediano plazo; un segundo sector, bastante reducido pero muy ruidoso, se opone activamente a la supuesta “invasión” y expresan animadversión y xenofobia en varias formas; y un tercer sector, que es mayoritario, mantiene una actitud pasiva, pero en los discursos y las actitudes se acerca más al segundo grupo que al primero. Desde un punto de vista práctico la vida de los pobladores no se ha visto afectada más que por atrasos en la circulación binacional debida a los controles. Pero seguramente a muchos no les gusta una presencia extraña, marginalizada, difícil de entender.

La acción de los policías franceses ha provocado roces entre el gobierno italiano y el francés, debido a que en algunos casos las fuerzas francesas han superado la frontera italiana. Las municipalidades fronterizas de ambos países han tomado iniciativas para que la crisis no afecte las relaciones de cooperación entre las comunidades. Mientras tanto, los migrantes siguen en su limbo.

Recomendaciones desde la sociedad civil

Desde una perspectiva teórica, esto parece confirmar que las fronteras, los confines, son realidades multidimensionales remodeladas continuamente por fenómenos empíricos, proyectos políticos, producciones culturales

y prácticas sociales. Algunas fronteras no son precisamente confines en el sentido geográfico y político, sino que son **dispositivos móviles y selectivos** que pueden asumir una forma física, legal, económica, social, cultural y, más a menudo, étnica.

Un importante esfuerzo ha sido realizado por Organizaciones No Gubernamentales y movimientos de solidaridad que se ocupan de los derechos del migrante, los cuales han elaborado una serie de recomendaciones dirigidas a las autoridades locales y nacionales de Italia y Francia, y a la misma Unión Europea, para que el espacio transfronterizo sea un espacio de convivencia para todas y todos. Mencionamos algunos puntos (Capitani, 2018: 20-21):

- Facilitar la reinserción de los migrantes en el camino a la regularización y la protección internacional,
- realizar actividades de información y mediación social dirigidas a la población residente,
- aplicar las leyes que garantizan la reunificación familiar a los menores no acompañados,
- terminar con las expulsiones ilegales de menores no acompañados en la frontera y respetar los acuerdos internacionales correspondientes,
- reducir el tiempo de espera para el análisis de las solicitudes de asilo,
- fortalecer y ampliar los mecanismos de reubicación de los solicitantes de protección internacional entre los países de la Unión, respetando exigencias y características de los migrantes, y
- aumentar el empeño por administrar de manera compartida la acogida de los que solicitan asilo, reformando el Reglamento de Dublín.

Consideración final

Cerramos con una breve consideración. La integración transfronteriza dentro del espacio de la Unión Europea suele ser presentada como el nivel más avanzado de superación de fronteras, en el que los procesos desde

abajo se alimentan mutuamente con los procesos desde arriba, pudiéndose aprovechar de una real desaparición de fronteras para la circulación de capitales, mercadería y personas. Hoy, la aparición de un nuevo sujeto -el solicitante de asilo- y las normas establecidas por la Unión Europea -el Convenio de Dublín y su reglamento- relativizan conceptos que creíamos universales. Italia y Francia pertenecen ambos al área Schengen, pero la circulación no es libre para todos: hay seres humanos que se encuentran de forma legal en un lado de la frontera pero no pueden cruzar el límite sin ser empujados inmediatamente para atrás, a menudo con graves violaciones de sus derechos. Los ideales de una Europa unida sin fronteras internas van retrocediendo, nuevos desafíos retan a la comunidad internacional y los mismos territorios a lo largo de las fronteras, sobre todo aquellos que han logrado desarrollar una verdadera integración transfronteriza.

Post scriptum: la frontera Ventimiglia-Mentón en los días del Covid-19

Por casi tres meses, de marzo a mayo de 2020, Italia vivió en un clima de “suspensión” debido a las medidas de cierre y distanciamiento personal tomadas por el gobierno nacional. Muchos países europeos asumieron las mismas medidas, pocos días después que Italia.

El confinamiento vigente en cada país se reflejó en las fronteras, las que se cerraron para todos, con muy pocas excepciones: Francia e Italia permitían el ingreso de sus propios nacionales que habían quedado del otro lado de la frontera así como de todo extranjero residente (en casos urgentes se permitió también el ingreso de nacionales residentes en el extranjero). La frontera también se mantuvo abierta para casos especiales, entre ellos los ciudadanos fronterizos que se mueven diariamente por razones de trabajo, estudio o salud. Libertad de movimiento (con controles “a pesar de Schengen”) para transporte de carga entre un país y el otro. En el periodo del confinamiento -prácticamente simultáneo en los dos países- la situación de los migrantes varados en Ventimiglia se volvió más complicada. Las asociaciones de solidaridad ya no podían mantenerse en la propia frontera para verificar eventuales casos de violación de derechos humanos.

El único servicio que Cáritas pudo mantener, el de distribución de alimentos, se vio saturado por una demanda creciente de parte de ciudadanos italianos para los cuales el cierre de la circulación transfronteriza tuvo un impacto grave en sus actividades económicas. Algunos siguieron intentando cruzar la frontera y se encontraron con medidas cada vez más estrictas, incluso con devolución de personas que tenían citas médicas documentadas en Francia. La Cruz Roja mantuvo el campo del río Roya con autorización gubernamental, pero durante el confinamiento no admitió a nuevas personas y los huéspedes no pudieron salir, con pocas excepciones. Se dio un caso de Covid-19, el que fue trasladado a un hospital cercano. El 15 de junio de 2020 volvió la “normalidad” y la libre circulación, sin restricciones, entre Italia y Francia. Y también han vuelto a la “normalidad” los migrantes que intentan cruzar irregularmente la frontera, en un contexto que no ha cambiado y no va a cambiar mientras los países de la Unión no superen sus respectivos egoísmos y reformen el acuerdo de Dublín.

Bibliografía

- Barabino, Pietro (2019). “Migranti, ‘negli ultimi 12 mesi la Francia ha respinto oltre 18mila persone a Ventimiglia’ Ecco i dati ufficiali”. *Il Fatto Quotidiano*, julio 18. Disponible en: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/07/18/migranti-negli-ultimi-12-mesi-la-francia-ha-respinto-oltre-18mila-persone-a-ventimiglia-ecco-i-dati-ufficiali/5332818/> [Visitado 10 junio 2020].
- Barnabá, Enzo y Viviana Trentin (2019). *Il Passo della Morte. Storie e immagini di passaggio lungo la frontiera tra Italia e Francia*. Formigine (Mo): Infinito Edizioni.
- Areta Aznar, José Ramón (2016). ¿Son los flujos migratorios una amenaza para la salud pública?. En *Boletín Epidemiológico de las Fuerzas Armadas*, vol. 23 n. 277: 1-5. Disponible en <https://publicaciones.defensa.gob.es/boletin-epidemiologico-de-las-fuerzas-armadas-273-19218.html> [Visitado 15 junio 2020]
- Capitani, Giulia (2018). “Se questa è Europa. Firenze: Oxfam”. Disponible

en https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2018/06/Se-questa-%C3%A8-Europa_BP_15giugno2018.pdf [Visitado 15 mayo 2019].

Ceschi, Sebastiano y Dario Conato (2017). “Flujos migratorios, fronteras e integración regional: experiencias y reflexiones desde Europa sobre un problema global”. En *Entre Fronteras: Construyendo una agenda comparada* global: 121:135. María del Rosio Barajas E., Enrique José Varela A., Pablo Wong G. (coord.). México D. F.: Clave Editorial. Disponible en https://www.cespi.it/sites/default/files/articoli/allegati/flujos_migratorios_fronteras_e_integracion_regional_-_conato_ceschi.pdf [visitado 20 junio 2020].

Rinauro, Sauro (2005). “Percorsi dell’emigrazione italiana negli anni della ricostruzione: morire a Dien Bien Phu da emigrante clandestino”. *Altreitalie*, julio-diciembre: 4-48. Disponible en https://www.altreitalie.it/kdocs/110843/Rinauro_Altreitalie_31.pdf [Visitado 20 junio 2020].