

*INMIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS*  
*¿TIENEN SENTIDO LAS FRONTERAS HOY?*  
*UIMP Valencia, 9-11 de julio de 2008*

*¿Tienen sentido las fronteras hoy?*  
*9 de julio, 11'30 horas*

***Introducción.-***

*¿Tienen sentido las fronteras hoy? Hace falta una profunda reflexión, realizada desde distintos ámbitos, para dar respuesta a una cuestión que se intuye de enorme complejidad y con impacto directo tanto en la gestión de la inmigración como en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos.*

*El primer paso es establecer que entendemos por fronteras y, a la vista del resultado, analizar si hoy tienen algún sentido. A nadie se le escapa que la pregunta hace referencia al hoy, no al ayer, por lo que se da por supuesto que las fronteras ayer tenían sentido.*

*A día de hoy, y en este momento, la respuesta inmediata nos instala en la “vertiente gallega” de la cuestión: depende. Depende de la frontera a la que se quiera hacer referencia, si es geográfica, jurídica, política o mental, como también depende de la finalidad última o de la función asignada a la frontera en cuestión.*

***¿Qué es una frontera?.-***

*Antes de responder parece aconsejable constatar que las fronteras existen y que se han establecido a lo largo de la historia “a sangre y fuego”. Las fronteras son una realidad y allí donde una población asentada sobre un territorio aspira a ser un Estado se establecen fronteras y, en casi todos los*

*casos, a través del uso de la fuerza. No hay Estados sin fronteras y por la fuerza, además de establecerlas, se guardan.*

*No conviene olvidar esto último, ya que las fronteras responden a su naturaleza y trazan la diferencia entre quienes están a un lado y otro de la frontera, entre los nacionales y los extranjeros, cada uno con sus derechos, que no son ni los mismos derechos ni son iguales para todos.*

*Desde un punto de vista político una frontera es el límite territorial de un Estado que contiene a su población en ese territorio y, por lo tanto, uno de los elementos que definen y caracterizan al Estado.*

*Desde un punto de vista jurídico una frontera es el límite dentro del cual se encuentra el ámbito de aplicación de las leyes de ese Estado.*

*Por tanto la frontera es el elemento que limita el territorio sobre el que se asienta o se puede asentar la población del Estado y la manifestación de poder del Estado en el que se aplican, por la fuerza si es necesario, sus leyes soberanas dictadas en interés del Estado y de sus nacionales.*

*En la composición de la frontera vamos a encontrar tres tipos de barreras: físicas, fiscales y técnicas.*

- *Las barreras técnicas. Las configuraciones técnicas de los aparatos; el ancho de las vías férreas; los diferentes voltajes de la electricidad...., por lo que cruzar una frontera conlleva, en ocasiones, la oportuna inspección técnica de los aparatos que se importan o exportan.*

- *Las barreras fiscales. Las aduanas, donde hay que pagar tasas y derechos por la salida o entrada de bienes y mercancías; donde a un lado y otro de la frontera las mercancías tienen distinto precio, como los carburantes, alcohol, tabaco....., por lo que cruzar una frontera conlleva la correspondiente inspección fiscal.*
- *Las barreras físicas. La parte visible de la frontera, donde se sitúa el cartel de ESPAÑA o del país correspondiente, con un paso fronterizo habilitado para el cruce de personas que pretenden salir o entrar del país, con guardias fronterizos armados que vigilan tanto los puestos habilitados como el perímetro fronterizo.*

*La frontera es por tanto una manifestación de la soberanía del Estado a través de un conjunto de barreras que impiden, dificultan o controlan la salida y entrada de personas, bienes y mercancías, que sólo entrarán o saldrán del territorio si los agentes encargados de custodiar esas barreras lo consideran ajustado al derecho nacional y adecuado al interés del Estado.*

*Esto nos va proporcionando elementos de juicio que permiten ir orientando nuestra respuesta a ¿tienen sentido las fronteras hoy?, sobre todo considerando que su guarda y custodia suponen una buena cantidad de recursos humanos y la utilización de costosos mecanismos de vigilancia y control. Por lo tanto, si existen algún sentido deberán tener.*

*Entiendo que la pregunta, en el marco de este Seminario dedicado a la Inmigración y los Derechos Humanos, no se refiere al sentido político y jurídico de la frontera como elemento de la definición de un Estado y manifestación de su poder, sino más bien al sentido actual de las barreras*

*técnicas, fiscales y físicas que la componen, sobre todo si tenemos en cuenta que elementos considerados hasta ahora parte esencial de la soberanía del Estado, como son las fuentes del Derecho y su ámbito de aplicación, se internacionalizan y rompen los límites territoriales del Estado.*

*Así, la pregunta aparece más nítida y la intención de la misma también. Hoy vivimos eso que todos conocemos por un mundo globalizado, donde las empresas multinacionales y trasnacionales, las nuevas tecnologías, los medios de difusión y comunicación masivos, las transacciones electrónicas así como los medios de locomoción han saltado en buena medida las barreras técnicas y las fiscales. Ciertamente hoy día podemos asumir que esas barreras se van difuminando y perdiendo su sentido tradicional, sobre todo por qué son susceptibles de abandonar la frontera, el límite territorial, y trasladar sus procedimientos a otros puntos o “realidades virtuales”, como ocurre en el caso de la circulación de capitales.*

*Nos queda por tanto estudiar la barrera física, la que impide, dificulta y controla la salida y entrada de personas y de los objetos que transportan que, por otra parte, tiene un impacto directo en los derechos humanos, tanto en su garantía como en su violación.*

*Pero antes de seguir avanzando en la búsqueda del sentido de las fronteras hoy, entendiendo por frontera la barrera física donde se controla la salida y entrada de personas, parece oportuno una breve referencia a la naturaleza y características de la misma, a fin de dotarnos, si es posible, de más elementos de juicio.*

### *Naturaleza y características de las fronteras.-*

*La frontera, es decir, la barrera física, los puestos fronterizos, según su naturaleza pueden ser:*

- *terrestres, situados en la línea terrestre de frontera;*
- *marítimos, situados en la zona de costa en los puertos marítimos;*
- *aéreos, los que encontramos en los aeropuertos internacionales.*

*Esta clasificación es de gran importancia no tanto por la forma de ejercer los controles de entrada y salida de personas, que también, sino por las particularidades que en si mismas ofrecen para su gestión y control y el impacto que pueden tener en la inmigración y los derechos humanos.*

*A nadie se le escapa que una denegación de entrada en una frontera terrestre supone que no se entra por ese punto al país que se desea, pero poco más. La misma denegación de entrada en un puerto o aeropuerto supone, de entrada, una importante limitación de movimientos a la espera de regresar por la misma vía al punto de origen.*

*Además, la frontera aérea, a diferencia de las terrestres y marítimas, no se encuentra en el límite territorial del Estado, sino que se sitúa en el interior del territorio, lo que implica un ejercicio de ficción jurídica: el extranjero que llega por vía aérea, aunque se encuentre de hecho en el territorio nacional, no entra en el territorio hasta presentarse en el puesto de cruce habilitado a tal fin y solicitar la entrada, que de serle denegada puede dar lugar a escenas y situaciones estrambóticas para las personas y sus derechos como en más de una ocasión a sucedido en el caso de los denominados “refugiados en orbita”.*

*Si nos atenemos a sus características, es posible establecer una clasificación entre tres tipos básicos de fronteras:*

- *Cerradas. Propias de Estados totalitarios, que no reconocen no ya el derecho de entrada de los extranjeros, sino el derecho de salida del territorio de sus propios nacionales.*
- *Abiertas. Propias de los Estados parte de acuerdos de libre circulación de personas, como por ejemplo los de la Unión Europea, que permiten la entrada y salida por sus fronteras comunes de nacionales y extranjeros sin someterlos a control.*
- *Porosas. La inmensa mayoría de las fronteras. Permiten el paso en función de derechos internacionalmente reconocidos (p.j. asilo) o de derechos reconocidos por las legislaciones nacionales (p.j. trabajadores fronterizos; reagrupación familiar...).*

*De lo expuesto ya es posible ir extrayendo alguna conclusión sobre el sentido de las fronteras, sobre todo en función de si son abiertas o cerradas, ya que:*

- *En el caso de los Estados parte de acuerdos de libre circulación de personas, es decir, de fronteras abiertas, las barreras físicas se han eliminado y consecuentemente podemos afirmar que, salvo en situaciones excepcionales, entre determinados Estados, como por ejemplo entre los Estados miembros de la Unión Europea, hoy no tienen sentido las fronteras (las barreras físicas) y garantizan el ejercicio de derechos humanos.*
- *En el caso de los Estados autárquicos, totalitarios, de fronteras cerradas, donde las barreras físicas se han reforzado para impedir*

*la entrada y salida de personas hoy tienen sentido las fronteras (las barreras físicas) y no se garantiza el ejercicio de derechos humanos.*

*Ahora bien, abundando más en el sentido e intención de la pregunta que se nos formula, parece claro que la cuestión no es establecer si blanco o negro, sobre todo porque nada hemos dicho del gris, de la frontera “normal”, la que es porosa y permite el cruce para la entrada y salida de personas sometiéndolas a un proceso de control.*

*Nuestro contexto es el de la inmigración y los derechos humanos y, por lo tanto, entiendo que lo que realmente se nos pregunta es si hoy, en un mundo globalizado, tienen sentido los procedimientos de control de entrada y salida de personas por los puestos fronterizos y si esos procedimientos respetan los DDHH.*

***El control de entrada y salida de personas por los puestos fronterizos.-***

*Situándonos ya en lo que puede ser el meollo de la cuestión, los procedimientos aplicados en frontera para el control de entrada y salida de personas por los puestos fronterizos, parece oportuno aclarar que se entiende por persona.*

*No todos los Estados ni todas las legislaciones entienden lo mismo por persona, ya que hay varias categorías de personas: los nacionales, los extranjeros y, dentro de estos, los que a raíz de convenios y acuerdos internacionales se asimilan a los nacionales; los que están sometidos a visado y los que no; los turistas, rentistas, estudiantes, pacientes sometidos a tratamiento médico; trabajadores por cuenta ajena, trabajadores por cuenta propia, trabajadores cualificados, trabajadores no cualificados; familiares de residentes; menores... Estando reservado el término*

*inmigrante a aquellos extranjeros que desean entrar en un país para permanecer en él durante un periodo de tiempo más o menos largo con el fin de ejercer una actividad profesional por cuenta propia o ajena<sup>1</sup>.*

*Encontramos por tanto distintas categorías de personas, de la misma forma que encontramos diversos tipos de procedimientos en la realización de los controles que, en función de la categoría de personas, afectan al ejercicio de determinados derechos humanos como pueden ser el derecho a circular libremente, el derecho a la tutela judicial efectiva, a la integridad, a la intimidad, a la seguridad, etc.*

*Al respecto resulta paradigmático el caso del formulario I-94W “Exención de Visado de No Inmigrante para Entrada y Salida” que deben rellenar los visitantes que no posean un visado de turismo para la entrada por vía aérea en los Estados Unidos y que contiene, y cito textualmente:*

*“RENUNCIA DE DERECHOS: Por la presente renuncio al derecho a solicitar la revisión de la decisión del oficial de inmigración acerca de mi admisión a los Estados Unidos, o a apelarla, o a impugnar cualquier acto de deportación que no sea por razón de una solicitud de asilo”.*

*Son por tanto los procedimientos de control, aplicados según el concepto de persona, los que pueden permitir o denegar el cruce de la frontera y violentar o garantizar los derechos humanos.*

*Los Estados, en uso de su poder soberano, discriminan entre las distintas categorías de personas y deciden quien entra o no en su territorio, como cada uno de nosotros decide quién entra o no en su casa, especialmente*

---

<sup>1</sup> Este concepto de inmigrante es muy distinto al utilizado por el Instituto Nacional de Estadística para la elaboración de la Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007, que define inmigrante como los nacidos en el extranjero de 16 años y más residentes en viviendas familiares independiente de su nacionalidad española o extranjera.

*para preservar y salvaguardar el orden y la seguridad públicas, incluida la seguridad del Estado. Esto abre del debate sobre si los controles en frontera cumplen ese papel, ya que en caso contrario no tendrían sentido.*

*[Me van a permitir una “reserva de opinión” sobre el papel jugado por los controles fronterizos en los sucesos que vienen identificados por cierta conjunción de cifras y letras: 11-S, 11-M; 7-J].*

*El control técnicamente tiene una doble finalidad:*

- *Identidad: garantizar la identidad de la persona que se presenta en un puesto fronterizo y solicita la entrada o la salida del país, a fin de comprobar si es la persona que dice ser quien es y es el titular de los documentos que porta.*
- *Seguridad: garantizar que esa persona no supone una amenaza para el orden público y la seguridad interior y exterior del Estado.*

*Al respecto, los agentes encargados de los controles comprueban, entre otros extremos, que esa persona no tiene prohibiciones expresas de entrada o salida del país, que los documentos que portan no son falsos o falsificados y que, además, no realiza actividades ilícitas.*

*Ese es el sentido por el que los Estados establecen los controles hoy: realizar las comprobaciones de identidad y seguridad de las personas que cruzan por los pasos habilitados al efecto, asegurando que cumplen los requisitos de entrada y/o salida establecidos por las normas para cada una de las categorías de personas.*

*Es decir, para el Estado los controles fronterizos y su mantenimiento tienen sentido por qué permiten comprobar tanto la identidad de todas las*

*personas que cruzan la frontera (por los puestos habilitados) como analizar la amenaza que para la seguridad pueden suponer alguna de esas personas.*

*Pero el proyecto migratorio no consiste (sólo) en cruzar una frontera y, consecuentemente, conviene observar si los controles de identidad que se establecen en los puestos habilitados para el control de salida/entrada de personas tienen sentido de cara a la gestión y control de la inmigración, sobre todo a la vista de las abultadas cifras que hacen referencia a la entrada y permanencia de inmigrantes irregulares.*

*Así mismo, la lucha contra la criminalidad, la delincuencia y los tráficoos ilícitos no se hace (sólo) en los puestos fronterizos, por lo que parece oportuno considerar si los controles de seguridad que se establecen en el control de salida/entrada tienen sentido de cara a preservar el orden y la seguridad interior y exterior del Estado en la gestión y control de la inmigración.*

*En definitiva, habrá que ver si tiene sentido mantener los controles de personas en la línea de frontera o es posible, como en el caso de las mercancías y capitales, trasladarlos a otros escenarios físicos y temporales, tanto dentro como fuera del país (Oficinas de Extranjeros y Comisarías de Policía; Consulados y Consejerías de Trabajo).*

*Normalmente, con ocasión del cruce de una frontera por un puesto fronterizo, el Estado realiza al mismo tiempo dos actos diferentes (control identidad; control seguridad) sin discriminar sus respuestas en función de si comprueba la identidad o si analiza la amenaza. El resultado es la sensación, por parte de quien se somete a un control en frontera, de la*

*perdida del derecho a la presunción de inocencia que se refleja en la vieja imagen del “forastero ante el Sheriff”<sup>2</sup>.*

### ***Gestión y control del flujo migratorio.-***

*Ya hemos visto que no todos los extranjeros son inmigrantes, ni todas las entradas se realizan para llevar a cabo actividades lucrativas en el interior del país.*

*Parecería oportuno entonces diferenciar entre, por una parte, las entradas de extranjeros en su condición de turistas, estudiantes, diplomáticos, y, por otra parte, las entradas de extranjeros en su condición de trabajadores, es decir, de inmigrantes.*

*Los extranjeros como tal son nacionales de un Estado que compite o rivaliza en el orden internacional con el Estado que visitan, en el caso extremo más desfavorable “espías” o “enemigos” y en el más favorable “turistas” u “hombres de negocios”. Tienen un estatuto particular, el que les reconoce tanto el Estado del que son nacionales como el Estado que visitan y, como regla general, se encuentran sometidos al principio de reciprocidad (p.j. caso Brasil). Los controles de identidad y seguridad con ocasión del cruce de una frontera se justifican por si mismos. El interés último del cruce de la frontera estaría en el extranjero.*

*Los inmigrantes como tal son “trabajadores globales”, forman parte de los factores productivos del “mercado global”, junto con los capitales y las fabricas. Capitales que circulan sin estar sometidos a controles en fronteras y fabricas que se instalan allí donde técnica y fiscalmente resulta más favorable. Los Estados, más que competir o rivalizar, cooperan entre*

---

<sup>2</sup> “Barajas: el forastero ante el Sheriff”. Ramón Sáez Valcárcel. Jueces para la Democracia n° 18, 1993

*si a fin de obtener beneficios, entre otros, los que proporciona una buena gestión de la inmigración tanto en los países de origen como en los países de destino. Además, los inmigrantes, en tanto que “trabajadores universales” tienen un “estatuto universal”: Convención internacional de Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias; y existen organismos de carácter internacional que velan por las condiciones de trabajo, como la Organización Internacional de Trabajo o la Organización Internacional para las Migraciones.*

*De hecho, hoy día, la gestión y control del flujo migratorio se realiza en estrecha cooperación entre los países de origen, tránsito y destino a través de complejos procedimientos para la selección, formación y contratación de trabajadores en origen; el establecimiento de acuerdos de cooperación en materia migratoria (migración circular; remesas; retornos incentivados; asistencia técnica y financiera; capacitación institucional...); y los acuerdos de readmisión de personas en situación irregular. El interés último del cruce de la frontera estaría en los Estados.*

*La pregunta por tanto ahora sería ¿tiene sentido realizar hoy el control de la inmigración en la frontera?. Por lo expuesto, parece que estamos en condiciones de afirmar que hoy NO tienen sentido las fronteras (las barreras físicas), como lo ponen de manifiesto:*

- a) Las zonas de libre circulación de personas, en la que los Estados han desmantelado las barreras técnicas, fiscales y físicas, es decir, que según que circunstancias poderse se puede.*

*b) La presencia de inmigrantes en situación irregular, que se produce por una de las siguientes causas:*

- a. Se cruza la frontera por los puestos fronterizos habilitados y cumpliendo con los requisitos de entrada, sobrepasando posteriormente los periodos de estancia o ejerciendo actividades no autorizadas.*
- b. Se cruza la frontera por los puestos fronterizos habilitados sin cumplir con los requisitos de entrada (p.j. a través de la utilización de documentos fraudulentos).*
- c. Se cruza la frontera eludiendo los puestos fronterizos.*

*c) La vulnerabilidad de la frontera como elemento de poder y soberanía del Estado.*

*Como hemos reiterado, las fronteras (las barreras físicas) existen. Los Estados las refuerzan y las guardan; se gastan miles de millones en su instalación, mantenimiento, vigilancia y control. Hay trabajos relativos a la conveniencia o no de abrir las fronteras<sup>3</sup>, y sobre si una medida de estas características favorecería o dificultaría la gestión de la inmigración al favorecer o dificultar la libre circulación de personas.*

*La reflexión que se viene haciendo desde distintos ámbitos es, a mi juicio, todavía poco avanzada y se concreta en lo que vengo en llamar “modelo evento”. Si la entrada es demasiado rígida y costosa una vez dentro no se sale hasta que termina la función. Si por el contrario es flexible y accesible, una vez dentro, si estas cómodo, te quedas, y si no te vas. Puedes entrar y salir en varias ocasiones dentro de la misma función y si hoy no te gusta puede que mañana si y viceversa. La conclusión de este modelo es que el flujo migratorio (incluyendo la reagrupación familiar) sería más estable y ajustado a la realidad si la entrada es flexible que si es rígida.*

---

<sup>3</sup> ¿Hay que abrir las fronteras?. Catherine Wihtol de Wenden.

*Lo que si parece evidente es que una cosa es que haya un control de salida/entrada de personas y otra muy distinta es que ese control tenga que hacerse necesariamente en la frontera. Como también es evidente el enorme empuje existente en las sociedades desarrolladas y modernas para superar las barreras de la frontera y extender el ámbito de ciertos derechos desde el espacio nacional al internacional (salud: médicos sin fronteras; información: reporteros sin fronteras; educación: profesores sin fronteras....).*

*Al respecto recordar que hoy ya se utilizan en los procedimientos de control fronterizo por vía aérea, marítima y terrestre los Sistemas de Información Avanzada de Pasajeros (APIS), y se asigna a cada pasajero un Número de Registro de Pasajero (PRN). En la práctica hace que desde que se saca un billete en origen hasta que se usa y hasta que se llega al destino, los servicios encargados de los controles se intercambian información sobre los pasajeros, consultan bases de datos, etc. Además, los documentos de identidad y de viaje se hacen cada vez más sofisticados y a través de chips se introducen en ellos datos biométricos del titular (fotografía, impresiones dactilares, iris...), de tal suerte que antes de atravesar un puesto de control fronterizo se sabe quien es quien se va a presentar en él y en que condiciones.*

*Para terminar, déjenme señalar que, a mi juicio, las peores fronteras no están en los mapas y son las barreras mentales para aceptar la realidad que nos rodea. No tengo muy claro si a día de hoy toca dismantelar las barreras físicas de todas las fronteras existentes en el mundo o, por el contrario, reconocer que cada vez se implantan más barreras, al menos en el uso de determinado medios de transporte, y con menos garantías para*

*los derechos de las personas, tanto por quien los ejecuta (formación profesional, preparación, obligación de guardar secreto) como por el procedimiento a seguir (a la vista del público fuera zapatos, cinturones, chaquetas, uso de bolsas transparentes...). Situación que queda muy bien reflejada en un chiste gráfico del que no recuerdo el autor. Era una viñeta en la que un viajero le dice a otro “ahora que se me ha quitado el miedo al avión, me da miedo el aeropuerto”.*

*Ante esta situación, y visto los adelantos tecnológicos, les invito a pensar si hoy lo más oportuno no sería algo así como “bienvenido Mr. Chip”.*

*Muchas gracias*

*Valencia, verano 2008*