

**Presentación**

# Evolución y tendencias de la seguridad fronteriza en el siglo XXI

## Framing border security trends in the 21<sup>st</sup> century

**Editor invitado****Tony Payan<sup>a</sup>** <https://orcid.org/0000-0002-4684-6998>

<sup>a</sup> Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y Rice University's Baker Institute, Center for the United States and Mexico, Ciudad Juárez, Chihuahua, Mexico and Houston, Texas, EEUU.  
Correo electrónico: [payan.tony@gmail.com](mailto:payan.tony@gmail.com)

Desde el año 2001, en gran parte gracias a los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos, han proliferado los estudios que examinan el tema de la seguridad fronteriza. Este incremento responde a una serie de acciones emprendidas por muchos gobiernos con el afán de “asegurar” sus fronteras frente a los efectos negativos, reales o percibidos, de la globalización. En efecto, la seguridad fronteriza, como objeto de interés dentro de la metadisciplina de los estudios fronterizos, ha recibido atención en diversos campos disciplinarios y por parte de muchos académicos en todo el mundo. Estos estudios se enfocan en los flujos transfronterizos, incluida la migración irregular, los psicotrópicos ilegalizados, el contrabando en sus muchas formas y, más recientemente, las pandemias; otros investigan el andamiaje de seguridad que se ha construido alrededor del comercio y la movilidad humana regularizada y legítima y el estado de la infraestructura de los puertos fronterizos; algunos se centran en temas de gobernanza y la política en los espacios liminales; unos examinan las múltiples barreras físicas que han surgido por todo el planeta, incluidos muros y vallas; y tantos más analizan la multiplicación de funciones y los cambiantes procesos propios de las fronteras y el despliegue de tecnología en aras de la seguridad fronteriza así como la fronterización que se extiende hacia otros espacios en el interior de los territorios nacionales. De hecho, una revisión somera revela que la bibliografía sobre la seguridad fronteriza cubre ya prácticamente todo el globo terráqueo. Esto se refleja también en el número de conferencias y talleres dedicados a la discusión de las fronteras y la seguridad en todo el mundo. En consecuencia, y de muchas formas, los estudios sobre seguridad fronteriza son un coctel de conceptos, acercamientos y métodos, con numerosas reflexiones sobre las formas, direcciones y lugares donde se puede observar la evolución de este fenómeno. Y es precisamente esta riqueza del trabajo académico sobre seguridad fronteriza lo que inspiró la convocatoria detrás de este *dossier*.

Los ensayos de esta colección se escogieron porque conjuntamente dan al lector una mirada crítica sobre diversos matices de la seguridad fronteriza en el siglo XXI. Más allá de las reflexiones teóricas y los estudios de caso individuales

Publicado el 16 de octubre de 2023.



Esta obra está protegida bajo una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

que presentan, los textos esclarecen las prácticas y narrativas más profundas de la seguridad fronteriza como se entiende hoy en día. Los artículos, juntos, más que reducir el tema de la seguridad fronteriza a una vertiente monotemática, proveen al lector un número amplio de herramientas conceptuales útiles para advertir y comprender las pautas y las transformaciones de la materia en lo que va del siglo. Los contenidos sacan a flote algunas de las tensiones y contradicciones más profundas que el Estado nación de hoy enfrenta al buscar equilibrar las muchas fuerzas centrípetas y centrífugas que lo desgarran en sus bordes, los esfuerzos inútiles por controlarlas, y las resistencias a las que se enfrentan en su afán de dominar sus fronteras de actores que exigen acceso, legal o ilegalmente. Cuando se leen seguidamente, los ensayos de esta colección confieren al lector elementos de utilidad para comprender la evolución y el estado presente de la seguridad fronteriza.

Así pues, esta sección temática de la revista de *Estudios Fronterizos* explora los hilos conductores de lo que hoy se entiende por seguridad fronteriza, revelando los aspectos más palmarios del tema en nuestros tiempos: las amenazas reales y percibidas a la seguridad del Estado-nación, la consecuente militarización de la seguridad en las fronteras como una respuesta a este inventario de amenazas, la construcción retórica de dichas amenazas y de los enemigos del Estado-nación, el uso distópico de la tecnología en las zonas liminales, y la inevitable anomia que surge a partir de un círculo vicioso que entrelaza el andamiaje de control del Estado, la represión que este genera, y la resistencia de múltiples actores ante las acciones de los gobierno por enfrentar su inseguridad.

Al seguir la lógica de estos conceptos, este *dossier* comienza con el artículo intitulado “La seguridad fronteriza rusa: tendencias en la transformación postsoviética”, de Serghei Golunov. Esta pieza ilustra la desconcertante inseguridad del Estado nación moderno, transmite al lector los procesos mediante los cuales las prácticas y narrativas de la seguridad fronteriza son adoptadas rápidamente por los Estados, incluidos aquellos de reciente creación. El artículo muestra la tendencia del Estado nación de hoy de reforzar sus fronteras y adoptar estrategias y estructuras de control fronterizo sin mucha reflexión sobre su necesidad. El ensayo establece, además, que con esta adopción llega también un ímpetu de centralizar el control, que elimina las perspectivas de los fronterizos y de quienes tienen necesidad de cruzar la frontera y diseña e implementa medidas e instrumentos de seguridad sin tomarlos en cuenta. Esto se da en todo el mundo. Pero, paradójicamente, las acciones que toma un Estado para asegurar sus fronteras a veces incrementan su propia inseguridad —porque se crea una especie de dilema, entre más se implementan medidas de seguridad más inseguro se siente el Estado—. Es decir, y aunque el caso que presenta este texto es único en muchas formas, la agenda de seguridad fronteriza rusa releva que a pesar de todos los esfuerzos por “asegurar” las fronteras nacionales, siempre existe una disociación y un nivel de incongruencia entre la seguridad fronteriza que se cree tener y la capacidad de controlar las fronteras ante quienes las franquean. Por tanto, el control fronterizo crece por acumulación. Las viejas formas de control, actividades de vigilancia policiaca, por ejemplo, no se eliminan, sino que a estas se les agregan nuevas formas de control fronterizo, tales como las barreras físicas y los dispositivos tecnológicos. En consecuencia, la frontera se expande, y nuevas áreas de excepción irradian a partir de la línea fronteriza (este es también el caso de Estados Unidos, donde existen hoy estados de excepción en áreas ya muy alejadas de la línea fronteriza).

Así pues, el caso de Rusia demuestra que la seguridad fronteriza del Estado nación moderno no necesariamente se correlaciona con la seguridad del Estado. Hasta los Estados más poderosos —como Rusia, pero también como Estados Unidos y la Unión Europea— poseen un estado de inseguridad permanente en sus bordes sin importar qué medidas tomen para sentirse más seguros. Y, peor aún, los retos a su seguridad fronteriza inevitablemente se multiplican con el tiempo, precisamente porque los gobiernos comienzan a conjugar riesgos reales con amenazas imaginarias. Por ejemplo, la actividad transfronteriza —comercio y turismo— son engullidos por una creciente preocupación por la seguridad nacional. En casos extremos, como lo es el de Rusia, una postura defensiva se puede convertir en un posicionamiento ofensivo, precisamente porque los muros, las fortificaciones y las fuerzas armadas resultan insuficientes para satisfacer la sensación de inseguridad permanente que sienten. Este primer ensayo releva entonces que en muchas formas la seguridad fronteriza es una bestia que se consume a sí misma. El patrón ruso se repite en muchas partes del mundo —hasta en fronteras relativamente abiertas, o zonas ya desfronterizadas como en Europa, los gobiernos rápidamente securitizan sus fronteras ante una presunta amenaza, existente o imaginaria, como sucedió con la COVID-19.

Para ilustrar la manera en que las prácticas en seguridad fronteriza ponen al mundo de cabeza, el ensayo de Roxana Rodríguez Ortiz, “De la seguridad fronteriza a la fronterización de la seguridad en la cartografía del espacio global”, examina la compleja relación entre el Estado inseguro y la seguridad fronteriza. En este, se analiza la inseguridad del Estado nación del siglo XXI, pero se contextualiza bajo el jalón gravitacional de las imparable fuerzas de la globalización. En efecto, la autora considera las tensiones y las contradicciones impuestas sobre el Estado nación por las fuerzas de la globalización. Pero para darles sentido en relación con la seguridad fronteriza, el texto utiliza la palabra *aporía* —una contradicción irresoluble o una disyunción lógica que no es fácil, o es más bien imposible, de resolver—. El Estado nación se bate entre el instinto de preservación, manifiesto en sus esfuerzos de asegurar sus fronteras, y la presión del “Estado global”, es de decir, de los procesos de la globalización como algo inexorable que somete las zonas fronterizas a un enorme estrés, no solamente en la forma de flujos transfronterizos legales y legítimos, tales como el comercio, la inversión, el turismo, etcétera, sino también en la forma de flujos transfronterizos indeseados, tales como la migración irregular, la trata de personas, las drogas ilegalizadas, el terrorismo, las pandemias, entre otros.

Estas tensiones y contradicciones son muy evidentes en las zonas fronterizas, donde los migrantes irregulares, por ejemplo, se confrontan directamente con los intentos del Estado de controlar su frontera, haciendo que los gobiernos se sientan sitiados —ya sea la zona Schengen en Europa y sus fronteras externas o la frontera México-Estados Unidos—. Al analizar estas tensiones y contradicciones, la autora va más allá, al voltear de cabeza el concepto de seguridad fronteriza y formular que la idea de la seguridad fronteriza como tal no captura la realidad de lo que sucede. Se propone entonces que en el binomio seguridad y frontera, este último (frontera) deja de ser prioridad y es el primero (seguridad) que se impone en lo que la autora llama la fronterización de la seguridad. La securitización de la frontera es un concepto lineal, argumenta, pero eso no es lo que sucede. Más bien se fronteriza todo en aras de la seguridad. En esencia, esto significa que, al crear y robustecer el aparato de seguridad fronteriza, el Estado nación no aumenta su seguridad —en el mundo de hoy lograr esto parece ya imposible— sino que se enfoca en fronterizar todo en nombre de la seguridad. El problema

es entonces que la vida se fragmenta, se segrega, se divide —en efecto, se “fronteriza”—, lo que exacerba otros problemas sociales de la postmodernidad, la desconfianza generalizada, el aislamiento humano, la sospecha del otro y hasta la violencia. Y, sin embargo, precisamente porque el Estado global, que favorece a ciertos intereses sobre otros, es todavía una entidad en formación, este no puede rendir cuentas, por lo menos no de la misma forma en que un gobierno nacional debe hacerlo. En otras palabras, el Estado global se otorga a sí mismo, en esta amorfia que lo caracteriza, una especie de autoinmunidad. Esta entidad, todavía informe, no permite culpabilidad; no es responsable de los horrores de lo que sucede a los migrantes, por ejemplo. En este sentido, la seguridad fronteriza es una práctica de los Estados nación y se convierte en el repositorio de la conversación, cuando es el Estado global el que dicta la securitización de la vida cotidiana y es su génesis, la globalización, lo que debiera ser el objeto de los cuestionamientos.

Para extender este debate, los ensayos “La militarización de la política de disuasión migratoria en México”, de Nuty Cárdenas Alaminos, y “La militarización fronteriza: flujos migratorios y el régimen Schengen”, de Marta Zorko, Robert Mikac, y Rory Yoder, dilucidan la manera en que los procesos de fronterización se desarrollan —de una forma más material—. El primero de estos dos ensayos, de Nuty Cárdenas Alaminos, enfoca la atención del lector sobre la evolución de la seguridad fronteriza. Curiosamente, y quizás inevitablemente, la militarización es una ruta casi obligada que los Estados nación adoptan rumbo a la seguridad fronteriza, con consecuencias nefastas para la sociedad. En el texto, en efecto, se intuye que esta progresión hacia la militarización con su correspondiente manifestación en la seguridad fronteriza es un momento histórico ineludible, pues se empieza por un control fronterizo de corte administrativo y discrecional pero luego se avanza hacia una seguridad fronteriza que incluye barreras físicas y fuerzas policíacas, y casi necesariamente culmina en la militarización y proyección de las funciones de la frontera hacia áreas y espacios previamente libres de este control —como lo sugiere también el ensayo anterior sobre la securitización de todo más allá de las fronteras, y como se argumentará en el siguiente ensayo.

En esta progresión, la militarización merece atención especial porque sus consecuencias para la libertad y la democracia son generalmente negativas. Las fronteras dejan de ser líneas en la arena que deben vigilarse para que nadie las franquee. La militarización implica un control represivo, una hipervigilancia, y una nueva cultura donde la libertad y los derechos son secundarios a la seguridad en las preocupaciones del Estado nación. El ensayo sugiere, además, que la militarización no es un desarrollo lineal, ni tampoco es un desarrollo estático. Así como la seguridad, la militarización es un proceso dinámico que comienza en las zonas fronterizas presumiblemente para disuadir a los indeseables de cruzarlas pero que poco a poco avanza hacia el control interior a través de estrategias, tácticas y armas que otrora fuesen de corte enteramente militar, y finalmente se procede a establecer una hegemonía de control militar sobre las instituciones civiles y la vida cotidiana de una sociedad. Por esto es importante observar a dónde va la seguridad fronteriza. Desafortunadamente, una vez que arranca el control militar la libertad, la democracia, la discrecionalidad civil y la rendición de cuentas están en peligro.

Para ilustrar esto, la autora presenta el caso de México y la política de disuasión migratoria de la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), la cual se ha dado ciertamente en parte por la presión de Estados Unidos por la crisis migratoria, pero también porque la administración lopezobradorista lo ha querido hacer de

manera voluntaria y a veces hasta con autocomplacencia. Y no hay efectivamente un área donde esto se note más que en el tema de la migración irregular. México, como lo expone el texto, ha puesto su confianza en los militares, distorsionando el papel de la administración civil no solamente en el tema migratorio sino también en muchos otros ámbitos de la sociedad, arriesgando un desequilibrio político —un escenario pernicioso consecuencia de las presiones sobre el Estado mexicano en la frontera, pero también por opción propia.

Ahora bien, como ya se sugirió, los procesos de militarización no son lineales, aunque sí progresivos. Para comprender esto, el ensayo de Marta Zorko, Robert Mikac y Rory Yoder, intitulado “La militarización fronteriza: flujos migratorios y el régimen Schengen”, es extremadamente útil pues muestra que no todos los Estados están condenados a responder de la misma manera ante las supuestas amenazas que se agolpan en sus fronteras —aun cuando se utilicen a las fuerzas militares para mitigar la inseguridad del Estado—. En este texto, por ejemplo, se examinan dos casos, Croacia y Polonia, para demostrar que la militarización no es inevitable. Ante las fuerzas de la globalización que ponen a prueba los Estados en sus límites, como por ejemplo a través de flujos migratorios irregulares masivos, algunos Estados escalan su militarización (Polonia) mientras que otros optan por una respuesta más dúctil (Croacia). Si se contempla el espectro militarizante, por ejemplo, el texto propone que el Estado nación a menudo opta, por lo menos inicialmente, por una presencia militar a lo largo de la frontera (como efecto disuasor), pero puede rápidamente avanzar hacia el uso de equipo y vigilancia militarizada (militarización técnica) y luego al despliegue de las fuerzas militares hacia los espacios interiores y la entrega de las funciones antes civiles a las fuerzas militares, con la utilización de los momentos de crisis como excusa para empoderar a los ejércitos. De cualquier manera, no todos los Estados responden igual. Croacia no militarizó su seguridad fronteriza ni optó por una respuesta militar al problema de la migración irregular masiva, mientras que Polonia eligió una respuesta militar de mano dura.

Aunque no se discute en estos textos sobre los procesos militarizantes que comienzan en las fronteras y van engullendo a países enteros, es posible añadir a México como un caso extremo pues el gobierno mexicano actual ya entregó a las fuerzas armadas muchas de las funciones de la frontera, e incluso les ha concedido funciones administrativas que ni siquiera tienen que ver con la frontera. Esto ilustra, quizás, la paradoja de la seguridad fronteriza y el estado de la democracia en nuestros días —lo que el artículo llama la *paradoja Schengen*: cuando los Estados nación desfronterizan sus límites para conseguir los beneficios de la integración con sus vecinos, a menudo se vuelven extremadamente sensibles y reactivos a las amenazas reales o imaginarias, y refronterizan rápidamente pero sin querer perder los beneficios de la integración, como ha sucedido con la pandemia o la migración irregular.

El texto de Hugo Méndez-Fierros, siguiente en la colección, continúa con una exploración de la ruta sobre la cual se desarrolla la naturaleza y el carácter de la seguridad fronteriza. En “La frontera inteligente Estados Unidos-México. Representaciones de tecnología y construcción del migrante irregular como amenaza-enemigo” se explora el despliegue simbólico y material de la tecnología, lo cual resulta en procesos de hipervigilancia y datificación en los cuales no solamente se socavan la libertad y la democracia (en nombre de la seguridad) sino que se pierde también la privacidad y en donde los espacios antes fuera del control del Estado caen bajo un proceso de securitización exacerbado. El ensayo deja en claro que este proceso, siempre en nombre de la seguridad,

les arrebatada a los agentes fronterizos todo poder de discrecionalidad, el cual se va delegando a computadoras y algoritmos que ordenan y clasifican los datos para proceder a la construcción del “enemigo” del Estado. En esto consiste la construcción del “otro” como una amenaza sin que el agente fronterizo pueda tomar decisiones libres sobre quien cruza la frontera —sin la capacidad de humanizar al interlocutor. Al contrario, todas las categorías de cruces fronterizos —humanos y no— se mezclan— migrantes y refugiados son clasificados como amenazas al igual que un terrorista y un narcotraficante, y víctimas y victimarios son todos enemigos designados como tal por una base de datos, por una computadora, por un algoritmo—. Esto culmina en la total deshumanización de los procesos fronterizos y se excluye sin compasión porque se crean categorías reduccionistas, la realidad se convierte en un nosotros-contra-ellos.

Así pues, el agente fronterizo no puede, por voluntad propia, valorar la humanidad y la necesidad del migrante, sino que sus datos son recogidos, ingresados a una computadora, y esta decide su (in)admisibilidad en la frontera. Desafortunadamente, los algoritmos no crean categorías matizadas de individuos admisibles o rechazables, sino que casi siempre se enfocan en la inadmisibilidad de quien desea cruzar la frontera —la tecnología lleva consigo un sesgo negativo—. Por lo tanto, el problema se vuelve otro: ¿quién decide qué datos sobre el migrante o refugiado van en la computadora? ¿quién decide qué ponderación se le da a cada dato en el algoritmo? Por esto, es legítimo hacer la pregunta: *¿quis custodiet ipsos custodiet?*

El nuevo sistema de vigilancia y datificación constituye la perfección de un proceso de deshumanización ya presente en las fronteras. Y, para colmo, no hay apelación posible. Una vez que la computadora arroja un veredicto de inadmisible en la frontera, el destino de quien cruza la frontera queda sellado. Raramente hay reconsideraciones. Este perturbador escenario es la culminación de toda la evolución de la seguridad fronteriza —desde la gestión administrativa y burocrática de las zonas fronterizas hasta la securitización agresiva de los espacios liminales, hasta la militarización en todas sus dimensiones, hasta la digitalización y la eliminación de la discrecionalidad humana—, el fin de la compasión. Al final, las “fronteras inteligentes” no son inteligentes, sino que reflejan los sesgos de quienes las construyen; ni tampoco se puede pretender que poseen un solo elemento de humanidad; están diseñadas para la construcción automatizada de los enemigos del Estado a quienes filtran sin considerar la materialidad del riesgo que supuestamente representa una persona. En este escenario, el guardia fronterizo no tiene obligación de pensar, de deliberar, de decidir de acuerdo con su criterio las consecuencias de un rechazo para el migrante o el refugiado o la posibilidad de que se pudiera requerir de cierta flexibilidad puesto que son decisiones de vida o muerte, sobre humanos de carne y hueso, que dejan sus hogares en busca de una mejor vida y, a veces, simplemente de la vida.

Esta reflexión lleva directamente a la pieza final de este *dossier*, “Contrabando y anomia social en la frontera entre Colombia y Venezuela”, de Neida Albornoz-Arias y Miguel Ángel Morffe Peraza. Este texto nos presenta una discusión relacionada con las contranarrativas, la resistencia y el activismo, bueno y malo, que se gesta ante las acciones del Estado para lograr la seguridad fronteriza. Por supuesto que gran parte de la resistencia viene de los actores que por su naturaleza y carácter provocan que el Estado se sienta más inseguro y escale sus acciones en materia de seguridad fronteriza —el crimen organizado, por ejemplo—. De vez en cuando también se dan resistencias de los ciudadanos y habitantes locales fronterizos, pero el Estado nación ha encontrado maneras efectivas de neutralizar sus acciones —medidas punitivas para quienes

cuestionan al Estado desde su condición de residentes fronterizos—. Pero las organizaciones criminales, las que se dedican al narcotráfico, a la migración indocumentada, a la trata de personas, al contrabando, etcétera, no se preocupan en cuestionar el andamiaje de seguridad. Ellos ya viven en la ilegalidad y se asumen como tal. Estos grupos sencillamente buscan maneras de darle vuelta al Estado y sus medidas de seguridad fronteriza o de sabotear estas medidas porque lo que les interesa es la ganancia. Esto, por supuesto, es también una forma de resistencia. Pero a veces, las acciones del crimen organizado (y desorganizado) le dan mayor motivo al Estado de incrementar y recrudecer las medidas de seguridad en la frontera. Y esto a menudo se convierte en un juego de gatos y ratones sin fin. Y es por esto por lo que las fronteras se convierten en ambientes plagados por anomia social, en donde el Estado busca controlar y reprimir y las fuerzas buenas y malas buscan neutralizar las acciones del Estado. Este texto muestra entonces que cuando el Estado nación enfrenta la necesidad de “asegurar” sus fronteras, el ímpetu detrás de sus acciones resulta en medidas que los otros actores buscan evadir, lo que hace que el Estado se sienta más inseguro que antes y tome nuevas medidas. Esta es una de las principales razones por las que la seguridad fronteriza, entendida como un todo, a veces lleva las fronteras a un estado de exclusión social, criminalidad y violencia. Y esto crea los círculos viciosos entre mayores medidas de seguridad y mayor resistencia hasta que las fronteras se vuelven espacios minados por una cultura de represión e ilegalidad que se alimentan mutuamente y que son difíciles de acabar.

Así pues, la seguridad fronteriza, como lo demuestran los ensayos en este *dossier* publicado en el volumen 24 de *Estudios Fronterizos*, es un concepto dinámico. Revelan los matices y complejidades de la vida en las fronteras, una vida que crea sus propias tormentas —crea dilemas de seguridad para el Estado nación del siglo XXI, pero también pone en riesgo la libertad, los derechos individuales, la democracia, etcétera, porque categoriza a los humanos en vectores de inclusión y exclusión, y finalmente socava la buena gobernanza en las zonas fronterizas porque produce zonas de excepción, lo que da prioridad a expresiones de gobernanza militarizada y, finalmente, pone a los seres humanos en las manos de algoritmos, lo más inhumano, que no pueden representar más que los prejuicios de quienes los programan. La seguridad fronteriza es, pues, una manera de entender escenarios distópicos, donde raramente la libertad y la seguridad mejoran simultáneamente.

Tony Payan

México-estadounidense. Doctorado en ciencias políticas de la Georgetown University en 2001. Profesor de ciencias sociales en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y director del Center for the United States and Mexico de la Rice University's Baker Institute. Líneas de investigación: los estudios fronterizos, en particular la habitabilidad de dichos espacios, los flujos transfronterizos, y la gobernanza en espacios liminales. Publicación reciente: Correa-Cabrera, G. & Payan, T. (2021). *La guerra improvisada: Los años de Calderón y sus consecuencias*. Océano.