

# Los contornos del diseño fronterizo<sup>1</sup>

*Enrique Camacho Beltrán*

## **Introducción**

Las fronteras humanas, sociales, políticas, naturales, jurídicas y económicas son materia de estudio de las ciencias sociales y humanas. A las fronteras se las descubre a partir de discursos públicos, instituciones políticas y sociales, representaciones mediáticas, estereotipos, etc. (Scott, 2012: 84). Se caracteriza a las fronteras descriptivamente como dispositivos jurisdiccionales, zonas de transición, límites sociales, espacios de conflicto, crisoles culturales, etc. Quizás por eso las funciones y los significados que tienen las fronteras son ambiguas y a veces contradictorias (Anderson y O'Dowd, 1999). Una forma de enfrentar estas ambigüedades y contradicciones es estudiar las fronteras no descriptivamente, sino normativamente. Nos podemos preguntar,

---

<sup>1</sup> Agradezco profundamente a Erick Nava Galindo su apoyo editorial y en la investigación para la elaboración de este capítulo.

por ejemplo, ¿qué deberían ser las fronteras?, ¿cómo deberíamos organizarlas?, ¿qué límites debería tener su acción?

Estas preguntas se han vuelto cruciales en un mundo en el que los grandes capitales y los conglomerados transnacionales amenazan la soberanía fronteriza. Pero la teoría política y la teoría de las relaciones internacionales suelen prestar muy poca atención a las fronteras internacionales en sí. Desde luego estas disciplinas dedican mucha atención a la migración y a las relaciones entre los estados. Pero la naturaleza misma de las fronteras internacionales, su carácter moral, el tipo de autoridad política que ejercen, los límites de esa autoridad, sus alcances y las obligaciones y derechos a los que dan lugar han sido desproporcionadamente ignorados por la literatura filosófica normativa, tanto como por la literatura en teoría de las relaciones internacionales y la de teoría política. Al contrario, estas disciplinas suelen tomar a las fronteras como algo obvio que no requiere mayor análisis; o bien como una consecuencia evidente y simple de la doctrina de la soberanía, del derecho internacional y del sistema de estados.<sup>2</sup>

En este capítulo, sin embargo, me es imposible desarrollar un concepto normativo que nos diga exhaustivamente *qué son las fronteras internacionales*. Una teoría de este tipo va más allá de los objetivos de un capítulo de libro porque parece requerir la elaboración *de novo* de una teoría normativa de las fronteras internacionales. Antes bien, de manera más modesta, trataré de perfilar el tipo de aproximación que pueda usarse para dar cuenta de la naturaleza, significado práctico y fundamentos de las fronteras internacionales apropiadas para Estados que tengan un carácter moral sustantivo.

---

2 No estoy seguro por qué este tema se encuentra subteorizado. Una razón puede ser que mucha(o)s académica(o)s tienden a reducir el asunto de las fronteras internacionales a la inmigración. Algunas y algunos piensan que, aunque de momento sea implausible, en última instancia nuestra moralidad requiere fronteras abiertas que limiten lo mínimo posible la libertad de movimiento y asociación (e.g., Carens, 2013; Kukathas, 2005a y 2005b). Otras y otros piensan que la misión primordial de las fronteras es proteger a la(o)s residentes y ciudadana(o)s de amenazas externas, manteniendo relaciones de justicia al interior del estado (e.g., Miller, 2016; Wellman, 2008). Otra razón que he sostenido en otras publicaciones es que también se debe a que la literatura se concentra mayormente en juzgar y sopesar amenazas a los derechos y obligaciones de los agentes involucrados (inmigrantes potenciales, ciudadana(o)s y residentes) para el mantenimiento de relaciones de justicia; pero ignora desproporcionadamente la pregunta metodológicamente anterior de si las fronteras están justificadas y si son moralmente permisibles o impermisibles (Camacho Beltrán, 2019 y 2020).

Para poder hacer esto de manera más o menos económica, intentaré justificar una suerte de desiderátums que identifiquen el núcleo teórico básico de lo que las fronteras deberían ser para el caso de las democracias liberales. Los desiderátums constituyen una suerte de rúbrica que nos dice cómo debería verse una teoría mínima del diseño de fronteras internacionales y que por ello nos permitirá evaluar y comparar de manera preliminar distintos conceptos de fronteras. En este tipo de investigación conceptual se pueden destacar cuando menos tres desiderátums.

En primer lugar, una teoría o concepto de las fronteras internacionales debería aclarar o *explicar su naturaleza*. Afrontar el problema de identificar la identidad de las fronteras internacionales requiere proveer una explicación de lo que las fronteras internacionales son según lo que las distingue de otros objetos parecidos. Por ejemplo, quizás no todo límite físico o territorial sea una frontera, o bien espacios internos como los aeropuertos quizás lo sean.

El segundo desiderátum es el *carácter moral de las fronteras*. Las fronteras son creaturas de la imaginación. Son entidades artificiales que hasta hace relativamente poco tiempo no existían y que ciertamente pueden existir de otras maneras o dejar de hacerlo.<sup>3</sup> Eso quiere decir que tiene sentido hacernos la pregunta normativa de cómo deberían ser. Además, las democracias liberales son el tipo de regímenes que tiene un carácter moral, por lo que –como veremos– sus acciones, regulaciones y políticas deberían estar sujetas a los mismos criterios morales que fundan su legitimidad. Los regímenes que no tienen un carácter moral no tienen fronteras que sean permeables al tipo de crítica normativa que articulo en este texto.<sup>4</sup> El problema es que actualmente menos de la mitad de los Estados corresponden más o menos con esa caracterización.

Finalmente está el desiderátum de *la factibilidad*. Es importante insistir en que me aproximo a las fronteras de manera normativa y no descriptiva. En este texto interesa lo que las fronteras deberían ser y no realmente lo que son.

---

3 Ciertamente hay fronteras naturales como las grandes cordilleras o los ríos caudalosos. Pero estas consideraciones aplican a las fronteras naturales sólo cuando coinciden con las artificiales.

4 Este es un presupuesto común en mis trabajos (e.g., Camacho Beltrán, 2016; 2019; 2020). En contraste con Estados que ejercen el poder de manera unipersonal, elitista, autoritaria o arbitraria, las democracias liberales tienen (o cuando menos aspiran a tener) un carácter moral cuando ejercen el poder político, la autoridad legítima y la coerción. Ese carácter moral requiere que el poder, la autoridad o la coerción sean ejercidas de una manera coherente con principios morales fundamentales como los derechos humanos, la ciudadanía democrática y la igualdad de oportunidades. En ese sentido son Estados legítimos que extraen –de las personas y grupos sujetos a su poder– obligaciones independientes de contenido de obedecer sus mandatos.

Pero al mismo tiempo no estoy interesado en determinar lo que deberían ser las fronteras de manera utópica; sino más bien de una manera que da cuenta de las mejores prácticas de las fronteras que conocemos y de las restricciones de la realidad que nos es familiar, para identificar lo que las fronteras deberían ser aquí y ahora. Esto es importante porque también restringe el universo de aplicabilidad de las consideraciones que articulo en este texto.

Los resultados del tipo de investigación que aquí planteo a la larga pueden variar e incluso ser decepcionantes. Podría resultar, por ejemplo, que no podemos formar un concepto normativo de fronteras y que solo usamos el término para agrupar un conjunto de prácticas de poder y dominación que son demasiado distintas entre sí. Pero también pudiera ser que de continuar esta investigación surja un concepto de fronteras que satisfaga los desiderátums y, más allá, que colme nuestras aspiraciones morales.

En otros textos he sugerido, como modelo heurístico para otras discusiones, el concebir a las fronteras internacionales de las democracias liberales, no como meros límites o dispositivos jurisdiccionales, sino como instituciones u organizaciones intergubernamentales sociales y políticas complejas (Camacho Beltrán, 2015; 2017; 2019; 2020). Más precisamente he ido desarrollando una concepción de una estructura básica internacional de organizaciones intergubernamentales formada por las fronteras internacionales. Espero que ese concepto de fronteras se comience a asomar conforme vaya justificando los desiderátums. Pero antes de pasar a los argumentos conviene puntualizar algunas aclaraciones previas.

## **Algunas restricciones de la investigación y de la aproximación**

Según lo dicho, en este capítulo me propongo iniciar la defensa de mi modelo de diseño de fronteras internacionales<sup>5</sup> por primera vez de manera unificada y articulada, proponiendo y justificando una serie de desiderátums de cómo deberían verse las fronteras internacionales de una democracia liberal. Los desiderátums

---

5 Hay que recordar que este trabajo se refiere a las fronteras internacionales. No me refiero a las fronteras que se dan entre otras entidades jurisdiccionales como los condados o los municipios. Al contrario, si los desiderátums funcionan según lo esperado, entonces deben iluminar el asunto de si las fronteras internacionales y otro tipo de fronteras comparten o no la misma naturaleza y son o no son el mismo objeto. Por eso en adelante cuando diga “fronteras” me refiero solamente a las fronteras internacionales.

deberían establecer de qué manera el modelo de fronteras internacionales legítimas puede llegar a ser coherente con el carácter moral de las democracias liberales. Esto quiere decir que los alcances de este texto son más bien muy limitados.

Los desiderátums constituyen tanto la defensa de una metodología de análisis como la justificación de un boceto de cómo debería verse *grosso modo* una teoría normativa de las fronteras que espero que sirva para determinar cómo podríamos investigar y desarrollar un concepto más definido de ellas. Pero no pretendo profundizar en ninguno de los componentes de los desiderátums. Cada desiderátum tiene que ser ampliado y estudiado adecuadamente por su lado, para después –si los resultados son favorables y de ellos emerge un concepto de fronteras– reunir los resultados en una teoría normativa del diseño de fronteras.

La aproximación que empleo en este texto es la de la teoría normativa de las relaciones internacionales, ética global o ética aplicada a las relaciones internacionales. Las metodologías de la ética aplicada son muchas y muy variadas, y no existe en la disciplina un consenso acerca de cómo emplearlas, ni de sus límites precisos. Por eso los desiderátums no se justifican exclusivamente en el ámbito de las aproximaciones imparciales como son el utilitarismo o la ética deontológica. Aunque por momentos la aproximación que parece más adecuada al caso es la de las obligaciones especiales, mi investigación conserva un carácter pluralista que me permite echar mano de todos los recursos heurísticos, interpretativos y teóricos disponibles según sea necesario.

El nivel de análisis en el que se mantiene mi investigación no es ni el de la teoría ideal ni el de las teorías no-ideales. Mi avance se encuentra en algún punto intermedio. Para determinar la naturaleza de las fronteras procedo descriptivamente recuperando algunas prácticas sociales que selecciono para poder interpretarlas de la manera en la que creo que pueden hacer más sentido con respecto a principios de legitimidad y justicia. Esto quiere decir que, aunque parto de una descripción discreta de las mejores prácticas fronterizas, tanto mi criterio de selección de esas prácticas, como la manera en la que las reestructuro y relaciono, constituyen una interpretación guiada por el sesgo valorativo de los principios más básicos que describen el carácter moral de las democracias liberales. Lea Ypi ha llamado a este método de aproximación a problemas de ética aplicada a las relaciones internacionales *realismo normativo* (Ypi, 2018). Pero creo que es una aproximación más o menos común en la literatura de ética global (Carens, 2013; Ypi, 2012; Caney, 2012).

Para estar segura(o)s de que conservo el punto de vista realista pero normativo podemos hacer el ejercicio de pensar el problema negativamente y reflexionar acerca de lo que *no deberían ser* las fronteras. En primer lugar, parece un sinsentido crear fronteras que separen porciones territoriales, y que, sin embargo, no sirvan para asegurar una sección delimitada de la tierra y contener, o cuando menos documentar, los flujos de personas o bienes hacia dentro de esa tierra así delimitada (Bauböck, 2013: 345-346).

Si las fronteras no producen directivas o mandatos que den lugar a una obligación concluyente de ser obedecidos por los inmigrantes potenciales y por las personas interesadas en mover bienes y capitales a través de ellas, entonces no parece claro para qué necesitamos fronteras de cualquier modo. Por ejemplo, la frontera sur de México, en algunos tramos de sus colindancias con Guatemala y Belice, no ejerce ningún tipo de control efectivo. Las personas y bienes pueden cruzar libremente sin ninguna presencia del Estado mexicano. Ante la ausencia del Estado es más bien la industria del tráfico la que controla los cruces y el flujo de mercancía (Armijo Canto, 2011).

En segundo lugar, si las fronteras fueran algo arbitrario, producto del capricho injustificado, del mero uso de la fuerza o de la voluntad arbitraria e injustificada de unos cuantos, entonces tampoco parece que las fronteras pudieran ostentar el tipo de justificación pública internacional compatible con el carácter moral de las democracias liberales, que pudiera extraer obediencia por parte de las personas sobre las cuales las fronteras pretenden ejercer autoridad (migrantes y personas que buscan mover bienes a través de ellas).

Todas las fronteras son más o menos accidentales. Su establecimiento depende frecuentemente del dibujo caprichoso de una cordillera o de un río. También dependen de la suerte y el azar con los que crecen y se multiplican los grupos humanos cultural y lingüísticamente diferenciados a lo largo y ancho de la geografía. Otras veces depende de un tratado o un acuerdo político. Incluso dependen de la ambición y de la maldad. Pero no todas las fronteras son arbitrarias o cuando menos no igualmente arbitrarias.

Hay fronteras que se han establecido para dividir maliciosamente comunidades políticas y debilitarlas, o para dividir los territorios sobre los cuales se clama un derecho vacío. Muchas fronteras africanas son un ejemplo de la voluntad arbitraria e injustificada de los poderes coloniales. Al ser no solo accidentales, sino además arbitrarias, han producido enorme inestabilidad y problemas políticos y sociales muy delicados (Zartman, 2010). En contraste,

las fronteras pueden ser accidentales y, sin embargo, ser moralmente significativas si constituyen los límites de una comunidad con un carácter moral distintivo, que a lo largo de generaciones (i) ha creado maneras distintivas de interpretar y proteger la libertad de sus integrantes, y (ii) ha establecido formas únicas de cuidado mutuo entre sus miembros (Miller, 2016).

De estas consideraciones podemos sacar cuando menos dos restricciones de lo que *no deberían ser las fronteras*:

- a. Las fronteras no deberían ser algo que dé lugar al tipo de mandato o directiva para el control del flujo de personas y bienes que aquellas personas sujetas a sus mandatos o directivas tengan derecho de ignorar o de resistir.
- b. Las fronteras y sus directivas y mandatos no deberían ser el producto de la voluntad arbitraria de alguien o de unos cuantos.

Ambos límites son controvertidos. Podría rechazarse (a), por ejemplo, arguyendo que las fronteras *internas* que se establecen entre estados que son parte de una federación, entre municipios, comunidades autónomas o condados, muestran precisamente ese rasgo. Pero visto con más cuidado, este hecho no es una objeción sino una confirmación del propósito de las fronteras internacionales. Cuando un Estado acepta formar parte de una confederación, como el caso de la independencia de las colonias inglesas que dieron lugar a la Unión Americana, se está emitiendo su consentimiento –entre otras cosas– para la disolución de sus fronteras internacionales con las del resto de la Unión. Cuando el Estado de Colorado fue aceptado en la Unión en el año de 1876 efectivamente se disolvieron las fronteras internacionales con la Unión y nuevas fronteras fueron creadas entre México y Colorado. Que las fronteras entre Colorado y Nebraska no limiten el flujo de personas y bienes entre esos Estados no quiere decir que cuando se construyó en 1929 el primer aeropuerto en Denver, Colorado, se permitiera el libre flujo de visitantes e inmigrantes.

Tampoco (b) escapa de la controversia. Muchos cosmopolitas han argumentado que las fronteras internacionales son siempre arbitrarias porque han establecido formas de dominación moralmente intolerables entre la ciudadanía de unos pocos en los países ricos. Reclaman que eso casi funciona como el privilegio de los nobles medievales, frente a la gran mayoría del mundo. Inmigrar a un país rico desde el tercer mundo equivale a la proeza de recibir

un título nobiliario por las victorias militares (Carens, 2013: 226). En ese sentido las fronteras deberían ser abolidas como cualquier forma de dominación.

Pero hay que notar que podemos permanecer agnósticos con respecto del argumento cosmopolita de las fronteras abiertas e incluso afirmarlo sin rechazar que las fronteras que conocemos deberían evitar ser moralmente arbitrarias (b). La razón es que podemos distinguir entre moralmente arbitrario y moralmente irrelevante (Blake, 2003: 229). Es cierto que la ciudadanía está distribuida arbitrariamente porque nadie ha escogido dónde nacer; pero no es moralmente irrelevante porque la ciudadanía y las fronteras marcan precisamente los límites del dominio de la autoridad del Estado y con ello de cierto tipo de responsabilidad social. Esto es moralmente relevante porque distingue un tipo de relación social que existe solo entre los miembros de una comunidad política. Volveremos a este punto más adelante.

Mientras tanto, para reforzar lo anterior considera el caso de los hijos y los padres. Desde luego es accidental que yo sea hijo de Luis y no de Francisco. Pero eso no quiere decir que sea moralmente irrelevante, porque ese accidente dio lugar a que entre Luis y yo se dé una relación que no tengo con Francisco y con ninguna otra persona, dado que Luis es mi papá. *Grosso modo* la relación que priva entre la(o)s ciudadana(o)s y el Estado tiene los siguientes rasgos: el Estado ejerce autoridad sobre la(o)s ciudadana(o)s y por ello les debe una justificación por la autoridad ejercida sobre de ellos. Al mismo tiempo, una vez autorizado para ejercer autoridad, el Estado tiene la obligación de sostener un régimen de derechos y justicia. Ambos, la(o)s ciudadana(o)s y el Estado tienen obligaciones y responsabilidades acordes con este esquema (Blake, 2003: 229). Más aún, el propio Carens acepta que el caso a favor de las fronteras abiertas tiene el carácter regulatorio de la teoría ideal y no el punto de vista realista y normativo que busco conservar aquí.

Podemos aceptar la doctrina tradicional de la soberanía, que incluye que cada Estado ostenta el derecho de ejercer gran discrecionalidad en el control de sus fronteras (Carens, 2013: 10) y, al mismo tiempo, preguntarnos qué podemos hacer para que ese control fronterizo sea coherente con el carácter moral de las democracias liberales. Pero entonces desde esa misma doctrina tradicional de la soberanía, ¿qué sentido tiene el levantamiento de una frontera discontinua, inoperante o arbitraria, incapaz de contener, ordenar o cuando menos documentar ninguno de los flujos que la atraviesan? Parece más razonable no tener frontera si no se puede controlar y regular de una manera

razonable para las personas dentro y fuera, pues eso evitaría los posibles daños e injusticias que produciría una frontera arbitraria.

Si esto es correcto, entonces podemos ver que no hemos podido llegar demasiado lejos de manera negativa con las restricciones (a) y (b), pues al reflexionar acerca de lo que no debería ser una frontera, emergen las asunciones implícitas en esos juicios de lo que las fronteras le hacen a las personas y las mercancías en el mundo que conocemos. La primera restricción (a) particulariza el objeto de las fronteras: las personas para las cuales las fronteras no deberían ser algo trivial y quienes no deberían tener el derecho a resistirlas. También particulariza el contenido de esos mandatos: las fronteras documentan, controlan, administran y en su caso previenen el flujo tanto de personas como de bienes.

La segunda restricción (b) establece los límites de la legitimidad de las fronteras al insistir que no deben ser solamente un instrumento de dominación. Ya desde hace tiempo Barry y Goodin (1992) notaron una asimetría brutal entre los obstáculos a libertad de movimiento internacional de las personas (migrantes potenciales, refugiados, buscadores de asilo, etc.) y la libertad de movimiento internacional de los capitales, las inversiones y de los bienes (personas y corporaciones que buscan mover compañías multinacionales, corporativos, activos, pasivos, mercancías, plantas de producción, proveedoras de servicios, etc.). Más aún, existe una asimetría ignominiosa entre la libertad de movimiento internacional de los más aventajados y la de los más desaventajados (Ypi, 2018). El medio a través del cual se controla este flujo asimétrico son precisamente las fronteras internacionales.

El volumen descomunal de asuntos y problemas que esos flujos representan hacen que las fronteras internacionales contemporáneas sean extraordinariamente complejas. Esto implica que en las fronteras se rozan y enfrentan muy distintas políticas públicas, múltiples dominios fiscales, varias jurisdicciones, diferentes reflejos del poder político y multitud de organizaciones. Espero que estas restricciones no resulten demasiado controvertidas, y que a partir de (a) y (b) podamos articular una suerte de visión funcional de la plausibilidad de las fronteras que es el primer desiderátum que voy a justificar.

## El desiderátum de la plausibilidad

La plausibilidad es el primer desiderátum en ser abordado precisamente por la elección de la aproximación realista normativa. Comienzo desde abajo recogiendo buenas prácticas fronterizas y las reconstruyo en una interpretación normativa de lo que estas deberían ser, mediante un recuento de sus funciones. Una explicación funcional de un objeto social busca establecer un entendimiento o interpretación acerca del orden y estabilidad de un sistema o estructura social de algún tipo (Barnes, 1995). Si todo sale bien, esto nos permitirá abordar el desiderátum de la identidad para proponer una definición de trabajo de las fronteras que guíe la investigación conceptual.

Como explicaba en el apartado anterior, las consideraciones (a) y (b) acerca de lo que no deben ser las fronteras nos permiten ya plantear la primera función acerca de qué deberían ser, o mejor *hacer* las fronteras sin perder plausibilidad. En primer término, las fronteras son una construcción social que los seres humanos creamos artificialmente para delimitar el espacio sobre la superficie de la tierra (Hagen y Diener, 2012). Es cierto que esto parece obvio, pero para ver el alcance de esta función es necesario distinguir entre tierra y territorio.

La tierra es un hecho físico y geográfico que corresponde a toda superficie que no está cubierta por agua. Además, constituye un recurso natural del que extraemos minerales, pero también del que hacemos uso para los requerimientos más implícitos en nuestra naturaleza como movernos a través del espacio para realizar nuestras actividades, o establecernos y formar relaciones sociales, políticas, económicas, religiosas, etc. Lo importante aquí es notar que la tierra es normativamente inerte: no tiene un valor intrínseco para nosotros. Su relevancia viene de que tiene un obvio valor instrumental en tanto que nos es necesaria para casi todas nuestras actividades. Si esto es así, entonces la siguiente es la primera función de las fronteras:

- i. Las fronteras deben dividir el espacio sobre la superficie de la tierra en distintos espacios que llamamos territorios.

Hay que notar que es el valor instrumental generalizado y casi absoluto de la tierra el que implica que toda(o)s tenemos un interés fundamental en tener acceso a ella cuando menos en dos sentidos (Moore, 2015: 40-47). En primer

lugar, tenemos interés de *residencia* como individuos sedentarios que requerimos un espacio donde reunirnos con los nuestros y donde protegernos de los elementos. En segundo lugar, los grupos a los que pertenecemos tienen el interés fundamental de *ocupar* un espacio abundante, o cuando menos suficiente, de tierra en donde establecer, sostener y desarrollar la comunidad.

Ahora bien, el interés en la residencia y en la ocupación no implica un derecho a un espacio en particular. La discusión acerca de la particularización de estos derechos comienza con el carácter moral de las fronteras que discutiremos más tarde. Pero por el momento, lo importante es que cuando hablamos de la tierra en este sentido, de lo que significa para nosotras y nosotros los seres humanos, le estamos atribuyendo una dimensión social como *territorio*. El territorio, entonces, no es un hecho físico, sino una construcción social que depende del significado que las personas le dan a la tierra. Un grupo social determinado impone en un pedazo de tierra delimitado su visión, y la hace parte de su imaginario y de su concepción de lo que significa ser miembro de ese grupo en ese lugar. El territorio está constituido a partir de los símbolos y significados colectivos de un grupo que habita la tierra (Kolars, 2009: 3-4, 11, 14, 90).

Así pues, las fronteras no solo dividen la tierra, sino que, al dividirla a partir de los intereses de una comunidad política, *crean* territorios. Una vez que el territorio ha sido creado y distribuido, es necesario que las fronteras lo controlen según los intereses de la comunidad. Las razones para controlar el flujo de personas y bienes provienen de los beneficios netos y directos derivados del *control territorial central*. Por eso las fronteras tienen la función primera de distribuir el territorio entre los pueblos o comunidades políticas del planeta. Al hacerlo establecen una diferencia normativa entre los asuntos internos sobre los cuales las comunidades políticas tienen derechos de autodeterminación, y los asuntos internacionales o externos, sobre los cuales la comunidad política no tiene esos derechos (Agnew, 2009: 22).

En síntesis, toda(o)s tenemos un interés fundamental en tener nuestros derechos protegidos, y en las condiciones que son familiares para los seres humanos esa protección puede ser más integral y estable en porciones delimitadas del espacio. Considera entonces la siguiente función:

- ii. Las fronteras deben ser un instrumento para proteger los intereses de la(o)s ciudadana(o)s y la(o)s residentes de la interferencia extranjera.

En teoría política con frecuencia se dice que los Estados o las comunidades políticas requieren de control territorial continuo si pretenden hacer cumplir los requerimientos de las normas básicas de la ley y la justicia, así como establecer y proteger la propiedad privada y crear una provisión de bienes públicos (Wellman y Cole, 2011; Stilz, 2011: 576). Según Quong:

Las instituciones que distribuyen recursos establecen y protegen los derechos de propiedad y capturan y castigan a los infractores requieren para ser efectivas, jurisdicción exclusiva sobre un territorio determinado. Es poco probable que la justicia sea establecida cuando distintas instituciones compiten dentro del mismo territorio para imponer diferentes reglas de protección a los derechos de propiedad o distintas reglas del derecho penal. Es más probable que la justicia sea establecida si en un área en particular existe solamente una autoridad legítima con el poder de proteger y hacer valer los derechos de las personas y asegurar la distribución justa de los recursos y las ventajas. (2010: 130)

La delimitación física del espacio parece ser un requerimiento material y práctico propio de las fronteras, puesto que el balance establecido dentro de la comunidad política puede ser puesto en peligro por elementos externos que no tengan el mismo nivel de compromiso frente a las instituciones de justicia que pueden tener las personas involucradas en su creación y sostenimiento.

Como puede verse, estas consideraciones conectan a las fronteras con los fundamentos de la teoría política convencional. En la teoría política convencional, el establecimiento de relaciones de justicia es un fin intrínsecamente valioso porque implica que una comunidad política desarrolla sus propias formas de protección de la libertad y de cuidado mutuo (Kant, 1781/1991: 489-490; Locke, 1689/1988: P. II, 138; Hobbes, 1651/1969: P. 1, C. 17, 2; McMahan, 2009). La comunidad crea y sostiene las instituciones de justicia de acuerdo con su propio carácter e intereses colectivos. Pero hay muchas maneras de proteger los derechos de la(o)s ciudadana(o)s y residentes, y seguramente no todas son propias de las fronteras. Por eso (ii) requiere ser especificada con la manera especial que las fronteras tienen de proteger los intereses de la(o)s

ciudadana(o)s; es decir, con la contribución específica de las fronteras para ese fin. Podemos agregar entonces la siguiente función:

- iii. Las fronteras deben ser útiles para la documentación, control, administración y, en su caso, prevención del flujo de personas y bienes entre delimitaciones territoriales.

Ahora bien, si miramos con atención parece que (iii) esconde dos funciones: el producir criterios de inclusión y de exclusión necesarios para operar la documentación, control, administración y, en su caso, prevención del flujo de personas y bienes. Es muy importante notar que estos criterios no son idénticos (Carens 2013: 174). Los criterios de exclusión separan aquellas personas, grupos o cosas que no son en ninguna circunstancia elegibles para ser admitidas. Los criterios de inclusión permiten establecer parámetros de prioridad, orden o prelación entre las personas, grupos o cosas que se tengan como elegibles. Considera entonces las siguientes funciones:

- iv. Las fronteras deberían producir y/o aplicar criterios de exclusión que identifican las personas, los grupos y los objetos que no serán admitidos según el interés nacional.
- v. Las fronteras deberían producir y/o aplicar criterios de inclusión que permiten priorizar o escoger de entre las cosas, las personas o los grupos elegibles, aquellos que de hecho se admitirán según el interés nacional.

En este punto es importante destacar que con las funciones (i)-(v) ya podemos comenzar a notar la naturaleza jurisdiccional de las fronteras (Bosniak, 2008). Las fronteras delimitan el espacio donde un conjunto o cuerpo de reglas es válido y donde una autoridad central puede ejercer la fuerza para garantizar el cumplimiento. Paralelamente, las fronteras también delimitan el espacio donde la autoridad fiscal es válida. Eso nos permite plantear la siguiente función:

- vi. Las fronteras deberían ser un conjunto de dispositivos jurisdiccionales y fiscales complejos que puedan establecer los mecanismos para delimitar el espacio donde un sistema económico, político y social es válido.

Nótese que al delimitar la jurisdicción y la autoridad fiscal parece necesario que las fronteras también ejerzan algún tipo de poder político y –en su caso, si están moralmente justificadas– de autoridad sobre de las personas y las cosas dentro de ellas. Por ejemplo, las fronteras suelen requerir de la(o)s ciudadana(o)s y residentes tramitar un pasaporte. Al mismo tiempo, las fronteras típicamente delimitan la libertad de la(o)s ciudadana(o)s y residentes de asociarse con personas en el extranjero; por ejemplo, cuando una persona quisiera tener una relación romántica o de amistad (dentro del territorio) con alguien que tiene otra nacionalidad. Según esto, las fronteras son, cuando menos, un dispositivo del poder central o soberano que ejerce autoridad y espera obediencia a través de (i)-(vi). Pero eso significa que las fronteras aplican para todas las personas, grupos y cosas contenidas en el espacio jurisdiccional creado. En otras palabras, parece que las fronteras mismas son entonces parte de la jurisdicción y por ello del sistema de derecho.

Para concebir esto es útil recordar un viejo concepto de derecho que ha sido muy influyente. Según ese concepto, el derecho es una combinación de reglas secundarias y primarias (Hart, 1994). Las reglas primarias norman las acciones e interacciones de las personas que se encuentran dentro de la jurisdicción. Las reglas secundarias norman la manera en la que las reglas primarias se cambian, se hacen cumplir y se adjudican. Pero para disciplinar el sistema de reglas hay una regla secundaria especial que es la famosa *regla de reconocimiento*. Esta permite que los funcionarios del derecho, y la gente en general, identifiquen los componentes del sistema y lo reconozcan como legal. Las fronteras, en tanto delimitan la jurisdicción, parecen contribuir a establecer una *regla general de reconocimiento* o de validez jurídica, con respecto a un mismo orden o régimen central. Las fronteras de un régimen democrático les dicen a la(o)s ciudadana(o)s “te coaccionamos, pero lo hacemos de acuerdo con un sistema de instituciones coercitivas establecido según principios que razonablemente tú no rechazarías y en cuya composición tú misma(o) participas” (Blake, 2001: 287). Por eso a partir de (vi) se desprende la siguiente función:

vii. Las fronteras establecen un régimen de seguridad interior: las fronteras deben ejercer poder político (y, en su caso, autoridad legítima) sobre de las personas y bienes dentro de la jurisdicción.

Al delimitar la jurisdicción y ser parte de ella, las fronteras y sus criterios deben aplicar a todas las personas sobre quienes aplica el resto del sistema jurídico. Eso quiere decir que la(o)s ciudadana(o)s y residentes *también* están sujetos a los controles fronterizos, tanto como la(o)s extranjera(o)s, aunque las demandas de las fronteras con respecto a ella(o)s sean distintas.

Ahora bien, es muy importante destacar que este interés de delimitar y proteger el espacio interior de la justicia está limitado por el interés fundamental de poder salir del estado, de asociarse con extranjeros y de comercio más allá de las fronteras. La primera limitación de este tipo es, desde luego, *el derecho de partida*, que es fundamental (y a veces simbólico) para las democracias liberales, pues pretende garantizar la protección en contra de posibles demandas ilegítimas por parte de los estados (Whelan, 1983). Pero esta no es la única limitación. Para ver cómo el régimen interno se relaciona con lo externo tenemos que ir por partes.

La regla de reconocimiento pretende destacar un hecho fundamental para un sistema jurídico: es precisamente la actitud de los funcionarios responsables del derecho lo que les permite a toda(o)s reconocer que el derecho no es sólo un sistema social de reglas, sino que es un sistema de reglas que tiene un significado legal, pues los funcionarios están ampliamente de acuerdo en cuál es la fuente del derecho.

Como he dicho, esto es en parte posible porque las fronteras delimitan la jurisdicción. Pero si las fronteras hacen esa labor para las reglas del derecho, es enteramente posible que también permitan limitar en cierta medida otros sistemas de reglas sociales que delimitan de otras maneras a la comunidad. En ese caso los límites del estado definen también los límites de la comunidad (Anderson y O'Dowd, 1999). Por ejemplo, en ocasiones las fronteras permiten reconocer los límites de las culturas, de las lenguas, de los códigos morales, etc. Si las fronteras también limitan la aplicación de las reglas de la lengua, de la cultura y las costumbres, entonces las fronteras también participan en las reglas de reconocimiento o de límite de esos sistemas de reglas. Por eso el significado legal de las fronteras no agota sus funciones ni su naturaleza.

Ahora bien, la capacidad de contención que las fronteras tienen con respecto a la jurisdicción y a otros sistemas de reglas no es absoluta. Siempre existen casos de *extraterritorialidad* en los que las reglas interiores tienen efectos regulatorios en otros territorios, particularmente si el estado en cuestión goza de mucho poder e influencia (Brownlie, 2008). La extraterritorialidad es un tema controvertido, sobre todo para el ámbito del derecho internacional, porque cuestiona el paradigma de la soberanía. Sin entrar en la controversia, cuando menos puedo decir que quizás las fronteras establecen una norma extraterritorial, paralela a las normas de reconocimiento interior, pero que pretende regular el comportamiento de los inmigrantes potenciales y las personas que pretenden mover bienes a través de ellas. Al tiempo que las fronteras le dicen a la(o)s ciudadana(o)s y residentes “nosotras establecemos el límite del ámbito en el que te coaccionamos”, también establecen una *regla general de desconocimiento*, precisamente al decir lo contrario que la regla de reconocimiento.

Las fronteras les dicen a los extranjeros “No pases, no perteneces: te coaccionamos solo para impedir que el resto de nuestras instituciones coactivas te coaccionen, y así contener nuestro espacio, y lo hacemos según reglas que tú misma(o) no rechazarías, porque tú perteneces a otro espacio donde tus propias reglas te coaccionan y esas reglas excluyen también coactivamente a quienes no pertenecen”.<sup>6</sup> Esto significa que las fronteras ejercen poder político sobre las y los inmigrantes potenciales y sobre las personas que esperan poder mover bienes a través de ellas. Generalizando, obtenemos la siguiente función:

**viii. Las fronteras deben establecer un régimen de seguridad exterior: deben ejercer poder y autoridad de manera extra-jurisdiccional o extraterritorial sobre las y los inmigrantes potenciales y sobre las personas que esperan mover bienes a través de ellas.**

Naturalmente, el régimen exterior también está limitado y definitivamente no es coercitivo en el mismo sentido que el régimen interior. El régimen interior delimita y acompaña un denso sistema de instituciones y organizaciones sociales coercitivas. El régimen exterior es una consecuencia de mantener el

---

6 En este último punto me aparto de la famosa sentencia de Blake (2001: 287), donde afirma que las fronteras no son coercitivas. Un análisis más cuidadoso revela varios tipos de coerción, por lo que, aunque las fronteras precisamente no establezcan el sistema de coerción interno de los estados, mantienen coercitivamente fuera a las y los externos.

régimen interior lo más ceñidamente contenido que se pueda. Además, el régimen exterior está limitado por el derecho internacional y la cooperación entre los Estados y otros actores internacionales. Finalmente, incluye una porción cada vez más grande de *soft law* o derecho blando, que incluye las resoluciones de la asamblea general de las Naciones Unidas, pero también acuerdos operativos importantes como los que permiten funcionar a los dominios de internet.

Estas funciones no pretenden ser exhaustivas. Seguramente las fronteras deberían hacer muchas más cosas que las funciones establecidas en las restricciones positivas (i-viii). Además, estas funciones constituyen el resultado de un trabajo progresivo que está en discusión. Por ejemplo, la forma de coerción que las fronteras ejercen en el ámbito internacional es extraña y quizás varía según el caso. Presumiblemente, la coerción que la Unión Europea ejerce sobre las y los marroquíes es distinta de la coerción que México ejerce sobre las y los panameños. También los regímenes interiores ofrecen muchas variaciones. Algunas democracias liberales permiten ciertas formas de participación política a residentes legales, mientras que otras restringen todas las formas de voto a la(o)s ciudadana(o)s. Pero recuerda que estamos apelando a cierta forma de minimalismo que explique la naturaleza de las fronteras solo a través de sus funciones básicas presentes en las mejores prácticas.

Creo que, en su forma simple, posponiendo el análisis detallado, estas restricciones ya nos permiten plantear el problema de la identidad de las fronteras como objeto socialmente construido que cumpla cuando menos las funciones referidas. Espero que las funciones (i)-(viii) sirvan para construir una definición de trabajo que después nos guíe en el estudio del concepto de fronteras. Para ello, en la siguiente sección, voy a echar mano de algunas definiciones usuales de fronteras para compararlas con las funciones (i)-(viii) y con mi propia definición.

## **El desiderátum de la identidad de las fronteras**

Las definiciones constituyen síntesis de un concepto de fronteras, pero, como mencioné en la segunda sección, solo me referiré a estos conceptos de manera preliminar para indicar el camino que debe seguir la investigación conceptual. Para ilustrar la aproximación que seguiré en este apartado considera primero lo que quizás sea la noción más básica de fronteras:

*Fronteras naturales (FN)*: Son accidentes geográficos (montes, acantilados, valles, ríos) que, en principio, de manera natural, aislaron a las comunidades políticas unas de las otras, o que cuando menos son lo suficientemente notables para identificar el límite del dominio de un régimen político con respecto a otro(s).

Lo que hay que hacer ahora es analizar FN críticamente utilizando el recuento de las funciones (i)-(viii). Si FN no da cuenta de funciones que consideramos importantes para dar sentido a las fronteras que conocemos hoy, según sus buenas prácticas, entonces FN no es útil para guiar la investigación conceptual. Esto no quiere decir desde luego que FN no sea útil para otras cosas. Pero si el recuento de las funciones es significativo, entonces las definiciones que no cumplan con las funciones no tendrán la fuerza normativa para guiarnos en la investigación del núcleo conceptual de las fronteras.

En los siglos VII y VIII era común pensar que los límites del dominio de cada monarca eran racionales u objetivos si estaban marcados por los límites de la creación, es decir, los ríos o las cadenas montañosas que separaban de manera natural los llanos y los valles donde podían existir asentamientos y cultivarse la tierra (Hagen y Diener, 2012). Aún en nuestros días, y en parte porque algunos de esos viejos asentamientos aún existen, la distribución poblacional parece seguir la lógica de las cuencas pluviales (Ochoa Espejo, 2020). Así pues, FN ciertamente separa territorios, pero no es claro en qué sentido FN puede establecer un régimen fronterizo interior y exterior que establezca efectivamente el límite entre dos dominios. Al contrario, parece que la idea era servir de FN como un muro natural precisamente ante la incapacidad de ejercer control efectivo en las partes más alejadas del dominio.

Adicionalmente, las fronteras naturales no están realmente justificadas. Si un río constituía la frontera entre dos reinos, las aspiraciones expansionistas llevaban con frecuencia a extender los reclamos territoriales al siguiente río o al siguiente valle, creando con ello fuertes conflictos. Eso quiere decir que, como ya lo establecían las funciones, las fronteras siempre son artificiales porque constituyen uno de esos objetos cuya existencia depende de una construcción social: existen cuando las personas piensan que son significativas (Hagen y Diener, 2012). Por lo tanto, las fronteras se usan, cambian o disuelven según los intereses de aquellos que las establecen.

Ahora bien, si el invocar accidentes geográficos como fronteras no es esencial al concepto de fronteras, sino que resulta un sustituto útil a falta de una manera confiable de trazar un límite y de las capacidades para establecer un régimen fronterizo que controle las partes más alejadas, entonces otras maneras de desincentivar los cruces pueden ser incorporadas por otro tipo de fronteras. Ese es el caso de otra definición con raíces antiguas:

*Territorio fronterizo (TF)*: Una franja de tierra que separa dos o más comunidades políticas a lo largo de la cual la autoridad soberana de dichas comunidades se diluye hasta desaparecer.

Seguramente las fronteras han existido desde que ha habido comunidades políticas acaparando monopólicamente porciones de tierra. Pero lo que destaca TF es que hasta antes del siglo xx los límites territoriales no estaban claramente definidos porque no existía la tecnología para trazarlos con precisión. Más bien, las capacidades ejecutivas del régimen se iban haciendo cada vez más inoperantes mientras más lejos se estaba de la autoridad central, hasta dejar un territorio sin autoridad y sin ley entre dos o más jurisdicciones (Seara Vázquez, 1971). El territorio o zona fronteriza entonces también funcionaba como un muro, pues se trataba de una región peligrosa que atraía fugitivos y criminales precisamente porque escapaba de la autoridad central. Los peligros desincentivaban los cruces, cumpliendo así las funciones de separación territorial.

Actualmente, aún existen zonas fronterizas peligrosas parecidas a las *tierras de nadie* de antaño, como las que existen entre Corea del Norte y Corea del Sur, o la zona neutral entre Chipre y la República Turca del Norte de Chipre. Pero estas franjas se establecen para favorecer la disminución de tensiones entre vecinos discordantes y no por la imposibilidad técnica de trazar un límite. Hoy las fronteras pueden trazarse con precisión cartográfica, pero los sociólogos, antropólogos, economistas y otros científicos sociales permanecen interesados en estudiar las comunidades que viven alrededor de las fronteras porque suelen tener un carácter especial diferente de las metrópolis.

Así pues, TF sigue siendo enormemente útil en la investigación social, pero no parece particularmente útil en el tipo de investigación conceptual que he planteado. TF no implica la creación de dispositivos para regular el flujo de personas y cosas a través de una frontera. En el caso de las zonas neutrales militarizadas o de contención, se trata de todo lo contrario: la creciente ausencia

de relaciones que aumentan las tensiones entre países vecinos, a tal punto que, contar con una zona de contención se vuelve útil. Y en el caso de las zonas fronterizas como objeto de estudio, las fronteras de interés son más bien humanas o poblacionales, y no necesariamente jurisdiccionales y formales.<sup>7</sup>

En contraste con FN y TE, desde la doctrina convencional de la soberanía, a las fronteras se las entiende más bien como el confín último que marca el exterior del territorio de un Estado (Becerra Ramírez, 1991: 116). Desde esta perspectiva, las fronteras son el límite del ámbito espacial donde un Estado ejerce su soberanía con exclusión de otros. La soberanía es un derecho compuesto de reclamos sobre el control de una porción de tierra, de la jurisdicción, sobre el movimiento de personas a través de las fronteras y sobre de los recursos naturales contenidos en la demarcación territorial (Simmons, 2001: 326). Se trata, sobre todo, de un derecho de inmunidad a la interferencia de otros soberanos (Morgenthau, 1967: 299). Considera entonces la siguiente definición:

*Visión jurisdiccional de las fronteras (vj):* Constituyen el límite físico y social de la soberanía de los Estados.

Para ofrecer una crítica de vj es necesario desempacar algunos conceptos. Ya he distinguido tierra (como el hecho físico) y territorio (como la construcción social). Una jurisdicción es, en cambio, el territorio donde es válido un sistema de reglas jurídicas o de derecho (Hart, Raz y Bulloch, 2012). Lo importante es notar entonces que la soberanía y la jurisdicción son conceptos territoriales socialmente construidos que son independientes del hecho físico de la tierra, y eso es lo que da lugar a los conflictos por ejercer poder y control, centralizados sobre porciones delimitadas de la tierra.

En la doctrina tradicional, un Estado soberano, según sus propios intereses, tiene amplia discrecionalidad con respecto de los términos de inclusión y exclusión de extranjeros y bienes dentro del territorio (Sidgwick, 1897; Locke, 1689/1988; McMahan, 2009). En vj podemos ver reflejada la visión de las fronteras desde la teoría política y teoría de las relaciones internacionales tradicionales, que le atribuye a los Estados amplio control discrecional de sus fronteras sin interferencia de otros Estados según su propio interés nacional, y que explica las funciones (i) y (ii).

---

7 Sobre este tipo de aproximación véase, por ejemplo, Zartman (2010).

El problema es que no es claro cómo vj puede explicar (iii)-(viii). En primer lugar, parece que las fronteras no se pueden reducir a las rígidas líneas divisorias entre los estados. Dado que las fronteras entre los estados existen (como una construcción social) es que podemos cartografiar estas líneas (de manera física), pero la posición exacta de las líneas puede estar en disputa precisamente porque existe una frontera (como construcción social, aunque el límite físico permanezca en disputa). Adicionalmente, el interés nacional con frecuencia no es consistente y armónico en lo que respecta al control fronterizo. Por ejemplo, un Estado puede al mismo tiempo desear poner énfasis en la seguridad e integridad de las fronteras (que tiende a incrementar y endurecer el control de las fronteras) y en el comercio internacional (que tiende a liberalizar el control de estas). Más aún, las prioridades de un Estado pueden modificarse con el tiempo. Esta complejidad requiere la creación de diversas estructuras gubernamentales formales que no parecen reflejadas en vj (Scott, 2012: 85-86). Esa complejidad podía quedar rescatada en la siguiente concepción:

*Fronteras internacionales integradas (FII)*: Las fronteras son complejos dispositivos jurisdiccionales y fiscales que ejercen, según los intereses del Estado, poder político interno sobre la(o)s ciudadana(o)s y residentes, pero también externo sobre inmigrantes potenciales o personas que desean mover bienes a través de ellas. El poder político que ejercen produce mandatos o directivas en la forma de criterios de exclusión e inclusión que persiguen la clasificación de cruces potenciales de personas y bienes según esos criterios.

Esta concepción tiene varias ventajas radicales sobre vj: en primer lugar, se trata de una noción mucho más sofisticada que la de línea fronteriza porque ya implica el establecimiento de un *régimen fronterizo* que busca asegurar las fronteras y administrar los cruces. Las diferentes organizaciones gubernamentales que participan en el control de las fronteras tienen el objetivo institucional de determinar de manera expedita y precisa qué personas y bienes pertenecen a qué categoría, según los criterios de exclusión e inclusión determinados. En segundo lugar, FII da cuenta de lo que las fronteras les hacen a las personas. El establecimiento e imposición del régimen fronterizo con sus criterios de exclusión e inclusión pretende extraer obediencia tanto de ciudadana(o)s y residentes, por un lado, como también de las y los inmigrantes potenciales y personas que pretenden mover bienes a través de las fronteras.

El problema con FII es, primero, que no queda claro si ese régimen es establecido por las propias fronteras o por otras estructuras del Estado que tienen como consecuencia el control fronterizo. Al concebir a las fronteras como una consecuencia de la existencia de la jurisdicción, difícilmente explica cómo las fronteras pueden ser ellas mismas dispositivos jurisdiccionales y cómo tienen influencia en el exterior más allá de la jurisdicción misma. Las fronteras podrían ser meramente la entidad ejecutoria de la actividad jurisdiccional y de la política de la autoridad central, o bien podrían simplemente ser el resultado del ejercicio de esa política o de esa actividad. Adicionalmente, hay fronteras que no se encuentran ni en las líneas fronterizas ni en los territorios fronterizos, como son los aeropuertos y los puertos mercantes.

En segundo lugar, FII no parece ser lo suficientemente sólida ante las visiones críticas de la soberanía estatal construidas alrededor de la idea de globalización. Según este tipo de visiones, los estados y sus fronteras pierden importancia y relevancia en el sistema internacional que conocemos, caracterizado por la libertad de movimiento de los capitales y las mercancías (Ohmae, 1990). Es posible que la simpleza de FII sea atractiva por reducir complejidad, pero no debe reducir tanta complejidad que los rasgos esenciales del fenómeno queden borrados. Por eso, para estar seguros comencé con las funciones (i)-(viii). Presumiblemente cualquier concepto de fronteras interesante tiene que dar cuenta de la manera en la que ellas tengan que relacionarse con el sistema internacional, mismo que, sin embargo, parece invisible o cuando menos sobre-simplificado desde FII.

Hay cuatro hechos de las relaciones internacionales que son fundamentales para entender este cambio.<sup>8</sup> En los últimos 100 años el mundo se ha hecho más pequeño debido a las comunicaciones masificadas, abaratando enormemente el precio de la transportación de grandes distancias. Las regiones y estados se han hecho mucho más interdependientes debido al alcance del comercio internacional y las finanzas globales. Ha aumentado la gravedad y urgencia de problemas que solo pueden resolverse mediante la coordinación interestatal, como son el calentamiento global o la contaminación oceánica. Finalmente, el sistema de estados es cada vez menos central, pues en nuestros días cohabita con un sinnúmero de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (Zamudio González, 2012). Estos hechos, más o menos poco

---

8 En esto sigo mi discusión en Camacho Beltrán (2016).

controvertidos de las relaciones internacionales, han dado lugar a la disminución de la centralidad de la soberanía como principio ordenador central, y al surgimiento de vías de cooperación nunca vistas (Finnis, 2011: 238-45).

El vacío de poder dejado por la soberanía de los Estados ha sido llenado por el surgimiento, proliferación y evolución de diversas organizaciones internacionales. El surgimiento, particularmente, de las organizaciones internacionales gubernamentales (OIG), ha tomado a toda(o)s tan por sorpresa, que en realidad su naturaleza e identidad siguen siendo un misterio, a la espera de una investigación conceptual coordinada. Lo más enigmático ha sido su propia reproducción. Si bien ellas fueron creadas mediante el consentimiento expreso de los estados, actualmente ellas mismas han adquirido autonomía y han comenzado a complejizarse, replicarse por sí mismas de manera más o menos independiente de los estados que las crearon en primer lugar y, de manera más preocupante, han comenzado a exhibir agencia estableciendo sus propios objetivos e intereses (Zamudio González, 2012: 3-7).

Supongamos por un momento un sistema internacional en el que la soberanía no es la idea organizadora central, sino que comparte ese trabajo teórico con las OIGs. En esas condiciones, la naturaleza compleja de las fronteras quizás también requiera su propia evolución institucional. Según Keohane, “[l]os regímenes requieren a las organizaciones formales para materializarse, puesto que las reglas, normas y principios por sí mismos no tienen capacidad de acción o respuesta ante los eventos” (1988: 384). Si esto es así, entonces la complejidad fronteriza podía quedar rescatada en la siguiente concepción:

*Sistema integrado de instituciones fronterizas (SIF):* Las fronteras son una estructura básica de instituciones y organizaciones intergubernamentales que establecen, sobre la(o)s ciudadana(o)s y residentes, un régimen de seguridad interior; pero también establecen un régimen de seguridad exterior, sobre inmigrantes potenciales, personas que desean mover bienes a través de ellas, estados y otras organizaciones. El poder político que ejercen produce mandatos o directivas en la forma de criterios de exclusión e inclusión que persiguen la clasificación de cruces potenciales de personas y bienes según esos criterios.

SIF tiene dos ventajas principales sobre FII. En primer lugar, recupera el carácter jurisdiccional complejo de las fronteras presente en FII, pero lo expande para mostrar su relación tanto con los sistemas soberanos de leyes de

los estados, como con el sistema de leyes del derecho internacional. FII solo daba lugar al análisis local y unívoco de las fronteras de un país determinado, o bien de la comparación de las fronteras de países determinados. SIF, en cambio, da lugar al análisis de las fronteras como un sistema interconectado que puede permitir el flujo de actividades jurisdiccionales de una jurisdicción a otra, de manera fluida.

En segundo lugar, SIF tiene el potencial de dar a la teoría de las relaciones internacionales un agente prominente o destacado. Frente a la caída de la importancia de la soberanía como principio regulador central de las relaciones internacionales, las teorías han estado discutiendo si estamos presenciando el surgimiento de relaciones internacionales sin agente principal, o bien si algún actor desplazará a los Estados como agentes principales (Cohen y Sabel, 2005). Al concebir a las fronteras como una estructura básica internacional de organizaciones intergubernamentales, las fronteras podrían convertirse en el medio mediante el cual la mayor parte de las relaciones internacionales tengan lugar. Las fronteras concebidas según SIF tienen el potencial para convertirse en el agente principal de las relaciones internacionales.

Hoy las relaciones internacionales enfrentan retos descomunales como los recuperados por la agenda 20/30. Disminuir la pobreza, el hambre, ampliar la igualdad –entre otros– son retos que requieren de la resolución de problemas de coordinación y de distribución equitativa de las cargas y los costos. Si las fronteras aspiran a tomar un rol activo en estos retos, entonces tienen que estar estructuradas por instituciones con un sólido carácter distributivo y equitativo que comande una gran legitimidad. Pero eso nos lleva al desiderátum del carácter moral.

## **El desiderátum del carácter moral de las fronteras**

Hay muchas maneras de evaluar la naturaleza moral de las fronteras. La mayor parte de la literatura filosófica se ha concentrado en evaluar moralmente los controles migratorios excluyentes (Carens, 2013; Miller, 2016). Algunas y algunos piensan que, aunque de momento sea implausible, en última instancia nuestra moralidad requiere fronteras abiertas que limiten lo mínimo posible la libertad de movimiento y asociación (Carens, 2013; Kukathas, 2005b). Otras y otros piensan que la misión primordial de las fronteras es proteger a la(o)s

residentes y ciudadana(o)s de amenazas externas, manteniendo relaciones de justicia al interior del Estado (Wellman, 2008; Miller, 2016). Esta vez, sin embargo, no me detendré en lo abiertas o cerradas que deberían ser las fronteras. Antes bien, me voy a concentrar en tratar de caracterizar el tipo de carácter moral que SIF tendría.

Voy a evaluar el carácter moral de SIF invocando la virtud social de la legitimidad.<sup>9</sup> La legitimidad normativa (en oposición a la descriptiva) es la virtud social que tienen las instituciones cuando ejercen autoridad, poder y/o coerción de manera moralmente justificada (Williams, 2005). La legitimidad es interesante para nuestra evaluación de SIF porque las instituciones y sus organizaciones frecuentemente producen dilemas de justificación: son en general la mejor esperanza que tenemos de establecer relaciones sociales que creen formas de libertad valiosas y formas de cuidado mutuo sustantivas; pero, al mismo tiempo, son la peor amenaza a esas formas de autonomía e igualdad (Dworkin, 2013; Williams, 2005). Por eso se dice que las instituciones y organizaciones legítimas son típicamente la solución al primer problema de lo político, es decir, al problema de determinar qué régimen de instituciones y organizaciones puede garantizar un orden estable que permita la seguridad, la confianza y la cooperación social.<sup>10</sup>

Ahora bien, la pregunta por la legitimidad de SIF tiene sus propias dificultades adicionales. Crucialmente las SIFs son organizaciones intergubernamentales integradas, tanto al resto de organizaciones gubernamentales de una democracia liberal, como a un conglomerado de organizaciones fronterizas de las democracias liberales. Entonces, al contrario de la mayor parte de las instituciones del Estado, SIF tiene que ser legítima para distintas audiencias, por así decirlo, y en distintas condiciones. Entonces, cuando menos, nos podemos preguntar si SIF tiene legitimidad, por un lado, para la(o)s ciudadana(o)s y residentes; y, por otro, si es legítima para los extranjeros que tengan que relacionarse por alguna razón con SIF. Aunque, como veremos, las

---

9 En otras publicaciones he discutido varios elementos bajo los cuales se puede evaluar el carácter moral de las fronteras. Generalmente articulo la discusión acerca del carácter moral de las fronteras utilizando la virtud social de la legitimidad (Camacho Beltrán y García González, 2020; Camacho Beltrán, 2020).

10 La legitimidad de las instituciones es algo que tiene que revisarse continuamente, porque ellas siempre están en peligro de convertirse en parte de los problemas, en vez de ser las soluciones. SIF no debería ser diferente, y debería soportar una evaluación según sus condiciones propias que dé cuenta del tipo de justificación propia de ella (Williams, 2005).

demandas de justificación se pueden descomponer en distintos grupos como asilada(o)s, refugiada(o)s, inversores, vacacionistas, etc.

Para tener *legitimidad interior* SIF debe mostrar que puede dar lugar a un régimen de seguridad interior que fuera aceptable para los ciudadanos y residentes, por ejemplo, con respecto a las restricciones para entablar relaciones con inmigrantes irregulares, los costos asociados a la emigración relativos a la fuga de cerebros o las maneras de tratar a la niñez migrante. Para tener *legitimidad exterior*, SIF debe mostrar que puede dar lugar a regímenes fronterizos que no serían normativamente rechazables por las personas que se ven sujetas a ellos, por ejemplo, en cuanto a las prioridades o sesgos que reflejen los criterios de selección o los criterios de exclusión.

Como lo he mencionado cuando discutía el desiderátum de la plausibilidad, el problema de la legitimidad interior de las instituciones es bastante familiar y estudiado en la teoría y filosofía política tradicionales. La autoridad y la coerción tienen que hacerse compatibles con las formas de libertad que nos interesan y las formas de cuidado mutuo que consideramos valiosas. De la misma manera, las fronteras tienen que ser justificables para la(o)s ciudadana(o)s y residentes. Pero la legitimidad internacional de algo como SIF es un territorio más o menos inexplorado.

Los criterios de exclusión e inclusión justificables para ciudadana(o)s y residentes tendrían que serlo también para las personas que pretenden cruzar SIF o mover mercancías a través de ellas en la legitimidad exterior. Adicionalmente, los criterios de justificación internos y externos no deben ser contradictorios entre sí, sino que deben ser consistentes y mostrar continuidad. Eso significa que un estado a través de SIF no puede involucrarse en actividades u operaciones en el exterior que sean una franca negación de los principios morales que justifican al interior sus instituciones, leyes y políticas. Más aún, nos podemos preguntar inclusive qué tipo de obligaciones son producidas por la legitimidad de SIF: si SIF fuera moralmente requerida, quizás dé lugar a deberes de obediencia que excluyan otras razones en las personas sujetas a los mandatos. Pero, si SIF es moralmente impermissible o solamente permisible, quizás los extranjeros sujetos a sus mandatos tienen derechos de resistencia o, cuando menos, no tienen deberes de no interferencia.<sup>11</sup>

---

11 Si las fronteras son impermisibles, permisibles o requeridas es precisamente el objeto de la discusión de Camacho Beltrán (en prensa).

Adicionalmente la legitimidad de los regímenes fronterizos externos puede variar según los distintos reclamos morales de grupos diferenciados de extranjeros. Por ejemplo, las demandas de refugiados y asilados son muy distintas de las demandas de las transnacionales. No puedo abordar todas esas dificultades aquí. Lo que puedo hacer es servirme de un *proxy* o aproximación familiar en teoría política que se usa para valorar las demandas de justificación de distintos grupos. Se trata de la *legitimidad democrática*. Si bien ella no agota las discusiones del carácter moral de las instituciones y organizaciones, y tampoco subsume en sí todas las formas de justificación pública, cuando menos brinda un criterio de evaluación que involucra en buena medida elementos internos, externos, ideales y no-ideales, como los que sugiero que importan en la evaluación de la legitimidad de SIF. Si SIF cumple con el criterio de legitimidad democrática, será buena señal para que continuemos la investigación conceptual por ese camino.

Para que las instituciones sean democráticas, la legitimidad requiere que las decisiones colectivas sustantivas sean tomadas precisamente por las personas afectadas o por las personas que forman parte de la comunidad (Christiano, 2008; Goodin, 1998). Esto parece coherente con (i)-(vii). Como recordaba arriba, en general sabemos que las políticas fronterizas tienen que ser justificables para la(o)s ciudadana(o)s y residentes junto con el resto de las políticas y usos del poder político del Estado. Las fronteras protegen a la(o)s ciudadana(o)s y residentes de interferencias externas, y establecen criterios de exclusión e inclusión según los intereses nacionales. Pero, para conservar la coherencia, la política fronteriza y la regulación aplicable tiene que ser representativa también de los intereses de los extranjeros que deseen inmigrar o mover bienes a través de las fronteras.

El problema es que sabemos poco de la manera en la que podemos evaluar la legitimidad democrática externa, precisamente porque los extranjeros quedan fuera del grupo o *demos* que toma decisiones democráticas. Para entender esto es importante distinguir entre dos interpretaciones del principio de legitimidad democrática. La *interpretación tradicional* entiende el *demos* como un dominio cerrado y aislado. Simplemente se asume que los miembros de la comunidad política son los que son afectados significativamente por el uso de la coerción y, por lo tanto, son precisamente los que tienen reclamos morales sustantivos de ser tomados en cuenta en el proceso de generación de las decisiones que los coaccionan (Scheffler, 2002).

Pero existe también la *interpretación internacionalista* que pretende tomar en cuenta los intereses de los extranjeros, tanto como los de la(o)s ciudadana(o)s y residentes, en la justificación de fronteras. Para Abizadeh, la relación normativa relevante entre las personas fuera de las fronteras es la de la coerción. Como las fronteras coaccionan a los extranjeros, entonces requieren ser democráticamente sancionadas por ella(o)s (Abizadeh, 2008) o, si no, la coerción debe ser removida o resistida. Entonces, para que la legitimidad democrática interna sea coherente con la externa, debemos pensar la justificación de fronteras como si se diera en el contexto de un *demos* sin límites, en el que erigir cada frontera sea justificable para toda(o)s la(o)s que quedan fuera de los límites marcados por ella (Abizadeh, 2012). El *demos* sin límites es obviamente un mecanismo heurístico que nos permite poner a prueba a las fronteras mediante el criterio de la legitimidad democrática.

El requerimiento democrático internacional establecido por Abizadeh, y que potencialmente aplicarían a SIF, ha encontrado muchos detractores. En primer lugar, las fronteras no son siempre coercitivas (Miller, 2010) o quizás no ejerzan ordinariamente el tipo de coerción (sistemática, permanente, generalizada y dominante) que detona las demandas de justificación dentro de un estado nacional (Blake, 2001). Pero, el que las fronteras no ejerzan la coerción societal y política que ejercen los estados sobre la(o)s residentes y la(a)s ciudadana(o)s, no significa que no ejerzan algún tipo de coerción, de poder y de autoridad que tenga que ser justificada apropiadamente.

En segundo lugar, se encuentra la ausencia de condiciones procedimentales que Abizadeh no elabora y que serían necesarias para que las fronteras reales cumplieran con su requerimiento. Su requerimiento podría implicar el diseño y la construcción de organizaciones supranacionales de gran calado, como una asamblea parlamentaria global, cortes penales internacionales y la imposición del estado de derecho global (Goodin, 2010). Pero la voluntad política para su creación es muy escasa, a pesar de la urgencia impuesta por problemas como el calentamiento global, las armas de destrucción masiva y las crisis de los mercados financieros globales.

Más específicamente, sobre la plausibilidad específica de la democracia fronteriza planteada por Abizadeh, se requiere especificar cuando menos qué tipo de instituciones serían las encargadas de dar cuenta de los intereses de los migrantes potenciales y de las personas que buscan mover bienes a través de las fronteras. Eso implicaría el establecimiento de formas de gobernanza mi-

gratoria internacional y global que, sin embargo, restringirían la soberanía de los estados en lo que toca al control de sus fronteras. Los estados naturalmente encuentran este tipo de alternativas poco atractivas.

Sin embargo, eso no necesariamente debería desalentarnos en investigar opciones como SIF. Archibugi (2008) ha sugerido que, para este tipo de investigación, conviene distinguir entre objetivos de corto plazo e ideales a largo plazo. Esa distinción destacaría la importancia de SIF, si ella puede plantearse como un puente entre el *status quo* y los requerimientos democráticos de Abizadeh. Creo que la legitimidad democrática fronteriza de Abizadeh podría plantearse como punto de llegada, pero un concepto como SIF puede establecer el puente entre el *status quo* y los ideales a largo plazo. Para ver esto, es importante explicar un poco la naturaleza institucional de SIF.

Las instituciones son el tipo de objetos que admiten también una interpretación funcional para determinar su naturaleza. Explicar qué hacen, y por qué perduran en un determinado contexto social, nos dice mucho de lo que son (Goodin, 1998: 21). Según esto, las instituciones pueden entenderse en general como *patrones de comportamiento recurrentes, estables y valiosos*. Ahora bien, como las instituciones producen y/o están conformadas por conjuntos y subconjuntos de reglas, procedimientos de cumplimiento y normas morales para restringir la conducta, entonces también tienen un carácter normativo que puede ser evaluado de manera ética o moral (North, 1981: 201).

Según Goodin (1998), las instituciones son instrumentalmente valiosas porque reducen los costos de establecer relaciones sociales, al hacer ciertas conductas estables y predecibles. Proporcionan la estabilidad y predictibilidad necesarias para que los seres humanos puedan concebir y perseguir sus planes de vida y sus nociones del bien a largo plazo, y no permitir así que la preocupación por la mera sobrevivencia consuma sus vidas. Las personas pueden hacer planes de vida porque las instituciones encarnan acuerdos y convenciones sociales que hacen verosímil el establecimiento de compromisos, elevando el costo de no cumplirlos. La familia, la escuela, el mercado y la judicatura son ejemplos típicos de instituciones sociales.

Ahora bien, las instituciones complejas que incluyen a números importantes de personas tienden a servirse de tecnologías sociales como las *organizaciones*, para poder operar con efectividad, porque el aumento de personas

puede crear problemas de coordinación y dilemas del prisionero.<sup>12</sup> Las organizaciones están compuestas por *reglas anidadas*, que determinan la naturaleza de la organización y que están dispuestas en niveles jerárquicos, donde las reglas de cada nivel son más difíciles de modificar que las del nivel previo (Goodin, 1998: 23). Las tres ramas o poderes de un estado liberal son el ejemplo típico de este tipo de tecnología social. El poder judicial es una meta-organización gubernamental que está formada de varias organizaciones más pequeñas.

Las organizaciones también existen más allá de las fronteras del Estado. Las organizaciones internacionales también están formadas por reglas. Las reglas pueden encontrarse en un tratado, acuerdo o algún otro tipo de instrumento internacional. En primer lugar, las reglas establecen una suerte de estructura más o menos formal, autocontenida y continua con dos tipos de objetivos: (i) permitir la interacción de agentes gubernamentales y no gubernamentales para el intercambio de información y para la negociación entre ellos, y (ii) establecer objetivos en común entre los agentes. Una vez identificados los agentes miembros, y los objetivos en común entre ellos, es posible que la organización establezca un secretariado. En general, el secretariado es una estructura operativa, o cuando menos administrativa, que a su vez establece marcos de actuación ordenados, jerarquizados y formales para alcanzar los objetivos de la OIG. Al inicio puede coordinar el proceso de diseño de la organización según los fines propuestos. Para ello se establecen mecanismos complejos de coordinación e interacción política y administrativa entre toda(o)s la(o)s agentes implicada(o)s (Zamudio González, 2012: Cap. II).

A través de esta estructura simple, inicialmente las OIGs fueron burocracias creadas por los estados *exclusivamente* para avanzar sus agendas y representar sus intereses (Zamudio González, 2012: 13). Este tipo de OIG con una función definitoria tan limitada podría encarnar FII, pues las fronteras internacionales integradas implican la compleja negociación entre distintos organismos del Estado. Pero difícilmente podrían encarnar a SIF, pues serían incapaces de establecer un régimen de seguridad exterior que tome en cuenta los intereses de los inmigrantes y de las personas que desean mover bienes a través de las fronteras (vii y viii).

---

12 No es necesario que las instituciones se conviertan en organizaciones. Por ejemplo, la familia es una institución social básica que no requiere encarnarse en una organización.

Por fortuna, las OIGs han cambiado notablemente desde entonces. Actualmente, las OIGs son mucho más que meros instrumentos de los Estados. Según Zamudio, si bien las OIGs despliegan una naturaleza político-administrativa donde, de manera burocrática se materializan los intereses de los Estados creadores, en lo que va de este siglo ellas exhiben cada vez más una naturaleza estratégico-política que ha ido fortaleciendo la capacidad de agencia de ellas mismas, de establecer sus propios fines y tomar decisiones autónomas con respecto de ellos, de manera cada vez más independiente de los Estados. Este proceso da lugar a nuevas formas y autoridad y regulación que establecen un tejido a través del cual son mediados y equilibrados los intereses de los Estados y de otros agentes con presencia e influencia internacional. Desde este tipo de OIGs es posible pensar a SIF como organizaciones intergubernamentales. La idea central es que SIF constituiría un conglomerado de organizaciones intergubernamentales fronterizas que reconcentraría un conjunto de acciones y procesos fronterizos que ya se dan y que recolecté en las buenas prácticas (i)-(viii).

El punto es que, al reordenar, jerarquizar y hacer públicas las operaciones y acciones fronterizas, SIF podría asegurarse que fueran coherentes con el carácter moral interior; pero también con el carácter moral exterior, representado por la mediación entre distintas instituciones fronterizas y sus propios caracteres morales internos. Para ver esto es necesario explicar en qué sentido SIF puede ser una organización intergubernamental.

La política fronteriza, que hoy es extraordinariamente compleja y que actualmente está diseminada en una multitud de organismos del Estado, podría en teoría reconcentrarse administrativamente en una nueva organización tipo SIF que concentre todas las operaciones fronterizas, la seguridad de las fronteras y su gobernanza. Esto implica que SIF tendría cuando menos tres niveles burocráticos. SIF-gubernamental constituiría el organismo estatal que representaría los intereses del Estado en la medida en la que sus reglas originarias y sus políticas estén determinadas por él. Recursos y autonomía presupuestal serían asignadas a SIF-gubernamental, que a su vez establecería las relaciones apropiadas con todos los organismos del Estado para realizar sus funciones definitorias de manera expedita y precisa.

Al mismo tiempo, SIF-intergubernamental establece las relaciones apropiadas con cada una de las otras SIF-intergubernamentales con las que cada estado desee entablar relaciones. Hay una SIF-intergubernamental por cada estado o

entidad con la que se entablan relaciones internacionales. La densidad de las relaciones entre dos estados determina el tamaño y complejidad burocrática de la SIF específica. La SIF-intergubernamental entre los Estados Unidos y Canadá es mucho más grande y compleja que la SIF entre México y Ruanda. Pero en cada caso la SIF refleja la naturaleza especial de esa relación en particular y, desde luego, de la relación entre el carácter moral de cada estado con el otro. Finalmente, SIF-internacional forma parte de una estructura básica internacional de organizaciones fronterizas en donde las reglas, normas y principios domésticos e internos, que por sí mismos no tendrían jurisdicción, serían elevados a la arena internacional, y de ser ratificados adquirirán capacidad de acción o respuesta ante los eventos y las crisis. Adicionalmente, al formar parte de los regímenes estatales y de la estructura básica internacional, las organizaciones podrían contribuir a monitorear, vigilar y denunciar a aquellos estados que no cumplan con las políticas de SIF-internacional.

Así pues, en la medida en la que SIF sea una OIG integrada a una estructura básica, SIF podría aspirar a cumplir con los desiderátums. Supongan, por ejemplo, que la Secretaría o Ministerio de Salud tiene que adquirir vacunas en contra de una enfermedad infecciosa. En el modelo que describo, la Secretaría de Salud dejaría de tener personalidad jurídica internacional y tendría que solicitar a SIF-gubernamental la adquisición de vacunas. SIF-intergubernamental tendría que contactar a las partes interesadas y establecer negociaciones. Las fronteras, entonces, mediarían la negociación entre la Secretaría de Salud y el laboratorio extranjero para la adquisición. Mientras que SIF-internacional tendría la capacidad de ponderar las distintas ramificaciones de la adquisición de vacunas, al mismo tiempo puede conectar varias SIF-internacionales, cada una conectada con su SIF-gubernamental que concentra la personalidad internacional del resto de las organizaciones del Estado. Pero de la misma manera podrá ponderar las ramificaciones internacionales que se desprendan en la medida en la que SIF-internacional pertenezca a la estructura básica de fronteras internacionales.

## Conclusión

Mi propósito en este texto ha sido tratar de identificar el significado práctico y los fundamentos que deberían tener las fronteras internacionales que sean coherentes con el carácter moral de las democracias liberales. Para ello estipulé y justifiqué unos desiderátums que pienso que identifican el núcleo teórico básico del rol que las fronteras deberían de tener en el tipo de mundo que estamos viendo surgir ante nuestros ojos: un mundo caracterizado por la globalización, por problemas que urgen la cooperación internacional y por una creciente y abrumadora desigualdad que contrasta con lo pequeño que se ha vuelto el mundo. La esperanza es que los desiderátums me permitieran iniciar la defensa de mi modelo de diseño de fronteras internacionales por primera vez de manera unificada y articulada.

A lo largo del texto traté de que mi aproximación se conservara dentro de los límites del realismo normativo: recuperando algunas prácticas fronterizas que selecciono para poder interpretarlas de una manera que tengan sentido con respecto al carácter moral de las democracias liberales, según sus principios de legitimidad y justicia. Descriptivamente parece que las fronteras, cuando menos, no deberían ser algo que dé lugar al tipo de mandato o directiva para el control del flujo de personas y bienes, que aquellas personas sujetas a sus mandatos o directivas tengan derecho de ignorar o de resistir. Las fronteras y sus directivas y mandatos tampoco deberían ser el producto de la voluntad arbitraria de alguien o de unos cuantos. Estas restricciones negativas ya nos dicen cosas interesantes acerca del objeto de las fronteras, el contenido de sus mandatos y la calidad de su carácter.

Comencé entonces a partir de las anteriores restricciones negativas, dando cuenta de buenas prácticas fronterizas y construyendo a partir de ellas una interpretación normativa de lo que las fronteras deberían ser. Llamé a esto el *desiderátum de la plausibilidad*. El tener un recuento de las funciones de las fronteras me permitió a continuación abordar el *desiderátum de la identidad* para proponer una definición de trabajo de las fronteras que guíe la investigación conceptual. Más tarde la definición me permitió reflexionar acerca de la compatibilidad de las fronteras con el carácter moral de las democracias liberales. Llamé a esto el *desiderátum del carácter moral de las fronteras*.

Según estas restricciones negativas las fronteras tienen las siguientes funciones mínimas:

- i. Deben dividir el espacio sobre la superficie de la tierra en distintos espacios que llamamos territorios.
- ii. Deben ser un instrumento para proteger los intereses de la(o)s ciudadana(o)s y la(o)s residentes de la interferencia extranjera.
- iii. Deben ser útiles para la documentación, control, administración y, en su caso, prevención del flujo de personas y bienes entre delimitaciones territoriales.
- iv. Las fronteras deberían producir y/o aplicar criterios de exclusión que identifican las personas, los grupos y los objetos que no serán admitidos según el interés nacional.
- v. Las fronteras deberían producir y/o aplicar criterios de inclusión que permiten priorizar o escoger de entre las cosas, las personas o los grupos elegibles, aquellos que de hecho se admitirán según el interés nacional.
- vi. Deberían ser un conjunto de dispositivos jurisdiccionales y fiscales complejos que puedan establecer los mecanismos para delimitar el espacio donde un sistema económico, político y social es válido.
- vii. Deberían establecer un régimen de seguridad interior: las fronteras deben ejercer poder político (y en su caso autoridad legítima) sobre de las personas y bienes dentro de la jurisdicción.
- viii. Deben establecer un régimen exterior: deben ejercer poder y autoridad de manera extra-jurisdiccional o extraterritorial sobre las y los inmigrantes potenciales, y sobre las personas que esperan mover bienes a través de ellas.

Naturalmente, el recuento de estas funciones es un trabajo en progreso que está sujeto a la controversia. Pero en este punto me permitió cuando menos comparar distintas definiciones de fronteras y seleccionar una que permitiera comenzar a guiar la discusión de manera inclusiva y reformista. Las definiciones de fronteras que recuperan solo algunos rasgos funcionales no parecen adecuadas porque simplifican la complejidad que busco para dar cuenta de los distintos usos del poder que emplean las fronteras. Ese es el caso de las fronteras como “zona fronteriza” o las fronteras como “dispositivos jurisdiccionales”.

En mi revisión destacaron dos definiciones. En FII se da cuenta de que los regímenes fronterizos de las democracias liberales se han tornado enormemente sofisticados y en ellos participan una cantidad importante de orga-

nizaciones gubernamentales que se encargan de los diferentes aspectos de la administración fronteriza, como son la seguridad y la operación de los cruces fronterizos autorizados de personas y bienes:

*Fronteras internacionales integradas (FII):* Las fronteras son complejos dispositivos jurisdiccionales y fiscales que ejercen, según los intereses del Estado, poder político interno sobre la(o)s ciudadana(o)s y residentes; pero también externo, sobre inmigrantes potenciales o personas que desean mover bienes a través de ellas. El poder político que ejercen produce mandatos o directivas en la forma de criterios de exclusión e inclusión que persiguen la clasificación de cruces potenciales de personas y bienes según esos criterios.

FII parece atractiva por reducir complejidad. El problema es que quizás caiga en el reduccionismo. Por ejemplo, bajo FII, no queda claro si ese régimen es establecido por las propias fronteras o por otras estructuras del Estado. Además, FII no permite dar cuenta de las transformaciones recientes de la arena internacional que requiere el análisis de la relación entre *el sistema* de Estados y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Por eso yo propongo la siguiente definición:

*Sistema integrado de instituciones fronterizas (SIF):* Las fronteras son una estructura básica de instituciones y organizaciones intergubernamentales que establecen, sobre la(o)s ciudadana(o)s y residentes, un régimen de seguridad interior; pero también establecen un régimen de seguridad exterior, sobre inmigrantes potenciales, personas que desean mover bienes a través de ellas, estados y otras organizaciones. El poder político que ejercen produce mandatos o directivas en la forma de criterios de exclusión e inclusión que persiguen la clasificación de cruces potenciales de personas y bienes según esos criterios.

La esperanza detrás de esta definición es que las fronteras puedan convertirse en un agente principal en los retos que enfrenta la humanidad. Por ejemplo, los retos de la agenda 20/30 como disminuir la pobreza, el hambre, ampliar la igualdad de género, etc., son retos que requieren de la resolución de problemas de coordinación. Para hacer frente a esos retos, SIF constituye una estructura básica internacional de fronteras liberales que pueden establecer los instrumentos organizacionales que amplíen el orden internacional y favo-

rezcan la cooperación. Adicionalmente, SIF puede servir para proyectar el carácter moral interno de las democracias liberales hacia el exterior, pero no de manera ilegítima, sino de manera mediada por mecanismos institucionales de legitimidad internacional.

Como la discusión de la legitimidad internacional me desbordaba, utilicé la aproximación de la legitimidad democrática. La legitimidad democrática requiere que las decisiones colectivas sustantivas sean tomadas precisamente por las personas afectadas o por las personas que forman parte de la comunidad. Siguiendo a Abizadeh, si lo que desata los reclamos de la justificación democrática es la coerción o el estar sujetos al poder político de una organización, entonces, en la medida que las fronteras ejercen coerción, autoridad o poder político sobre de los extranjeros, deben ser justificadas para ellos y dar cuenta de sus intereses.

Estos requerimientos morales pueden parecer implausibles, lo que nos llevaría a romper con el primer desiderátum; pero quizás podemos pensar en SIF como una suerte de puente entre lo que tenemos hoy y los requerimientos ideales de Abizadeh. Por eso, para entender el carácter moral de SIF, destaqué algunos atractivos de pensar en SIF como en ese puente.

La centralización de la administración y la gobernanza fronteriza puede tener ventajas y desventajas desde el punto de vista de la administración pública. La centralización puede aumentar el control y la transparencia, pero aumenta también la burocracia. Pero el beneficio que resulta relevante para este trabajo es la capacidad de someter a todo el régimen fronterizo a criterios de justicia y de legitimidad. Tradicionalmente, invocando “razones de Estado”, los ministerios de relaciones exteriores, los regímenes fronterizos y las embajadas han escapado del sistemático sometimiento a principios morales que ha caracterizado a las instituciones y organizaciones del Estado durante el siglo XIX y XX.

Cuando el régimen fronterizo está diseminado en distintas organizaciones estatales, el sometimiento de este régimen a principios de justicia, equidad, legitimidad, etc., también es difuso. Pero si SIF es al mismo tiempo una organización estatal sometida a las mismas consideraciones de justicia y legitimidad que el resto del Estado, entonces puede proyectar ese carácter moral al resto de la estructura básica internacional junto con otras democracias liberales con carácter moral. A la inversa la estructura básica de fronteras puede inyectar esos principios morales a los estados que tengan déficit en su carácter moral.

Conectar a *SIF* con los requerimientos de Abizadeh puede dar cuenta del proceso de desinflamiento de la soberanía al que me referí antes, y también puede dar cuenta de la emergencia de la gobernanza global a la que me he referido. Según esta interpretación, el principio democrático y los requerimientos de la democracia también deben tener cierta aplicabilidad global, internacional o cuando menos transterritorial.

Si es así, ya no se puede asumir que las instituciones sólo ejercen poder político y coerción sobre de quienes toman parte en las decisiones democráticas en la interpretación tradicional; es decir, en cada caso, la(o)s residentes y ciudadana(o)s. Al revés, se tienen que buscar formas de incorporar en las decisiones que producen ejercicios de poder político a toda(o)s sobre la(o)s cuales se ejerce ese poder (Goodin, 2010). Lo importante aquí es notar la transición que ha ocurrido desde una interpretación tradicional, que es coherente con la visión tradicional de la soberanía y del sistema de estados, hacia una interpretación abierta e internacionalista coherente con la globalización y el surgimiento y proliferación de las *orgs.*

## Referencias

- Abizadeh, A. (2008). "Democratic theory and border coercion: No right to unilaterally control your own borders". *Political Theory*, 36(1): 37-65.
- Abizadeh, A. (2012). "On the demos and its kin: Nationalism, democracy and the boundary problem". *American Political Science Review*, 106: 867-82.
- Agnew, J. (2009). *Globalization and Sovereignty*. New York: Rowman and Littlefield.
- Anderson, J. y O'Dowd, L. (1999). "Borders, border regions and territoriality: Contradictory meanings, changing significance". *Regional Studies*, 33(7): 593-604.
- Archibugi, D. (2008). *The Global Commonwealth of Citizens: Toward Cosmopolitan Democracy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Armijo Canto, N. (2011). "Frontera sur de México: los retos múltiples de la diversidad." En Armijo Canto, N. (ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México* (pp. 35-52). México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

- Barnes, T. (1995). "Political economy I: 'The culture, stupid'". *Progress in Human Geography*, 19(3): 423-431.
- Barry, B. y Goodin, R. E. (eds.) (1992). *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and Money*. Philadelphia: Pennsylvania State University Press.
- Bauböck, R. (2013). "Citizenship and free movement". En Smith, R. M. (ed.), *Citizenship, Borders, and Human Needs* (pp. 343-376). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Becerra Ramírez, M. (1991). *Derecho internacional público*. México: IJ-UNAM.
- Blake, M. (2001). "Distributive justice, state coercion and autonomy". *Philosophy and Public Affairs*, 30: 257-296.
- Blake, M. (2003). "Immigration". En Frey, R. y Wellman, C. (eds.), *A Companion to Applied Ethics* (pp. 224-237). Malden: Blackwell.
- Bosniak, L. (2008). "Ethical territoriality and the rights of immigrants". *Amsterdam Law Forum*, 1(1): 1-9.
- Brownlie, I. (2008). *Principles of Public International Law*. New York: Oxford University Press.
- Camacho Beltrán, E. (2015). "Principios normativos para una política migratoria en México. Fronteras porosas y legítimas". En Santana, A. y Guadarrama, R. D. (eds.), *Migración y desarrollo en los inicios del siglo XXI: visiones regionales y experiencias locales*. México: UNAM.
- Camacho Beltrán, E. (2016). "The moral character of immigration controls". En *Migración=Migration=Migração* (pp. 19-40). Vila Real: Instituto Internacional Casa de Mateus.
- Camacho Beltrán, E. (2017). "¿Son malos los derechos sociales para los migrantes internacionales?" En Aragón Rivera, A., González Placencia, L. Hernández, M. A. (coords.), *Los derechos sociales desde una perspectiva filosófica* (pp. 209-226). México: Tirant Lo Blanche.
- Camacho Beltrán, E. (2019). "Legitimate exclusion of would-be immigrants: A view from global ethics and the ethics of international relations". *Social Sciences*, 8(8): 238.
- Camacho Beltrán, E. (2020) "How and when are we right to prioritize the interests of residents and citizens?" *World Affairs*, 183(1): 8-13.
- Camacho Beltrán, E. (en prensa) "¿Tenemos deberes de respetar los controles fronterizos de los Estados?"

- Camacho Beltrán, E. y García González, F. (2020). “El concepto de corrupción y el pacto constitucional mexicano”. En Cruz Parcero, J. A. (coord.), *Los derechos sociales en México. Reflexiones sobre la constitución de 1917* (pp. 405-460). México: Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro.
- Caney, S. (2012). “Just emissions”. *Philosophy & Public Affairs*, 40(4): 255-300.
- Carens, J. (2013). *The Ethics of Immigration*. Oxford: Oxford University Press.
- Christiano, T. (2008). *The Constitution of Equality: Democratic Authority and its Limits*. Oxford: Oxford University Press.
- Cohen, J. y Sabel, C. F. (2005). “Global democracy.” *NYU Journal of International Law and Politics*, 37(4): 763-797.
- Dworkin, R. (2013). “A new philosophy for international law”. *Philosophy & Public Affairs*, 41: 2-30.
- Finnis, J. (2011). *Natural Law and Natural Rights* (2<sup>nd</sup> ed). New York: Oxford University Press.
- Goodin, R. E. (1998). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodin, R. E. (2010). “Global democracy: In the beginning”. *International Theory*, 2(2): 175-209.
- Hagen, J. y Diener, A. (2012). *Borders: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Hart, H. L. A, Raz, J. y Bulloch, P. A. (2012). *The Concept of Law*. New York: Oxford University Press.
- Hobbes, T. (1651/1991). *El Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: FCE.
- Kagan, S. (1991). *The Limits of Morality*. Oxford: Oxford University Press.
- Kant, I. (1781/1991). *Practical Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kolers, A. (2009). *Land, Conflict, and Justice: A Political Theory of Territory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kukathas C. (2005a). “Immigration”. En LaFollette, H. (ed.), *The Oxford Handbook of Practical Ethics* (pp. 567-590). New York: Oxford University Press.
- Kukathas, C. (2005b). “The case for open immigration.” En Cohen, A. I. y Wellman, C. H. (eds.), *Contemporary Debates in Applied Ethics*. (pp. 207-220). Malden: Blackwell.
- Locke, J. (1689/1988). *Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

- McMahan, J. (2009). *Killing in War*. Oxford: Oxford University Press.
- Miller, D. (2010). "Why immigration controls are not coercive: A reply to Arash Abizadeh". *Political Theory*, 33: 111-120.
- Miller, D. (2016). *Strangers in Our Midst: The Political Philosophy of Immigration*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. (2015). *A Political Theory of Territory*. Oxford: Oxford University Press.
- Morgenthau, H. (1967). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf.
- North, D. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton & Co.
- Ochoa Espejo, P. (2020). *On Borders: Territories, Legitimacy, and the Rights of Place*. Oxford: Oxford University Press.
- Ohmae, K. (1990). *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*. New York: Harper Business.
- Quong, J. (2010). *Liberalism without Perfection*. Oxford: Oxford University Press.
- Scheffler, S. (2002). *Boundaries and Allegiances: Problems of Justice and Responsibility in Liberal Thought*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, J. W. (2012). "European politics of borders, border symbolism and cross-border cooperation." En Wilson, T. M. y Donnan, H. (eds.), *A Companion to Border Studies* (pp.83-99). Malden: Blackwell.
- Seara Vázquez, M. (1971). *Derecho internacional público*. México: Porrúa.
- Sidgwick, H. (1897). *The Elements of Politics*. London: Macmillan.
- Simmons, J. (2001). "On the territorial rights of states". *Philosophical Issues*, 11(1): 300-326.
- Stilz, A. (2011). "Nations, states and territory". *Ethics*, 121(3): 572-601.
- Wellman C. H. y Phillip, C. (2011). *Debating the Ethics of Immigration: Is There a Right to Exclude?* New York: Oxford University Press.
- Wellman, C. H. (2008). "Immigration and freedom of association". *Ethics*, 119(1): 109-141.
- Whelan, F. (1983). "Prologue: Democratic theory and the boundary problem". *Nomos*, 25: 13-47.
- Williams, B. (2005). *In the Beginning Was the Deed: Realism and Moralism in Political Argument*. Princeton: Princeton University Press.

- Ypi, L. (2012). *Global Justice and Avant-Garde Political Agency*. Oxford: Oxford University Press.
- Ypi, L. (2018). "Borders of class: Migration and citizenship in the capitalist state". *Ethics and International Affairs*, 32(2): 141-152.
- Zamudio González, L. (2012). *Introducción al estudio de las organizaciones internacionales gubernamentales: la pertinencia de una agenda de investigación interdisciplinaria*. México: CIDE.
- Zartman, I. W. (2010). *Understanding Life in the Borderlands: Boundaries in Depth and in Motion*. Athens: University of Georgia Press.