

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



Título de la Tesis:

La implementación de medidas de control migratorio, para la migración irregular en la frontera norte de Tumbes con Ecuador, en el periodo 2012-2014

Tesis para optar el grado de magister en Ciencia Política y Gobierno  
con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

Autor:

Martín S. Parra Saldaña

Asesora:

Mg. Sofía Vizcarra Castillo.

Abril, 2016

A mis queridos padres, amada esposa y adorados hijos, por su comprensión y apoyo invaluable que me ha permitido alcanzar un objetivo más en el desarrollo de mi carrera profesional



## INDICE

RESUMEN	
INTRODUCCIÓN	
CAPITULO I : ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO	11
1. Estado de la Cuestión	11
1.1 La migración irregular en el ámbito internacional	11
1.2 La política migratoria en el Perú	13
1.3 La migración irregular frente a la seguridad nacional y seguridad ciudadana	16
1.4 Del Control de fronteras	19
2. Marco Teórico	21
2.1 La migración irregular y su relación con el delito	21
2.2 Nuevos enfoques de seguridad nacional y concepto de seguridad ciudadana	23
2.3 El control migratorio y la coordinación interinstitucional	25
2.4 La implementación de medidas para el control migratorio	29
CAPITULO II : METODOLOGÍA	32

1. Enfoque metodológico y analítico del estudio	32
2. Herramientas e instrumentos utilizados en el estudio	32
3. Descripción de las actividades realizadas para la investigación	33
4. Consideraciones éticas y de seguridad implementadas	35
CAPITULO III : HALLAZGOS DE ESTUDIO	36
1. El control migratorio en la frontera norte de Tumbes con Ecuador (2012-2014)	36
2. Limitaciones en el control migratorio de la frontera norte de Tumbes con Ecuador (2012-2014)	49
3. Causas de las limitaciones del control migratorio en la Frontera norte de Tumbes con Ecuador (2112-2014)	55
4. Efectos de las limitaciones del control migratorio en la Frontera norte de Tumbes con Ecuador (2112-2014)	57
CAPITULO IV : DISCUSIÓN A PARTIR DE LOS HALLAZGOS	61
CAPITULO V : CONCLUSIONES	69
Referencias bibliográficas	

## Resumen

La investigación trata sobre las acciones de control migratorio que desarrollaron las autoridades peruanas competentes en la región norte de Tumbes con Ecuador en el periodo 2012-2014, toda vez que en los últimos años se registró en el Perú, el fenómeno de migración irregular en forma de “ingresos clandestinos” por parte de miles de ciudadanos extranjeros que ingresaron al territorio nacional, sin respetar las normas vigentes que rigen las leyes migratorias. Dicha migración irregular, revela vulnerabilidad o deficiencias en los sistemas de seguridad del Estado Peruano, toda vez que se burlan las acciones de control migratorio que realiza la Superintendencia Nacional de Migraciones con la colaboración de la Policía Nacional. Asimismo, incrementa la inseguridad ciudadana, por cuanto muchos extranjeros con ingresos clandestinos, resultaron implicados en la comisión de diversos delitos, como tráfico ilícito de drogas, terrorismo, robos, homicidios, “sicariato”, trata de personas, proxenetismo, entre otros.

El estudio realizado determina que existen diversas limitaciones en las acciones de control migratorio, así como causas y efectos de dichas limitaciones, que evidencian que el fenómeno de migración irregular es complejo y de características propias de cada realidad.

**Palabras clave:** Migración irregular, control migratorio, seguridad nacional, coordinación interinstitucional.

## LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

CAN	: COMUNIDAD ANDINA
CEBAF	: CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN FRONTERIZA
CENAF	: CENTRO NACIONAL DE ATENCIÓN FRONTERIZA
DEP-SEG-EST	: DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD DEL ESTADO
DIREJCOTE	: DIRECCIÓN EJECUTIVA CONTRA EL TERRORISMO
DIRTEPOL-T	: DIRECCIÓN TERRITORIAL POLICIAL TUMBES
DIREJANDRO	: DIRECCIÓN EJECUTIVA ANTIDROGAS
DIRSEG	: DIRECCIÓN DE SEGURIDAD DEL ESTADO
DIRINCRI	: DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL
DIRANDRO	: DIRECCIÓN ANTIDROGAS
DIVEXT	: DIVISIÓN DE EXTRANJERÍA
INPE	: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO
OIM	: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA MIGRACIONES
PNP	: POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ
PCF	: PUESTO DE CONTROL FRONTERIZO
PCM	: PUESTO DE CONTROL MIGRATORIO
TAM	: TARJETA ANDINA DE MIGRACIONES

## Introducción

El auge económico del Perú en la última década, conllevó al incremento del flujo migratorio de ingresos de extranjeros al país, con fines de turismo, negocios, inversiones, residencia, estudios, entre otros. Según la Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones), en el año 2001 ingresaron 824,927 extranjeros y en el 2014 lo hicieron 3'904,523. Asimismo, en el periodo 2012-2014, se registró el ingreso clandestino de 2,152 extranjeros entre haitianos, ecuatorianos, colombianos, mexicanos, dominicanos, españoles, chinos, entre otros, que fueron expulsados del país, por infracción a la Ley de Extranjería.

En tal sentido, Migraciones con la colaboración de la Policía Nacional del Perú (PNP), desarrollaron diferentes acciones en la frontera norte de Tumbes con Ecuador, con el fin de ejercer un mayor control migratorio en el ingreso y salida de nacionales y extranjeros, especialmente reforzando el control de ingreso de extranjeros, a fin de contribuir con los sistemas de seguridad, orden interno y seguridad ciudadana del país. Sin embargo, dichas medidas resultaron insuficientes, toda vez que el número de intervenidos extranjeros



expulsados en el 2012 fue 114, en el 2013, 687 y en el 2014, 1351 extranjeros, registrando una tendencia creciente entre año y año.

Cabe destacar, que entre las distintas fronteras del país, se seleccionó la frontera norte de Tumbes con Ecuador, por su ubicación geopolítica que la convierte en la puerta de ingreso al país desde el ámbito internacional, además de su complejidad urbanística, el comercio y la cultura. Asimismo, se determinó como periodo de estudio 2012-2014, por cuanto en el año 2012 se incrementó notablemente los ingresos clandestinos al país de ciudadanos haitianos al requerírseles visa para su ingreso al Perú y el 2014 por ser el último año de vigencia de la Ley de Extranjería del año 1991.

De lo anterior, se puede precisar que el principal problema de investigación, son las acciones de control migratorio en la frontera norte de Tumbes con Ecuador, toda vez que resultaron insuficientes para el control de ingresos clandestinos de miles de extranjeros al territorio nacional en los últimos años; por lo que resulta necesario identificar, conocer y describir las limitaciones, causas y efectos entre otros aspectos, a fin de implementar mecanismos de control migratorio adecuados que contribuyan a la solución del problema en dicha zona fronteriza del país.

Los resultados del estudio realizado permitirá que organizaciones del Estado, Migraciones, instituciones académicas, cuerpos de policía o seguridad y sociedad nacional e internacional, cuenten con información valiosa respecto a



la migración irregular, control migratorio fronterizo, sistemas de seguridad, coordinaciones interinstitucionales del Estado e implementación de mecanismos de control migratorio en la frontera norte de Tumbes con Ecuador en el periodo 2012-2014, entre otros, que de manera clara y precisa se detallarán en la presente investigación.

Para el desarrollo de la investigación se plantea la siguiente pregunta principal ¿Cómo se desarrolló el control migratorio para la migración irregular en la frontera norte de Tumbes con Ecuador, en el periodo 2012-2014? Asimismo, se plantean los objetivos específicos de investigación, en primer lugar; describir las acciones de control migratorio en la frontera norte de Tumbes con Ecuador en el periodo 2012-2014. En segundo lugar; determinar las limitaciones del control migratorio en la frontera norte de Tumbes con Ecuador, en el periodo 2012-2014. En tercer lugar; explicar las causas de las limitaciones del control migratorio en la frontera norte de Tumbes con Ecuador en el periodo 2012-2014; y, finalmente, explicar los efectos de las limitaciones del control migratorio en la frontera norte de Tumbes con Ecuador en el periodo 2012-2014.

Como hipótesis general se plantea que Migraciones con apoyo de la Policía Nacional, desarrollaron acciones de control migratorio en la frontera norte de Tumbes con Ecuador, en el periodo 2012-2014, sin embargo, la migración irregular de extranjeros al país, se incrementó en dicho periodo. En relación a la segunda hipótesis, se plantea que el incremento de ingresos

clandestinos de extranjeros al país por la frontera de Tumbes obedece a limitaciones como inadecuadas estrategias para el control migratorio fronterizo, insuficientes recursos (humanos, logísticos y tecnológicos), insuficientes acciones de coordinación interinstitucional y la existencia del puente internacional que une Aguas Verdes y Huaquillas. La tercera hipótesis, plantea que las causas de las limitaciones de ingresos clandestinos son la geografía, comercio, cultura, la falta de difusión del convenio bilateral internacional Perú-Ecuador y diseños de infraestructura urbanística de ciudades fronterizas; y, finalmente la cuarta hipótesis plantea que los efectos de las limitaciones de los ingresos clandestinos son el incremento de la inseguridad ciudadana, incremento de gastos económicos para el Estado e incremento de la población penal de extranjeros.

La investigación se compone de cinco capítulos. El primer capítulo, comprende los elementos teóricos, relativos al estado de la cuestión, los vacíos del estudio y el marco teórico que servirán de base o referencia para otras investigaciones a nivel nacional o internacional. El segundo capítulo, desarrolla la metodología y se exponen las técnicas e instrumentos utilizados, los hallazgos encontrados relacionados a los objetivos e hipótesis planteados en la investigación. En el tercer capítulo, se consideran los hallazgos de estudio en torno a las limitaciones del control migratorio, causas y efectos de dichas limitaciones. En el cuarto capítulo, se desarrolla la discusión de resultados a partir de los hallazgos y finalmente, se presentan las conclusiones a las que se ha arribado en la presente investigación, la bibliografía y anexos respectivos.

## Capítulo I

### Estado de la Cuestión y Marco Teórico

#### 1. Estado de la Cuestión

##### 1.1 La migración irregular en el ámbito internacional

Las migraciones irregulares en el mundo, pueden ser observados desde diferentes enfoques, tales como la condición de ser país de origen, tránsito o destino, de las necesidades de seguridad nacional o protección personales, de la situación geográfica, económica, social y/o políticas. En ese orden de ideas, se ha encontrado una investigación en Chile, de Jacqueline Espinoza, quien sostiene que desde los años noventa la migración en dicho país experimentó un desarrollo significativo, fundamentalmente, por el repunte económico; teniendo como principales flujos de inmigración en el 2006 a 66,134 peruanos en situación regular, seguidos de argentinos, bolivianos y ecuatorianos. De los peruanos regulares y según el Departamento de Extranjería de Chile, el 10% estarían en situación migratoria irregular. En ese sentido, define que: “La

migración irregular, ilegal, clandestina, indocumentada y no autorizada, son algunos de los calificativos que han adoptado en la literatura, en los medios de comunicación y la academia, aquellas formas de inmigración internacional que implican el cruce fronterizo, la estancia o la permanencia al margen de los mecanismos de regulación y control establecidos por las leyes de los Estados receptores” (Espinoza 2010:16).

Por otro lado, México es un país de características propias en relación a las migraciones, diversos investigadores han indicado que tiene los tres tipos de migraciones, de origen, tránsito y destino. Sus normas son bastante restrictivas al igual que Estados Unidos de Norteamérica y registra el mayor flujo migratorio entre los países de la región. Sin embargo, en referencia al concepto de migración irregular se alude que “migrante irregular es un término utilizado comúnmente para describir a un migrante en una situación irregular en un país de tránsito o destino, debido a su entrada ilegal o a que expiró la licencia de su visa, estas personas también pueden definirse como migrantes indocumentados, migrantes clandestinos o migrantes ilegales” (Carrasco 2013:173).

En contraparte a México, Argentina se ha caracterizado en la última década por tener una de las políticas migratoria menos restrictiva del continente, contando con un programa conocido como “Patria Grande” cuya denominación sugiere claramente su significado. En ese sentido, “Argentina aprobó su Nueva Ley de Extranjería en el año 2003 (Ley 25.871) que propone

una política abierta y respetuosa de los derechos humanos y su aspecto más importante es la conceptualización del derecho a migrar como un derecho humano y el reconocimiento a texto expreso del derecho de accesos a la educación y a la salud para todas las personas migrantes aún para quienes se encuentran en una situación migratoria irregular” (Velásquez 2013:7).

Como se puede apreciar con los ejemplos de los países citados y considerando además otras realidades en el mundo como la de Estados Unidos, España, Francia, Italia, Bélgica, Siria, Turquía, entre otros, se puede inferir que cada país tiene sus propias políticas migratorias en torno a las migraciones irregulares y en función a sus propias características y necesidades nacionales, del cual no se excluye el Perú.

## 1.2 La política migratoria en el Perú

En principio cabe precisar que “la política migratoria común en la Comunidad Andina (CAN), es un ejemplo de una norma que regula el comportamiento de los Estados miembros y que a la vez, refleja los intereses colectivos de sus integrantes con respecto a las cuestiones migratorias tanto dentro del territorio comunitario como fuera de él” (Moncayo 2009:9). Asimismo, la Organización Internacional para las Migraciones señala que:

“La política migratoria peruana se basa en la Constitución Política, las leyes, normas nacionales relativas a la migración, convenios internacionales de derechos humanos y los acuerdos regionales y bilaterales suscritos por el Estado en la materia. Como política pública se enmarca en un modelo dual de gestión, siendo las instituciones fundamentales competentes el Ministerio de Relaciones Exteriores que

dirige la política migratoria del Estado y el Ministerio del Interior bajo la competencia de la Superintendencia Nacional de Migraciones. No obstante, otras instituciones del Estado comparten la responsabilidad de gestionar asuntos en temas migratorios” (OIM 2012:125)

La Política Migratoria del Perú, ha tenido como basamento normativo el Decreto Legislativo 703, promulgado el 05 de noviembre de 1991. La realidad migratoria de aquel entonces era diametralmente distinta a la actualidad, la violencia generada por el terrorismo hizo del Perú un lugar poco atractivo, por lo que el flujo migratorio de ingresos de extranjeros era mínimo. Dicho marco normativo a pesar del tiempo transcurrido, no llegó a ser reglamentado, por ende adoleció de diversos vacíos, entre los más resaltantes, no sancionaba a extranjeros que se dedicaban a actividades contrarias a su calidad migratoria, las sanciones de salida obligatoria y expulsiones de extranjeros infractores, demoraban aproximadamente entre 3 y 8 meses respectivamente, no garantizaba un debido procedimiento ni contemplaba estrategias adecuadas de seguridad o control migratorios; de manera general era anacrónica y distante de conceptos modernos de globalización, movilidad o seguridad humana, etc.

Es así que la Defensoría del Pueblo a través del informe No. 146 (2009:14,15) recomendó la aprobación de un marco legal que defina principios, objetivos y lineamientos que el Estado debía priorizar para atender el hecho migratorio en todas sus formas, garantizando los derechos humanos de todos los migrantes, sin discriminación. De este modo con Resolución Ministerial No. 123-IN-PCM del 15 de mayo de 2013, el Poder Ejecutivo creó una comisión multisectorial a fin de elaborar la Nueva Ley de Extranjería, que se tradujo



finalmente en el Decreto Legislativo 1236 promulgada el 25 de setiembre de 2015. Este nuevo marco normativo migratorio, fue estructurado desde dos perspectivas, ámbito interno a cargo de la Superintendencia Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior y ámbito externo a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de los consulados en el exterior.

Si bien, la antigua Ley de Extranjería, adoleció de diversos vacíos por su falta de reglamentación, la Nueva Ley de Extranjería en vías de reglamentación, presenta importantes innovaciones para la atracción de inversiones y talento humano, facilitación de una migración regular y ordenada, a través de nuevas categorías y calidades migratorias, el otorgamiento de visas humanitarias para poblaciones vulnerables, entre otros. Asimismo, en relación a la seguridad nacional, orden interno, seguridad pública o seguridad ciudadana, se precisan algunas medidas como la inadmisión de extranjeros con antecedentes o requisitorias, la creación de un Sistema Nacional de Registro Migratorio, acciones de verificación y control, entre otros, que a criterio del investigador resultan insuficientes para un control migratorio efectivo de las migraciones irregulares, que en ocasiones se asocian con diferentes tipos de delitos constituyendo riesgos y amenazas en contra de los Estados, muchos de los cuales han propendido en la actualidad al fortalecimiento de su seguridad.



### 1.3 La Migración irregular frente a la seguridad del Estado y seguridad ciudadana.

El fenómeno de la migración irregular en forma de ingresos clandestinos de ciudadanos extranjeros hacia territorio peruano a través de la frontera norte de Tumbes con Ecuador, tiene implicancias en la seguridad nacional, toda vez que elude o burla las medidas de control migratorio para ingresar al país. Asimismo, afecta el orden interno, en lo relativo a la seguridad pública o seguridad ciudadana, cuando los extranjeros además incurrir en delitos de terrorismo, tráfico ilícito de drogas, crimen organizado, sicariato, entre otros, o alteran el orden público por infracciones a la Ley de Extranjería. Sobre el particular, cabe precisar lo siguiente:

“En la zona de la frontera norte del Ecuador, al igual que en otras zonas fronterizas, es muy difícil establecer una clara diferencia entre los conceptos de seguridad ciudadana y seguridad nacional debido a que el límite de las competencias de cada uno se torna ambiguo y difuso. Históricamente la mayoría de las políticas tomadas en materia de seguridad en la frontera ha respondido a planes o estrategias militares y diplomáticas, lo que hace evidente la preeminencia de la concepción de seguridad nacional centrada en la defensa del Estado sobre la concepción de seguridad ciudadana, es decir sobre una visión orientada al sujeto y la ciudadanía”. (Carrión 2009:179)

En efecto, la seguridad nacional está muy ligado a la defensa nacional, así la Constitución Política en su Art. 163 señala “El Estado garantiza la Seguridad de la Nación a través del Sistema de Defensa Nacional”; el Art. 44 precisa “Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad”. Sin embargo, en la actualidad el

concepto de la seguridad nacional es multidimensional y el factor militar es solo uno de sus componentes, existiendo otras connotaciones como globalización, Derechos Humanos, democracia, medio ambiente, integración, seguridad humana, entre otros, que incurren en su conceptualización.

En ese orden de ideas, es responsabilidad del Estado Peruano, velar por la seguridad nacional y en el ámbito del control migratorio, de acuerdo al Decreto Legislativo 1236 del 25 de setiembre de 2015, el Ministerio de Relaciones Exteriores está encargado de la política exterior del Estado y la Superintendencia Nacional de Migraciones es el organismo técnico especializado, dependiente del Ministerio de Interior. Asimismo, la Policía Nacional del Perú de acuerdo al Decreto Legislativo 1148 del 10 de diciembre de 2012, vigila y controlar las fronteras, así como colabora con la Superintendencia Nacional de Migraciones en el control migratorio. Al respecto, algunos autores enaltecen la actuación policial en torno a la circulación de mercancías y de hombres, señalando:

“El espacio de la circulación es entonces un espacio privilegiado de la policía. Pero por circulación no hay que entender únicamente esa red material que permite la circulación de las mercancías y llegado el caso de los hombres, sino la circulación misma, es decir el conjunto de reglamentos, restricciones, límites o por el contrario facilidades y estímulos que permitirán el tránsito de los hombres y de las cosas en el reino y eventualmente allende sus fronteras” (Foucault 1978:370-371)

Como se puede ver la actuación policial en el control del tránsito de personas o el control migratorio es de suma importancia, función que ha cumplido en el periodo 2012-2014 en apoyo a Migraciones en la frontera norte

de Tumbes con Ecuador, frontera que debido a sus características geográficas comercio, cultura entre otros presenta serias dificultades para un adecuado control migratorio, así podemos precisar conforme a lo señalado por Arriola (2009) “que las fronteras de dos o más países constituyen un límite geopolítico caracterizado, simultáneamente como institución y proceso. La representación institucional de una frontera se rige por principios territoriales y se establece con base a consideraciones políticas (Anderson 1996:1)”. Lo que quiere decir que la frontera norte de Tumbes con Ecuador, como proceso no solo cumple el papel de demarcación territorial sino de identidades nacionales de dos ciudades fronterizas Aguas Verdes y Huaquillas, a través de la cual se viabilizan los instrumentos de las políticas tanto de Perú como Ecuador.

Por otro lado, cabe señalar que no se ha encontrado estudios específicos respecto al control migratorio en la frontera norte de Tumbes con Ecuador en el periodo 2012-2014, tampoco en lo relacionado a las coordinaciones interinstitucionales entre Migraciones y la Policía Nacional para la implementación de mecanismos de control migratorio en dicha zona. Asimismo, no se ha encontrado literatura, datos o información estadística que permitan conocer la población de migrantes irregulares por ingresos clandestinos existentes en el Perú, ni tampoco cuál es el porcentaje de los ciudadanos extranjeros que han ingresado clandestinamente al país y que se encuentran cumpliendo prisión en los diferentes establecimientos penales por la comisión de diversos tipos de delitos, entre otros, lo cual evidencia la importancia del estudio por ser poco explorado y de carácter inédito.

#### 1.4 Del Control de Fronteras

En torno al control de fronteras, la seguridad y las migraciones, Arriola (2009) confronta aspectos tradicionales de soberanía del Estado frente al derecho de la libre movilidad humana, lo cual puede plantear sutilmente el dilema de lo jurídicamente legal, versus lo socialmente legítimo o forma particular de concebir la seguridad frente a una serie de amenazas reales y potenciales. Así, señala que “el tema de seguridad en la frontera ha sido tradicionalmente abordado desde una posición estado-céntrica (Liotta 2002), la cual se fundamenta en la defensa de la integridad territorial del Estado, la soberanía y otras cuestiones de esta índole, generalmente a cargo de uno o varios aparatos del Estado”

La Constitución Política (1993) conforme al art. 165 determina como finalidad primordial de las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea), garantizar la soberanía, independencia e integridad territorial de la República. Asimismo, el art. 166 determina como finalidad fundamental de la Policía Nacional, garantizar, mantener y restablecer el Orden Interno y entre otros, vigilar y controlar las fronteras. Esta última responsabilidad, está especificada en el numeral 15 del art. 10 del Decreto Legislativo 1148, Ley de la Policía Nacional, como una de sus funciones. En tal sentido, dicha Institución ejerce el Control de Fronteras en el país y lo hace a través de la Dirección de Fronteras PNP, en coordinación con otros organismos del Estado.

La ley 29778 del 27 de julio de 2011, ley marco para el desarrollo e integración fronteriza define los espacios de frontera, establece los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza, disponiéndose la creación del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza constituidas por el Consejo Nacional, Comités Regional, Comités Provinciales y Comités Distritales del mismo nombre, cuya finalidad es fortalecer el carácter unitario de la nación y afirmar la identidad nacional, así como reforzar la soberanía, seguridad y defensa nacional en los espacios de frontera, entre otros.

El perímetro fronterizo del Perú comprende 9 Regiones de Frontera con una superficie de 757, 766 Km<sup>2</sup>, representando el 59% del territorio nacional, 28 provincias y 81 distritos con 332,338 Km<sup>2</sup>, con una población de 1'243,939 habitantes que representa el 5% del total nacional. El espacio fronterizo más crítico corresponde a las regiones orientales del país, cuyos límites involucran más del 75% de la longitud del límite internacional del país. En este ámbito la articulación entre las poblaciones se realiza principalmente por vía fluvial y el traslado de un centro poblado a otro puede tomar semanas (Ministerio de Relaciones Exteriores 2012: 3).

El control fronterizo es la supervisión de tránsito de bienes, capitales y personas en fronteras para fortalecer el desarrollo de estas zonas. Este tipo de control evita la vulneración de la soberanía y la seguridad. En cambio el control

migratorio hace referencia a la fiscalización de los flujos de personas en movilidad (OIM 2012:31).

Asimismo, cabe indicar, que existen diversos tipos de control que se pueden llevar a cabo en las fronteras de cualquier Estado y estas pueden ser controles migratorios, control de drogas, sobre delitos en fronteras, control de aduanas, control sanitario y entre otros, control sobre el patrimonio cultural, siendo de todos ellos el control migratorio, el eje central o uno de los elementos más importantes del control de fronteras. (OIM 2012:32)

## 2. Marco Teórico

### 2.1 La migración irregular y su relación con el delito

Según la Organización Internacional para las Migraciones (2012:8) migración irregular, es la migración que ocurre fuera de las reglas y procedimientos que guían el movimiento internacional ordenado de personas, tiene diversas formas y distinciones entre ellas, así como similitudes importantes para los encargados de formular las políticas públicas.

El concepto de “migración irregular” en el Perú, se incorpora legalmente con el Decreto Legislativo 1236 del 25 de setiembre del 2015, Nueva Ley de Extranjería, que en su art. 7 la define como “estado en que se encuentra un extranjero que ha ingresado al territorio nacional sin autorización de la



autoridad competente o no cuenta con calidad migratoria vigente”, es decir existen solo dos supuestos que configuran la “migración irregular”: el primero, cuando ha ingresado sin los controles migratorios respectivos y el segundo cuando ha vencido el periodo concedido por el Estado en la calidad y categoría migratoria otorgada. La primera condición conocida también como “ingreso clandestino” se da por las diferentes zonas de frontera del país y en particular por la zona de frontera norte para los fines de la presente investigación.

Para Herrera y Artola (2011), la migración irregular es uno de los temas que más preocupa a los países, sobre todo a los receptores, por cuanto está asociado a problemas o delitos que puedan poner en riesgo la seguridad de los Estados. Sin embargo, precisan que:

“No existe ninguna evidencia de que la migración en general ni la migración irregular en particular representen o hayan representado un riesgo o una amenaza para la seguridad nacional de los Estados. Los delitos asociados con la migración, particularmente con la irregular como la falsificación de documentos, tráfico de migrantes y trata de personas, constituyen amenazas claras contra la seguridad pública de los países involucrados. La noción de que el migrante irregular se involucra fácilmente en actividades ilícitas, en las que se incluyen el tráfico de drogas y armas, o en circuitos de violencia, no tiene soporte empírico, aunque es cierto que la vulnerabilidad asociada a su condición irregular los hace más fácilmente víctimas del engaño, la presión y la coerción” (Herrera y Artola 2011:11)

Asimismo, Carrión (2013) se refiere a la migración irregular pero desde un escenario más específico, en un país receptor y en donde la política migratoria es más restrictiva, señalando que:

“En México, la migración irregular ha generado un imaginario social negativo y de rechazo en la gente, debido al desconocimiento real de los factores que en realidad la promueven y por estar asociado a diversos



tipos de delitos. La frontera sur de México se ha convertido en un escenario de delitos como el tráfico ilícito de drogas, trata de personas, robos, contrabando, entre otros y en ese medio se encuentran las personas en condición de migración irregular, expuestas a todo tipo de riesgos como la violación de sus derechos humanos o ser víctimas del crimen organizado o muchas veces de las mismas autoridades migratorias, policiales o militares” (Carrión 2013:194)

Sobre el concepto de delito se debe precisar que tradicionalmente ha sido definido como la figura típica, antijurídica y culpable, sin embargo, el Código Penal Peruano de 1991, Decreto Legislativo 635 en su Art. 11: “señala son delitos las acciones u omisiones dolosas o culposas penadas por la ley” y que el momento de su comisión, según el Art. 9 es “aquel en el que el autor o participe ha actuado u omitido la obligación de actuar, independientemente del momento en el que el resultado se produzca”.

## 2.2 Nuevos enfoques de la Seguridad Nacional y concepto de Seguridad Ciudadana

El reporte de Migraciones, respecto a la expulsión de 2,152 extranjeros por ingresos clandestinos en el periodo 2012-2014 a nivel nacional y el reporte del Departamento de Seguridad del Estado PNP de Tumbes, respecto a la intervención de 530 extranjeros en dicha ciudad por ingresos clandestinos en el mismo periodo, revelan una vulnerabilidad territorial y una debilidad en los Sistemas de Seguridad del Estado, específicamente en los procedimientos de control migratorio fronterizo de personas. Al respecto, O’Donnell (2010:79), señala “el Estado presenta varias dimensiones, una de ellas es el filtro, que se

refiere al control de espacios y fronteras interior y exterior, a cuán abiertos o cerrados puedan estar, al grado de efectividad y celo de sus instituciones en el control de sus fronteras y como algunos Estados han perdido ese filtraje por efectos de la globalización.

El concepto de seguridad nacional de un Estado, no solo debe ser tratado desde un enfoque tradicional, militar, defensivo, ni desde el punto de vista policial represivo o reactivo, sino, desde un enfoque moderno, dinámico, acorde al avance y desarrollo de los pueblos, de los Derechos Humanos, las libertades, la democracia, entre otros. En ese contexto, el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN 2008:42) la define como: “La seguridad es el margen de protección a la que tiene derecho una determinada persona, grupo social o Estado, frente a amenazas o riesgos de diverso tipo, sean estos imaginarios o reales, naturales o sociales y que constituye un derecho inalienable del hombre, para alcanzar el bienestar y desarrollo”

Dentro del citado concepto de Seguridad Nacional que se ha ido modificando de acuerdo a las necesidades reales de los Estados y sociedades, según CAEN (2008) “involucra entre otros a los siguientes elementos: la lucha contra la pobreza extrema, la protección contra la migraciones internacionales, la lucha contra el consumo y tráfico ilícito de drogas, la protección del medio ambiente y recursos naturales, la defensa de la democracia, la seguridad ciudadana y la seguridad cibernética”.

Con relación a la Seguridad Ciudadana, cabe indicar que existen innumerables definiciones y conceptos dependiendo de las propias realidades de los pueblos o comunidades, en donde las amenazas, violencia y el delito son sus principales componentes. Según la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Ley 27933 del 11 de febrero de 2003 en su Art. 2 se señala que seguridad ciudadana “es la acción integrada que desarrolla el Estado con la colaboración de la ciudadanía para garantizar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como para contribuir a la prevención de delitos y faltas”.

En ese sentido, la Seguridad Ciudadana es un concepto integral y está inmerso en el Orden Interno y la Seguridad Nacional, se orienta a la lucha contra la violencia, delincuencia y criminalidad, por ende más ligado al tratamiento de la migración irregular, en los casos específicos en los que extranjeros encontrándose en situación migratoria irregular, cometen además, diversos tipos de delitos, alteran el orden público o infringen la Ley de Extranjería.

### 2.3 El Control migratorio y la coordinación interinstitucional

Existen diversos conceptos sobre el control migratorio, su definición más próxima dependerá de la propia realidad del Estado y si este es un país receptor, de tránsito o emisor de migrantes. Una prueba de esta situación son las diferentes conceptualizaciones en la legislación latinoamericana que

relacionan el control migratorio con una serie de funciones que el Estado asume en relación con el movimiento de las personas, sean nacionales o extranjeras. Estas legislaciones diversas evidencian una falta de acuerdo en su conceptualización (OIM, 2012:17).

Sin embargo, el concepto hace referencia a la capacidad del Estado de verificar, vigilar, supervisar, autorizar la entrada, permanencia o salida de nacionales o extranjeros de un Estado y regular las consecuencias de su traslado, para ello establecen reglas de funcionamiento, organización y coordinación de los servicios vinculados con esta potestad estatal (OIM, 2012:17).

Por otro lado, según Cardozo (2012:65), la conceptualización del término “coordinación” referida a la administración se inicia con Henry Fayol (1841-1925) y consiste en relacionar, unir, armonizar todos los actos y todos los esfuerzos. La función coordinadora tiene como propósito fundamental lograr la unidad de acción de los esfuerzos humanos y medios materiales disponibles con miras de lograr un determinado objetivo. Esta unidad de acción presupone que se dé la unidad de juicio de los actores respecto a los objetivos y el modo de alcanzarlos.

En relación al control migratorio y la coordinación interinstitucional, se puede precisar que en el ámbito internacional, específicamente en España, “el rápido y notable incremento del número de extranjeros, sus intensas pautas de

movilidad interna y concentración geográfica, así como el carácter estable de su residencia han convertido a la inmigración en un fenómeno estructural que demanda un impulso en la coordinación de las actuaciones de las distintas administraciones” (Izquierdo y León 2008:32).

La coordinación es pues un componente indispensable en la implementación de políticas públicas, por ello la investigación tiene entre sus propósitos describir la coordinación entre las distintas organizaciones involucradas en temas de migración en el país, como son el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Superintendencia Nacional de Migraciones, Policía Nacional, entre otras. Sobre el particular Cardozo (2012:72) señala:

“Una verdadera coordinación debe estar basada en una real comunidad de intereses por conseguir un objetivo deseado. Igualmente cierto es que una comunidad de intereses que sea verdadera, no solo en los objetivos sino también en la conciencia de cada cual, puede proceder únicamente de una comunidad de comprensión. Es decir que no solo la administración y los miembros deben entenderse entre sí, sino también que todos y cada uno deben comprender cuál sea el verdadero objetivo”.

Las instituciones encargadas del control migratorio en la frontera norte del país, principalmente son la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuentan con la colaboración de la Policía Nacional y otras entidades. Dichas instituciones, en el periodo 2012-2014, han tenido la responsabilidad de coordinar de acuerdo a sus propias competencias, el flujo de ingresos de extranjeros al país por dicha frontera, con la finalidad de alcanzar metas y objetivos que garanticen un efectivo control migratorio. Sobre el particular, Izquierdo y León (2008:37) señalan: “la falta de coordinación crea

confusión sobre la atribución de responsabilidades a cada una de las administraciones por sus actuaciones en materia de inmigración. La claridad de las responsabilidades es una condición para que los ciudadanos puedan fiscalizar con efectividad a los políticos”.

Sin duda las instituciones mencionadas en el párrafo que antecede han cumplido cada una con sus funciones de acuerdo al ámbito de sus competencias, pero ello no resulta suficiente si cada una lo hace de manera independiente y sin la determinación de objetivos y metas comunes por alcanzar, sobre el particular, Isuani precisa (2010; 76) “sin el diseño de una serie de mecanismos de integración que procuren dar unidad y coherencia al conjunto de las decisiones y acciones desarrolladas en el marco de una política pública determinada, la duplicación o la ausencia de funciones y de esfuerzos, podría afectar negativamente la eficacia de la misma.” Tal apreciación se ve reforzada por Scartascini (2011:11,12) al señalar que la coordinación de las instituciones es importante para una adecuada formulación de políticas públicas. En ese sentido, los agentes encargados del control migratorio deberían coordinar sus acciones para producir políticas coherentes que permitan controlar el problema. Sin embargo, ello no siempre ocurre por que las agencias no se comunican adecuadamente entre sí.

De lo anterior y para lograr mejorar los mecanismos de control migratorio en la frontera norte de Tumbes con Ecuador, es preciso que las instituciones y autoridades competentes establezcan puentes de comunicación que les



permita desarrollar acciones de coordinación y establecer responsabilidades claramente definidas de acuerdo al ámbito de sus competencias, ello permitirá proponer, formular y finalmente implementar políticas públicas en materia de control migratorio, adecuadas, viables y acordes a la realidad territorial y cultural de dicha región.

#### 2.4 La implementación de medidas para el control migratorio

Para referirse al concepto de implementación, se ha recurrido a los planteamientos teóricos de Aguilar (1993:43) quien señala que “implementar deriva del lenguaje ordinario inglés: llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar. El verbo denota la acción que se ejerce sobre un objeto, considerado falto, defectuoso, desde un punto de vista, con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios, para que llegue a su perfección o acabamiento”. De manera más precisa Aguilar (1994:45,46), señala: “La implementación consiste en la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas. No se puede terminar lo que ni siquiera ha comenzado. Defecto de implementación no sería la falla en la puesta en marcha, sino en la incapacidad de seguir adelante.”

Las nuevas corrientes de movilidad humana, migración irregular, globalización y derechos humanos obligaron a las autoridades peruanas a poner en marcha políticas acordes a la realidad migratoria en el país y en tal



sentido, han implementado una Nueva Ley de Extranjería, en setiembre del 2015, en reemplazo de la anterior que estuvo vigente desde el año 1991. Al respecto Vaquero (2007:136) indica que: “en este marco se identifica a la ley como el proceso más formal de la implementación”, lo que significa, que existen otros procesos menos formales y estos serían los programas, planes, estrategias, entre otros. Cabe destacar, que en relación al tema de estudio en la zona de frontera norte se implementó una medida de control migratorio con la creación de un puesto de paso obligado en el lugar denominado “carpitas”, que si bien ha contribuido en los mecanismos de control migratorio resulta todavía insuficiente.

En tal sentido, no obstante las medidas implementadas en el periodo de estudio, la migración irregular hacia el Perú, registró cifras ascendentes por la existencia de factores externos que han dificultado los objetivos propuestos. Al respecto, Vaquero (2007:139) precisa que “todo proceso de implementación denota grados de complejidad y dificultad. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes de actores y factores que puedan apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales”.

Asimismo, muchos estudiosos señalan que la implementación de políticas públicas deben estar acompañadas de los recursos necesarios que el Estado debe procurar para el éxito y sostenibilidad de las mismas, siendo uno de ellos, Repetto (2004; 13) quien señala: “que para alcanzar grados relevantes

de capacidad estatal se requiere aunar dos subtipos de capacidades: las administrativas y las políticas. Por capacidad administrativa, entiende la habilidad de los Estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios. Por capacidad política, las decisiones de los gobernantes para responder a las demandas sociales, incorporando la participación social en las resoluciones de conflicto”.

De lo anteriormente expresado, un efectivo control migratorio de la migración irregular hacia el Perú, no solo obedece a la implementación de una Nueva Ley de Extranjería, como política migratoria, ni de los recursos humanos o tecnológicos con los que deberían contar las autoridades encargadas del control migratorio, sino de otros procesos como el planeamiento, las estrategias, planes, mecanismos de coordinación interinstitucional y participación social que comprometa no solo a las administraciones sino a la sociedad en la consecución de objetivos comunes.

## Capítulo II

### Metodología

#### 1. Enfoque metodológico y analítico del estudio

La presente investigación es de tipo descriptivo, por cuanto se busca especificar propiedades, características y rasgos importantes del fenómeno que se analiza (Hernández 2006:80). Según el periodo de obtención de la información, la investigación es de corte transversal por cuanto se ha observado en un solo momento (periodo 2012-2014) y es exploratorio en su fase inicial por que el problema de investigación no ha sido abordado antes y es poco estudiado. “ídem” 85.

#### 2. Herramientas e instrumentos utilizados en el estudio

Se utilizó entrevistas semi-estructuradas, habiéndose entrevistado a 22 actores, entre ellos, una (01) especialista (España), cuatro (04) funcionarios, seis (06) operadores, Una (01) autoridad local y diez (10) actores directos

(migrantes irregulares) y por tratarse de temas sensibles se ha codificado la identidad de los entrevistados habiéndolos clasificado en base a categorías funcionales. Asimismo, se ha empleado la herramienta de observación a través del respectivo instrumento guía de observación en el Centro de Atención Fronteriza (CEBAF), puente internacional que une a las ciudades de Aguas Verdes (Perú) y Huaquillas (Ecuador) y zonas aledañas en el Departamento de Tumbes, de donde se han obtenido fotografías, videos y notas de campo sobre los elementos hallados en el lugar para los fines de investigación. Finalmente, se han revisado documentos de gestión, bases de datos estadísticos y otros documentos oficiales tal como se detalla en la tabla siguiente:

TABLA 01 HERRAMIENTAS, INSTRUMENTOS Y LUGARES RICOS EN DATOS DEL ESTUDIO		
Herramientas	Instrumentos	Lugares ricos en datos
Entrevistas	Guía de Entrevistas con 30 preguntas abiertas	La experiencia del personal policial y Migraciones. 04 Funcionarios (FU01 - FU04) 06 Operadores (OP01- OP06) 01 Especialistas (ES01) 10 Actores directo (AD01-AD10) 01 Autoridad local (AL01)
Observación	Guía de Observación con ítems seleccionados	Desplazamientos, ingresos a CEBAF-Tumbes Puente Internacional que une Aguas Verdes y Huaquillas (agosto 2014 y noviembre 2015) Puesto de Control Migratorio "Carpitas"
Revisión de archivo	Guía de Revisión de Archivos	Libros Artículos Bases de datos estadísticos Informes de gestión Normas legales Convenios Internacionales Videos

Fuente : Elaboración propia

### 3. Descripción de las actividades realizadas para la investigación

El autor de la investigación se ha desempeñado como Jefe de la División de Extranjería de la Dirección de Seguridad del Estado PNP, en el periodo 2013-2014, habiendo integrado la Comisión Nacional para los Refugiados y representando a la Policía Nacional en la elaboración y formulación del Proyecto de la nueva Ley de Extranjería, Decreto Legislativo 1236 del 25 de setiembre de 2015. Asimismo, participó en la realización de diversos operativos y mecanismos de control para optimizar las acciones del control migratorio de la migración irregular en el país.

Asimismo, ha viajado del 20 al 22 de agosto 2014, a las ciudades de Tumbes y Piura, juntamente con el Superintendente Nacional de Migraciones, Edwin Palomino Vega, Crnl. PNP Early Rojas Liendo Jefe de la Policía de Fronteras y el Dr. Ronal Rios Adrianzen, Gerente de Servicios Migratorios, a fin de inspeccionar los PCM fronterizos del CEBAF, PCF Aguas Verdes, Puente Internacional entre Perú y Ecuador, así como el PCM “La Tina” y evaluar la viabilidad de implementar el PCM “Carpitas” en Zorritos y establecer medidas de control para prevenir el ingreso de ciudadanos africanos con “el Ebola” y “la fiebre Chikungunya”.

#### 4. Consideraciones éticas y de seguridad implementadas.

La presente investigación se desarrolla en cumplimiento a los lineamientos metodológicos de carácter general y al Reglamento del Comité de Ética para la Investigación de la PUCP, observando los principios éticos que debe guardar en rigor toda investigación científica. Para cuyo efecto, se ha obtenido datos o informaciones, aplicando instrumentos y herramientas con absoluta claridad, explicando a los participantes los fines académicos del estudio, guardando la reserva de identidad con la asignación de códigos de identificación en los casos correspondientes y habiéndose suscrito previamente los Protocolos de Consentimiento Informado para Participantes y la Ficha de Entrevista de Registro. Finalmente, se ha logrado contar con resultados objetivos, veraces y aplicables a nuestra realidad nacional.

### Capítulo III

#### Hallazgos del estudio

1. Del control migratorio en la Frontera Norte de Tumbes con Ecuador en el periodo 2012-2014

El crecimiento económico que el Perú registró en la última década, lo convirtió en un país atractivo para el turismo, negocios, inversiones, etc., habiendo ingresado progresivamente miles de extranjeros, según Carta 323-2015-MIGRACIONES-GG del 29 de octubre 2015 y tabla 01 siguiente:

TABLA 01 : FLUJO MIGRATORIO REGULAR DE INGRESOS DE EXTRANJEROS AL PAÍS		
AÑOS	INGRESO REGULAR EXTRANJEROS	PORCENTAJES %
2001	824,927	100%
2012	3,512,197	425%
2013	3,897,686	472%
2014	3,904,523	473%

Fuente : Superintendencia Nacional de Migraciones.



Paralelamente, se produjo un flujo migratorio irregular de miles de extranjeros, entre haitianos, colombianos, ecuatorianos, mexicanos, dominicanos, chinos, cubanos, españoles, entre otros, que según la misma fuente de información migratoria, en el periodo 2012-2014 ingresaron clandestinamente al país 2,152 extranjeros, los mismos que fueron expulsados por infracción a la Ley de Extranjería, tal y conforme se aprecia en la tabla siguiente:

TABLA 02 : CANTIDAD DE EXPULSIONES A NIVEL NACIONAL POR INGRESO CLANDESTINO AL PAÍS (2012-2014)		
AÑOS	INGRESOS CLANDESTINOS	PORCENTAJE %
2012	114	100%
2013	687	602%
2014	1351	1185%
TOTAL	2152	

Fuente : Superintendencia Nacional de Migraciones

De manera más específica en la frontera norte de Tumbes con Ecuador (lugar del estudio) se intervinieron a un total de 530 extranjeros por ingreso clandestino al país entre el 2012-2014, según el Oficio No. 484-2015-DIRTEPOL-T/DEP-SEG-EST., del 09 de noviembre de 2015 del Departamento de Seguridad del Estado PNP de Tumbes, conforme se aprecia en la siguiente tabla:

TABLA 03 : CANTIDAD DE EXTRANJEROS INTERVENIDOS POR INGRESOS CLANDESTINOS EN TUMBES (2012-2014)		
AÑOS	INGRESOS CLANDESTINOS	PORCENTAJE %
2012	35	100%
2013	294	840%
2014	201	574%
TOTAL	530	

Fuente : Departamento de Seguridad del Estado PNP de Tumbes

Por otro lado, el art. 2 del Decreto Legislativo 1130 del 06 de diciembre 2012, señala que Migraciones es el órgano técnico especializado con competencia nacional, en materia de política migratoria interna; participa en la política de seguridad interna y fronteriza. Para ello, coordina el control migratorio con diversas entidades del Estado, para su adecuado funcionamiento. La Policía Nacional, constitucionalmente y conforme se ha señalado anteriormente, garantiza, mantiene y restablece el orden interno; previene, investiga y combate los delitos y faltas. Asimismo, vigila y controla las fronteras. Según el art. 10 Inc. 15 del Decreto Legislativo 1148, colabora con Migraciones en el cumplimiento de las acciones sobre el control migratorio.

La migración irregular en el contexto internacional, es un problema que preocupa a los países involucrados porque es un fenómeno social implícitamente asociado a diferentes delitos. Sobre el particular, la entrevistada española experta en temas de migración irregular declaró: “la migración irregular no debe ser considerado una amenaza, sino la mala gestión de las

instituciones comprometidas en el control de fronteras, es decir dejar las fronteras sin la capacidad de discernir a quienes se dejan ingresar y a quienes no, eso es en general una situación de inseguridad” (especialista ES01, octubre 2015). Los efectos de la falta de control migratorios fronterizos para la seguridad nacional de un país, toman mayor relevancia cuando se tratan de acciones terroristas que impactan al mundo como lo sucedido con las “torres gemelas” en EEUU, que cobró más de 3,000 vidas y en los últimos acontecimientos de noviembre del 2015 en París-Francia, con aproximadamente 130 muertos. Dichos atentados habrían sido perpetrados por ciudadanos extranjeros de “Al Qaeda” y el “Estado Islámico” respectivamente, que ingresaron a dichos países sin ser detectados por los sistemas de control.

El Perú, ha superado la insania terrorista que aconteció durante décadas, sin embargo, su ubicación geopolítica y relacionamiento económico con EEUU, Comunidad Europea y otros, lo convierten en lugar estratégico para los objetivos del terrorismo internacional. Así se desprende de la intervención del 28 de octubre 2014 en Lima, al ciudadano Libanés Muhamad Ghaleb Hamdar o Muamad Amadar, perteneciente a la organización terrorista internacional del Islam radical del Oriente Medio “Hezbollah”, quien ha reconocido su filiación desde el 2009 y su misión encubierta en Perú desde el 2013, según Informe No.182-2015-DIREJCOTE-PNP/DIVITI del 21 de noviembre 2015 y Atestado No. 19-2014-DIREJCOTE-PNP/DIVITI del 09 de noviembre 2014, el mismo que cumple prisión en el país y habría ingresado sin controles migratorios, por cuanto no se precisa su forma de ingreso con su

identidad real ni falsa (Migraciones, 02 de noviembre 2015). Esta situación revelaría la existencia de actividades de terrorismo internacional en el país, lo cual se sustenta además con la declaración del especialista en terrorismo internacional Joseph Humire, quien en entrevista del 16 de mayo de 2016 (diario "Perú 21") señaló: "Perú está bajo el blanco de Hezbollah y Estado Islámico" por dos intereses que Irán tienen en América latina, el primero de carácter territorialista y el segundo por haber desarrollado una cadena logística que va desde América Latina hasta el Medio Oriente, transportando drogas, armamento, minerales y metales, con el fin de tener una potencia nuclear.

En relación a la migración irregular al Perú, se distingue mayoritariamente la movilización humana de ciudadanos haitianos, quienes utilizan el territorio peruano como ruta de tránsito para llegar prioritariamente a la República Federativa del Brasil y en menor medida a los países de Argentina y Chile. El éxodo de los haitianos, obedece a la búsqueda de mayores oportunidades y mejores condiciones de vida, toda vez que el terremoto que azotó dicho país en el 2010 acentuó gravemente la pobreza de sus habitantes, según la (OIM, 2014).

El periplo de los haitianos se inicia en su país, cruzan República Dominicana, Ecuador, Perú o Bolivia y llegan a Brasil, muchos reportan haber sido víctimas de personas inescrupulosas, mafias u organizaciones que les ofrecen un traslado seguro a cambio de dinero, toda vez que a Ecuador pueden ingresar con solo pasaporte, en tanto que a Perú deben hacerlo con una visa

de conformidad al Decreto Supremo 001-2012-RE del 25 de enero de 2012. Según Migraciones entre el 2008 y 2013 han ingresado al Perú 10,656 haitianos, registrando el mayor número de ingresos en el 2011 con 6,576 ingresos de manera regular. Sin embargo, entre el 2012 y 2013 se registraron 4,080 intervenciones de haitianos por ingreso clandestino, desconociéndose la totalidad de los no intervenidos que se estima en miles. (Ver gráfico 1)



Fuente: <http://peru21.pe/actualidad/peru-tres-mafias-llevan-ilegales-hasta-brasil-2186627>. visto el 24 noviembre 2015.

Además de haitianos, existen ciudadanos de otras nacionalidades que han sido intervenidos por personal de la DIVEXT-PNP en Lima, por haber ingresado clandestinamente al país, tal es el caso de 106 ciudadanos chinos,

52 ecuatorianos, 48 colombianos, 37 senegaleses, 34 cubanos, 33 indios, entre otros, que hacen un total de 1,146 extranjeros, que infringieron la Ley de Extranjería.

TABLA 04 : EXTRANJEROS INTERVENIDOS EN LIMA POR INGRESO CLANDESTINO AL PERÚ 2010-2015							
PAIS	INGRESO CLANDESTINO						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
HAITI	0	0	151	88	125	251	615
SENEGAL	0	0	0	4	3	30	37
CHINA	22	16	9	35	14	10	106
ECUADOR	3	7	0	5	22	15	52
COLOMBIA	0	3	0	10	20	15	48
CHILE	0	0	0	0	4	5	9
BANGLADESH	3	0	3	0	0	6	12
AUSTRALIA	0	0	0	0	0	3	3
ARGENTINA	0	0	0	0	3	4	7
BOLIVIA	0	0	0	0	3	0	3
PAKISTAN	8	0	0	0	0	0	8
ITALIA	0	0	0	0	13	0	13
REP. GUINEA	0	3	0	0	0	0	3
NEPAL	0	0	0	0	6	0	6
ESTADOS UNIDOS	0	0	0	0	6	0	6
GUATEMALA	0	0	0	0	0	0	0
COSTA RICA	0	0	0	0	0	0	0
CUBA	12	5	6	4	7	0	34
REP. DOMINICANA	0	0	3	6	5	5	19
INDIA	0	0	27	3	3	0	33
VENEZUELA	0	0	0	0	0	5	5
BRASIL	3	3	0	0	0	0	6
OTROS	24	16	12	23	24	22	121
TOTAL	75	53	211	178	258	371	1146

Fuente División de Extranjería-DIRSEG-PNP-LIMA

Por otro lado, según Migraciones (Carta 323-2015-MIGRACIONES-GG) en el 2012 se expulsaron a 114 extranjeros por ingresos clandestinos, en el 2013 la cifra se incrementó a 687 y en el 2014 a 1351; incrementándose en



casi el 100% de deportados, haciendo un total de 2,152 extranjeros expulsados por ingresos clandestinos a nivel nacional. Cabe significar, que sólo se conoce de un ingreso clandestino cuando se interviene al infractor, en tal sentido no ha sido posible conocer la cantidad total de extranjeros que ingresaron clandestinamente al país en el 2012-2014, siendo posible que la cifra exceda largamente el número de expulsados, sin embargo la muestra de 2,152 deportados revela de manera objetiva la vulnerabilidad del territorio peruano, por la falta de mecanismos de seguridad en el control migratorio y fronterizo del país. La siguiente tabla grafica lo antes descrito:

TABLA 05 :CANTIDAD DE EXPULSIONES POR SITUACIÓN MIGRATORIA IRREGULAR E INGRESO CLANDESTINO 2012-2014				
Motivo	EMISION EXPULSION			Total General
	2012	2013	2014	
ENCONTRARSE MIGRATORIAMENTE IRREGULAR	422	515	591	1,528
INGRESO CLANDESTINO	114	687	1,351	2,152
Total General	536	1,202	1,942	3,680

Fuente: MIGRACIONES ( 23.10.2015)

Sobre la dinámica del delito asociado a la investigación, se debe precisar según lo informado por el Instituto Nacional Penitenciario con Oficio No. 048-2016-INPE/09 que de 70,096 internos en el país, 1,832 internos son extranjeros, es decir casi el 3% de la población penitenciaria que cumplen prisión por la comisión de diversos delitos, de los cuales 1,544 son varones y 288 mujeres, lo que indica que muchos extranjeros ven una ventana de oportunidad en el Perú a través de actos delictivos. (ver tabla 06)

TABLA 06 : DATOS ESTADISTICOS DE LA POBLACIÓN PENAL EXTRANJERA 2012-2014			
AÑOS	TOTAL		TOTAL GENERAL
	HOMBRES	MUJERES	
2012	1353	251	1604
2013	1443	272	1715
2014	1544	288	1832

Fuente: Unidad de Estadística del INPE (2015)

En relación a los delitos perpetrados por los extranjeros que cumplen prisión en el Perú, se puede precisar que el de mayor incidencia porcentual corresponde a los delitos de tráfico ilícito de drogas, seguidos de delitos contra el patrimonio (robo agravado), homicidios calificados, extorsiones, hurtos, tenencia ilegal de armas, entre otros. (Ver tabla 07)

TABLA 07 : POBLACIÓN PENAL DE EXTRANJEROS POR TIPO DE DELITOS (2013)		
Tráfico Ilícito de Drogas	832	49%
Tráfico ilícito de drogas-formas agravadas	444	26%
Favorecimiento al tráfico ilícito de drogas	257	15%
Robo agravado	58	3%
Homicidio calificado-asesinato	20	1%
Hurto agravado	19	1%
Tenencia Ilegal de Armas	19	1%
Microcomercialización o microproducción	15	1%
Robo agravado grado tentativa	14	1%
Extorsión	12	1%
Otros delitos	91	5%

Fuente Informe Estadístico INPE (30junio2013)

La problemática en estudio asocia también el delito de Tráfico Ilícito de Migrantes, cuyos autores inescrupulosos conocidos como “coyotes” buscan que lucraran con las necesidades de los migrantes irregulares que ingresan al Perú, ofreciéndoles un tránsito seguro a cambio de dinero, generalmente con ciudadanos haitianos, senegaleses, dominicanos y africanos entre otros. La existencia de tales mafias se evidencia con la captura de 02 “coyotes” en el 2012; 07 en el 2013 y 15 en el 2014, solamente en la ciudad de Tumbes, según lo informado por personal PNP del Departamento de Seguridad del Estado de Tumbes (oficio 484-2015-DIRTEPOL-T/DEP-SEG-EST).

Asimismo, los delitos de Proxenetismo, Trata de Personas y Favorecimiento a la prostitución encuentran una ilícita oportunidad de explotación y abuso de sus víctimas, en particular de ciudadanas extranjeras de Ecuador, Colombia, República Dominicana, Venezuela, etc., que se ven explotadas sexualmente y en muchas ocasiones coaccionadas y privadas de su libertad. Tales delitos se han evidenciado en Lima-Perú, con las intervenciones policiales a los Night Club “Tekila” en Miraflores, “Moungth Ligth” en Surco, “Suites de Barranco” en Barranco y “El Trocadero” en el Callao, este último es el más grande lenocinio de Lima, en todos ellos se logró intervenir a cientos de ciudadanas extranjeras que ingresaron en forma clandestina al país y fueron sorprendidas en el ejercicio de la prostitución entre el 2013 y 2014 conforme fue propalado en los diversos medios de comunicación social y corroborado en entrevista al funcionario (FU03 en octubre de 2015).

Uno de los Delitos Contra la Salud Pública, altamente sensibles para la población es la propagación de enfermedades peligrosas o contagiosas (Art 289 CP). En el 2014 se registraron enfermedades virales en África (Guinea, Liberia y Sierra Leona) como “El Ébola” y en República Dominicana, Ecuador, Colombia y Venezuela “la fiebre Chikungunya”, que podrían causar epidemias o pandemias. Para cuyo efecto en el 2014 el Superintendente Nacional de Migraciones, el Jefe de la Policía de Fronteras y el Jefe de la División de Extranjería Lima, viajaron a Tumbes y Piura para coordinar con representantes del Ministerio de Salud, Ministerio Público y autoridades encargadas del control migratorio y fronterizo de la Policía Nacional, la adopción de medidas de prevención para afrontar este tipo de amenazas, según lo informado en entrevista por el funcionario (FU02 en octubre de 2015).

El delito de contrabando, por su naturaleza procesal se concentra en zonas geográfica de frontera en donde las tributaciones entre uno y otro país pueden ser diferentes, entonces se acentúa el tráfico de mercancías prohibidas. En el norte del país entre Tumbes y Ecuador concurren los elementos condicionantes que abonan en favor del contrabando, máxime si existe una porosidad y extensión territorial que dificulta el control de las autoridades. Según la Apreciación de Contrainteligencia No. 271-2C-01-41 de Julio 2014, en los últimos años se han desarrollado eventos binacionales, buscando propuestas para hacer frente al narcotráfico, contrabando, trata de personas, tráfico de armas, entre otros, que afectan a los países limítrofes; sin embargo, las coyunturas políticas y conflictos internos limitan la materialización

de los acuerdos bilaterales que garanticen la seguridad y desarrollo de los pueblos fronterizos.

La Dirección Ejecutiva Antidrogas PNP, con oficio 1500-11-2015-DIREJANDRO-EM-UAD del 09 de noviembre de 2015, ha informado la detención de 400 ciudadanos extranjeros en el periodo 2012-2014, entre varones y mujeres por delito de tráfico ilícito de drogas en la modalidad de “burrier” y conformando organizaciones criminales dedicados al tráfico internacional. De los 400 intervenidos extranjeros por TID, se desconoce cuántos ingresaron clandestinamente al país, toda vez que la Dirección Antidrogas PNP solo informó numéricamente más no los nombres de los detenidos, impidiendo conocer si ingresaron regular o clandestinamente al país. Sin embargo, el 31 de diciembre de 2015 fue capturado en el país, el ciudadano colombiano Carlos Arturo HERNÁNDEZ OSSA (42), quien ingresó clandestinamente por Aguas Verdes-Tumbes en Junio de 2010, el mismo que se encontraba con orden de captura internacional por falsificación, tráfico, tenencia ilegal de armas y homicidio calificado, cometidos en Colombia, según el Atestado No. 01-2016-DIRESI-DIRSEG-PNP/DIVEXT-IE, situación que evidencia que debido a los débiles sistemas de seguridad y control migratorio ciudadanos extranjeros encuentran en el Perú “una puerta abierta” para ingresar y ocultarse o sustraerse de la acción de la justicia internacional.

Ciertamente, son fundamentales los mecanismos de seguridad para evitar ingresos clandestinos de personas en general, pero además,

fundamental para evitar “fugas” de nacionales o extranjeros que hayan perpetrado delitos en el orden nacional y en estos casos el no contar con los debidos sistemas de seguridad, pueden significar grandes esfuerzos de los Estados y sus autoridades para capturar a determinados personajes. Claros ejemplos de fugas del país se han suscitado en el periodo de estudio como el de Martín Belaunde Lossio (capturado en Bolivia), Rodolfo Orellana Rengifo (capturado en Colombia) y el presunto traficante de drogas Gerald Oropeza López (capturado en Ecuador). Estos hechos, evidencian una lógica necesidad de establecer mayores mecanismos de coordinación para la formulación y diseño de una política pública, cuya implementación cumpla la finalidad de seguridad.

Por su parte, la Dirección de Investigación Criminal – DIRINCRI-PNP con oficio 1013-2015/EM-DDHH si informó la identidad de 80 ciudadanos extranjeros detenidos en el periodo 2012-2014, por la comisión de diversos tipos penales como Hurto Agravado, Robo Agravado, Estafas, Fé Pública, Contra el Orden Financiero y Monetario, Contra el Orden Migratorio, Delitos Informáticos, Tenencia Ilegal de Armas, Delitos Contra la Vida el Cuerpo y la Salud, Homicidios, “sicariato”, entre otros. De los 80 detenidos, 41 de ellos, es decir más del 50% habrían ingresado clandestinamente al país, de conformidad a los reportes migratorios proporcionados por la DIVEXT-PNP, sin registrar ningún control migratorio. Dicha información y lo anteriormente descrito advierte que muchos extranjeros que ingresan clandestinamente al país, incurren además en la comisión de diversos tipos de delitos, por lo que resulta



necesario contar con una Política Migratoria acorde a nuestra propia realidad, no represiva ni permisiva, solo estricta o segura que garanticen la tranquilidad de las personas y el libre desarrollo del país.

## 2. Limitaciones en las acciones de Control Migratorio en la frontera norte de Tumbes con Ecuador (2012-2014)

La migración irregular de extranjeros de diversos países se registra en el Perú con mayor énfasis en los últimos años, la misma que en muchos casos conforme se ha detallado en el acápite anterior influye en el crimen organizado, delincuencia e infracciones a la Ley de Extranjería, comprometiendo los sistemas de seguridad nacional. Tal situación, no obstante los esfuerzos de las autoridades no se controla adecuadamente, toda vez que a pesar de existir normas para el control migratorio no se cumplen por indiferencia o actos de corrupción de algunos funcionarios, falta de concientización, capacidades y trabajo en conjunto de las instituciones. Además no existe una adecuada política de Estado en nuestras fronteras, así lo precisó la autoridad (AL01 en noviembre de 2015).

De la entrevista se infiere, que la frontera norte de Tumbes con Ecuador es extensa y porosa, por tanto difícil de ejercer un adecuado control migratorio y fronterizo por parte de las autoridades competentes, en estos casos la iniciativa, el compromiso, el profesionalismo y el liderazgo entre otros aspectos, juega un papel importante para afrontar los problemas detectados, como la

falta de políticas, estrategias, falta de trabajos conjuntos o coordinación, entre otros aspectos en torno al control migratorio fronterizo del norte del país.

Sobre el particular, los entrevistados operador (OP01 en octubre de 2015) y operador (OP02 en noviembre de 2015) han señalado la necesidad de contar con mayores recursos (humanos, logísticos y tecnológicos) para el mejor cumplimiento de sus funciones de control migratorio fronterizo, tanto en la Policía Nacional como en Migraciones. Por su parte, el funcionario (FU03 en octubre de 2015), ha manifestado que en la ciudad de Tumbes, no hay personal policial suficientes, ni especializados en funciones de Extranjería (dicha función lo cumple Seguridad del Estado PNP de Tumbes), tampoco hay vehículos suficientes ni equipos tecnológicos de última generación o satelitales que permitan un mayor control migratorio de los migrantes irregulares, como ocurre en otros países como EEUU, México, Chile, Colombia, entre otros.

En relación a las acciones de coordinación para el control migratorio realizadas entre el personal de Migraciones y la Policía Nacional de Tumbes, el entrevistado (OP02 en noviembre de 2015), señaló que hubo mucha coordinación entre el Director de Migraciones, la encargada de la jefatura de Migraciones y la Policía Nacional para el desarrollo de intervenciones y operativos conjuntos entre migraciones y la PNP e incluso lograron que las resoluciones se tramiten en 24 horas, lo cual antes del 2014 era casi imposible. Por su parte, la entrevistada (OP01 en octubre de 2015) indicó que sí hubo un poco de problemas en la coordinación de las organizaciones involucradas,

precisando que en temas de migración irregular, no sólo compete a Migraciones y la Policía Nacional sino también a Relaciones Exteriores en el entendido que los migrantes irregulares carecen por lo general de visas. Por su parte, el entrevistado (AL01 en noviembre de 2015) declaró que falta concientización en las autoridades involucradas, trabajo en conjunto para un mejor control migratorio, además de una adecuada política de Estado en la frontera norte del país. Por último, personal PNP de Seguridad del Estado de Tumbes ha informado con oficio 484-2015-DIRTEPOL-T/SEG-EST del 09 de noviembre 2015 que solo en el año 2012 hubo una reunión de coordinación entre la PNP y Migraciones para el control migratorio en dicha frontera.

De lo anterior se desprende que en realidad no hubo coordinaciones adecuadas ni suficientes entre los agentes comprometidos en el control migratorio en la frontera norte de Tumbes con Ecuador. El único entrevistado que señaló que si hubo mucha coordinación, más parece haberlo declarado por temor a algún tipo de problema dada su responsabilidad en el tema y en el periodo de estudio, señalando como único sustento de tal coordinación, que se lograron que las resoluciones de expulsión se dieran en 24 horas, lo cual no era posible antes del 2014. Esto último es verdad y se aplicó por medio de un Protocolo de Actuación Conjunta desarrollados por las autoridades de Lima y en provincias como en Tumbes, solo se replicó dicha medida.

Por otro lado, de las entrevistas a los infractores de la Ley de Extranjería como actores directos, en la frontera norte de Tumbes, se ha conocido que los

ciudadanos ecuatorianos generalmente ingresan clandestinamente al Perú, por el puente internacional que une las ciudades fronterizas de Huaquillas y Aguas Verdes. Dichos entrevistados, precisaron que en dicho puente no hay ningún control migratorio y nadie los controla ni les informan nada, ni los policías de Ecuador ni los de Perú. Uno de ellos (AD01 en noviembre de 2015) dijo que ingresó al Perú por que no había medicinas en Ecuador; otro entrevistado (AD02 en noviembre de 2015) dijo que sabía que en el CEBAF otorgan tarjetas andinas, pero no se controló porque solo compraría ropa en Tumbes-Perú en donde cuesta más barato. Un entrevistado estudiante de ingeniería (AD03 en noviembre de 2015) dijo que no registró su ingreso porque piensa que no es necesario y que además no hay controles adecuados y siempre ha sido así. Finalmente, el entrevistado (AD04 en noviembre de 2015) señaló que se debía controlar solo si se va hasta la ciudad de Lima.

La diversidad de argumentos de los entrevistados extranjeros e infractores a Ley de Extranjería, evidencian desconocimiento o desinformación, pero también la falta de voluntad de controlarse en el Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF). Sobre el particular la entrevistada (OP01 en octubre de 2015) ha declarado que:

“A los ecuatorianos no se les exige visa, basta con la presentación de su cédula de identidad para que ingresen al Perú, por ser integrantes de la Comunidad Andina. El asunto estriba en que la frontera de Tumbes es “abierta” y en donde se tiene un “puente internacional” en el que no se ejercen controles migratorios como lo había antes y a raíz de la suscripción de la firma de la paz en 1998, se comenzó a dejar circular a las personas, a mérito del Convenio de Libre Tránsito suscrito entre Perú y Ecuador, no solo para personas sino para vehículos y mercancías”.

Con relación a la historia del puente internacional ubicado en la zona de estudio, brevemente se puede señalar, que en 1939 la frontera peruano-ecuatoriana, frente a Aguas Verdes y Huaquillas, no era más que un paso a través del antiguo cauce del Rio Zarumilla, carente de puente y con instalaciones de material rústico, para la atención policial y aduanera, según Fiestas Chunga (s.a). Después de 1941, en el conflicto Perú-Ecuador, el tránsito por dicha ciudades fronterizas se realizaba por el Primer Puente Internacional<sup>1</sup>, que era una construcción precaria de madera y solo para uso peatonal, conforme la siguiente foto:



Fuente: Municipalidad de Aguas Verdes, Historia, Cultura, costumbres y tradición de un pueblo de frontera.

Posteriormente, en fecha no determinada el puente internacional en referencia, habría sido construido con material noble para facilitar el tránsito de

<sup>1</sup> Ver archivo digital : <http://www.muniaguasverdes.gob.pe/portal/wp-content/uploads/2015/08/El-Libro-de-Aguas-Verdes.pdf>. Visto el 02 de noviembre de 2015



personas y vehículos (ver foto 2); y como se puede apreciar en la actualidad el puente internacional constituye un medio prácticamente de libre tránsito de personas y vehículo que no cuenta con sistemas de control migratorio ni policial en ambos países; siendo una limitación para el control migratorio, que debe ser regulado a través de mecanismos de coordinación de las autoridades competentes en consonancia con el convenio y normas vigentes.



Fuente : DIVEXT-DIRSEG el 13-08-2015.

3. Causas de las limitaciones en las acciones de Control Migratorio en la frontera norte de Tumbes con Ecuador en el periodo 2012-2014





De acuerdo al Plan Estratégico Regional Exportador de Tumbes del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2006), el comercio fronterizo se hace principalmente a través de las ciudades Aguas Verdes (Perú) y Huaquillas (Ecuador), separadas por un canal y unidas por un puente internacional que se levanta sobre dicho canal. A través de Aguas Verdes Perú exporta hacia Ecuador confecciones textiles (jeans, polos, frazadas, camisas, colchas), productos agropecuarios (ajos, cebolla, mandarina, palta, limones, cacao), pescado fresco y seco, artesanía (cerámica, vidrio) aunque en todos los casos en volúmenes poco significativos. Mientras los productos que se importan son básicamente zapatillas, edredones, repuestos, llantas, gas, combustibles, adornos, etc.

De lo anteriormente señalado, se puede colegir que la geografía, el comercio y la cultura de las poblaciones de las ciudades fronterizas de Aguas Verdes y Huaquillas es bastante compleja, por un lado la ubicación geográfica de ambas ciudades, unidas por un puente internacional en donde no hay control migratorio ni suficiente control policial, además de estar separados solo por un canal internacional fácil de cruzar. Sus poblaciones están unidas por un pasado histórico de conflictos bélicos, tienen el mismo idioma, tradiciones y costumbres parecidas, lo que facilita el flujo comercial formal e informal, así como el flujo migratorio irregular de extranjeros de diferentes nacionalidades.

Por otro lado, el art. 6 del Convenio de Tránsito de Personas, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas y aeronaves, suscrito el 26 de octubre de

1998 entre Perú y Ecuador, regula y facilita el tránsito de las personas, cautelando la seguridad y los derechos individuales de las personas y respetando la aplicación de la legislación nacional cuando corresponda. No se aprecia en el contenido de dicha norma que los ciudadanos de las Partes, puedan ingresar a ambos territorios sin realizar los respectivos controles, por el contrario, el control de tránsito de personas por vía terrestre se efectuará por los Centros de Atención Fronteriza o puestos de control fronterizo. Por lo demás, mientras no existan mecanismos de información adecuados de dicho convenio a las poblaciones, seguirán registrándose ingresos irregulares al país, por el puente o canal internacional o donde no existan controles, más aun considerando que la infraestructura urbanística de las ciudades fronterizas de Aguas Verdes y Huaquillas son similares, contiguas y prácticamente unidas.

#### 4. Efectos de las limitaciones en las acciones de Control Migratorio en la frontera norte de Tumbes con Ecuador en el periodo 2012-2014

Uno de los efectos de la migración irregular en forma de ingresos clandestinos es el incremento de la inseguridad ciudadana en el Perú, por la participación de ciudadanos extranjeros en la comisión de diferentes delitos perpetrados en el país, conforme lo han mostrado los diferentes medios de comunicación social a nivel nacional y que se evidencia por las detenciones del ciudadano libanés Muhamed Ghaleb Hamdar de quien se determinó pertenece al grupo terrorista "Hezbollah", el colombiano Carlos Arturo HERNÁNDEZ OSSA, con orden de captura internacional por delitos graves, así como del

ciudadano bosnio Zoran Mihailovic Jaksic, con tres órdenes de captura internacional por homicidios y tráfico ilícito de drogas, estos dos últimos se encontraban ocultos en el país. Asimismo, por la detención de 80 extranjeros detenidos por la DIRINCRI-PNP en el periodo 2012-2014, por la comisión de delitos como hurto y robo agravados, “sicariato”, tráfico de armas, etc, de los cuales 41, ingresaron clandestinamente; contribuyendo al incremento del número de muertos, víctimas, agraviados, etc., hechos que además se corroboran con la existencia de 1832 extranjeros presos en el país y 2,152 extranjeros expulsados por ingresar clandestinamente al país infringiendo la Ley de Extranjería., muchos de los cuales resultaron involucrados en actividades de préstamos “gota a gota”, agresiones, prostitución, entre otros, que incrementaron en general el clima de inseguridad ciudadana en el país.

Lo anteriormente descrito permite precisar que en el Perú, se han registrado casos en que los migrantes irregulares además de infringir la Ley de Extranjería resultaron implicados en la comisión de diferentes tipos de delitos cometidos por extranjeros. En este contexto cabe resaltar lo declarado por el funcionario (FU03 en Octubre de 2015):

“La migración irregular o ingreso clandestino de extranjeros al territorio peruano, vulnera la Seguridad Nacional evidenciando fallas en la función del control migratorio fronterizo a cargo de la Superintendencia Nacional de Migraciones y Policía Nacional, toda vez que se infringe la Ley de Extranjería al ingresar indebidamente al país, permanecer sin la autorización o desarrollar distintas actividades informales como préstamos denominados “gota a gota” desarrollados por colombianos, prostitución, entre otras actividades que constituyen infracciones administrativas”. Asimismo, se han detectado a ciudadanos extranjeros

en situación migratoria irregular, implicados en delitos de terrorismo internacional, minería ilegal, tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, extorsión, tráfico ilícito de migrantes, robos agravados, trata de personas, atentados contra el patrimonio cultural y en general en el crimen organizado que afecta el orden interno y la seguridad ciudadana en todo el territorio nacional”.

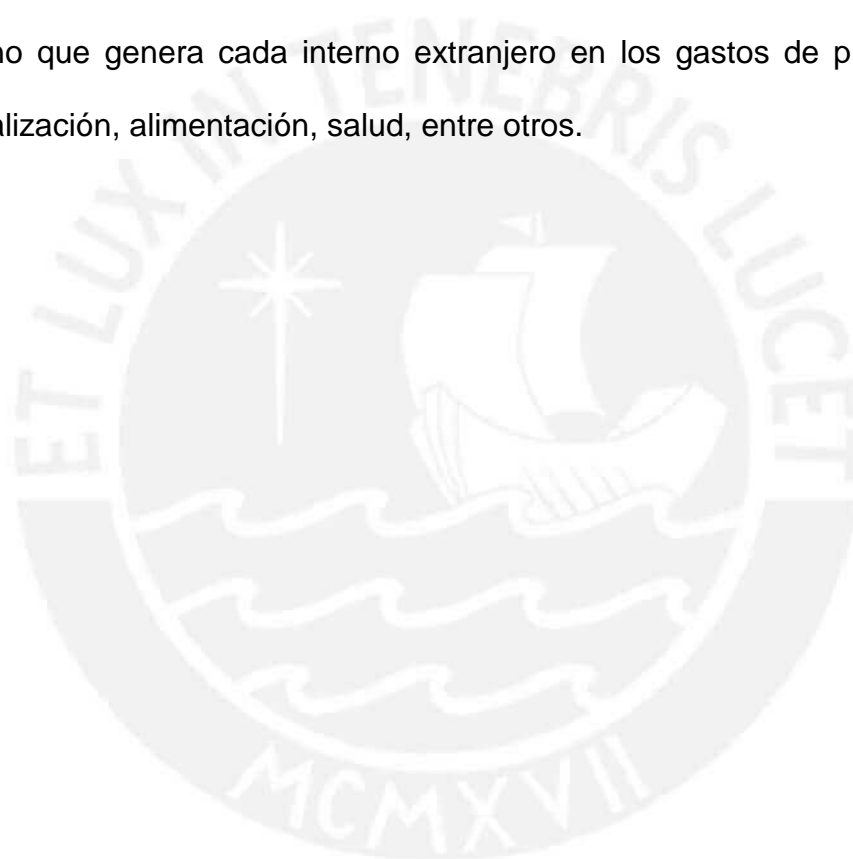
La declaración antes descrita ha sido corroborada por las manifestaciones en el mismo sentido de los entrevistados operadores (OP4, OP05 y OP06, noviembre 2015), además reforzada con información oficial recibida de unidades especializadas de Investigación Criminal, Antidrogas y Antiterrorismo de la PNP, respecto a ciudadanos extranjeros intervenidos por diversos tipos penales.

Otro efecto de las limitaciones para el control migratorio en la frontera norte de Tumbes con Ecuador es el incremento de gastos presupuestales del Estado, como consecuencia de los procedimientos de expulsión que realiza la policía en coordinación con Migraciones a los extranjeros que ingresaron clandestinamente al país. En ese sentido el entrevistado funcionario (FU04 en noviembre de 2015), ha señalado:

“Que cada extranjero irregular con orden de expulsión demanda al Estado un gasto económico para sufragar sus pasajes hasta la zona de frontera, alimentos, hospedaje de ser el caso y medicina, pero además irroga al Estado el gasto económico para los efectivos policiales que custodiarán al infractor hasta su expulsión del país. Para ello se cuenta con una asignación presupuestaria mensual de S/. 30,000 soles que demanda una asignación anual de S/. 360,000 soles”.

Finalmente, la determinación que 41 ciudadanos extranjeros, más del 50% de los 80 extranjeros detenidos por la DIRINCRI-PNP por la comisión de

diversos delitos, ingresaron clandestinamente al país, permite inferir estadísticamente que de los 1,832 presos en el país, exista también un porcentaje considerable de internos que hayan ingresado clandestinamente al territorio nacional, por tanto, dicha migración irregular constituye uno de los efectos de las limitaciones del control migratorio al incrementar el número de la población penal penitenciaria, con las implicancias económicas para el Estado Peruano que genera cada interno extranjero en los gastos de programas de resocialización, alimentación, salud, entre otros.





## Capítulo IV

### Discusión a partir de los hallazgos

De acuerdo a conceptos de organismos internacionales (OIM, CAN, etc.) apreciados en el literal “a” del Marco Teórico, la migración irregular es aquella que ocurre fuera de las reglas y procedimientos que guían el movimiento internacional ordenado de personas y suelen generar un imaginario social negativo y de rechazo en la gente, debido al desconocimiento real de los factores que en realidad la promueven, fundamentalmente por estar asociado a diversos tipos de delitos, como el tráfico de drogas, trata de personas, robos, contrabando, entre otros y en ese medio se encuentran las personas en condición de migración irregular, expuestas a todo tipo de riesgos y a las transgresiones de sus derechos humanos. (Carrión 2013:194)

La investigación realizada, permite aseverar que en efecto una migración irregular puede generar un imaginario social negativo y de rechazo en contra de muchos migrantes irregulares que transitan por el mundo, en busca solamente de supervivencia, protección y mejores oportunidades o

condiciones de vida. Tal migración irregular se advierte en el Perú, con los ciudadanos haitianos, senegaleses, dominicanos, sirios, cubanos, etc., a quienes se les debe brindar todo tipo de apoyo y protección. Sin embargo, existe otro tipo de migración irregular de ciudadanos foráneos que por diferentes motivaciones religiosas, ideológicas, criminales, etc, incurren en la comisión de diversos atentados o eventos delictivos graves y comunes, como ocurren en el mundo y el Perú no es ajeno, en los que se afectan la seguridad nacional, orden interno o la seguridad ciudadana, como los casos de terrorismo, tráfico ilícito de drogas, crimen organizado, sicariato, robos, extorsiones, entre otros. Sobre este particular, se precisa que la migración irregular es uno de los temas que más preocupa a los países, sobre todo a los receptores por cuanto está asociado a problemas o delitos que pueden poner en riesgo la seguridad de los Estados (Herrera y Artola 2011)

La investigación se ha desarrollado teniendo en consideración conceptos de libertad, derechos humanos, globalización, movilidad humana, integración, entre otros (CAEN 2008), a diferencia de enfoques de seguridad nacional ligados a conceptos tradicionales de defensa, militarismo o represión; En tal contexto, se ha determinado que en el Perú, el flujo migratorio de ingresos de extranjeros en el 2001 fue de 824,927 incrementándose al 2014 en 3'904,523 extranjeros; asimismo, entre el 2012 y 2014 se expulsaron a 2,152 extranjeros a nivel nacional por ingresos clandestinos al país y se intervinieron por el mismo motivo a 530 extranjeros en la frontera norte de Tumbes con Ecuador. De igual forma, se determinó el incremento de la población penal

extranjera de 1604 internos en el 2012 a 1832 en el 2014. Tales hechos, evidencian la necesidad de contar con una Política Migratoria humanitaria, justa y respetuosa de los Derechos Humanos y normas nacionales e internacionales, pero a la vez, segura, que garantice a la sociedad, tranquilidad y paz social para su libre desarrollo.

El concepto de control migratorio, alude a la capacidad del Estado para verificar, supervisar, vigilar o autorizar la entrada, permanencia o salida de nacionales o extranjeros, estableciéndose reglas de funcionamiento, organización y coordinación entre las instituciones estatales encargadas de su ejercicio (OIM 2012:17). Dicha definición teórica resulta de difícil aplicabilidad en el Perú, por su particular geografía, caracterizada por una frontera extensa y porosa, poblaciones binacionales con culturas, costumbres y tradiciones propias que hacen que las instituciones encargadas del control migratorio (Ministerio de Relaciones, Superintendencia Nacional de Migraciones, Ministerio de Trabajo, la Policía Nacional entre otras organizaciones estatales y no gubernamentales) cumplan sus funciones con marcadas limitaciones; consecuentemente, miles de ciudadanos extranjeros han ingresado clandestinamente, muchos de los cuales fueron expulsados por tales motivos. Esta situación, evidencia que los esfuerzos realizados para un control migratorio efectivo en la frontera norte de Tumbes con Ecuador, en el periodo de estudio, han sido insuficientes.

La falta de coordinación entre las instituciones encargadas del control migratorio en la frontera norte del país, como Migraciones, Oficina Descentralizada del Ministerio de Relaciones Exteriores, El Departamento de Seguridad del Estado de Tumbes, entre otros, ha generado confusión en las distintas responsabilidades (Izquierdo y León 2008), lo cual se ve corroborada en la investigación, toda vez que se ha determinado conforme a los resultados y hallazgos obtenidos, informaciones oficiales de las entidades del Estado y las diferentes declaraciones de los entrevistados, no obstante la controversia de uno de ellos, que la coordinación entre dichas autoridades para el ejercicio del control migratorio en el periodo de estudio, fue insuficiente.

No obstante, cabe resaltar que las administraciones de las instituciones comprometidas para el control migratorio en la frontera norte de Tumbes en el periodo 2012-2014, han desarrollado diversas acciones para el mejor cumplimiento de sus funciones; sin embargo, debe señalarse que la coordinación tiene como fin, alcanzar propósitos comunes y éstos deben darse en el marco de un conjunto de actividades de integración, orientadas a la unidad de esfuerzos y coherencia, de manera que todos los agentes sean conscientes y consecuentes de un objetivo común, que en torno a la presente investigación deberían estar orientados a mejorar o alcanzar mecanismos de controles migratorios efectivos en la región norte del país. (Aguilar 2012).

Cabe precisar, que durante el periodo de estudio se han implementado en la zona de frontera norte de Tumbes con Ecuador medidas tendientes a

ejercer un mayor control migratorio como la creación de un puesto de control migratorio “carpitas” en Tumbes, como paso obligado de control. Dicho puesto en donde interactúan personal de Migraciones y de la PNP, ha mejorado la función del control migratorio, sin embargo, existen rutas alternas por donde los “coyoteros” y extranjeros que quieran burlar dicho control pueden transitar, por lo que no ha logrado del todo impedir el ingreso irregular al país. Esta situación refuerza la teoría de Vaquero (2007) en el sentido, que en el proceso de implementación de una política existen diversas variables independientes de actores y factores que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de un objetivo propuesto.

Los planteamientos teóricos en relación a la coordinación como componente fundamental en el proceso de implementación y la experiencia obtenida del tema de estudio, sugiere que los distintos actores del control migratorio a nivel nacional propendan a la búsqueda de mejores mecanismos de coordinación y se interrelacionen en una comunidad de esfuerzos para formular políticas públicas de control migratorio de ingresos y salidas a nivel nacional, para evitar por un lado el fácil acceso al Perú y que éste se convierta en un lugar de “escondite” de avezados delincuentes extranjeros como los casos de Carlos Arturo HERNÁNDEZ OSSA, colombiano, que ingresó clandestinamente por Tumbes en el 2010 y se encontraba con orden de captura internacional por diversos delitos graves, así como del ciudadano bosnio Zoran Mihailovic Jaksic, detenido por la Policía Nacional y la DEA en Tumbes, cuando pretendía salir del Perú con destino a Ecuador, el mismo que

tenía tres órdenes de captura internacional por homicidios y tráfico ilícito de drogas, buscado en Alemania, Argentina, Grecia, EEUU y Perú; y por otro lado, evitar “fugas” que se dieron en el periodo de estudio como los de Martín Belaunde Lossio (capturado en Bolivia), Rodolfo Orellana Rengifo (capturado en Colombia) y el presunto traficante de drogas Gerald Oropeza López (capturado en Ecuador), por falta de sistemas adecuados de control. Estos hechos, evidencian la imperiosa necesidad de formulación y diseño de políticas públicas, sobre control migratorio cuya implementación cumpla su finalidad.

La implementación de una Política Migratoria efectiva para el país, dependerá de la capacidad estatal respecto a la habilidad de responder a las demandas sociales como la de seguridad ciudadana, lo que permitirá afrontar en mejores condiciones la lucha contra la criminalidad o delincuencia por la falta de mecanismos de controles de ingresos y salidas del país (Repetto 2004:13). En tal sentido, una Política Migratoria acorde a la realidad peruana y en consonancia con los estándares internacionales debería evaluar o desarrollar procedimientos adecuados de deportación o expulsión, detención preventiva o detención administrativa y la verificación de la condición y categorías migratorias (OIM 2012:59).

La implementación de la nueva Ley de Migraciones en el Perú, presenta innovaciones importantes en calidades y categorías migratorias que definen plazos, diferencias y beneficios para el turismo, trabajo y estudio de extranjeros, busca proteger a familias vulnerables y evitar sufran fracturas



como consecuencia de la condición migratoria irregular, reglamenta plazos hasta 5 y 10 años para las salidas obligatorias y expulsiones respectivamente, aplica la Ley de Procedimiento Administrativo General - Ley No. 27444 para los administrados, entre otros. Sin embargo, teniendo en consideración que dicha norma se dio en un marco de delegación de facultades para legislar en materia de seguridad ciudadana, fortalecer la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, regulando el ingreso y salida de personas nacionales y extranjeras, así como la permanencia y residencia de extranjeros en el país; a consideración del autor presenta limitaciones en torno a políticas de seguridad nacional, en lo que respecta a los ingresos clandestinos o no, que constituyan una amenaza o riesgo para el orden interno, seguridad pública o seguridad ciudadana, siendo posible que la Constitución Política del Estado, no haya permitido que dicha norma tenga mayor grado de firmeza en el control migratorio, toda vez que la normatividad vigente solo permite a las autoridades policiales la detención por delito flagrante por el lapso no mayor de 24 horas y en casos de infracciones como son los ingresos clandestinos no es permitida la detención preventiva o administrativa, que impide averiguar, indagar o investigar con mayor objetividad a ciudadanos extranjeros bajo esta condición, los mismos que al no tener domicilios fijos por su condición de itinerantes, son de difícil ubicación.

La situación de violencia que vive el país por la delincuencia y crimen organizado, en donde también han participado extranjeros, amerita una evaluación de modificación constitucional en el Perú, en el extremo de

contemplar la detención preventiva o detención administrativa por el plazo de 48 horas a fin de garantizar mayor efectividad en las actuaciones policiales y migratorias, tal ampliación optimizaría la labor de la Policía Nacional y Ministerio Público en la lucha contra la delincuencia y crimen organizado, toda vez que el plazo de 24 horas resulta insuficiente y ha generado en ocasiones trastornos y conflictos entre los operadores de justicia. Cabe señalar, que en otros países de América Latina se pueden detener por más de 24 horas, como en Colombia (36 horas), Venezuela (48 horas), México (48 horas), El Salvador (72 horas) y en países de Europa como Portugal (48 horas), Italia (48 horas) y España (72 horas) entre otros. Bajo esta premisa los migrantes irregulares por ingresos clandestinos o no, que evidencien riesgos o amenazas para la seguridad nacional permanecerían en salas, centros o estaciones migratorias (no calabozos, ni carceletas) a la espera que las autoridades resuelvan su situación migratoria, ello posibilitaría prevenir, detectar, neutralizar o contrarrestar oportunamente, la actividad delictiva de extranjeros en el país.

## Capítulo V

### Conclusiones

El concepto de la Organización Internacional para las Migraciones, sobre migración irregular, como aquella que ocurre fuera de las reglas y procedimientos que guían el movimiento internacional ordenado de personas; y, que a nivel nacional (Ley de Migraciones) se define como el ingreso de un extranjero al territorio nacional sin autorización de la autoridad competente o sin la calidad migratoria vigente, se ajusta al estudio realizado, al determinarse que en el Perú, en el periodo 2012-2014 se produjo una migración irregular de extranjeros por la frontera norte de Tumbes con Ecuador, que se tradujo en la intervención de 530 extranjeros por ingreso clandestino al país. Asimismo fueron intervenidos por el mismo motivo 2,152 extranjeros a nivel nacional entre haitianos, ecuatorianos, colombianos, senegaleses, chinos, dominicanos, cubanos, españoles, mexicanos, entre otros, que fueron expulsados del país.

Respecto al control migratorio, concebida como la capacidad del Estado de verificar, vigilar, supervisar, autorizar la entrada, permanencia o salida de

nacionales o extranjeros de un Estado y regular las consecuencias de su traslado, en base a reglas de funcionamiento, organización y coordinación según OIM (2012:17); se ha determinado que en el periodo de estudio, en la frontera norte de Tumbes con Ecuador, los esfuerzos realizados por las autoridades migratorias con apoyo de la Policía de Seguridad del Estado de Tumbes, para alcanzar un control migratorio efectivo, fueron insuficientes, por la cantidad de intervenidos, expulsados, declaraciones de entrevistados, informaciones oficiales y otras consideraciones expuestas en el numeral 1 del capítulo III, Hallazgos de Estudio.

En relación a los estigmas sociales sobre la migración irregular de generar un imaginario social negativo y de rechazo en la gente por cuanto desconocen las condiciones o factores reales que la promueven y muchas veces están expuestos a la violación de sus derechos y resultan víctimas de las propias autoridades migratorias, policiales y militares, sostenido por Carrión (2013:194), se ha determinado en el Perú, una migración irregular principalmente de tránsito con destino a Brasil, en busca de mejores oportunidades y calidad de vida, de miles de ciudadanos haitianos como consecuencia del terremoto en el 2010 y pobreza sufridos en dicho país, lo que se tradujo en la intervención de 4,584 ciudadanos haitianos entre el 2012-2014 por ingreso clandestino. Situación similar se determinó con ciudadanos senegaleses, dominicanos, sirios, indios, cubanos, entre otros.

Paralelamente, se registró otra migración irregular de ciudadanos extranjeros de origen libanés, bosnio, colombianos, ecuatorianos, españoles, mexicanos, entre otros, que además resultaron implicados en la comisión de diferentes delitos como terrorismo, tráfico ilícito de drogas, "sicariato", extorsión, robo agravado, entre otros, conforme se ha detallado en el numeral 4 del Capítulo III Hallazgos de Estudio. Este tipo de migración irregular significa una amenaza y riesgo para la seguridad nacional, orden interno, seguridad pública o seguridad ciudadana. Sin embargo, no es posible hacer ningún tipo de generalizaciones por tratarse de casos específicos y en ese sentido, guarda consonancia con lo propuesto por Herrera y Artola (2011:21) quienes sostienen que existen extranjeros que por sus antecedentes e intenciones son considerados indeseables, pues constituyen una amenaza o un riesgo a la seguridad nacional de un país. Los terroristas y los delincuentes (y espías) están en esa categoría y todo Estado tiene el derecho de detectarlos, expulsarlos o neutralizarlos. Sin embargo, estos casos no son representativos del fenómeno de millones de migrantes que se trasladan a otro país por razones económicas o de reunificación familiar.

Por otro lado, se ha determinado que el incremento de ingresos clandestinos de extranjeros al país por la frontera de Tumbes con Ecuador que en el periodo de estudio 2012-2014 pasó de 35 a 201 casos en dicha zona y a nivel nacional de 114 a 1351, obedece a limitaciones como: inadecuadas estrategias para el control migratorio fronterizo, insuficientes recursos (humanos, logísticos y tecnológicos), insuficientes acciones de coordinación

interinstitucional y la existencia del puente internacional que une Aguas Verdes y Huaquillas en donde no hay control migratorio ni suficiente control policial, además de estar separados solo por un canal internacional fácil de cruzar, conforme lo han señalado los entrevistados funcionarios, operadores, especialistas, actores directos y autoridad local en Tumbes, detallado en el numeral 2, Capítulo III, Hallazgos de Estudio del presente.

Cabe referirse especialmente a las acciones de coordinación interinstitucional por resultar transversal en el desarrollo de la presente investigación y un aspecto muy importante para una adecuada formulación de políticas públicas, según lo señalado por Scartascini (2011:11,12) y que supone unir, armonizar todos los actos, esfuerzos humanos y medios materiales disponibles con miras de lograr un determinado objetivo, no solo de las administraciones sino de todos sus componentes conforme lo propone Cardozo (2012:65); aspectos que no han convergido en las acciones de control migratorio en la frontera norte de Tumbes con Ecuador en el periodo de estudio, evidenciándose más bien la falta de liderazgo e iniciativa de las autoridades a cargo del control migratorio y responsables de establecer mecanismos de coordinación interinstitucional, los cuales resultaron insuficientes, conforme lo precisado en las entrevistas de los funcionarios, operadores, actores directos e informes oficiales de las Instituciones, precisados en el numeral 2 del Capítulo III de Hallazgos.



Asimismo, se ha determinado que las causas de las limitaciones de ingresos clandestinos al país son la geografía, el comercio, la cultura y el diseño de infraestructura urbanística de las ciudades fronterizas Aguas Verdes y Huaquillas, toda vez que ambas ciudades limitan territorialmente en un área extensa y porosa, unidas por un puente internacional que facilita el flujo comercial formal e informal de ambas poblaciones (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo 2006). Las poblaciones se encuentran unidas por el mismo idioma, tradiciones, costumbres y un pasado histórico parecido, además del modelo de infraestructura urbanística de ambas ciudades contiguas y separadas solo por un canal estrecho, fácil de cruzar, que en conjunto inciden en el movimiento migratorio irregular hacia el país, conforme lo detallado en el numeral 3, capítulo III, Hallazgos de Estudio.

En cuanto al Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano Peruano inspirado en el Convenio de Tratado de Tránsito de Personas, Vehículos y Embarcaciones Fluviales, Marítimas y Aeronaves del 26 de octubre de 1998, se ha determinado constituye una causa de las limitaciones en el presente estudio, por cuanto permite el libre tránsito de peruanos y ecuatorianos, con solo el DNI o cédula de identificación, no siendo necesario la presentación de visa ni otros documentos, situación que también se ampara en el Tratado de MERCOSUR; sin embargo, la falta de información de dicho convenio en la zona, genera confusiones que a la postre influye en migraciones irregulares de ciudadanos ecuatorianos y de otras nacionalidades conforme se detalla en el numeral 3 del Capítulo III de Hallazgos de Estudio.

En relación a los efectos de las limitaciones de los ingresos clandestinos, se ha determinado son el incremento de inseguridad ciudadana, incremento de la población penal de extranjeros e incremento de gastos económicos para el Estado; al haberse establecido que ciudadanos extranjeros que ingresaron clandestinamente al país, cometieron también diversos tipos de delitos; conductas criminales foráneas que sumadas a las nacionales, han aumentado no solo los niveles de violencia e inseguridad, sino la percepción de inseguridad ciudadana. Tal situación ha conllevado al incremento de la población penal extranjera en el país, que pasó de 1,604 internos en el 2012 a 1,832 presos extranjeros en el 2014. Asimismo, ha generado gastos en el presupuesto económico nacional, en los procedimientos de expulsión y por carceraría en los establecimientos penitenciarios sujetos a pena y rehabilitación social, conforme se detalla en el numeral 4 del capítulo III de Hallazgos de Estudio del presente.

En cuanto a la implementación de políticas públicas, el Estado Peruano promulgó la nueva Ley de Migraciones (2015), que si bien constituye el proceso más formal de la implementación, denota grados de complejidad y dificultad para el cumplimiento de los objetivos, según lo propuesto por Vaquero (2007:136). En tal sentido, dicha norma presenta innovaciones positivas para los migrantes en general, sin embargo no contempla medidas de seguridad y procedimientos concretos en contra de los migrantes irregulares que significan una amenaza o riesgo para la seguridad nacional, orden interno, seguridad

pública o ciudadana. En el mismo contexto se encuentra el Protocolo de Actuación Conjunta implementado en el 2014 por Migraciones y el Ministerio del Interior, para un trabajo conjunto y coordinado entre Migraciones y la Policía de Extranjería, empero, al no garantizar el debido procedimiento ha perdido sostenibilidad. Por último, se creó un puesto de paso obligado en la frontera norte, en el lugar denominado “carpitas”, que contribuyó en los mecanismos de control migratorio, sin embargo, las medidas son aún insuficientes.

En el contexto de la seguridad nacional, seguridad pública o seguridad ciudadana, se ha determinado existen riesgos y amenazas que provienen desde el ámbito nacional e internacional, como actividades de terrorismo, tráfico ilícito de drogas, trata de personas, sicariato, robos, delitos informáticos, entre otros, que corroboran el planteamiento de O’Donnell (2010:79), al indicar que algunos Estados han perdido la dimensión del “filtraje” referidos al control de espacios y fronteras interior y exterior, al grado de efectividad y celo de sus instituciones, por efectos de la globalización. En este sentido, se han registrado casos de migrantes irregulares que constituyen riesgos para la seguridad nacional, seguridad pública o seguridad ciudadana, como los casos del ciudadano libanés Muhamed Ghaleb Hamdar, por su presunta pertenencia al grupo terrorista “Hezbollah”, el colombiano Carlos Arturo HERNÁNDEZ OSSA con orden de captura internacional por delitos graves y del ciudadano bosnio Zoran Mihailovic Jaksic, con tres órdenes de captura internacional por homicidios y tráfico ilícito de drogas. Asimismo, por la detención de 41 extranjeros que ingresaron clandestinamente al país, a cargo de la DIRINCRI-

PNP, por la comisión de delitos de hurto, robo, “sicariato”, tráfico de armas, entre otros.

Finalmente, la implementación de una Política Migratoria efectiva para el país, dependerá de la capacidad estatal, que se traduce en la capacidad política, es decir, las decisiones de los gobernantes de responder a las mayoritarias demandas sociales como seguridad nacional o seguridad ciudadana; y la seguridad administrativa, referida a todo el aparato organizacional que permitirá la aplicación de mecanismos adecuados de controles migratorios de ingresos y salidas del país (Repetto 2004:13,14,16). En tal sentido, la Política Migratoria adecuada para el país, será la que responda a la propia realidad peruana - y esta es de violencia e inseguridad - que en consonancia con los estándares internacionales, pueda decidir procedimientos adecuados de deportación o expulsión, detención preventiva o detención administrativa, respetando los derechos humanos (OIM 2012:59), sin estigmatizar, criminalizar ni generalizar las migraciones irregulares, solamente distinguiéndolas de las que pueden constituir amenazas o riesgos para la seguridad nacional, seguridad pública o seguridad ciudadana del país.

### Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva Luis (1993) “La implementación de las Políticas”. Estudio Introdutorio y Edición (pág. 43, 45, 46) México.
- Arriola Vega Luis Alfredo (2009) “Seguridad y Migración en el Espacio Fronterizo Tabasco-El Petén” México. ISSN 1870-7599.
- Cardozo Ramón (2012) “La coordinación de las Políticas en el Ámbito Público” (pág. 65,72).
- Carlos Scartascini (2011) y otros. “El Juego Político en América Latina” ¿Cómo se deciden las Políticas Públicas? Ediciones Mayol S.A. Colombia. (pág 11,12)
- Carrasco Gonzales Gonzalo (2013). “La Migración Centroamericana en su Tránsito Hacia los Estados Unidos”. (pág 173) México.
- Carrión M. Fernando y otro (2013) “Aproximación a la Frontera” (pág 194) FLACSO, sede Ecuador.
- Carrión M. Fernando, Jenny Pontón C., Blanca Armijos (2009) “Estrategias y 36 Experiencias de Seguridad Ciudadana” (pág 179) ISBN: 978-9978-67-222-8 FLACSO, V. 120 Ecuador La Pradera E7-174.
- Cecilia Velázquez (2013) “Regularización Migratoria en el Mercosur: Evidencia del Programa Patria Grande en Argentina”.(pág. 7) La Plata, Argentina.
- Centro de Altos Estudios Nacionales - CAEN (2008) “Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos del Desarrollo, la Seguridad y la Defensa Nacional” Lima, 2008 (pág 42)

Constitución Política del Perú (1993)

Defensoría del Pueblo (2009) Informe No. 146 de la Defensoría del Pueblo del Perú (páginas 14,15)

Espinoza Ibacache (2010) sobre “Ilegales: Construcción Social de la Migración Ilegal desde los Discursos de los Migrantes Peruanos Irregulares de la Región Metropolitana”.

Fiestas Chunga, Segundo Salvador (s/a) “Aguas Verdes: Historia, Cultura, Costumbres y Tradición de un Pueblo de Frontera” Reg. FPP No.7352.

Hernández Sampieri, Roberto/Fernández Collado, Carlos/ Baptista Lucio, Pilar (2006), “Metodología de la Investigación”, 4ta. Edición, Pág. 103, 205, Ed. Mc Graw Hill Interamericana Editores SA, de CV, México DC. (Estadística).

Humire, Joseph (2016) “Perú está bajo el blanco de Hezbollah y Estado Islámico”. Consulta : 28 de mayo de 2016 en <<http://perú21.pe/opinión/joseph-humire-peru-esta-bajo-blanco-hezbollah-y-estado-islamico-2247759>>

Isuani, Fernando J. (2010) “Los caminos de la debilidad estatal”. Capacidades estatales y políticas públicas. Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires-Argentina (pág. 53-76).

Izquierdo Escribano, Antonio y Sandra León Alfonso (2008). Política y seguridad “La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de la coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel”. Universidad de la Coruña. (pág 32).



L. Herrera-Lasso, J Artola. (2011) "Migración y seguridad: dilemas e interrogantes (pág. 11) Casede. org <[http :www.casede.org/.../migracion-y-seguridad-nuevo-desafio-en-mexico](http://www.casede.org/.../migracion-y-seguridad-nuevo-desafio-en-mexico)>

Martinez Cáceres (2013) "Las tres columnas de la migración: Los agentes de migración, los migrantes y el marco de migración. La emigración austriaca a Ecuador y Perú (1926-1930)".

Ministerio de Relaciones Exteriores (2012). Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza. Desarrollo e Integración Fronteriza (pág. 3)

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2006) Plan Estratégico Regional de Exportación de Tumbes (pág.30)

Moncayo, María (2009) Sobre "La Dimensión Política de la Integración Regional en América Latina. Proceso de Construcción de la Política Migratoria Común en la Comunidad Andina" (pág. 9)

Organización de Naciones Unidas (ONU).- Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y Familiares. Quinto Periodo de Sesiones, Ginebra del 08 de Octubre al 03 de noviembre 2006. Examen de los informes presentados por las partes de conformidad con el Art.9 de la Convención.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). "La Migración Haitiana Hacia Brasil" Características, oportunidades y desafíos" 6. Buenos Aires-Argentina. Oficina Regional para América del Sur.

Organización Internacional para las Migraciones. Sección 3.12. “La Migración Irregular” Fundamentos de Gestión de la Migración, Volumen Tres: Gestión de la Migración.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM 2012) “Control Migratorio” (pág. 17) Gestión Fronteriza Integral en la Subregión Andina.

Policía Nacional del Perú (2012) Decreto Legislativo 1148, Ley de Creación. 12 de Diciembre de 2012.

Repetto Fabián (2004). “Capacidad Estatal: Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina”. Instituto Interamericano de Desarrollo Social I-52. (pág. 13,14.16)

Revuelta Vaquero Benjamín (2007). La Implementación de las Políticas Públicas. Chia Colombia. Num. 16 – 135-156 (pág. 136,139).

Superintendencia Nacional de Migraciones (2012) Decreto Legislativo 1130, Ley de Creación. 06 de Diciembre de 2012.