

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

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 controla 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 Km², representando el 59% del territorio nacional, 28 provincias y 81 distritos con 332,338 Km², 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

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 Internacional¹, 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

¹ 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 a la consulta efectuada en internet respecto a la página web de la ciudad de Aguas Verdes², que es uno de los cuatro distritos que integran la provincia de Zarumilla del departamento de Tumbes, bajo la administración del Gobierno Regional de Tumbes, limita por el Norte y Oeste con el Océano Pacífico, por el Este con el distrito de Zarumilla, por el Sur con el distrito de Papayal. Tiene una superficie de 46.06 km², altitud 7 msnm., población aproximada de 13,000 habitantes, forma parte de la conurbación binacional de Huaquillas-Zarumilla, en donde viven 82,227 habitantes en una superficie de 231 km cuadrados, siendo esta área metropolitana la más poblada binacionalmente entre Perú-Ecuador, conforme al siguiente gráfico:



Fuente : Internet (<http://itdconsulting.net/tmp.dircetumbes/mapa-fisico.html>.) visto 24 noviembre 2015

² Ver archivo digital:

<http://www.eluniverso.com/2008/01/04/0001/12/2742957B38464D4A8B3050C40F273E9C.html>. visto el 02 de noviembre de 2015.

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”.

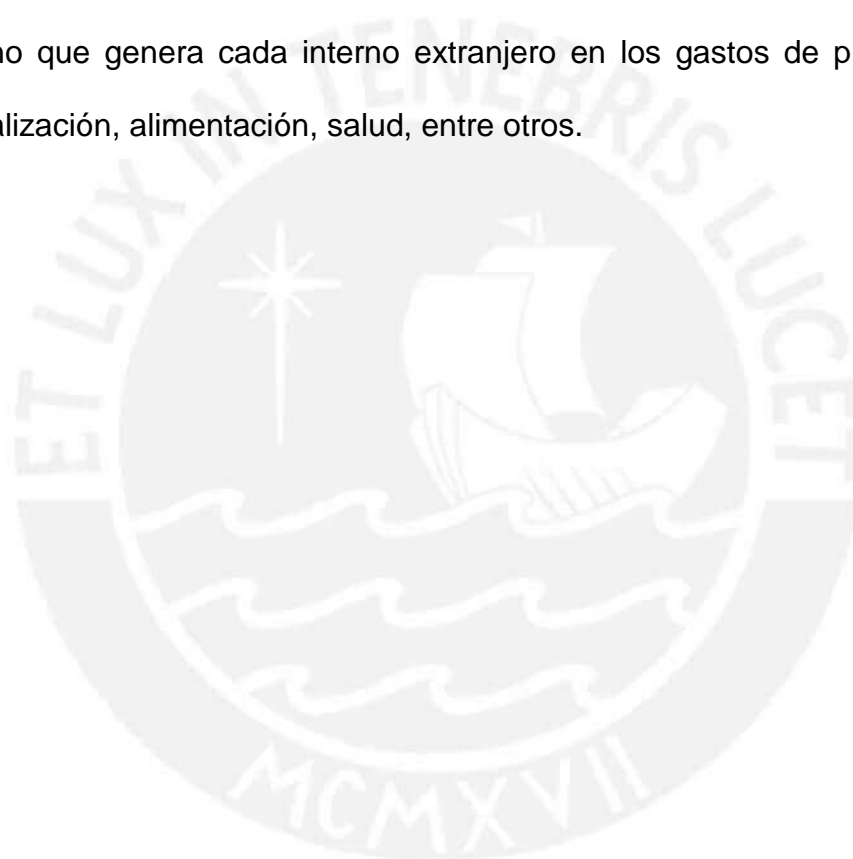
La declaración antes descrita ha sido corroborada por las manifestaciones en el mismo sentido de los entrevistados operadores (OP4, OP05 y OP06, noviembre 2015), además reforzada con información oficial recibida de unidades especializadas de Investigación Criminal, Antidrogas y Antiterrorismo de la PNP,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