



ANTONIO
RUIZ
DE MONTOYA
UNIVERSIDAD JESUITA

Facultad de Ciencias Sociales

"La Influencia de los Estudios Críticos de Seguridad en la determinación de la Política Migratoria de Perú y Chile"

Tesis para optar el Título de Licenciada en Ciencia Política

Presenta la Bachiller:

Marisol Vargas De La Jara

Presidente : Mg. Oscar Vidarte Arévalo

Asesor : Mg. Juan Carlos Ladines Azalia

Lector : Dra. Isabel Berganza Setién

LIMA, PERÚ

2018

GLORIA



Dedicatoria

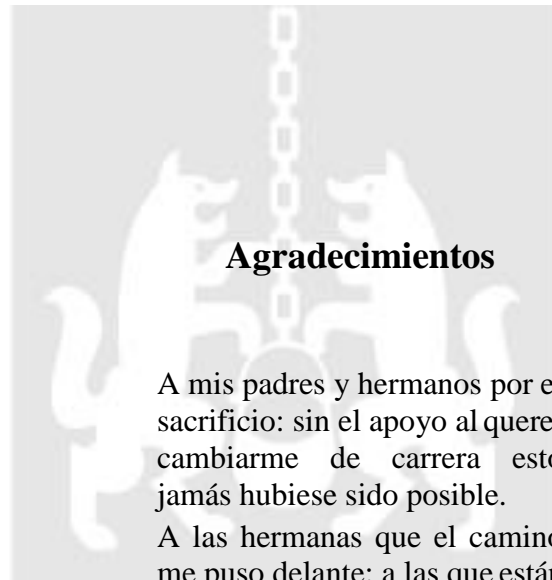
A Melissa y Andrés
Alonso. Para ellos, por
ellos.



DEI VIVENS

OMOHO

GLORIA



Agradecimientos

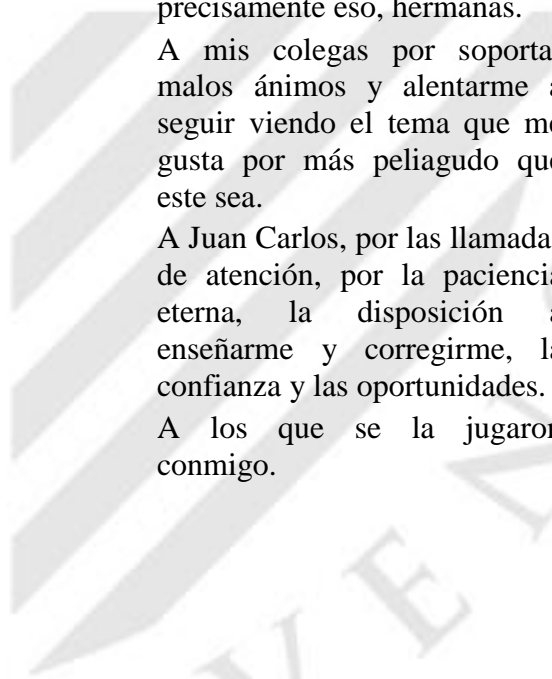
A mis padres y hermanos por el sacrificio: sin el apoyo al querer cambiarme de carrera esto jamás hubiese sido posible.

A las hermanas que el camino me puso delante; a las que están cerca y a las que no, por ser precisamente eso, hermanas.

A mis colegas por soportar malos ánimos y alentarme a seguir viendo el tema que me gusta por más peliagudo que este sea.

A Juan Carlos, por las llamadas de atención, por la paciencia eterna, la disposición a enseñarme y corregirme, la confianza y las oportunidades.

A los que se la jugaron conmigo.



OMOMO

DEI

VIVENS

Resumen

Esta investigación plantea reflexiones y cuestionamientos vinculados a la influencia de los estudios críticos de seguridad en las leyes migratorias de Perú y Chile en el contexto migratorio actual de ambos países. En primer lugar, revisa desde las teorías más relevantes de las relaciones internacionales como el estructuralismo y el realismo, hasta las definiciones y alcances de lo que se entiende por “migraciones” y “seguridad”. En segundo lugar, busca poner en evidencia el enfoque holístico de los estudios críticos de seguridad respecto a todo aquello que consideran como amenaza y, de esa manera, observar la posibilidad de su influencia en la determinación de la política migratoria de dos países fronterizos en la región andina. En tanto es ese el objetivo principal, se estudiarán las políticas relacionadas con el paso fronterizo entre Perú y Chile y las problemáticas migratorias existentes en el mismo.

Palabras clave: Estudios Críticos de Seguridad, Migraciones, Cordón Andino, Seguridad Nacional, Discrecionalidad, Ley de Migraciones, Pasos fronterizos.



Abstract

This investigation aims to present reflections and questions linked to the influence of Critical Security Studies on the Peruvian and Chilean migration law in the most recent regional migration context. To that purpose, it checks from the most relevant theories of International Relations such as constructivism and realism to the scopes and definitions of what is understood as “migrations” and “security”. Secondly, it seeks to highlight the holistic approach of Critical Security Studies with respect to everything that they consider to be a threat and, in this way, to observe the possibility of the influence of Critical Security Studies in the determination of the immigration policies of two border countries in the Andean region. Being this the main objective, the policies related to the border crossing between Peru and Chile and the migratory problems existing in it will be studied.

Key words: Critical Security Studies, Migrations, Andean Cord, National Security, Discretion, Migration law, Border Crossing

Índice

Índice de Tablas	19
Índice de Gráficos	120
Introducción	11
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	16
1.1 Principales aportes de las Teorías de las Relaciones Internacionales.....	17
1.2 Seguridad e interés nacional.....	20
1.2.1 Seguridad: Alcances y dificultades	20
a) Definición	20
b) Tipología.....	27
1.2.2 Interés Nacional.....	31
a) Vista realista.....	32
b) Vista constructivista.....	33
1.2.3 Política migratoria	36
a) Definición	36
b) Procesos de securitización	38
1.3 Estudios Críticos de Seguridad	41
CAPÍTULO II: LA SEGURIDAD Y SU INTERDEPENDENCIA CON LAS VARIBALES.....	45
2.1 Migración con impacto en todas las variables	46
a) Seguridad Nacional	46
b) Seguridad migratoria.....	51
2.2 Variables con impacto en la migración	53
a) Seguridad nacional.....	53
b) Seguridad migratoria.....	56

CAPÍTULO III: FLUJOS MIGRACIONALES: ¿CUÁNTO SE MIGRA EN LA REGIÓN? ¿CÓMO SE HACE?	59
3.1 La migración y sus tipos	60
3.2 El contexto migratorio de la frontera Perú- Chile	63
3.3 Análisis de normativas y mecanismos regionales	79
CAPÍTULO IV: “PROBLEMÁTICA MIGRATORIA DE LA REGIÓN ANDINA: EL CASO DE LA FRONTERA PERUANO-CHILENA”	92
4.1 Definición y características	92
4.1.1 El caso de la frontera Perú-Chile	93
a) Características	93
4.2 La frontera peruano chilena y los derechos humanos	94
4.3 El perfil de las personas acorde a las estadísticas	96
CONCLUSIONES	107
GLOSARIO	111
BIBLIOGRAFÍA	112
ANEXOS	118



Índice de Tablas

Tabla N°1: Movimientos migratorios de Extranjeros según Puesto de Control Fronterizo 2011.....	65
Tabla N°2: Movimiento Migratorios de Extranjeros según Nacionalidad 2011.....	65
Tabla N°3: Movimientos Migratorios de Extranjeros según PCF 2012.....	66
Tabla N°4: MM de Extranjeros según Nacionalidad 2012.....	66
Tabla N°5: MM de Extranjeros según PCF 2013.....	67
Tabla N°6: MM de Extranjeros según Nacionalidad 2013.....	67
Tabla N°7: MM de Extranjeros según PCF 2014.....	68
Tabla N°8: MM de Extranjeros según Nacionalidad 2014.....	68
Tabla N°9: MM de Extranjeros según PCF 2015.....	69
Tabla N°10: MM de Extranjeros según Nacionalidad 2015.....	69
Tabla N°11: MM de Extranjeros según PCF 2016.....	70
Tabla N°12: MM de Extranjeros según Nacionalidad 2016.....	71
Tabla N°13: Extensión y Departamentos Fronterizos que conforman el Cordón Andino.....	93



Índice de Gráficos

Gráfico N°1: Total de movimientos migratorios de extranjeros 2011-2016.....	61
Gráfico N°2: Total cinco países con más registros en Migraciones.....	63
Gráfico N°3: Histórico de los Principales PCF.....	74
Gráfico N°4: Evolución de países con más visas sujetas a contrato (2005- 2014)	86
Gráfico N°5: Motivos de viaje reportados en Oficina SJM- Tacna 2014	97
Gráfico N°6: Situación Laboral de los Atendidos en Oficina SJM-Tacna 2014.....	98
Gráfico N°7: Distribución por origen de Atendidos en Oficina SJM- Tacna 2014	98

Introducción

Los movimientos o flujos migracionales no poseen una fecha de inicio exacta y resulta casi imposible elaborar teorías sobre fechas de cese. Es un fenómeno inherente a la raza humana. Desde el final de la Guerra Fría la cifra de personas en situación de movilidad aumentó exponencialmente coadyuvada por los cambios en el contexto internacional. Esto motiva el reenfoque de la seguridad con amenazas provenientes de áreas o aspectos que no se consideraban tradicionales. Estas circunstancias han creado un espacio para repensar el vínculo entre las relaciones internacionales y las migraciones internacionales. Es así que los movimientos migratorios pueden llegar a configurarse como una amenaza para ambos lados de la historia, tanto para el país emisor como para el país receptor de estas personas y las relaciones existentes entre ambos Estados.

Los flujos migratorios y sus consecuencias están siendo estudiados por diversas áreas de las ciencias sociales bajo un enfoque mayoritariamente de DD. HH. Esto ha conllevado a que, si bien existe un mapa de actores bastante fiel a la realidad, hayan quedado afuera otras alternativas y ópticas sobre el problema. Por ello, consideramos que realizar un análisis enfocado en los estudios críticos de seguridad y las nuevas concepciones que plantea sobre la naturaleza de las amenazas resulta novedoso puesto que permitiría, mediante la revisión de conceptos y tipos de seguridad, conocer las razones y maneras por las que un Estado se permite recibir a las personas en situación de movilidad, o, por el contrario, las percibe como amenaza a su seguridad laboral, económica, cultural, sanitaria, entre otros.

El tipo de estudio planteado además permitirá identificar los criterios que pesan al momento de diseñar las políticas migratorias de Perú y Chile. Estudiar los influjos de los Estudios Críticos de Seguridad puede ayudar a comprender cómo estos Estados diseñan tales políticas de acuerdo al tipo de sujeto de seguridad definido previamente. La investigación busca enriquecer el debate actual y urgente sobre los procesos migracionales y la vinculación entre las políticas públicas gerenciadas por los Estados y las teorías más contemporáneas sobre la seguridad de los mismos.

Este enfoque teórico es elegido como eje de la investigación debido a que el aumento exponencial de la cantidad de personas en situación de movilidad potenciados por factores y/o motivos que apenas diez años atrás no eran considerados factores desencadenantes supone uno de los retos mayores para los países de la región, cuyas capacidades administrativas se ven rebasadas ante la heterogeneidad y el dinamismo de tales flujos. Los Estudios Críticos de Seguridad cobran relevancia también debido a que una política sostenida frente a los flujos migratorios se logra desde un enfoque integral que considere no exclusivamente los derechos humanos, sino, además, teorías que los Estados pueden usar de fondo para justificar su accionar, a favor o en contra, del tema en cuestión.

El objetivo general de la investigación es identificar los influjos de los estudios críticos de seguridad en el diseño de la política migratoria de dos estados fronterizos (Perú y Chile). Así también de forma específica se plantea: Explicar la diferencia en el planteamiento de la política migratoria de Perú respecto de la chilena, tomando como marco los estudios críticos de seguridad, e identificar y explicar las diferencias en los procedimientos de implementación de la política migratoria en tanto política pública.

Por otro lado, esto obedece a las preguntas de investigación inicialmente formuladas de manera general: ¿Cuáles son los elementos de seguridad que influyen en el diseño de ambas políticas migratorias en frontera? Y a aquellas formuladas de manera específica: ¿Cuál es la diferencia que se observa entre el caso peruano y chileno respecto a la determinación del sujeto de seguridad en el tema migratorio? y ¿Cuáles son los elementos y factores que determinan el diseño de la política migratoria en ambos estados?

La metodología usada está compuesta de tres partes; la elaboración de un Estado de la cuestión que posteriormente se convirtió en Marco Teórico que permitió conocer tanto las bases teóricas de la investigación como aquellas que aún no ven todo el potencial aprovechado por parte de la academia; la segunda, constituida por un mapeo de actores vinculados, desde dos aristas opuestas y a la vez que complementarias en la investigación: actores estatales y/o funcionarios de gobierno vinculados al tema migratorio, académicos e investigadores junto con actores pertenecientes a un nivel más operativo y de contacto con el migrante y su realidad.

Para el primer grupo de actores, se planteó agruparlos según la institución a la que pertenecían; el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores debido a sus diferentes enfoques frente a la migración el tema en el país. El primero orientado, por su propia naturaleza, a la seguridad nacional, mientras que el segundo, a la protección de los derechos fundamentales de las personas. El establecer contacto con los actores vinculados al Ministerio de Defensa resultó de alta dificultad. Ante la falta de respuestas, se procedió a eliminarlos del mapa de actores planteado inicialmente. Situación que no se presentó en el Ministerio de Relaciones Exteriores y se logró entrevistar a Patricio Rubio y Romina Caminada, secretario ejecutivo y secretaria ejecutiva adjunta de la Comisión Ejecutiva para Refugiados, respectivamente. Estas entrevistas se llevaron a cabo, por separado, a mediados de 2015 en las instalaciones del Ministerio.

Para el segundo grupo de actores se estableció contacto con el profesor Jose Luis García Aguilar, responsable de la cátedra de Relaciones Internacionales en el pregrado de la Universidad Iberoamericana en la ciudad de Puebla, México, durante una visita realizada al campus UARM, a mediados de 2017, y durante mayo de 2017 con la Dra. Isabel Berganza, especialista en temas migratorios de la región andina y directora de la Escuela de Derecho en referido campus universitario. La relevancia de estos actores radica en su vinculación a los trabajos realizados en el tema migratorio en sus respectivas regiones: Norte y Sudamérica. Esto con el afán de contrastar puntos de vista de realidades migratorias del mismo continente.

Para el último grupo de actores se entrevistó al Dr. Hugo Otero, ex embajador peruano en Santiago de Chile y a Francisco Sánchez Martincich, gerente de una de las empresas de transportes con más rutas terrestres a lo largo de la Región Andina. Ambas entrevistas fueron realizadas a mediados de 2015 y su importancia radica en su acercamiento con ciudadanos en situación de movilidad, lo cual les permitió conocer sus condiciones y problemáticas. El primero, sobre todo, en el caso de la comunidad peruana en Chile, mientras que el segundo con las personas de diversas nacionalidades que eran obligadas a descender de los autobuses luego de que su ingreso no fuese aprobado por las autoridades en los pasos fronterizos.

Sobre esta metodología, cabe mencionar que, de las seis entrevistas, cuatro fueron realizadas antes de la nueva ley migratoria nacional. Siendo que esto podría suponer descontextualización en el lector es que se aclaran las fechas del caso. El tercer componente de la metodología, y que es transversal a la investigación es el trabajo de campo que fue un mes de servicio voluntario (de febrero a marzo de 2014) en la oficina del Servicio Jesuita al Migrante en la ciudad de Tacna y que permitió acercarnos a la realidad migratoria de la zona sur del país y su problemática.

Es también gracias a la oficina del Servicio Jesuita al Migrante y la información sistematizada y levantada por sus colaboradores permanentes, que se pudo contar con cifras, estadísticas y testimonios que permitieron analizar de manera más práctica, real y sustentada en evidencia, lo visto en la frontera y las preguntas que de lo visto surgieron. Es importante destacar que se decidió mantener el anonimato por su seguridad.

Estos métodos y trabajos realizados en los últimos cuatro años se materializan en cuatro capítulos que van desde el enfoque más teórico y abstracto, pasando por el análisis de normativas hasta llegar al estudio de caso correspondiente. El primer capítulo condensa el marco teórico, busca explicar los fundamentos de la investigación vinculándose a sus temas transversales de la misma manera que busca clarificar el rol de las relaciones internacionales en el tema.

En el segundo capítulo se plantean los principales alcances de otro concepto eje de la investigación: es decir, a las migraciones, además de los diversos tipos y maneras existentes de enfocar a los mismos y su relación con otras variables del sistema internacional como la educación, la salud y el trabajo. De manera complementaria y más afianzada en un contexto regional, el capítulo tres revisa y analiza las normativas migratorias regionales y las bases de un fenómeno tan complejo como las migraciones, mientras que el capítulo cuarto aterriza en la realidad migratoria del Cordón Andino con especial énfasis en la frontera terrestre existente entre Perú y Chile.

Cabe resaltar que, al cierre de la redacción¹, Perú promulgó una nueva Ley de Migraciones junto con el reglamento correspondiente, mientras que el gobierno chileno recién la había ingresado a votación al congreso. Esto afecta el análisis de la normatividad, en el caso peruano se compara la ley anterior con la promulgada recientemente, mientras que en el caso chileno el análisis se basa en la ley vigente y lo que se espera y/o proyecta sea aprobado en la nueva ley.

La investigación busca vincular conceptos que, en el contexto regional y global, han visto aumentadas de manera exponencial, tanto su relevancia como la necesidad imperiosa de revisarlos, debatirlos y actualizarlos en un siglo XXI que cuenta, entre sus características principales, con movimientos poblacionales potenciados por factores y/o motivos que apenas diez años atrás no eran considerados como factores desencadenantes y que obligan a esbozar y plantear debates, políticas y medidas integrales que se condigan con la multiplicidad de aristas y ópticas de este fenómeno.

¹Julio 2017

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

Este primer capítulo presenta una revisión de las tres corrientes teóricas que constituyen el marco teórico de la presente investigación y de gran relevancia para las relaciones internacionales: El realismo, el liberalismo y el estructuralismo. Ello con el fin de contextualizar al lector sobre los conceptos claves de estas teorías, a través de la revisión de sus principales autores. Todo ello para una mejor comprensión de los temas que serán tratados más adelante. También incluye una revisión del concepto de seguridad en tanto es también eje transversal a la investigación. El lector tendrá un acercamiento a la definición de seguridad, la problemática y los alcances de la misma, sobre todo, a la manera en que se vincula con la respuesta de los Estados, desde los distintos niveles de gobierno, respecto a los flujos migratorios.

Se profundiza también en el concepto de las políticas migratorias en tanto políticas públicas. En este primer capítulo se explicará también cómo es que las mismas se han incorporado en la agenda de seguridad mediante procesos de securitización que configuran a las migraciones como amenaza. Como cierre del capítulo, se ofrece al lector una definición de los estudios críticos de seguridad, su importancia como novedad en las relaciones internacionales, su utilidad y su dificultad para abrirse paso en un sistema internacional cuya percepción de la seguridad remanece aún vertical, militarizada y con una concepción negativa de la seguridad. Es en este acercamiento que se podrán comprender los postulados de los estudios críticos de seguridad y cómo es que se contraponen a las concepciones tradicionales de las relaciones internacionales.

11 Principales aportes de las Teorías de las Relaciones Internacionales

El principio ordenador del realismo es la anarquía. Así lo expusieron sus autores más representativos: Niccolo Machiavelli (1513), Hans Morgenthau (1948), Edward Carr (1939), Stephen Walt (1991) y John Mearsheimer (2001). Desde esta perspectiva, se interpreta al mundo como un lugar en el que no existe un solo ente de control por encima de la potestad de los Estados y el Sistema. Considera a los Estados como entidades territoriales que pueden adjudicarse el monopolio legítimo de la violencia y cuentan, además, con un gobierno y con población.

Por tanto, el control en los Estados es establecido entre ellos mismos acorde con sus capacidades e influencias, es decir, por la hegemonía que pueda ejercer sobre otros Estados y que termina, finalmente, por estructurar el Sistema Internacional. Se puede interpretar, entonces, que, aunque medien alianzas o relaciones cordiales entre los Estados, estos no pueden garantizar que en esta condición de anarquía (Mindreau. 2001) sus aliados acudirán en su ayuda en los momentos en que la obtención de sus intereses se vea en riesgo, sobremanera en las situaciones en que los aliados ya no observan beneficio alguno derivado de las relaciones y/o alianzas mencionadas anteriormente.

Sabiendo entonces que, para el realismo, cada Estado juega un rol acorde con sus capacidades, tanto económicas como geográficas y militares, se entiende que posee también metas, asuntos y temas primordiales para su reconocimiento, integridad y, sobre todo, para su supervivencia y obtención de planes e ideas dentro del Sistema en el que se encuentra. Al tener estos actores metas y capacidades específicas, harán uso de todos los recursos que posean, incluida la capacidad de modificar la conducta de otros actores si aquello implica acercamiento al objetivo final. De esta manera, cada Estado logra sus objetivos, según sus posibilidades y capacidades bajo una óptica realista, vertical y hasta militarizada del Sistema Internacional que le plantea al lector el “cómo son las cosas” dentro del mismo.

El realismo, que no ve manera de escapar de la competición por la seguridad y la guerra, se rige por tres creencias básicas: i) La centralidad de los Estados en la política internacional, ii) La conducta de los grandes poderes es influenciada por su ambiente externo y iii) El cálculo sobre el poder domina el pensamiento de los Estados y esto los lleva a competencias por el mismo.

En contraposición, el liberalismo, encarnado en autores como Adam Smith (1776), Keohane & Nye (1989) y Francis Fukuyama (2002), aboga no solo por la participación de la cooperación internacional como mecanismo para evitar objetivos antagónicos entre los actores internacionales y cuya concepción de “poder” no se circunscribe a la acumulación de capacidades. Plantea también la posibilidad de reducción de guerras junto con i) El rol importante de los Estados en el Sistema Internacional, ii) Las características de cada Estado varían y existen algunas preferibles a otras y iii) Los cálculos sobre el poder importan poco cuando se busca explicar la buena conducta de los Estados.

Plantea también que, si bien los Estados son actores clave, las decisiones que tomen terminan por afectar a todos los demás. Este impacto puede ser, o no, igual para las partes en tanto no todas las partes presentan el mismo grado de sensibilidad (en tanto el grado de afectación para cada Estado) y de vulnerabilidad (en tanto qué tan costosas son, o no, las demás alternativas) frente al mismo hecho. El ejemplo más evidente de relaciones asimétricas como fuente de poder que ha enfrentado el Perú fue el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica. Esto debido a que la primera potencia, al tener menos costos que cubrir, tuvo más posibilidades de imponer agenda y condiciones, mientras que Perú afrontaba un costo bastante más alto si perdía un mercado como el norteamericano.

Su principio ordenador es la libertad del individuo, y cuya voluntad debe ser totalmente satisfecha por el Estado sin que este último se vuelva un ente que se limite a elaborar y cumplir normas. Además, acorde con lo planteado por Mindreau Montero (2001), la atención está centrada en la dimensión individual y de aquellos grupos de interés, configurando así al individuo y al Estado como actores claves en el Sistema Internacional según el liberalismo.

Uno de sus argumentos más interesantes es el de la “paz democrática” (Mindreau 2001) que asume que, debido a la interdependencia e interconexiones, la guerra es algo

inimaginable y de alto costo para países verdaderamente democráticos. Contrariamente a lo planteado por el Realismo, en el liberalismo se entiende el Sistema Internacional como el lugar donde la seguridad de cada Estado es asunto y trabajo de todos los demás actores. Sobre esta paz democrática, Maoz y Russett (1993) propone también causas potenciales que pueden complementarse con la propuesta hecha por Mindreau ocho años después: i) Los Estados que crecen rápidamente se dañarían a sí mismos si entablan conflicto con un Estado con el mismo ritmo de crecimiento, ii) La mayoría de las democracias durante la Segunda Guerra Mundial fueron en alianza con otras áreas y iii) Los efectos de la continuidad y las ratios de capacidad militar se han visto reducidos.

Mientras la primera ve como inherente y permanente el riesgo de conflicto entre los Estados y que solo las capacidades materiales y el triunfo sobre el otro aseguran la supervivencia de los Estados: la segunda plantea que el surgimiento de vínculos e interrelación (económica, comercial, social, etc.), entre estos actores, eleva tanto los costos y riesgos de un enfrentamiento bélico que estos optarán por el mantenimiento de los vínculos ante la posibilidad de perder mucho más que aquello inicialmente establecido.

El Estructuralismo, en autores como Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto (1977), Immanuel Wallerstein (1974) y Mindreau Montero (1991), se presenta en la década de 1960 y 1970 como una alternativa ante el debate realismo- liberalismo. A diferencia de estos y su búsqueda suprema del poder, busca criticar el sistema que lo permite y la consecuente relación asimétrica de dependencia entre los Estados y que fue vista anteriormente ya en el liberalismo.

Para el Estructuralismo, la principal unidad de análisis es el sistema capitalista mundial. Dicho análisis debería concentrarse en los mecanismos de dominación propios del sistema capitalista y en la importancia de las relaciones de dependencia asimétricas mencionadas. A diferencia de las dos teorías revisadas, busca entender el sistema internacional en términos de jerarquía y no de anarquía. A diferencia también de lo observado con dichas teorías, para el Estructuralismo los factores económicos tendrían el papel principal en explicar las dinámicas del sistema internacional.

Mindreau (1991) presenta cuatro supuestos que permiten entender más esta teoría: i) La estructura del sistema internacional no es suficiente para entender los factores internos de los Estados, ii) El análisis de la sociedad debe hacerse desde una perspectiva histórica, iii)

Existe la aceptación de que los actores estatales y no estatales no poseen igual relevancia en el sistema internacional y iv) Los factores económicos explican la mayoría de las dinámicas en el sistema internacional.

Es en relación a estas dinámicas que resulta útil la presentación que Cardoso y Faletto (1977) hacen del ya revisado concepto de la “dependencia” como característico del subdesarrollo e inherente a las formas varias de dominación y sus rasgos principales en la manera en cómo se conducen los grupos con poder en el sistema económico. Esto se traduce en que las decisiones tomadas que afectan al consumo o desarrollo de alguna economía son casi siempre basadas en los intereses de las economías menos susceptibles y vulnerables.

Sobre el Estructuralismo se observa que no es completamente disruptivo con el liberalismo puesto que comparten, según Mindreau (2001), tres puntos sustentan sus críticas al realismo: i) Es la economía política internacional el factor que delinea las dinámicas entre los actores internacionales, ii) Ambas teorías analizan fundamentalmente procesos, hechos y actores tanto fuera como dentro de los Estados y iii) Ambas teorías enfatizan aspectos socioeconómicos y de bienestar que no son contemplados por el realismo.

Revisando estas tres teorías se empieza a observar un punto que será desarrollado a profundidad en el siguiente apartado: el principal error del que se culpa al realismo es el de haber supuesto que los Estados son los únicos actores en el sistema internacional que merecen ser considerados en el sistema, de igual forma que se observará que los Estudios Críticos de Seguridad rompen con esa verticalidad y estrechez en el sistema internacional. Se observa cierta reminiscencia del liberalismo y el constructivismo en los mismos. Son estas reminiscencias las que constituyen a los Estudios Críticos de Seguridad como la alternativa más viable al manejo del concepto de seguridad, la problemática que el mismo acarrea y sus manifestaciones en el contexto global actual.

12 Seguridad e interés nacional

1.2.1 Seguridad: Alcances y dificultades

a) Definición

Si bien en líneas breves y superficiales la seguridad puede entenderse como el alivio de las amenazas a cosas valoradas e imprescindibles, es, contrariamente a lo que pueda

observarse, un concepto equívoco en demasía que no puede dar respuesta a interrogantes básicas como: ¿Cuánta seguridad es necesaria? ¿Respecto a qué y para quién? Es aquí donde Barry Buzan (1991) señala que:

(...) el concepto no se presta para definiciones ambiguas, pero que el debate sobre su magnitud y naturaleza está bloqueado en tanto es complejo determinar cuánta seguridad y para quién cuando no hay una lista pre configurada de situaciones observadas como amenaza. (p.18)

El autor señala que no solo se corresponden con lo militar, sino, además, en temas que van de lo social y económico hasta lo humano y medioambiental. En el ámbito norteamericano, García Aguilar (comunicación personal sostenida vía Skype, Anexo n. °10) señala que el tipo de seguridad que se necesita no se circunscribe a la seguridad nacional, dado que ya no existen conflictos bélicos con los EE. UU., sino hoy las amenazas son tanto internas como transnacionales, y tienen como objetivo principal la seguridad humana. Mientras estos temas no se pongan en agenda, será imposible solucionarlos.

Existe más de una acepción o punto de vista sobre la “seguridad”: Una concepción vertical y militarizada propugnada por los sectores más tradicionalistas, y otra que ve al término como una condición bastante relativa en la que se es capaz de controlar o neutralizar las amenazas que puedan ser identificadas contra alguien o algo. Las concepciones que predominan en la última mitad del siglo XX sobre la definición de seguridad y sus estudios nacieron bajo influjos del realismo y con orientaciones militares.

El grado de seguridad que cada Estado decida tener estará determinado por su capacidad de disuasión, es decir, por la capacidad que tenga para impedir a los otros actores realizar actividades de agresión. Baldwin (1997) señala también que el papel de la interrogante “¿Seguridad para quién?” es la de especificar el concepto, ya que el individuo, el Estado y/o sus elementos y el Sistema Internacional y las partes que lo componen, pueden ser sujetos de seguridad, mientras que los valores que se pretenden salvaguardar serían los que más se enarbolan: la libertad, la integridad territorial, la soberanía y, en los últimos años, las relaciones comerciales con el resto del mundo.

Plantear una única y funcional definición de seguridad resulta una tarea compleja, sino imposible, debido a que, en gran medida, lo que cada Estado considera digno de ser preservado para ciertos destinatarios y respecto a ciertas situaciones u objetos, es tan plural como el número de actores en el Sistema Internacional.

Wolfers (1952) explica que el término seguridad, tanto como el interés nacional, está establecido en los discursos de las relaciones internacionales para designar un objetivo de política que se distinga de otros. Además, cubre un espectro de objetivos tan amplio que políticas y medidas altamente divergentes son consideradas como políticas de seguridad. La existencia de una posible incongruencia entre la connotación objetiva y subjetiva del término es significativa en las relaciones internacionales a pesar de que la posibilidad de un ataque a futuro jamás pueda ser medida objetivamente y siempre quede como un asunto sujeto a evaluación o especulación.

Wolfers (1952) señala también que, de manera objetiva, la seguridad termina por medir la ausencia de amenazas para valores adquiridos, mientras que, en un sentido subjetivo, se refiere a la ausencia del miedo de que esos valores vayan a ser atacados. Se resalta también el hecho de que, tanto para las naciones, como para los grupos en su interior, existen diferencias en sus reacciones hacia una misma situación externa. Esto termina por causar que, así no haya otras razones, la diferencia en la reacción a la misma amenaza hace posible que las naciones difieren bastante en sus esfuerzos para obtener más seguridad.

Las naciones están predisuestas a reaccionar a amenazas a las que se hayan enfrentado recientemente o, cuando luego de haber pasado un largo periodo de un nivel alto de seguridad, repentinamente se encuentran frente a una situación de peligro. Aún aquí es difícil esperar que las naciones actúen de manera uniforme porque casi nunca se enfrentan al mismo nivel de peligro. Al ser, después de todo, la seguridad la ausencia de valores negativos, las naciones estarán propensas a minimizar esos esfuerzos, manteniéndolos en el nivel más bajo en el que pueda proveerles de lo que consideren como protección adecuada.

Por otro lado, para Stephen Walt (1991), el punto principal de la seguridad es el fenómeno de la guerra, teniendo, así como objeto de estudio la amenaza, el uso y el control de la fuerza militar resultando, de esa manera, el conflicto siempre posible entre los Estados y con consecuencias a largo plazo. De manera contrapuesta al fenómeno de la guerra, en “Ampliación y Seguridad”, Arnold Wolfers (1952) señala que hacia el final de la Guerra Fría los conflictos intra-estatales, el miedo a la inmigración y el aumento del número de casos de VIH/SIDA forzaron una ampliación del concepto porque demostraron que las revisiones tradicionales del mismo no eran suficientes para los fenómenos más modernos de finales de la década de 1980 e inicios de la década de los 90.

Wolfers (1952), en clara oposición a lo propuesto por Barry Buzan, señala también que:

(...) La seguridad es un valor del cual una nación puede tener más o menos (...) tiene mucho en común con el poder de la riqueza (...) pero mientras la riqueza mide la cantidad de las posesiones materiales de una nación, y el poder es la habilidad de controlar las acciones de otros, la seguridad es, en un sentido objetivo, la medición de la ausencia de amenazas a los valores adquiridos y la ausencia del miedo de que esos valores serán atacados. (p. 485)

En la misma línea de análisis sobre la ambigüedad del concepto señalada por Arnold Wolfers, Schultze (citado en Buzan, 2008) señala que con el concepto no se llega a una formulación clara, sino que, por el contrario, se configura un gran rango de posibilidades y riesgos sobre cuyas probabilidades de ocurrencia se sabe muy poco. József Balázs (citado en Buzan, 2008) es parte de un grupo amplio de autores que, sabiendo de la dificultad de una definición articulada y completa del concepto, se han atrevido a esbozar una. Balázs apunta a que la seguridad internacional se determina tanto por la seguridad interna como por la externa de los sistemas en la medida en que la identidad de los sistemas depende de circunstancias exógenas. Entiende a su vez a la seguridad interna como aquella identificada con la de la sociedad y que busca asegurar los poderes político y económico de la clase gobernante.

Como parte de este grupo de autores que evidencian la ambigüedad del término, Ian Bellany (1981) sostiene que la seguridad es, en sí misma, la ausencia relativa de una guerra y la idea de que, en caso ocurriese una derrota, esta no será fruto de guerra alguna, mientras que Penelope Hartland- Thunberg (1982) argumenta que el concepto en cuestión es la habilidad de perseguir lo que cada Estado considere como sus intereses nacionales en cualquier lugar del mundo. Por otro lado, y de manera complementaria, la definición elaborada por Laurence Martin (1983) de que el concepto de seguridad implica una garantía sobre el futuro bienestar va en la misma ruta que aquella elaborada por John E. Mroz (1980), en la que presenta a la seguridad como cierta inmunidad a las amenazas existentes.

De forma complementaria, Richard Ullman (1983) argumenta que las amenazas a la seguridad nacional pueden a) degradar la calidad de vida de los habitantes, o b) amenazar con reducir las opciones políticas disponibles para el gobierno de un Estado. Volviendo a autores como Arnold Wolfers (1952), cuya definición se trató anteriormente, se puede observar a la seguridad como la medida de la ausencia de las amenazas a aquello valioso que

el estado ha adquirido, a la par que mide la ausencia del miedo que se genera cuando hay riesgo de que esos valores sean vulnerados.

A grandes rasgos, el debate sobre la seguridad se centra en cómo los Estados deciden librarse de aquello que consideren una amenaza, más si esto se extrapola y se lleva a la lógica anárquica del Sistema Internacional, la seguridad debería encarnar la capacidad de mantener la identidad y la integridad de las sociedades. En resumen, la seguridad deberá concernir en primer orden a los grupos y/o colectividades humanas y solo después de eso, a los individuos. Al no ser un concepto inequívoco, se hallan dos variables o vertientes del mismo: el primero (libertad de...), suele tipificar el concepto como sinónimo con la acumulación de poder, mientras la segunda (libertad para...) basa el concepto en una emancipación, es decir, en la preocupación por la justicia y el poder proveer de derechos humanos.

Por otro lado, Steve Smith (2005), señala, en Ken Booth, que la seguridad es un concepto derivativo en tanto se refiere a problemas relacionados con las estructuras políticas y económicas y a problemas que emergen de las zonas de conflicto y se convierten en los componentes de las políticas de seguridad. Se observa en los autores señalados, que la seguridad desde una óptica estatal resulta insuficiente e inadecuada puesto que, en general, podrían dar marco a diversos tipos de políticas sin la suficiente justificación y probablemente dotadas de fines engañosos como generar un modelo en el que la seguridad sea vista como una lucha por el poder sin fin, ni cuartel y como una contradicción en sí misma.

De lo anterior se desprende que la clase política suele estar, por el tipo y naturaleza de sus funciones, inclinada a una definición y una óptica nacionalista y Estado – céntrica de la seguridad, encasillándose así en tradiciones enraizadas. Buzan señala, a manera de ahondar en la explicación sobre el subdesarrollo del concepto, que pueden observarse hasta cinco modos: El primero radica en que el concepto es, tal vez, complejo en tal nivel que ya no resulta atractivo para los investigadores. Sin embargo, no deja de resultar curioso en tanto estos conceptos ambiguos albergan oportunidades de discusión teórica puesto que han de generar campos y áreas de interés y preocupación.

La segunda razón, que termina por ser más observable y compleja, radica en lo difuso del término “seguridad” a razón de lo que se entiende por poder; en el contexto de la

Guerra Fría. El primer concepto se vio disminuido respecto a términos sistémicos más generales, colaborando a la visión de las relaciones internacionales como lucha por el poder. Si bien este puede ser algún tipo de base para la seguridad en momentos álgidos de enfrentamiento, asumir que esta condición es inamovible conlleva al riesgo de que perennice tal afirmación.

La tercera razón para tal desfase en el concepto está vinculada a las protestas existentes contra el realismo, su exagerada tendencia al enfrentamiento bélico y el auto cumplimiento, mientras que los representantes del idealismo abogan más por acudir al concepto de la “paz” que al de “seguridad” debido a la contaminación sufrida por este último al estar asociado, como se menciona en el párrafo anterior, de manera irremediable al poder.

Otra de las reacciones suscitadas contra el realismo estaba fundamentada en el concepto de interdependencia y su vinculación con los DD.HH. y el medioambiente, entre otros temas de gran urgencia en la agenda internacional. Esto buscaba relegar el modelo tradicional y militarista del realismo a un plano menos protagónico donde se observe su fragmentación, su fuerza y exceso de competitividad. Esta clase de movimientos y su poder militar, luego de la Guerra Fría, ya no fueron más la razón de ser de la alta política internacional.

La cuarta razón puede hallarse en la incapacidad de los Estudios Estratégicos de desarrollar el aspecto teórico de seguridad, a pesar de que desarrolló una gran cantidad de literatura sobre la problemática de la política militar. Buzan (2008) presenta dos razones para tal incapacidad: La primera, sostiene que estos Estudios han debido de usar parte de las energías en estar al tanto de los hechos más recientes y, por tanto, se han restringido a hechos y perspectivas a corto plazo, mientras que la segunda se enfoca en que los Estudios Estratégicos de Seguridad son hijos de la necesidad, de la necesidad occidental, específicamente hablando. Esta “parcialización” estará orientada siempre hacia el *statu quo* de aquellos países hegemónicos.

Por último, la quinta razón, y tal vez la que carga con mayor responsabilidad en el subdesarrollo del concepto, puede argumentar que existen varios y valiosos motivos, dentro de la estadística, para mantener tal ambigüedad. Por ejemplo, el carecer de una noción

definida de seguridad nacional da pie a los intentos de maximización de poder para las élites, además de poder justificar aumentos en vigilancias, aumento en los recursos asignados y hasta medidas proteccionistas. Bajo esta premisa, todas las amenazas dentro del Sistema Internacional son lo suficientemente válidas y patentes como para asumirlas como reales, y planear las respuestas del caso.

Mientras que, para Daniel Baldwin (1997), el término tiene ahora poco uso analítico como consecuencia de su amplio uso y ya no guarda un significado central, para Patrick Morgan (Citado en Booth, 2005) el concepto se ha relacionado, desde un inicio, con la supervivencia y seguridad física de los actores y su población, implicando así el uso deliberado de la fuerza. Este último mantiene también la posición de que ampliar los estudios al respecto no llevará las investigaciones a buen término puesto que agrupará daño físico organizado y deliberado con otras amenazas y sufrimientos.

Kolodziej (2016) argumenta que debido a que el concepto hace referencia a un rango tan amplio de problemas vinculados al orden y el gobierno no puede haber una solución universal para los subsecuentes dilemas de seguridad y tampoco un tratamiento aislado de la misma sobre sus puntales sociales y políticos. Dalby (citado en Booth, 2005) da luces sobre la extensión y significado del concepto: La primera, una preocupación de analistas vinculados al realismo, sobre el hecho de que la agenda se ha expandido de tal manera que logran diluirse las preocupaciones sobre asuntos militares y esto podría verse comprometido por amenazas que bien podrían ser consideradas bajo otros discursos sobre políticas.

Mientras que el segundo argumento del autor radica en lo opuesto a lo recién explicado: sugiere que las aproximaciones y ópticas militarizadas no son herramientas suficientes para acabar con muchos de los nuevos temas surgidos en la agenda política. Lo que se busca con tal argumento es la des-securitización y/o desmilitarización de una gran variedad de aspectos de la vida social.

- **¿Con qué se vincula el concepto?**

Surge aquí la existencia del “sujeto de seguridad” que, según Baldwin (1997), es lo que responde a la pregunta fundamental “¿Seguridad para quién?” y que bien podría abarcar tanto al Estado, como al Sistema Internacional y sus componentes, o al individuo. Sin

embargo, en Buzan se entiende finalmente que carece de sentido cualquier concepto de seguridad que sea escaso o falle al momento de definir un objeto referente certero.

Por tanto, para el autor, respuestas que proponen que “el Estado” o “el individuo” son sujetos de seguridad no son suficientes. Esto confunde la especificación de un concepto con su observación empírica: para el primer caso, existe una gama bastante amplia de respuestas tales como los individuos, el Estado y el sistema internacional. La elección, o respuesta si se quiere así, dependerá únicamente del tema o circunstancia a ser tratado. Los Estados se comportan basados en sus intereses percibidos, y muchas veces suelen ser egoístas.

Desde un punto de vista realista, esos intereses pueden tener bases sociales y un equilibrio entre capacidades materiales, anarquía y naturaleza humana, mientras que, desde un punto constructivista, el interés de un Estado es moldeado por sus creencias que pueden haber sido colocadas por agentes externos o inseguridades. Esos deseos pueden tener una base biológica o ideacional. El sujeto de seguridad es protagonista de una situación que es influenciada por los efectos de los daños. Puede recibir estímulos y reaccionar, mientras que la seguridad subjetiva es el estadio del sujeto en donde posee potencial y habilidades adecuadas para reaccionar a tales peligros, así como poder proteger a algún otro sujeto de cualquier peligro o amenaza.

Puede entender entonces que la seguridad de quien, o lo que esté, en peligro, es la respuesta a “¿Seguridad de quién o qué? Hay tantos “sujetos de seguridad” como actores en el sistema internacional, y, es por ello que, es casi imposible tener una sola definición de lo que debe ser un “sujeto de seguridad”. Buzan, Waever & de Wilde (1998) señalan que en tanto exista una cantidad variada de amenazas, habrá, por consecuencia, una cantidad considerable de intereses y sujetos de seguridad.

b) Tipología

- **Nacional**

En el caso de la seguridad nacional, las autoridades argumentaron que la sociedad y la colectividad deberán comprometerse en reforzar los límites para proteger aquello que son. Es observable en Arnold Wolfers (1952) que, desde un punto de vista radical, se puede

argumentar que cada sacrificio, sobre todo, si es impuesto en otros Estados, está justificado y explicado si contribuye de manera alguna a la seguridad de tal Estado, y que el que no comparta esa óptica no debería tener duda alguna sobre el derecho de dicha nación a proteger y preservar valores aquellos bajo su titularidad, o su deber ético y moral para poder perseguir y concretar una política que sirva para conseguir tal preservación.

Lynn (1998) argumenta que este tipo de seguridad es la manera dominante en que la misma ha sido entendida en las relaciones internacionales. Además, cuando un tema o situación se securitiza es el momento en que es entendido como una amenaza real o potencial a la estabilidad o supervivencia del Estado. Siendo que en esta ocasión los beneficiarios, o sujetos de seguridad, son los Estados como actores principales en el Sistema Internacional, se entiende que los procesos estarán orientados a la protección de aquellas cosas sin las que el Estado en cuestión no podría sobrevivir tales como la integridad de su territorio, soberanía, lazos económicos y libertad (Buzan, 1998).

Es aquí donde Boswell (2007) termina por señalar que los ECS pueden ofrecer al lector una vía productiva para pensar las agendas políticas que subyacen enmarcados en los temas migracionales en el discurso público. Sin embargo, Berganza: 2017 (Comunicación personal sostenida en mayo 2017, Anexo n.º10) asocia, a fines de la investigación, la política migratoria al tema de soberanía del Estado y al tema de la seguridad y la criminalidad en tanto, señala, la población es muy sensible a los problemas que puedan darse con extranjeros en su país.

- **Societal**

Los procesos de seguridad “societal” de las migraciones bien pueden tener a los inmigrantes como los “protagonistas” de la misma en cuando pueden, dependiendo de su contexto histórico, tener, o haber tenido dos roles: el primero, como mano de obra y el segundo como generadores de conflicto que atacan la identidad y la cohesión social de del país de acogida. ¿En qué deriva esto? Según Ángel González (2016) en “Estudios Críticos de Seguridad, Migraciones Internacionales y Ayuda al Desarrollo” en una forma de pertenencia y relación que estructura las identidades de amigo y enemigo de manera antagonica, manifestándose, sobre todo, tanto en la exclusión como en la inclusión social. Este modo está sustentado en lógicas de exclusión e inclusión y otredad vinculada al

territorio, además de usar políticas vinculadas a la realpolitik, la asimilación y las políticas de identidad.

La seguridad societal se refiere a la habilidad de una sociedad de persistir en su esencia bajo condiciones variables y amenazas potenciales o reales. Representa, a su vez, una reformulación fundamental de la seguridad y es un cambio importante en las preocupaciones tradicionalmente expresadas en los estudios de seguridad. Ole Waever (1993) enfatiza la yuxtaposición existente entre la seguridad del estado y la societal y explica que la seguridad del primero abarca amenazas a su soberanía, mientras el segundo modelo resalta las amenazas a la identidad de la sociedad. Resulta así que, debido a la yuxtaposición señalada por Waever, este tipo de enfoque ha sido acusado de transformar el entendimiento de la sociedad y su identidad en formas que carecen de rigor filosófico y que podrían ser potencialmente peligrosas.

Alam Saleh en “Broadening the concept of Security: Identity and Societal Security”, al explicar la redefinición de “seguridad” menciona que, para Barry Buzan, existen cinco sectores de seguridad que pueden afectar a las colectividades humanas; entre ellas la seguridad societal. Buzan explica que en el espectro de este tipo de procesos está abarcada la sustentabilidad de patrones tradicionales de lenguaje, cultura, religión, identidad nacional, entre otros, pertenecientes a un Estado en específico.

Se explica también que los peligros que este proceso acarrea a la estabilidad de un Estado son bastante más graves que las amenazas externas. Las inseguridades societales son algunas de las amenazas clave a los Estados. Waever (1993) argumenta que cuando crece el poder estatal, puede convertirse en sí mismo en una fuente de amenazas para su propia gente. Como ejemplo de lo mencionado, García Aguilar: (2017), comenta que, en el caso de la experiencia mexicana, el proceso de securitización de las migraciones sí obedece a motivos políticos puesto que a estas personas se les categoriza como criminales, lo que evidencia un abordaje de la migración carente de un enfoque integral o humano. Como consecuencia, este proceso restringe libertades al considerarse al sujeto como una amenaza. Señala, también, que hay hechos que exacerbaban estos procesos, como el atentado a las torres gemelas el 11 de septiembre de 2001.

- **Humana**

Sita Bali, en el capítulo denominado “Population Movements” que desarrolla en el libro “Security Studies: An introduction” (Citado en Williams, 2008) expone tres factores que pueden dar luces sobre el incremento de los movimientos poblacionales; a) Los movimientos internacionales se configuran como asunto de interés para dos, o más, Estados; b) Un rápido aumento en la población mundial y c) La globalización termina por generar, en la población, conciencia sobre la existencia de diversas y mejores condiciones y oportunidades de vida. Estos movimientos pueden volverse la causa de roces económicos y el incremento de la competencia por escasos recursos de diferentes tipos, a la vez que traen, como consecuencia inevitable, la creación de minorías étnicas en los países de destino.

Con base a los tipos anteriormente mencionados, se entiende entonces que reforzar los límites de las políticas migratorias (ejemplo tomado), es, por un lado, reafirmar los límites para ser promulgados por aquellos que tienen la libertad como interés en común, mientras que por el otro puede verse como la distribución de derechos y recursos entre ellos a quienes se les atribuye la posesión de aquel derecho. Sobre ello, García Aguilar (2017) expuso en la entrevista, sostenida en el marco de la presente investigación, que la situación es distinta en México, ya que, en ese país, a menor cantidad de personas que crucen la frontera, las medidas tomadas son observadas como más productivas. No observó, el vínculo entre las políticas migratorias y la preocupación por los DD. HH.

En el escenario internacional actual pueden verse dos escenas, siendo que la segunda puede derivar de la primera: a) La inmigración es ahora retratada como una amenaza y nuevo foco de inseguridad, configurando así los alineamientos socio-políticos para legitimar al Estado en su rol de proteger a los ciudadanos, mientras que a raíz de esta idea surge b) en tanto estos migrantes o migrantes en potencia que son forzados a huir de sus unidades geográficas de origen para, en muchos casos, ser rechazados en el lugar de destino o no terminar por integrarse al mismo, no son sujeto de seguridad para ningún estado oficialmente y, por tanto, está negado su acceso a servicios básicos como salud, alimentación y trabajo.

Así entonces se observa que el principal proveedor en términos vinculados a la seguridad humana son las organizaciones no gubernamentales, actores internacionales o transnacionales. Mientras los dos primeros tipos de seguridad requieren una separación radical, la seguridad humana busca re conceptualizar a ambos tipos; busca una seguridad que

no esté guiada por la idea de un estado plenamente constituido, sino que implica un grupo de políticas que pueden ser ubicadas dentro del pluralismo radical.

Según Lynn (2007), la implicación más significativa es que el pluralismo radical con su apreciación de la ambigüedad de los límites y su sensibilidad a la violencia envuelta en la producción de límites y las identidades abarcadas por ellos, politizaría la construcción de la inmigración como problema definido en términos de seguridad nacional o societal. En palabras de García Aguilar (2017): “La securitización obedece a motivos políticos. Al tenerse visión estrecha (...) de las fronteras, prácticamente categorizando migrantes como terroristas sin enfoque integral y humano restringe libertades. Se securitiza en tanto se considera puede convertirse en amenaza existencial”.

1.2.2 Interés Nacional

En este apartado de la investigación se buscarán explicar tres puntos clave sobre el interés nacional; su definición, su importancia para la seguridad y las principales concepciones que del mismo se tienen desde las relaciones internacionales. Para el primer punto, lo que cada estado considera como “interés nacional” en sus agendas puede ser influenciado por sus objetivos específicos. Esto es debido a que las cosas en las que se creen y las razones para las mismas pueden determinar las conductas y reacciones de cada agente. Según Booth (2005) este proceso es de todo menos estático.

El interés nacional, si bien se puede presentarse como uno que busca ser una guía y punto de consenso, no significa lo mismo para diferentes poblaciones y puede permitir que cualquier política que favorezca a particulares sea tomada como de gran magnitud o importancia bajo nombres y presentaciones engañosas. Este interés nacional señala a la política diseñada para promover demandas que le competen más a la nación que a los individuos y grupos subnacionales. Es, así pues, que el interés nacional debe subordinar otros intereses particulares a los de la nación.

En “National Security as an Ambiguous Symbol”, Arnold Wolfers (1952) relata el cambio surgido en la interpretación del término de una concepción orientada al bienestar económico hacia una concepción orientada a la seguridad nacional, a la par que señala que

las razones de este cambio se sustentan en que la sociedad se encuentra viviendo bajo el impacto de la Guerra Fría y las amenazas de agresión externa más que bajo depresiones económicas y reformas sociales. En tanto, resulta que la fórmula del interés nacional se ha vuelto sinónimo con la fórmula de la seguridad nacional.

El término, nuevamente según Wolfers (1952), está bien establecido en el discurso de las RR. II. para designar un objetivo de políticas que se distinga del resto. Este símbolo sugiere protección a través del poder y por tanto figura más a menudo en el discurso de aquellos que creen en la confianza en el poder nacional que en los que sitúan su confianza en un modelo de conducta, cooperación internacional o las Naciones Unidas para llevar al país de manera segura por los conflictos internacionales.

Se va entendiendo así que la seguridad apunta, en algún grado, a la protección de valores adquiridos previamente. Lippmann (Citado en Wolfers, 1952) apunta a que la nación segura es aquella que no está en peligro de tener que sacrificar valores vitales si quiere evitar una guerra, y si es capaz, si es retado a mantenerlos, es con victoria sobre dicha guerra.

En tanto un estado, como unidad de análisis, ya tenga decidido aquello en lo que está interesado o le interesa proteger o salvaguardar, tendrá, por tanto, su sujeto de seguridad. Habiendo dicho esto, se sabe que un Estado solo va a pelear por lo que considere valioso o necesario para sobrevivir. Si estos no han logrado determinar qué es lo que se busca proteger, cautelar o guardar, la seguridad de cada estado no tendrá capacidades reales de reaccionar y sin capacidad de asegurar lo que se ve valioso, solo se verá la inseguridad y vulnerabilidad del mismo.

El tercer punto de este apartado es el de presentar dos vistas del interés nacional según dos teorías clásicas de las relaciones internacionales. El objetivo de esta revisión es presentar una síntesis de los elementos más resaltantes del interés nacional y sus concepciones para la investigación. Las dos teorías se corresponden con definiciones ya revisadas en la sección sobre las teorías de relaciones internacionales, de la presente investigación.

a) Vista realista

Es el enfoque que predomina en las Relaciones Internacionales y la política mundial., Según esta teoría los Estados actuarán acorde a los intereses que perciban. Estos, aunque puedan ser considerados egoístas, tienen una base eminentemente más adentrada en

lo material que en lo social y solo pueden ser obtenidos mediante una combinación de la concepción negativa de la naturaleza humana, la anarquía entre los estados y las capacidades materiales (entiéndase como militares, económicas, entre otros). Esto a contramano de una visión constructivista que concibe al interés de un estado como moldeado por sus creencias, las cuales pueden haber sido colocadas por agentes externos o inseguridades.

Esos deseos pueden tener una base biológica o ideacional. En el primer caso, el principal interés nacional está concentrado en la supervivencia del Estado, por tanto, estos tienen la capacidad y la obligación de realizar las acciones consideradas pertinentes y necesarias, cual sea el costo, para garantizar su propia supervivencia. A menudo el concepto está vinculado con este tipo de teorías que se diferencian de las idealistas que buscarán dotar de moralidad a la política exterior y proveer soluciones que recaigan en la presencia e importancia de instituciones multilaterales y organismos internacionales que, desde la visión realista, solo debilitarán la soberanía y la independencia de los estados.

Hay tantas concepciones de interés nacional como Estados en el Sistema Internacional. Por tanto, este abarcará justificaciones de políticas de aislamiento, así como intervencionistas y belicosas, también eufemismos referentes a la geopolítica y la necesidad de proteger recursos para la independencia energética y territorial de los Estados. Para el profesor José Luis García Aguilar (2017), de la Universidad Iberoamericana de Puebla, el interés nacional es definido de manera vertical por aquellas élites con poder. A modo de ejemplo citó la relación en términos migratorios existente entre el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica y México. Observó la creencia de que los rechazos que México imparte en su frontera sur se dan por órdenes del gobierno norteamericano para evitar ellos el “trabajo sucio” cuando estas personas alcancen la frontera norte.

b) Vista constructivista

Por el contrario, una visión constructivista, tal como lo señala Barnett (Citado en Baylis, Smith y Owen, 2017), plantea que la realidad no existe por sí sola esperando a ser descubierta, sino que, por el contrario, el conocimiento producido histórica y culturalmente les permite a los individuos construir y dar significado a la realidad. Cabe resaltar que la realidad construida con frecuencia aparece como objetiva y que existen cosas cuya existencia era dependiente del acuerdo entre los hombres y también otras que existen independientemente de estos últimos. Los primeros corresponden a los hechos tales como el

dinero, el terrorismo, los derechos humanos, refugiados y soberanía. Su existencia está sujeta a lo consensuado por el hombre y el tiempo que dure ese consenso.

Es tal su importancia que su existencia moldea o modifica, la manera en que categorizamos el mundo y lo que en él se hace. Esta construcción social de la realidad moldea también lo que se ve como acción legítima; lo que es visto como tal puede afectar los costos de las variadas acciones que pueden realizarse; mientras más ilegítima se vea una opción, más alto será el riesgo potencial para aquellos que decidan proceder por su cuenta.

Cabe resaltar también que señalando la construcción social de la realidad se busca cuestionar lo que se está dando por sentado; como por ejemplo el origen de aquellas construcciones sociales que aparecen a los ojos comunes como parte del vocabulario social, mientras que se busca recuperar el significado y valor de las prácticas y objetos acusados como propios por los actores, punto que deriva de la cultura puesto que esta informa del significado que la gente le da a su acción.

Vinculando esta idea con los Estados se tiene que en la política internacional algunos de los debates más encendidos versan sobre cómo definir ciertas actividades específicas. Una vez que se definen estos significados y, de esta manera, adquieren la capacidad de influir en la vida diaria de la población, es entonces que puede pensarse en una manera no tradicional de pensar el poder. Las fuerzas del poder no se restringen solo a lo material, sino que pueden ser ideacionales. Estas fuerzas van más allá del poder, pueden modificar conductas, formar identidades, modificar significados y conocimientos que terminan por generar diferentes capacidades y estímulos.

Las estructuras formadas suelen tener impactos causales en cuanto pueden posibilitar algunos tipos de conductas y, por tanto, generar ciertas tendencias en el sistema internacional (Cfr. Barnett en Baylis Smith & Owen). En el caso de los Estados se tiene que la soberanía no hace que se comporten de determinada manera, sino que los provee de capacidades que hacen posible, por ende, algunos comportamientos. Luego es así que ser un “Estado Soberano” significa poseer ciertas prerrogativas que otros actores en la arena política internacional no poseen.

Resulta entonces que el interés de un Estado tiene tres componentes; la parte material personificada en el deseo, la parte intangible formada por creencias y la razón como tercer elemento que se encarga de configurar la acción como una manifestación del ser social

de los Estados. Se vuelve, de esa manera, imperante explicar que los deseos de los estados pueden ser necesidades biológicas, así como las ideas suelen ser creencias y necesidades constituidas. Este enfoque les da más horizontes a otras ideas además de los conceptos de supervivencia, expansión territorial, operaciones y gastos militares predominantes en la visión realista.

Alexander Wendt (1999) para mostrar que es falso que todos los Estados se interesan, exclusivamente, por ellos mismos, define el interés nacional como objetivo y corporativo que va más allá de percepciones como los requisitos de reproducción o la seguridad de la sociedad. En esta línea, Robert Keohane (2003) aporta tres intereses nacionales: a) Vida: referido a la supervivencia física de los individuos que conforman el Estado- Sociedad, b) Libertad: referida a la capacidad del estado-sociedad para ejercer control sobre su asignación de recursos y forma de gobierno, c) Propiedad: refiere al modo de producción que existe en una sociedad y, por extensión a la base de recursos del Estado. Sobre esto, Wendt añade el cuarto interés: la autoestima colectiva que se refiere a la necesidad de un grupo para sentirse bien consigo mismo en términos de respeto y estatus.

Estos intereses representan necesidades que tienen que ser cumplidas si un complejo Estado- Sociedad quiere sobrevivir e imponer límites objetivos respecto a su política exterior. Esta definición de intereses provista por el constructivismo demuestra que el egoísmo y el interés por uno mismo no son una propiedad intrínseca de los actores en el SI, sino una creencia contingente sobre cómo cumplir necesidades en relación a otras situaciones construidas culturalmente.

Como tercer objetivo de este apartado se buscaba evidenciar los puntos más saltantes de las dos percepciones escogidas sobre el interés nacional. Lo que se ha podido observar como punto más retador es la diferencia respecto a la composición del interés nacional: mientras que para el primer grupo teórico este tiene una base más material que influencias sociales, para el segundo grupo este se forma de deseos, creencias y la razón que configura el accionar de los estados.

Se puede colegir que aquello que un Estado logre definir como de tal grado de importancia o interés para todo el conjunto, sin importar si se coloca por encima de intereses más personales, va a estar compuesto no solo de necesidades materiales, sino de creencias y deseos que han sido construidos por el estado en la convivencia diaria, De esta forma, al

haber una cantidad infinita de creencias y deseos, habrá por consiguiente que comprender que el interés de cualquier estado no es inmutable y podrá, de acuerdo con esas mismas creencias y deseos, variar y adaptarse a nuevos contextos y realidades.

1.2.3 Política migratoria

En este apartado se busca dejar en manifiesto la vinculación existente entre los flujos migratorios y los procesos y problemáticas vinculadas a la seguridad. Con este objetivo trazado, se verá la definición de la política migratoria, sus componentes y su importancia en cuanto es política pública. Usando los componentes y asociaciones que se observen, se comprenderán los procesos que ubican a las migraciones como nuevo foco de amenaza e inseguridad, además de la importancia y gravedad de las consecuencias que esto acarrea.

a) Definición

Según Aguilar Villanueva (1996), las políticas públicas son, en su conjunto, el diseño de una acción colectiva intencionada, la ruta que sigue la acción luego de las decisiones que acarrea, así como los hechos que devienen de la acción colectiva. Sobre este mismo tema, Aguilar Astorga y Lima Facio (2009), presentan a las políticas públicas como:

Conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés o beneficio público cuyos lineamientos de acción, agentes instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen con el tiempo de manera constante y coherente en correspondencia con la atención de problemas cuya solución requiere acción sostenida. (p.3)

La existencia de estos objetivos en común coincide con las definiciones presentadas tanto por Eugenio Lahera (2004) como por Joan Subirats (2009). En el caso del primer autor, presenta las políticas públicas como cursos de acción vinculados a un objetivo que es desarrollado por el sector público con participación del sector privado y la comunidad, con contenidos, instrumentos, definiciones y proyección de resultados que permita la evaluación. Mientras que, para el segundo, las políticas públicas son un conjunto de normas sobre determinada problemática y un conjunto de programas y objetivos gubernamentales sobre un campo en concreto.

Al ser políticas públicas, las políticas migratorias contienen un marco normativo que regula su acción y lo que está planteado para gestionar los asuntos migratorios. En el contexto actual las políticas migratorias deben obligar a interiorizar que la inmigración no es fenómeno exclusivo de cierto tipo de Estados o ciudadanos, además de dejar sentado su carácter dinámico acorde a la situación del país respecto al tema migratorio. Existen, según Weiner (1992), tres categorías de problemas de seguridad asociados a la migración, vinculadas con la necesidad de una política migratoria. En primer lugar, aparece la migración forzosa que puede ser usada como instrumento de políticas de gobierno orientadas en contra de objetivos internos y disidentes o minorías dentro del Estado.

La segunda categoría incluye a los refugiados e inmigrantes y que puede implicar amenazas para los países de origen en tanto pueden buscar el debilitamiento del régimen del mismo desde el país receptor, a la par que pueden desestabilizar a los países receptores rompiendo con los equilibrios étnicos, culturales, sociales, económicos, políticos y trastocando las nociones de identidad que en tal estado puedan existir. Una tercera categoría implica, ya a mayor escala y representando cierto grado de escalada de violencia, a los conflictos interestatales que podrían resultar del uso de fuerzas armadas para prevenir o detener el flujo de migrantes.

Estas tres problemáticas mencionadas por Weiner (1992) asociadas a los flujos migratorios pueden colocarse dentro del primer paso señalado por Eugene Bardach (2012) para el establecimiento de una política pública: La correcta determinación e identificación del problema que se intentará solucionar. En tanto es un problema multicausal, la política migratoria que derive deberá estar orientada a solucionar, o lidiar, con una de estas tres causales. No podrá, en aras de la precisión requerida en el resultado de una política pública, abarcar más de una causal o un objetivo.

Para García Aguilar (2017), para situar un ejemplo en América del Norte, en México no se observa una política migratoria, sino se busca preservar la soberanía bajo enfoques policiacos y burocratizados. Esto termina por generarse debido a la inexistencia de otro actor con cierta estabilidad en el sistema que permita cubrir con las tareas básicas no cumplidas por el Estado.

b) Procesos de securitización

Al surgir la interrogante sobre las razones que llevarían a securitizar un proceso natural como lo es el de la inmigración, vale recalcar que tal proceso ocurre como respuesta a la percepción de los migrantes como personas que perturban el orden político, económico o social. En las palabras de Huysmans (2000), estos procesos estructuran a la unidad política poniéndola en un ambiente hostil y sopesando la obligación de liberar a dicha unidad de la amenaza.

Existen dos maneras, según Ángel González (2016), en que estos procesos de securitización pueden darse, a la vez que definirse: a) La primera, más como dinámica vinculada a las escuelas y visiones más amplias de la seguridad. Propone a la securitización para enfrentar, por ejemplo, las amenazas de las migraciones a la seguridad de alguna cuestión ya determinada (el mercado laboral, la salud, la economía, cultura de un país, entre otros). Esto llevaría a que este tema específico sea incorporado a la agenda internacional de seguridad.

La segunda manera, y más enlazada con las visiones tradicionales y restringidas de la seguridad, plantea a la securitización como la subordinación que un tema específico hace a un punto en concreto de esa agenda internacional de la seguridad. Cualquiera que sea la manera en la que esta securitización se dé, se observa que las migraciones internacionales se acomodan perfectamente a cualquiera de estas dos maneras.

Este discurso que securitiza un hecho es popular no porque da respuesta a un aumento de la inseguridad, sino como resultado de la creación de un conjunto de amenazas y una inquietud social general en la que diferentes actores intercambian sus miedos y creencias en el proceso de construcción de una sociedad peligrosa. Existiendo estos miedos y creencias, es que los actores encargados de gestionar la seguridad pueden cometer abusos en la legitimidad que poseen para luchar contra riesgos más grandes y se termina extendiendo a los flujos migratorios.

A modo de explicar los procesos de securitización para el tema migratorio, Boswell (2007) deja en claro que el discurso brindado por las autoridades puede dotar de altas cuotas de legitimidad a todo tipo de accionar en tema de seguridad. M. Sheehan (Citado en Saleh, 2010), en la definición de “securitización”, señala que es sobre una idea en común sobre lo que debe considerarse lo que es un problema de seguridad. Tradicionalmente esto significó legitimar el uso de la fuerza y un estado que lleva a cabo medidas coercitivas. Sin embargo, según el mismo autor, esto no significa la toma de acción por parte del estado para resolver el problema. En determinado sentido, y tal como se observó en líneas previas, un problema se vuelve problema de seguridad no necesariamente por la existencia de una amenaza real, sino porque puede ser construido como un tema existencial y, por tanto, ser politizado.

Se puede hablar entonces, de una securitización de las migraciones, en tanto en el escenario actual las mismas son configuradas como amenazas y evocan medidas para lidiar o contrarrestar los mismos en los Estados receptores, más no en los estados emisores. Se habla también de securitización de las mismas tomando como punto de partida el hecho de que hace aproximadamente veinticinco años, como se ha visto anteriormente en la investigación, los temas migracionales no figuraban ni como prioridad, ni tema secundario, en las agendas internacionales de seguridad.

Por otro lado, según Roxanne Lynn (1998), la securitización ha de referirse a un proceso a través del cual la definición y el entendimiento de un fenómeno en particular, sus consecuencias y el curso de acción necesarios para solucionar el problema están sujetos a una lógica particular. Además de sugerir el término que problemas que no son, de manera inherente, problemas de seguridad, se convierten en tales a través de un proceso.

Resulta interesante plantear en este apartado la securitización que se da dentro del discurso y la práctica política. Según Boswell (2007), la tesis central de este punto es el retrato que se ha hecho de la inmigración como amenaza a las sociedades y foco de inseguridad. Esto termina por contribuir a la reconfiguración de escenarios sociales y políticas y legitima al Estado en su función de proteger a los ciudadanos de amenazas externas. Mientras el primer nivel, al que puede ocurrir esta securitización, radica en la distinción existente entre los niveles de discurso y práctica, el segundo está referido a la práctica de la política y a las partes de la administración envuelta en la elaboración e implementación de cuestiones en inmigración y seguridad interna, cuyas actividades, se

supone, deberían ser entendidas como guiadas por una concepción distinta de interés organizacional.

A modo de completar un ciclo vicioso, junto con los excesos de las autoridades en el manejo de estos temas, se tiene como consecuencia que estas restricciones impuestas solo redundan en el aumento de flujos migratorios irregulares. Nuevamente, estos flujos generados son combustible para los discursos excluyentes contruidos (González, 2014). En lo vinculado a las migraciones, la fuerza y la frecuencia de las mismas han tenido como principal fruto el hecho de que los Estados vayan enlazando estos procesos con los de la seguridad interna y de las fronteras y, por tanto, este control se ha visto canalizado en el endurecimiento de las fronteras, el personal que trabaja en ellas y la infraestructura de las mismas. Esta vinculación suele estar aún más exacerbada cuando estos movimientos poblacionales se hacen por pasos no autorizados.

Durante los últimos años, se estuvo revisando el concepto de seguridad desde lo vinculado casi exclusivamente a la seguridad ciudadana o nacional. Sin embargo, la seguridad ciudadana se fue ampliando hasta abarcar la seguridad de las personas y todos los peligros que estas puedan correr (Berganza, 2017). Lo que ha surgido a raíz de esto es un antagonismo entre los actores que consideran más útil una política migratoria orientada hacia la defensa de lo entendido como seguridad nacional, y aquellos que consideran más importante la defensa de los derechos humanos de las personas.

Berganza señala en “Ciudadanía Migrante: Rutas, costos y dinámicas de los flujos mixtos en tránsito por Perú” (2017) que, a nivel regional, estas tendencias en securitización de las fronteras no han tenido demasiado éxito. La gran mayoría de países vecinos ha optado por un discurso que antepone, a la seguridad nacional, la obligación y la necesidad de proteger los derechos de las personas. Señala también que, si bien son de vital importancia las consideraciones sobre seguridad, estas no deben restringirse, sino desarrollar la seguridad de las personas como parte clave.

En la entrevista realizada a la autora, señala que, la presencia de elementos de seguridad en las políticas migratorias en frontera es manifiesto al revisarlos listados de INTERPOL al momento del ingreso junto con la legislación sobre migraciones y el control y/o detección de aquellas personas que ingresan por pasos no habilitados. En su opinión, ello muestra el escaso vínculo establecido entre ambas variables a nivel nacional, lo cual podría terminar por generar situaciones de choque o rozamiento entre los objetivos de la política migratoria entre países fronterizos.

1.3 Estudios Críticos de Seguridad

Con las líneas anteriores habiendo explicado las concepciones más recientes y las más tradicionales de seguridad nacional, se tiene que los Estudios Críticos de Seguridad son definidos entonces como retadores a la concepción de seguridad predominante luego de la Guerra Fría y que estuvo embebida de pensamientos angloamericanos, militarizados, masculinizados, estatistas y pensamientos filosóficamente realistas. Según Ken Booth (2005), estos se dan a la búsqueda de un conocimiento crítico sobre la seguridad en la política mundial bajo una concepción profunda y exhaustiva de la misma, abarcando y abrazando, a múltiples niveles sociales, las prácticas y teorías desde el individuo a la especie humana en su totalidad.

Resulta interesante y útil esta perspectiva puesto que busca sobresalir entre las estructuras, procesos, ideologías y ortodoxias mientras reconoce que todas las conceptualizaciones de los actores sobre la seguridad son derivadas de particulares posiciones teóricas y prácticas. Señalan también Buzan & Hansen que en los Estudios Críticos de Seguridad el referente máximo para la seguridad lo conforman los individuos debido a que los Estados no son proveedores confiables de la misma y presentan un alto grado de dispersión para teorizar sobre aquella. Buscan también ahondar en las conductas y actitudes con vistas a desarrollar nuevas ideas para sobrellevar los errores estructurales y contingentes provocados por los hombres.

Se tiene así que mientras los enfoques tradicionales de seguridad posicionan su estudio como el estudio de la amenaza y uso de la fuerza por y entre los estados en la política mundial, congeniando así con una vista masculinizada, militar, estatista y vertical de la seguridad (Booth, 2005:9), los enfoques críticos señalan las preferencias normativas inherentes en esas opciones y las implicancias políticas que derivan de esas opciones. Se llega así a lo derivativo del concepto: ¿qué se asegura? ¿Quién lo hará? ¿Para qué? Sustentado en un contexto específico tanto cultural como histórico y social que variará acorde a las diversas realidades del Sistema Internacional, pero que lleva en claro, en palabras de Buzan (2008):

Los individuos proveen tanto la principal razón como los límites de las actividades pro-seguridad promovidas por el estado. Dado que los humanos son la fuente principal de la inseguridad del resto, el asunto de la seguridad individual rápidamente escala a dimensiones políticas y sociales.

De acuerdo a lo argumentado por Browning y Mc Donald (2011), el proyecto de los ECS se orienta en tres ejes: a) Una dura crítica de las aproximaciones realistas de la seguridad, b) la preocupación con las políticas de seguridad en tanto que logran políticamente y hay un notable interés en las representaciones de los discursos de seguridad para demostrar que es algo socialmente construido y políticamente poderoso sobremanera y c) la ética de la seguridad y el asunto de cómo son observadas en esa materia las prácticas progresistas.

Los mismos autores señalan que son los dos últimos puntos los más fundamentales y articuladores del proyecto: En primer lugar, se hallaba la preocupación por la función política de la seguridad; es decir, en las representaciones o discursos de seguridad para definir identidad de grupos, enarbolar una política en particular o legitimar actores particulares como proveedores de seguridad. El otro factor va de la mano con la ética de la seguridad y la definición de lo “bueno” dentro de la misma vinculada a los intentos de dilucidar lo que es el progreso; esto llevó a discusiones y debates sobre la necesidad de reafirmarla.

Concluyendo con este apartado dedicado a los Estudios Críticos de Seguridad, y habiendo revisado postulados de autores claves en el tema, se llega a la conclusión de que el proyecto de los mismos tiene como parte clave el repensar el sentido de la ortodoxia impuesta por la tradición realista para exponer el hecho de que este realismo es, en realidad, más una parte del problema en la política mundial que una solución al mismo. Al rechazar esta

tradición realista, están rechazando, principalmente, la idea de que el comportamiento social de los humanos puede ser estudiado de la misma forma que en las ciencias exactas.

Según Álvarez Castañeda (2007) se puede señalar entonces que el aporte más saltante de las teorías críticas de seguridad es la capacidad de poder considerar la seguridad como un elemento más creado fruto de las construcciones y discursos del hombre. Son pues un fruto específico de estos discursos, como toda comunicación humana que tiene implicancias, en este caso, sobre todo políticas. Se entiende, por tanto, que el enfoque de estas aproximaciones críticas es el de retar la conceptualización ya establecida de la seguridad investigando lo que la seguridad puede significar desde teorías y prácticas de perspectivas que no se asocian al realismo. Entiéndanse así a los estudios críticos de seguridad como una corriente que se sustenta más en los errores observados en la ortodoxia que por una visión alternativa en específico.

Sin embargo, en el debate entre esta visión crítica y la visión tradicionalista de la seguridad abordada en el apartado anterior; estos últimos argumentan que la ampliación que los primeros suponen pone en riesgo al concepto debido a que se han colocado tantas ideas dentro del mismo que ahora se torna vacía la definición. Dentro de este debate, la posición de Walt (Citado por Booth (2005) sostiene que los estudios de seguridad están sustentados en el estudio de la guerra, la amenaza, uso y control de fuerzas militares, mientras señala también que expandir los estudios de seguridad más allá de estos temas le quitaría coherencia al mismo y haría más difícil la búsqueda de soluciones a aquellos temas importantes.

Es precisamente bajo esta concepción amplia y crítica de los estudios de seguridad que se regirán los siguientes apartados de la investigación dedicados a los movimientos poblacionales y lo que estos contemplan. Sin embargo, no se dejarán de lados los preceptos tradicionalistas puesto que se observarán situaciones en las que estos movimientos poblacionales han sido observados bajo esa óptica y la problemática que esto ha ocasionado para el tratamiento integral de los mismos.

Sin embargo, haciendo la especificidad al área regional donde se desarrolla la investigación, Acharya (Citado/a en Álvarez Castañeda, 2007), sostiene que estos estudios de seguridad han relegado a los países del tercer mundo durante gran parte de la historia. Este enfoque, el de violencia intraestatal, se cierra sobre la agenda militar y la creencia en un balance global de poder. Esta definición ha generado dificultades en la región debido a que

las tres características que la misma presenta de la seguridad estatal, tales como su orientación, vínculo con seguridad sistémica y vinculación con bloques de la Guerra Fría, se han diluido a tal punto en la región, que ya perdieron capacidad explicativa.

La discusión derivada de las ideas presentadas le termina presentando el lector que, si bien en el sistema internacional la forma en que se entienden las relaciones y vínculos entre los actores está basada aún en fundamentos estado-céntricos, las coyunturas y situaciones de los últimos treinta años han mostrado, al evolucionar a tal escala y velocidad, que estos estudios estado-céntricos ya no los abarcan, ni comprenden en sus agendas internacionales. Se obtiene también de este primer capítulo que en el abanico de situaciones ya no comprendidas por estos estudios surgen los flujos migracionales como elemento retador a lo establecido.

De las líneas expuestas anteriormente se pudo desprender también que, aunque la seguridad sea un término cuyas ambigüedades conceptuales pueden funcionar tanto como aliciente y como agente disuasorio de investigaciones y trabajos, es este último el lado hacia donde más han pesado las ambigüedades. Se generó así un vacío en estudios y trabajos que hasta hace aproximadamente veinticinco años permitió que los estudios y la literatura existentes sobre seguridad estuviesen centrados casi exclusivamente en los temas de gobierno, dominados por actores estatales y de índole militar.

Sin embargo, del debate se obtiene que lo que termina por abarcar e intentar comprender a este nuevo elemento, los flujos migratorios, son los estudios críticos de seguridad tomando en cuenta la pluralidad de actores y la multicausalidad de tal fenómeno sin restringirlo al ámbito estatal. Es pues en ese marco más integral planteado por los estudios críticos de seguridad en clara contraposición a la influencia del realismo que se orientará el desarrollo de la investigación.

CAPÍTULO II: LA SEGURIDAD Y SU INTERDEPENDENCIA CON LAS VARIBALES

Los procesos migratorios no se comprenden si se observan como elementos mono causales, aislados y sin mayores consecuencias. Al existir en sociedad, y darse entre seres humanos, influirán y a su vez serán influenciados por todos los aspectos que rodeen la vida y el desarrollo de estos. Teniendo en cuenta estas premisas, en este capítulo se buscará explicar no solo cómo los procesos migratorios influyen en estas principales variables, sino también cómo estas variables terminan por influenciar a los procesos migratorios.

Para la primera parte, vinculada a la influencia de la migración en las variables, se atenderán dos sub áreas: la seguridad nacional y la migratoria. En el caso de la primera se han tomado tres variables clave tales como la economía, la educación y la salud. Se revisarán aspectos como el envío de remesas, la escolaridad en la región entre personas migrantes y el impacto de las migraciones en los sistemas públicos de salud. Y para el caso de la seguridad migratoria se analizarán los argumentos y contraargumentos que vinculan a las migraciones con la criminalidad y la delincuencia en el lugar de destino. En este caso donde se observa la influencia de la migración en esas tres variables clave, se tiene a la primera como variable independiente que ha sido analizada en el capítulo anterior, y a la salud, educación y economía como variables dependientes al ser efectos de la primera.

En la segunda parte del capítulo se observará el otro lado de la relación: cómo las variables influyen en la migración. En el apartado que menciona al impacto que generan en la seguridad nacional, se trabajará también en base a variables como la economía, la educación y la salud. Mientras que en el apartado que se destina a la seguridad migratoria se verá tanto la influencia directa que puede darse entre procesos migraciones y la seguridad como la indirecta: la inseguridad como fuerza expulsora de migrantes para el primer caso, e inseguridad generada en tanto inmunidad y reincorporación de aquellos con antecedentes

criminales. En esta segunda parte los roles de las variables se invierten: la economía, la educación y la salud pasan a observarse como las variables independientes como influyentes, o causales, de la migración. Esta última pasa a ser la variable dependiente al verse afectada por las tres primeras.

Estas variables conviene medirlas en tanto, como lo muestra el soporte estadístico representado en los gráficos, los testimonios anexados y las entrevistas a los expertos, el trabajo, la educación y /o la salud se reportan como algunos de los principales motivos que obligan a emprender procesos de movilidad, a la vez que se presentan como tres espacios claves en los que no se observa una gestión integral y con enfoque de política pública para la población en situación de movilidad por parte de los actores oficiales (Estado).

2.1 Migración con impacto en todas las variables

a) Seguridad Nacional

Se han considerado tres aspectos básicos y fundamentales de la seguridad nacional desde donde podría observarse el impacto de los procesos migracionales. A fines de esta investigación se verá la seguridad económica, la educación y la salud puesto que son los temas que más debates han encendido respecto a los controles migratorios y de acceso a derechos básicos. En el caso de la migración con impacto en las variables se puede observar que los procesos migracionales son, de esa manera, causantes de los impactos en las variables estudiadas.

Entre los argumentos más usados para el rechazo de los migrantes se encuentran aquellos vinculados al tema económico por lo urgentes e inmediatos que son los efectos en este aspecto. Sobre esto, en Albo & Ordaz (2011) se revisan dos enfoques para los efectos de la migración en el ámbito económico: El primero, sobre los efectos positivos de la misma en el país de origen debido a las remesas, y el segundo, siendo un enfoque negativo, vinculado a los efectos percibidos en el país de destino.

Sobre este último enfoque se suelen distinguir tres efectos: a) El incremento del desempleo, b) La reducción de los salarios y c) La reducción de la calidad de la seguridad social, siendo que los principales argumentos para cada uno son la competencia que se establece con la mano de obra nativa y su desplazamiento laboral, la aceptación de condiciones laborales informales o inferiores y la reducción en calidad y encarecimiento de la seguridad social como consecuencia de la demanda de servicios como salud y educación, por parte de las familias migrantes, que serán abordados posteriormente.

Sobre el primer enfoque, entre los efectos positivos de la migración en los países de destino figuran: a) el incremento de la proporción de trabajadores activos y con ello las contribuciones a la seguridad social, b) El efecto sobre la política fiscal y monetaria producto del incremento de la oferta laboral. La inmigración genera que se mantengan estables los costos laborales sin presionar precios y evitar el endurecimiento de la política monetaria, c) Los efectos positivos sobre el consumo agregado y el nivel de empleo, d) Los efectos positivos sobre la productividad y e) El crecimiento económico. En tanto para c) los recursos ganados permiten demandar bienes y servicios en el lugar de destino, elevando el número de personas empleadas; tal como es el caso de las comunidades de autoservicio creadas por los migrantes, mientras que d) se eleva la productividad al incrementar la fuerza laboral.

De esta manera se aprovecha el capital humano sin haber invertido en él, puesto que, en el caso de los migrantes, las habilidades fueron adquiridas en el lugar de origen. Además, puede rejuvenecer la fuerza laboral, aumentar el consumo y la generación de empleos. Habiendo revisado ambos factores, es posible colegir que, en tanto el crecimiento económico proviene de los factores productivos del país tales como: la mano de obra, el capital y la productividad, las migraciones implican el aumento de la mano de obra y puede permitir elevar la productividad de las economías y, por ende, las posibilidades de producción y, en consecuencia, el crecimiento potencial de las economías de los países de destino (Martinez & Reboiras, 2008).

Por otro lado, y en relación a los impactos de la migración en la educación, a nivel mundial no se tiene el número exacto de niños en procesos migratorios. Hacia el 2008, un informe de ACNUR (Citado en UNESCO, 2008) reflejó que, en movimientos migratorios forzados y solicitantes de asilo, el 11 % son niños de 0 a 6 años y el 32 % de entre 6 a 17

años. Existiendo la consideración de que el número de niños inmigrantes puede representar un aumento en la proporción de la población infantil, las políticas públicas orientadas a este grupo tendrán efectos hondos en el futuro de la comunidad.

La incorporación de alumnado inmigrante a los sistemas educativos supone un reto en tanto hay que adaptar el plan educativo a un contexto multicultural que trae necesidades educativas específicas bajo los que podrían observarse como tres principios guía : a) el de integrar, es decir, educar en igualdad y respeto a lo diverso, b) el de igualdad, que implica que los miembros del grupo mayoritario acepten como iguales a los del grupo minoritario y c) el principio de interculturalidad que busca que el alumnado inmigrante sienta que tiene cabida en el grupo, que es apreciado y valorados su cultura y su origen.

Sin embargo, a nivel regional una de las principales consecuencias de estos procesos es la vulneración del derecho a la educación. Esto debido a la alta incidencia de casos de deserción, reprobación, rezago e inasistencia, sobre todo, en la población infantil y adolescente, sumado a la dificultad de acceder al servicio por no contar con la documentación necesaria y/o el dinero requerido para sustentar el gasto educativo.

Por el contrario, en lo que refiere al impacto de las migraciones en la salud, la problemática se complica en tanto, según mencionan Bernal, Cabieses, McIntyre y Chepo (2017), la vulnerabilidad social de las personas en situación de movilidad, ya sea regular o irregular, ha de presentar impactos directos en la salud de las familias y en la de los migrantes, ya sea por condiciones vinculadas propiamente a su llegada, los procesos dados en la situación de movilidad o por la existencia de barreras de acceso al sistema de salud formal.

A raíz de que estas problemáticas se han vuelto bastante frecuentes, en el informe de Tamagno para la Organización Internacional para las Migraciones (2015), se presentan los cuatro criterios estipulados por la OMS (2008) para adoptar un enfoque de salud pública con respecto a los migrantes, a saber : i) Evitar desigualdades entre los migrantes y la población que los acoge en vinculación a la situación sanitaria y acceso a servicios de salud, ii) La necesidad de garantizar derechos sanitarios de los migrantes, limitar, por tanto, la estigmatización y suprimir obstáculos que impiden acceso a la prevención y a la curación, iii) Establecer intervenciones que busquen reducir mortalidad y morbilidad en aquellas

personas cuyos procesos migratorios se originaron por desastres o conflictos y iv) Minimizar las consecuencias negativas de estos procesos de movilidad en los resultados sanitarios de estas personas.

De manera complementaria, el acceso de los migrantes a la salud pública en el país de destino puede medirse, según la Organización Mundial de la Salud (2003) por i) La accesibilidad en relación a la condición jurídica de las personas, ii) La accesibilidad en relación con los costos, es decir, con lo asequible que resulta la misma para el migrante y iii) La accesibilidad física a tales servicios. Sobre el primer punto se tiene que uno de los factores claves para que las personas en situación de movilidad puedan acceder a los servicios de salud está supeditada a su situación regular o irregular. En este punto también se explica que el objeto de muchas normativas que restringen a los migrantes el acceso a la salud es el de trasladar la causalidad del colapso y precarización de dicho sistema. Y la idea de que tal costo recaer exclusivamente en los ciudadanos contribuyentes.

Los patrones de movilidad regular o irregular y la condición legal de los migrantes definen el nivel de vulnerabilidad de estas personas en la sociedad y, en tanto, un desplazamiento planeado, regulado y aceptado por el país de destino probablemente acarree menores riesgos de salud que el de aquella persona que lo realiza al margen de la ley. En este último caso, puede haber indecisión para acceder a este servicio debido al temor de represalias por parte de las autoridades que los reciben.

Las frecuentes restricciones en el acceso a este servicio suelen tener como meta el disuadir a aquellos que están considerando la posibilidad de migrar. A contra mano de este rechazo existe la imagen de “generosidad” o de obra de solidaridad cuando se permite que las personas en situación de irregularidad accedan a este servicio. Esta espera involuntaria a la que muchas personas en situación de movilidad deben someterse en casos de enfermedad, termina por generar, en muchas ocasiones, que las patologías se agraven. Esto redundará en una real sobrecarga para el sistema de salud pública, sin embargo, esta ineficacia en el uso de los recursos no termina por motivar a la eliminación de las trabas que estas personas presentan en el acceso al servicio (Organización Mundial de la Salud, 2003)

En el segundo punto, el de accesibilidad según asequibilidad, pueden observarse varias aristas vinculadas a la asequibilidad no solo en términos financieros, en tanto se entiende que el acceso a la salud debe basarse en la equidad, sino en las trabas a la accesibilidad que suponen la discriminación y la estigmatización. Mientras la última está sustentada en actitudes, la primera está orientada a las prácticas generadas por las actitudes anteriormente mencionadas. Todos los establecimientos de salud debiesen ser culturalmente apropiados y conocedores de las necesidades de los migrantes.

Sin embargo, los sistemas de asistencia médica de los países de destino pueden no reconocer el historial de salud personal y creencias en salud de los migrantes. Además, las personas en situación de movilidad pueden traer consigo condiciones sociales, factores epidemiológicos de riesgo y antecedentes médicos que podrían diferir de los de la comunidad de destino y ser desconocidas. Por otro lado, en lo que concierne a la salud pública específicamente, es válido recalcar que, durante el desplazamiento, las personas adoptan el perfil de salud de todas las comunidades con las que tienen contacto. El no considerar el rol de la salud en el contexto de la movilidad puede acarrear consecuencias no solo en el plano de la salubridad, sino en las relaciones internacionales, el comercio, la economía y las fuerzas laborales.

Sobre el tercer punto, el de la accesibilidad física a los servicios de salud, se sabe que son las poblaciones en situación de vulnerabilidad (los migrantes para la investigación presente), aquellas quienes deberían contar con los servicios médicos públicos en mayor cercanía geográfica. Sin embargo, en la realidad peruana, se observa que los establecimientos de salud más especializados y mejor abastecidos son aquellos ubicados en los grandes centros urbanos, dejando las periferias y zonas más empobrecidas con acceso remoto a tales establecimientos. Cabe recalcar que dada la situación mayoritariamente de precariedad de las personas en situación de movilidad, son las periferias donde estas suelen establecerse.

Como consecuencia de la dificultad de obtener datos de los migrantes irregulares, se dificulta la identificación de enfermedades infecciosas de larga incubación, sus secuelas y condiciones no infecciosas que, según la Organización Internacional para las Migraciones son: a) enfermedades infecciosas, b) Infecciones de transmisión sexual, c) Condiciones no

infecciosas, d) embarazos no deseados, e) Enfermedad mental y psicosocial, f) Lesiones por violencia, g) Abuso de sustancias y h) las enfermedades ocupacionales.

Se observa pues, en esta sección vinculada a la salud, que las medidas no siempre cobijan a las personas en situación de movilidad de forma efectiva. Por lo general, las estrategias nacionales están dirigidas a sus propios ciudadanos y a ciertas categorías migratorias cuya condición les da acceso a la asistencia médica. Aquellos en situación de irregularidad no suelen acceder a tales medidas sanitarias. Se generan riesgos individuales y colectivos a la salud que redundará en consecuencias y, como se mencionó en apartados previos, en sobrecostos para el sistema público de salud que pudiesen haber sido evitados con una atención oportuna e integral.

b) Seguridad migratoria

Weiner (Citado en Lara, 2006) señala que hay cinco situaciones bajo las que los migrantes son considerados tema de seguridad, reales o percibidos como tales, i) Si se oponen al régimen en el país de destino, ii) Si amenazan la identidad cultural, iii) Si son carga económica y social, iv) Si suponen riesgo político y v) Si pueden ser tomados como rehenes. Dentro de los movimientos poblacionales, el que más refuerza el vínculo con la inseguridad y sus sensaciones son aquellos calificados como irregulares.

El componente psicosocial de la migración conlleva a que las partes establezcan cuestionamientos sobre la identidad y los valores de individuos y sociedades en general. Los diferentes actores elaboran una imagen de las migraciones según la percepción que tienen sobre sus características, causas y efectos. Señala Lara Salinas (2006) que podría existir una distancia perceptiva que existe entre el hecho objetivo y lo que se imagina el colectivo, pudiendo distorsionarse así, no solo las actitudes de los actores, sino también las acciones implementadas por cada uno.

La construcción de lo que se percibe sobre los migrantes y su vínculo con la seguridad y la criminalidad se por análisis de objetivos y elementos subjetivos sobre cómo se integra en la sociedad de destino. De un lado están los actores sociales que son los portadores de las percepciones y, por otro, la opinión pública con un tercer actor que sería

los contextos político y cultural en el que se construyen tales percepciones. Si bien, como señala Bernaldo de Quirós (2004), en tanto aumenta el número de extranjeros en un país, por lógica aumentará en términos absolutos la cantidad de delitos cometidos por los mismos.

Sin embargo, no existe comprobación empírica de la existencia de una relación directa entre aumento de la delincuencia y aumento de la migración. Por tanto, no se cuenta con sustento científico para afirmar que los flujos migratorios, o el aumento de los mismos, se convierten, inevitablemente, en una amenaza a la seguridad. En relación a esto último, William Lacy (2012) sostuvo varios argumentos verificables que contradicen las teorías que señalan a la supuesta relación directamente proporcional entre migración y delincuencia. A saber: i) Se puede observar en los registros de las instituciones vinculadas al tema en los países de la región, que la gran mayoría de personas migrantes no infringen la ley ni delinquen, ii) No existe diferencia significativa en la incidencia delictiva entre los migrantes y aquellos pertenecientes a la sociedad de acogida y iii) No se ha observado la existencia de la relación entre un aumento en la presencia de personas en situación de movilidad y un aumento en los índices de inseguridad.

Es válido observar también que la relación que existe es, en gran parte, indirecta y bajo criterios y circunstancias específicas. Se pueden considerar dos casos bastante concretos bajo los que se puede observar tal incidencia (Lacy, 2012): i) Los movimientos de las personas que buscan evadir a la justicia de su lugar de origen y que, ingresando en un lugar diferente a este, lo logran, podría generar impunidad en tanto es posible que mantengan tal accionar y ii) Aquellas personas cuyo objetivo inicial para el traslado de un lugar a otro es el de delinquir e infringir la norma en este último. Es en este grupo donde pueden ubicarse a los tratantes de personas, grupos terroristas y/o traficantes de armas, entre otros.

Puede verse de esta manera que, en lo que a América Latina respecta, no existe una relación fuerte y directa entre migración y criminalidad, salvo en los casos recientemente mencionados. De igual forma, va quedando claro el concepto de que las medidas migratorias en la región que buscan restringir los movimientos migratorios bajo el supuesto de que estos movimientos acarrearán aumento en la criminalidad, terminan por generar que se busquen vías alternas e informales para lograr el pase y posterior ingreso al país de destino. Esto termina

por colocar a la persona ya en una situación de vulnerabilidad al encontrarse bajo una situación migratoria irregular.

2.2 Variables con impacto en la migración

a) Seguridad nacional

De manera complementaria en el círculo de las migraciones, hay condiciones en las variables que influyen en los procesos migracionales que puedan, o no, emprenderse. La teoría del Sistema Mundial de Immanuel Wallerstein (1979) ve la inmigración como consecuencia natural de la globalización económica y de la penetración del mercado a través de fronteras nacionales. Cuanto más desigual sea la distribución del ingreso en determinada comunidad, más se va a sentir la privación relativa y mayores serán los incentivos para la emigración.

A diferencia de los individuos, los hogares pueden controlar los riesgos a su bienestar diversificando la ubicación de sus recursos, como por ejemplo el trabajo familiar en tanto algunos miembros pueden ir a trabajar en mercados externos donde los salarios y condiciones laborales tengan relación inversa con los de la comunidad.

Milanovic, en su columna de opinión en el diario *El País* (29 de octubre de 2013) señala que lo más adecuado es colocar las migraciones en el contexto globalizador junto con tres factores que desde hace treinta años han ido configurándose: a) La desintegración salarial del mundo referida al aumento de la brecha salarial, b) El mayor conocimiento de las brechas existentes, lo cual se debe no solo a la globalización, sino también a la apertura de países del ex bloque soviético y c) El coste del transporte, puesto que aquellos que migran son los que tienen cierta cantidad de fondos que les permite el gasto.

Los procesos internacionales de movilidad logran influir, ya sea en los países de acogida, o en los de origen en temas vinculados a la educación según los cuatro mecanismos propuestos por Victoria y Tovar (2009): a) Vía las remesas, b) A través de cambios generados en la estructura de los hogares, c) A través del efecto incentivo y d) A través de la fuga y ganancia de cerebros. Para el caso de las remesas, los autores exploran la posibilidad de que se aumenten los ingresos del hogar con este dinero recibido por los familiares en el exterior,

dinero que a su vez aliviaría los ajustes y restricciones económicas que recortan los recursos físicos con los que se cuenta para incidir y/o invertir sobre los diferentes indicadores existentes en el tema educativo. Sin embargo, los autores señalan que no se halló relación directamente proporcional entre mayores montos percibidos en las remesas y un aumento en la escolaridad en la mayoría de países de América Latina.

El segundo tipo, el referido a la influencia en la educación a través de los cambios en la estructura de los hogares, propone que estos procesos migratorios causan rupturas familiares y cambian el rol de adultos trasladando tales responsabilidades a los más jóvenes y/o niños. Esto podría acarrear retardo en el progreso escolar y un aumento en las tasas de deserción. Se halló, además, una correlación negativa entre la asistencia escolar, la retención escolar y la actividad laboral. Esto se traduce en que una mayor asistencia escolar reduce las posibilidades de trabajar y viceversa. Esto afecta negativamente los indicadores educativos al incrementarse el trabajo infantil luego de fracturadas las estructuras del hogar y verse mermado el dinero que el mismo podría haber invertido en la educación.

El tercer mecanismo, el de efecto incentivo, es explicado por Victoria y Tovar (2009) como el que puede darse cuando los procesos de movilidad de algunos sujetos son vistos como un aliciente, ya sea positivo o no, para que otros puedan aumentar y mejorar el nivel de escolaridad que se posee en los países de origen. Vinculándose esto con la emigración de personas altamente calificadas. De igual manera, el lado negativo de este efecto incentivo es fácilmente observable en las ocasiones en donde los beneficios y retornos que la persona recibe son menores en el país de destino que en el de origen.

El último mecanismo de vinculación entre educación y migraciones referido por los autores, es dado a través de la fuga y/o ganancia de cerebros. Implica que, para aquellos países en vías de desarrollo, esta “fuga” dificulte sobremanera la conformación de masas y grupos profesionales y técnicos, mientras que, en un sentido positivo, estos trabajadores calificados pueden enviar remesas de mayor cuantía, pueden retornar al país con mayores conocimientos y si estos migrantes logran vivir en un nivel más alto en el extranjero, esto puede estimular a los que se quedaron, a invertir en reemplazo de aquellos o en emigrar ellos mismos.

En lo que respecta a las vinculaciones existentes entre salud y migraciones, el artículo “Migraciones y Salud Mental: Recordatorio” (Tizón, 1989), plantea un tema que recobra vigencia: la migración como fenómeno y conflicto psicosocial que tiene como protagonistas no solamente a los que emigran, sino a aquellos en las sociedades que reciben y a los que permanecen en los puntos de partida. Esta manifestación a veces se da de modos psicopatológicos y somáticos, logrando que, según el autor, la migración sea un factor que coadyuve, desencadene o agrave la manifestación de afecciones y/o trastornos psicopatológicos.

La investigación de Tizón (1989) concluye los siguientes puntos que, si bien fueron redactados hace casi treinta años en un contexto mundial distinto donde las migraciones no alcanzaban ni remotamente el nivel de los procesos de movilidad actual, presentan rasgos atemporales: a) el conflicto acarreado por la migración puede afectar tanto al que migra como al que no y al que recibe, b) Los procesos migracionales puede tener consecuencias psicológicas o psiquiátricas, socioculturales y biológicas, c) Las migraciones, y algunos tipos en especial como los de trabajadores poco calificados, podrían ser considerados, sanitariamente, como riesgo de patologías psicológicas y d) Uno de los principales problemas de la falta de conocimiento del vínculo existente entre migración y salud mental es el tratamiento estrictamente médico de la sintomatología que los pacientes pueden presentar.

Es precisamente este vínculo existente, y poco explorado, entre salud mental y migraciones, el que colectivos de derechos humanos, las ONG y grupos de investigación en la región han empezado a explorar para una mejor comprensión y tratamiento, de aquellas posibles manifestaciones de desórdenes psicológicos que, en un mediano a largo plazo, puedan terminar por interferir y mermar los procesos de integración a la sociedad de acogida por parte de estas personas.

Villar y Eibenschutz (2007) proponen tres tipos de migraciones: i) La que ocurre cuando grandes poblaciones huyen de su país hacia regiones más seguras por efectos de guerras, ii) La que resulta del desplazamiento de poblaciones por construcción de infraestructura y iii) La que es generada por cuestiones económicas. Las autoras proponen que los tres tipos implican cierto grado de desastre humano; pérdida de apoyo social, ruptura de normas sociales, empobrecimiento, entre otros.

Las autoras refieren también que no se logra observar a las migraciones por sí mismas como razón de deterioro de salud mental, sino que es el cúmulo de situaciones como la vivienda, el trabajo y hechos traumáticos los que pueden conducir a la angustia. Existen dos tipos de migrantes en mayor riesgo: i) Aquellos que viajaron para vivir y trabajar, pero terminan siendo víctimas de explotación y aislamiento, y ii) Aquellos que buscaban refugio del hambre, violencia y disturbios políticos.

Puede inferirse que, a nivel regional, se configura un escenario mixto. Esto con migrantes que huyeron de sus unidades geográficas de origen por motivos de violencia económica y política con la intención de establecerse en otra unidad geográfica, ya sea Perú o Chile, con el propósito de volver a ser parte de la población laboral, pero debido a su origen pueden verse aislados y segregados o en condición de irregularidad, generándose así situaciones múltiples que pueden desencadenar la angustia psicológica referida anteriormente.

b) Seguridad migratoria

Si bien la principal manera en que se observa la influencia de la inseguridad y la criminalidad en los procesos migratorios se traduce en procesos determinados por motivos bélicos y de seguridad, hay dos maneras en que esta inseguridad influye en los procesos migratorios: existe la vinculación directa y la indirecta.

Para el caso de la vinculación directa (Lacy, 2012), la inseguridad termina por ser, en la región, uno de los principales factores de expulsión de migrantes. Estos hechos son la principal fuerza generadora de movilizaciones forzadas que originan movimientos masivos de población que huye de la violencia generada o de las crisis generadas por la misma. Tal es el caso, a nivel regional y por citar dos ejemplos, de la población colombiana que huye, o es desplazada, como consecuencia de los más de cincuenta años de conflicto con la guerrilla colombiana, o de la población venezolana que huye de la crisis humanitaria y de seguridad generada en el país precedida de una crisis del sistema de gobierno.

Según la investigación planteada por la Universidad del Rosario, en Colombia (2006), el desplazamiento forzado externo en este país afecta sobre todo a las poblaciones de

las localidades de Putumayo, Nariño, el norte de Santander y el Chocó. La Defensoría del Pueblo en su informe del 2004 (citado en Universidad del Rosario, 2006) señala que 13, 186 colombianos se hallaban en calidad de refugiados en Ecuador, Venezuela y Panamá hacia el año 2003. Sin embargo, entre enero y septiembre del 2004 se registraron 205. 504 desplazamientos hacia el exterior. De estas personas, 51.282 habitaban en departamento fronterizos y 24. 717 en municipalidades fronterizas (Universidad del Rosario, 2006, p. 4).

De lo anterior se desprender que en el caso de las migraciones y/o desplazamientos forzosos en Colombia, los problemas de violencia e inseguridad presentan mayor incidencia y gravedad en las zonas fronterizas del país. A la vez que esta incidencia focalizada pone en evidencia la necesidad de políticas públicas sostenidas en el tiempo que permitan no solo la retracción de la violencia, sino la generación de fuentes alternas que deriven en el respeto y protección de los derechos humanos de esta población.

A modo de mostrar el otro lado de la vinculación, la manera indirecta señala que la inseguridad puede terminar por afectar en mayor medida y grado a las personas en situación de movilidad, sobre manera a aquellas en situación de irregularidad, en tanto las torna más propensas a la trata de personas, extorsión y secuestro. Aquí se logra generar, como se menciona anteriormente, un grado de impunidad puesto que estas personas no han de denunciar estos hechos por el temor de ser devueltos al lugar de origen.

Conviene recalcar también que según la Organización Internacional de las Migraciones (2010), si bien las migraciones irregulares pueden dotar de mayores riesgos y vulnerabilidades a las personas, aquellos que migran por vías regulares no están totalmente ajenos a las vejaciones a sus derechos. De esta manera, la explotación de migrantes y la trata se configuran también como un reto en el panorama de procesar procesos migratorios con dignidad, seguridad y protección (Organización Internacional para las Migraciones, 2010).

Vinculado también a la influencia indirecta hay un tema que no suele ser tan visible como el anterior, pero que es patente en la región: los retornos, casi siempre forzados, de aquellos migrantes que sí contaban con antecedentes criminales. Esto terminaría por generar posibles implicancias a la seguridad y dificultades para reintegrarse a la cultura, la sociedad

y el mercado laboral de la sociedad de origen. De manera indirecta, incide en tanto afecta el contexto o características personales de las personas.

De la discusión planteada en el capítulo se deriva la puesta en evidencia, esbozada en la introducción del mismo, de lo multifactorial del fenómeno migratorio y la interdependencia que estos factores presentan entre sí. Esta variedad de factores y su vinculación fueron observados desde dos ángulos principales: a) cómo la migración influye en estos factores o variables y b) cómo estos últimos influyen o logran modificaciones en la primera. En la discusión se observó también que los significados que cada vinculación posee distan mucho, en términos de consecuencias, la una de la otra.

Este punto logra entenderse en tanto, para el caso del impacto de la migración en las variables puede hablarse de los efectos que la migración presenta en los sistemas de salud, de educación y el mercado laboral, mientras que en el caso de las variables afectando al concepto de migración se puede hablar de cómo los factores mencionados líneas arriba podrían terminar generando procesos de movilización poblacional.

Este mapeo de interdependencia presentado termina por servir como primer paso que permitirá, en los dos capítulos subsiguientes, comprender no solamente las tipologías de las migraciones, sino las dinámicas regionales de la misma y el marco legal que busca normarlas y regularlas. Tener una visión de las causalidades y vinculaciones de las migraciones resulta primordial también para poder notar los vacíos en términos de política pública que existen en la región y permitirá comprender, en cierta medida, la existencia de los flujos migratorios mixtos como rasgo característico de los flujos migratorios en la región andina.

CAPÍTULO III: FLUJOS MIGRACIONALES: ¿CUÁNTO SE MIGRA EN LA REGIÓN? ¿CÓMO SE HACE?

Luego de haber revisado los conceptos teóricos vinculados a las teorías de relaciones internacionales, la seguridad y la interrelación entre la misma y la migración, este tercer capítulo buscar plantear al lector mayores luces sobre el marco legal y las cifras resultantes de los pasos migratorios en los principales países de la región. El primer apartado profundiza en la definición de la migración, los tipos que pueden presentarse y la situación administrativa de tales movimientos en tanto existe el debate si se pueden tipificar como legales, ilegales o alegales.

El segundo apartado, dedicado al contexto migratorio de la frontera entre Perú y Chile, presenta una breve revisión de la estadística provista por la Superintendencia Nacional de Migraciones (Perú) y el Gobierno de Chile que permite la comprobación no solamente de la extensión de ambos pasos fronterizos para las migraciones en cada país, sino que permite observar también el contexto en el que estos movimientos se realizan en la región, de manera más general, hasta la frontera peruana del sur, como manera más específica.

Por último, el tercer apartado está centrado en el análisis de la normativa y la política migratoria de los siguientes países de la región: Perú, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela. Estos documentos fueron analizados teniendo en cuenta temas que deberían ser transversales a una política migratoria moderna como: los casos en que se considera la expulsión del país, los casos en que se considera la regularización de los flujos poblacionales y los derechos a los que los migrantes debiesen ver garantizado su acceso. Se busca también en este apartado la observación de los principales rasgos de seguridad presentes en las dos normativas que corresponden al estudio de caso: la peruana y la chilena.

3.1 La migración y sus tipos

Las migraciones deben entenderse como el movimiento de una persona, o de un grupo de estas, desde una unidad geográfica (o lugar de origen) hacia otra (lugar de destino), a través de barreras o fronteras que pueden ser políticas y/o administrativas, con el objetivo de establecerse de manera temporal o permanente, en un lugar, o unidad, distinto a aquella que fue el punto de partida de este proceso. En este mismo sentido lo expresa la OIM², que en su glosario de términos sostiene que es el movimiento de una persona o un grupo ya sea dentro de un Estado o a través de los mismos.

Lo define como el movimiento poblacional que abarca cualquier movimiento de personas más allá de su duración, causas y componentes. Es así que incluye la migración de refugiados (entendido como aquel que posee un miedo fundamentado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política y que es incapaz de garantizar, en el país de origen, la protección que el Estado debe brindarle)³, así también a los desplazados, los migrantes económicos y hasta situaciones de reunificación familiar.

La OIM formula la idea de que la migración es un fenómeno no reciente, sino que ha estado presente desde que el hombre tuvo uso de razón y a lo largo de la historia. No es, por tanto, un evento aislado, sino que genera eslabonamientos y consecuencias tanto en lo económico, político y social en los lugares que son punto de partida como en aquellos que fungen el papel de nuevos hogares o destinos para las personas que deciden a, o se ven obligadas, a migrar.

² International Office for Migration, <http://www.iom.int/key-migration-terms#Migration>

³ Artículo 1, parte A, inciso 2, modificado Convención sobre el Estado de los Refugiados).

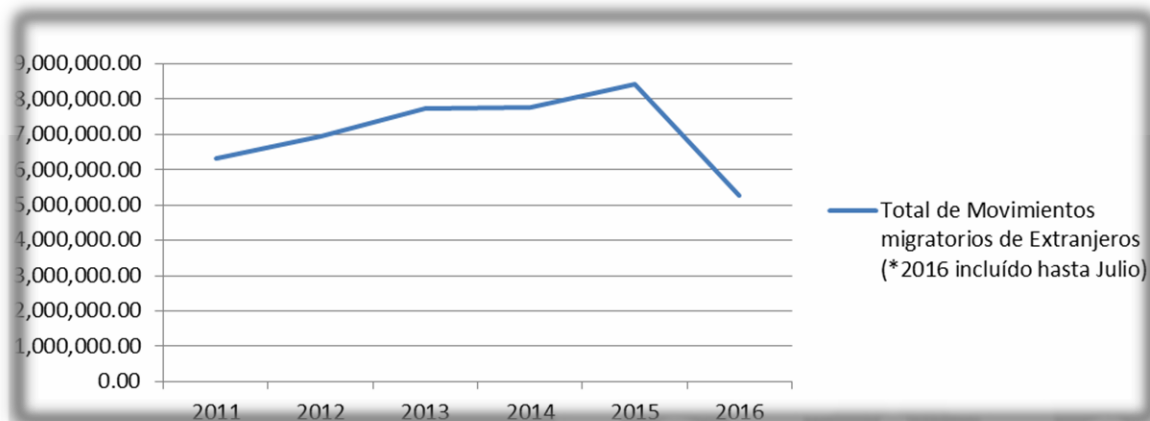


Gráfico n.º 1: Total Movimientos migratorios de Extranjeros 2011-2016. Perú. (Elaboración: Propia. Fuente: Migraciones)

En el Perú, según los datos obtenidos del registro de la Superintendencia, entre los años 2011 y 2015 se observa un aumento constante en el total de movimientos migratorios correspondientes a extranjeros, siendo que para el 2011 el total registrado es de 6 315 262 de movimientos migratorios de extranjeros, mientras que en 2012 y 2013 aumentó a 6 950 485 y 7 748 328, respectivamente. En dos años el total aumentó en más de 1 millón 400 mil movimientos migratorios. Si bien las cifras no dan cuenta de las razones de estos movimientos, incluyen desde movimientos por turismo impulsados por el escaso impacto de la crisis del 2008 en la región, movimiento de personal de transnacionales, hasta movimientos impulsados por desastres naturales y crisis económicas y políticas en la región.

Por otro lado, entre 2014 y 2015 se observa 7 757 926 y 8 428 186 de movimientos migratorios, probablemente impulsados por los factores arriba mencionados con más de medio millón de movimientos de diferencia de un año al otro, Los datos de 2016, con 5 263 383 movimientos no son definitivos. Al no incluir más que la primera mitad del año y, por tanto, no poder ser analizados en comparación con el total del año 2015. Los datos señalados para los años analizados incluyen entradas y salidas.

Con respecto a los procesos migracionales, de acuerdo a lo señalado por Palacios (2017) existen diferentes tipologías: a) Social y cultural, b) Según las razones que la acompañen y c) El componente legal que las absorbe. Para a), este va de acuerdo con ciertas características del migrante: su género, estado civil, edad, cualificación profesional, antecedentes étnicos o preferencias religiosas, mientras que, para el segundo grupo, este

puede subdividirse en tres grupos: 1) Las razones económicas: comerciales o técnicas, factores ambientales, desintegración económica, 2) Las razones demográficas: migración familiar, migración de gente joven y jubilados y migración de reemplazo, entre otros. Y 3) Por cuestiones políticas: Es aquí donde se enmarcan los movimientos de refugiados, migración colonial o repatriaciones. Cabe resaltar que, para fines de la investigación, se trabajará con una revisión de esos tres tipos de migraciones.

Ahora, por otro lado, estos grupos no se autoexcluyen y pueden combinarse para producir tipos compuestos de migración. La tipología sobre la condición legal de la persona es, tal vez, la más compleja e interesante a los fines de la investigación. La situación administrativa regular o irregular determina el acceso a la gran mayoría de derechos en el país de destino⁴. Se entiende, por tanto, que la irregularidad administrativa somete a las personas a la posibilidad de expulsión, deportación y violación de sus derechos más fundamentales.

Surge, sin embargo, un tercer tipo: la alejidad. Esta tipología genera inseguridad puesto que evoca la falta de fundamentos. Lo que hace que la inmigración sea eminentemente desordenada es su capacidad para transgredir los límites. Transgreden, de esta manera también, la distinción entre individualidad colectiva y la alteridad colectiva al cuestionar la determinación legal de la ciudadanía, los derechos por ley y el espacio legal.

La inmigración no es legal ni ilegal porque estos términos suponen una distinción binaria y asumen un orden legal para su inteligibilidad. Estos actos alejales (Lindahl, 2008) interrumpen un orden legal al revelar otra legalidad e ilegalidad en el orden legal en que se disputa. Disputan, además, el dar a conocer una posible legalidad de la ilegalidad y una posible ilegalidad de la legalidad (Lindahl, 2008). En el caso de las migraciones, estos flujos pueden poner en evidencia lo legal que resulta, dentro de su situación irregular, o “ilegal” el buscar otra unidad donde establecerse, y lo ilegal que resultaría, en el marco de estas situaciones de emergencia, el respetar un marco normativo que permita la exclusión de estas personas de la vida en sociedad.

⁴Acceso al mercado laboral, asistencia social, médica, educación, derechos cívicos, entre otros.

3.2 El contexto migratorio de la frontera Perú- Chile

Se torna necesario como primer paso para presentar un correcto análisis de la realidad migratoria en el extremo sur del Perú, ver de manera general los movimientos migratorios en los últimos años, tanto si se usa el criterio del país de procedencia como el del lugar por el que se ingresa. Esto va a permitir observar cuáles son los países cuyos connacionales registran más entradas y salidas al Perú según la Superintendencia de Migraciones:

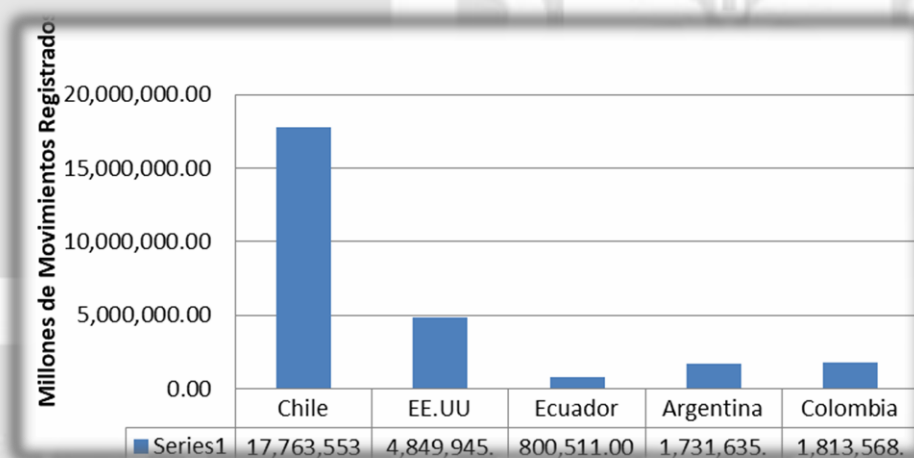


Gráfico n.º 2: Total cinco países con más registros (entradas y salidas) en Migraciones (2011-2016) Perú. (Elaboración: Propia. Fuente: Migraciones)

En primer lugar, se observó que 17 763 553 millones de movimientos migratorios registrados entre el 2011 y julio del 2016 pertenecieron a ciudadanos chilenos, mientras que en segundo lugar se ubicó Estados Unidos con un aproximado del 25 % en relación a la cifra anterior, lo que equivale a 4 849 945 millones de movimientos.

En tercer lugar, se ubicó Colombia con casi la décima parte de movimientos migratorios de Chile: 1 813 568 movimientos seguidos de 1 731 635 millones de movimientos registrados pertenecientes a ciudadanos argentinos en el cuarto lugar y los de los ciudadanos ecuatorianos que se ubican en el quinto lugar con un total de 800 511 movimientos. Estas cifras refuerzan lo afirmado reiteradamente en los diversos textos

revisados: Aún hoy la mayor cantidad de movimientos migratorios en América Latina pertenece, o proviene, de los mismos países vecinos.

De igual manera, del gráfico se extrae que tres de los cinco países con mayores ingresos y salidas registradas en Migraciones son países con los que se guardan fronteras físicas. Lo mencionado anteriormente pone en evidencia la vinculación existente con estos países, puesto que, en el caso de Ecuador, Colombia y Chile, el único documento requerido para el ingreso al país, en calidad de turistas, es el documento de identidad, incrementándose los requisitos en caso los mismos obedezcan a la idea de obtener una calidad migratoria distinta.

Por otro lado, buscando hacer la cuantificación y el análisis correspondiente a las cifras del caso, se tuvo que durante los últimos seis años en lo vinculado a movimientos migratorios de extranjeros tenemos que en el 2011 (Tabla n.º1) en el Puesto de Control Fronterizo de Lima, el aeropuerto Jorge Chávez, se concentró el 47 % de los movimientos migratorios del país correspondientes a extranjeros, el PCF de Tacna ocupó el segundo lugar con 40.78 %, es decir, menos de 7 puntos porcentuales por debajo de la capital. Cabe resaltar que la diferencia con el tercer lugar es bastante amplia puesto que Tumbes (frontera norte) solo participa con un 3.57 % de los movimientos migratorios del año⁵.

⁵En cifras, los porcentajes por PCF equivalen a 2 968 481; 2 575 619 y 225 248 movimientos.

Puesto de Control	2011		Total General
	INGRESO	SALIDA	
PCM A. I. JORGE CHAVEZ - LIMA	1,501,691	1,466,790	2,968,481
PCF STA. ROSA - TACNA	1,338,023	1,237,596	2,575,619
PCF AGUAS VERDES - TUMBES	117,007	108,241	225,248
PCF DESAGUADERO - PUNO	91,903	86,582	178,485
PCF KASANI - PUNO	65,173	79,008	144,181
PCF CEBAF - TUMBES	35,466	34,921	70,387
PCF LATINA - PIURA	28,249	23,271	51,520
PCF IÑAPARI - MADRE DE DIOS	10,743	9,566	20,309
JZ CUSCO	8,427	9,064	17,491
PCM PTO. CALLAO	9,121	6,342	15,463
/OTROS	25,710	22,368	48,078
Total General	3,231,513	3,083,749	6,315,262

Tabla n.º 1: MM de extranjeros según PCF-2011. Perú. Fuente: Migraciones

De igual manera, las nacionalidades más frecuentes (Ver Tabla n.º2) para ese año fueron chilena con 2 668 336 movimientos registrados, estadounidense con 708 318, ecuatoriana con 358 612 movimientos, argentina con 297 703 y colombiana con 251 520.

País de Nacionalidad	2011		Total General
	INGRESO	SALIDA	
CHILE	1,385,297	1,283,039	2,668,336
EE.UU	356,339	351,979	708,318
ECUADOR	183,843	174,769	358,612
ARGENTINA	150,908	146,795	297,703
COLOMBIA	127,357	124,163	251,520
BRASIL	125,300	123,028	248,328
BOLIVIA	108,404	98,720	207,124
ESPAÑA	97,659	95,664	193,323
FRANCIA	73,223	72,585	145,808
CANADA	57,129	56,337	113,466
/OTROS	566,054	556,670	1,122,724
Total General	3,231,513	3,083,749	6,315,262

Tabla n.º 2: MM de extranjeros según nacionalidad- 2011. Perú. (Fuente: Migraciones)

Para el 2012, la tendencia se mantiene en los dos principales puestos de control fronterizos: Lima con 47.29 % y Tacna con el 40.09 %, mientras que el PCF de Desaguadero, Puno, supera a Tumbes con el 3.30 % y el 2.39 %, respectivamente.

La tendencia se repite en las nacionalidades: Chile, EE. UU., Ecuador, Argentina y Colombia encabezan el listado con sendos 2 908,140; 772 348; 374 073; 318 308 y 300 782 movimientos migratorios. (Ver Tablas n.º 3 y n.º 4)

Puesto de Control	2012		Total General
	INGRESO	SALIDA	
PCM A. I. JORGE CHAVEZ - LIMA	1,662,286	1,624,540	3,286,826
PCF STA. ROSA - TACNA	1,402,987	1,383,236	2,786,223
PCF DESAGUADERO - PUNO	116,414	112,992	229,406
PCF AGUAS VERDES - TUMBES	75,814	90,227	166,041
PCF KASANI - PUNO	74,354	91,280	165,634
PCF CEBAF-EV1 - TUMBES	87,741	63,439	151,180
PCF LATINA - PIURA	25,052	21,587	46,639
PCM PTO. CALLAO	20,444	9,472	29,916
PCF IÑAPARI - MADRE DE DIOS	14,379	12,560	26,939
PCF STA. ROSA - IQUITOS	4,841	5,685	10,526
/OTROS	27,883	23,272	51,155
Total General	3,512,195	3,438,290	6,950,485

Tabla n.º 3: MM de Extranjeros según PCF-2012. Perú. (Fuente: Migraciones)

País de Nacionalidad	2012		Total General
	INGRESO	SALIDA	
CHILE	1,463,651	1,444,489	2,908,140
EE.UU	390,617	381,731	772,348
ECUADOR	191,627	182,446	374,073
ARGENTINA	160,785	157,523	318,308
COLOMBIA	152,621	148,161	300,782
BRASIL	134,202	131,435	265,637
BOLIVIA	132,432	124,743	257,175
ESPAÑA	105,637	103,333	208,970
FRANCIA	83,200	81,949	165,149
ALEMANIA	63,598	61,261	124,859
/OTROS	633,825	621,219	1,255,044
Total General	3,512,195	3,438,290	6,950,485

Tabla n.º 4: MM de Extranjeros según Nacionalidad- 2012. Perú. (Fuente: Migraciones)

En el 2013, el PCF de la capital registró el 47.75 % de los movimientos migratorios de extranjeros, mientras que Tacna, Desaguadero en Puno y Tumbes reportaron 39.98 %, 3.27 % y 4.22 %. Resulta observable el hecho de que mientras estos eran años en los que aún el control de la PDI en la frontera era bastante estricto con los peruanos, Chile ocupaba el primer lugar en movimientos migratorios extranjeros, tanto de entrada como de salida, seguido, en el período 2013 por los Estados Unidos con 832 072, Ecuador con 441889; Colombia, superando a Argentina, con 316,886 movimientos y Venezuela con 310 007% en un momento donde se exacerbaba la violencia política y la crisis humanitaria en el país.

Puesto de Control	2013		Total General
	INGRESO	SALIDA	
PCM A. I. JORGE CHAVEZ - LIMA	1,866,162	1,833,712	3,699,874
PCF STA. ROSA - TACNA	1,552,529	1,545,004	3,097,533
PCF DESAGUADERO - PUNO	128,824	124,196	253,020
PCF CEBAF-EV1 - TUMBES	175,309	151,505	326,814
PCF KASANI - PUNO	68,130	85,224	153,354
PCF LATINA - PIURA	30,175	26,290	56,465
PCF IÑAPARI - MADRE DE DIOS	16,398	14,562	30,960
PCF AGUAS VERDES - TUMBES	8,587	22,225	30,812
PCM PTO. CALLAO	18,570	9,884	28,454
PCF EL ALAMOR - PIURA	7,485	6,876	14,361
/OTROS	25,517	31,164	56,681
Total General	3,897,686	3,850,642	7,748,328

Tabla n.º 5: MM de Extranjeros según PCF-2013. Perú. (Fuente: Migraciones)

País de Nacionalidad	2013		Total General
	INGRESO	SALIDA	
CHILE	1,618,120	1,611,767	3,229,887
EE.UU	419,485	412,587	832,072
ECUADOR	225,921	215,978	441,899
COLOMBIA	159,950	156,936	316,886
VENEZUELA	155,410	154,597	310,007
ARGENTINA	153,874	150,994	304,868
BRASIL	149,730	147,439	297,169
BOLIVIA	148,474	141,592	290,066
ESPAÑA	119,493	116,646	236,139
FRANCIA	81,335	81,695	163,030
/OTROS	665,894	660,411	1,326,305
Total General	3,897,686	3,850,642	7,748,328

Tabla n.º 6: MM de Extranjeros según Nacionalidad-2013. Perú. (Fuente: MIGRACIONES)

En el 2014⁶ las tendencias se siguen manteniendo con el PCF de Lima reportando un 47.16 % aumentando la diferencia sobre el PCF de Taca con un 39.36 % y Tumbes y Puno con 5.12 % y 3.33 %, respectivamente, mientras que la tendencia sobre las nacionalidades más frecuentes reportadas se mantiene una diferencia de más de 200 mil movimientos migratorios sobre Argentina, mientras que Venezuela no figura entre las diez nacionalidades más frecuentes tal como se observa en las tablas n.º 7 y n.º 8.

Puesto de Control	2014		Total General
	INGRESO	SALIDA	
PCM A. I. JORGE CHAVEZ - LIMA	1,846,069	1,810,703	3,656,772
PCF STA. ROSA - TACNA	1,530,418	1,522,821	3,053,239
PCF CEBAF-EV1 - TUMBES	203,844	193,592	397,436
PCF DESAGUADERO - PUNO	131,089	127,073	258,162
PCF KASANI - PUNO	75,432	92,194	167,626
PCF LATINA - PIURA	35,974	33,032	69,006
PCM CALLAO	28,788	16,970	45,758
PCF IÑAPARI - MADRE DE DIOS	15,981	15,706	31,687
PCF EL ALAMOR - PIURA	10,820	10,202	21,022
PCM A. I. ALEJANDRO VELASCO - CUSCO	7,510	10,644	18,154
/OTROS	19,577	19,487	39,064
Total General	3,905,502	3,852,424	7,757,926

Tabla n.º 7: MM de extranjeros según PCF 2014. Perú. (Fuente: Migraciones)

País de Nacionalidad	2014		Total General
	INGRESO	SALIDA	
CHILE	1,610,548	1,605,656	3,216,204
EE.UU	461,347	452,008	913,355
ECUADOR	246,738	237,651	484,389
COLOMBIA	173,433	169,351	342,784
BOLIVIA	155,894	149,907	305,801
BRASIL	149,164	146,943	296,107
ARGENTINA	145,185	142,436	287,621
ESPAÑA	129,917	127,916	257,833
FRANCIA	80,581	79,956	160,537
MEXICO	67,176	66,634	133,810
/OTROS	685,519	673,966	1,359,485
Total General	3,905,502	3,852,424	7,757,926

Tabla n.º 8: MM de extranjeros según nacionalidad 2014. Perú. (Fuente: Migraciones)

Ya para el 2015⁷ la brecha entre los movimientos registrados en Lima y en Tacna se redujo, quedando Lima con un 45.79 % y Tacna con un 40.04 %, mientras que con una diferencia abismal se halló en Tumbes con el 5.57 % y en Puno con el 2.93 %. En lo que respecta a las nacionalidades más registradas sigue figurando Chile a la cabeza con 3 519 808 movimientos, EE. UU., con 972 075, Ecuador con 591 167, Colombia y Argentina con 370 858 y 317 852, respectivamente.

⁷ Ver Tablas n.º 9 y n.º 10

Puesto de Control	2015		Total General
	INGRESO	SALIDA	
PCM A. I. JORGE CHAVEZ - LIMA	1,948,177	1,911,458	3,859,635
PCF STA. ROSA - TACNA	1,683,800	1,691,231	3,375,031
PCF CEBAF-EV1 - TUMBES	242,185	227,537	469,722
PCF DESAGUADERO - PUNO	123,116	123,438	246,554
PCF KASANI - PUNO	84,244	98,614	182,858
PCF LATINA - PIURA	50,935	47,654	98,589
PCM CALLAO	27,845	24,922	52,767
PCF EL ALAMOR - PIURA	19,523	19,529	39,052
PCM A. I. ALEJANDRO VELASCO - CUSCO	15,910	20,298	36,208
PCF IÑAPARI - MADRE DE DIOS	15,830	15,345	31,175
/OTROS	18,086	18,509	36,595
Total General	4,229,651	4,198,535	8,428,186

Tabla n.º 9: MM de Extranjeros según PCF 2015, Perú. (Fuente: Migraciones)

País de Nacionalidad	2015		Total General
	INGRESO	SALIDA	
CHILE	1,759,877	1,759,931	3,519,808
EE.UU	487,697	484,378	972,075
ECUADOR	299,638	291,529	591,167
COLOMBIA	186,097	184,761	370,858
ARGENTINA	160,020	157,832	317,852
BOLIVIA	160,267	155,979	316,246
BRASIL	150,153	149,800	299,953
ESPAÑA	137,253	135,644	272,897
FRANCIA	87,158	87,053	174,211
MEXICO	75,700	75,207	150,907
/OTROS	725,791	716,421	1,442,212
Total General	4,229,651	4,198,535	8,428,186

Tabla n.º 10: MM de Extranjeros según nacionalidad 2015, Perú. (Fuente: Migraciones)

Resulta interesante verlo a la luz de los resultados obtenidos en el 2016⁸ Mientras se mantuvo la tendencia en los porcentajes correspondientes a cada puesto de control migratorio de cinco puntos porcentuales de ventaja de Lima sobre Tacna, Tumbes y Puno, en cuanto a las nacionalidades, se registró un descenso consistente en todas las nacionalidades, siendo que para este último período Chile registró aproximadamente 130 mil movimientos menos que en 2015, EE. UU. 300 mil movimientos menos, Ecuador, Colombia y Argentina registraron 200 mil, 140 mil y 110 mil movimientos migratorios menos que el año anterior. (Tablas n.º 11 y n.º 12)

Puesto de Control	2016		Total General
	INGRESO	SALIDA	
PCM A. I. JORGE CHAVEZ - LIMA	1,211,957	1,182,987	2,394,944
PCF STA. ROSA - TACNA	1,054,519	1,072,092	2,126,611
PCF CEBAF-EV1 - TUMBES	156,651	134,870	291,521
PCF DESAGUADERO - PUNO	62,120	63,474	125,594
PCF KASANI - PUNO	57,170	62,084	119,254
PCF LATINA - PIURA	26,613	25,450	52,063
PCM CALLAO	16,772	15,432	32,204
PCM A. I. ALEJANDRO VELASCO - CUSCO	14,486	17,633	32,119
PCF CARANCAS - PUNO	11,904	13,046	24,950
PCF EL ALAMOR - PIURA	10,929	11,002	21,931
/OTROS	21,244	20,948	42,192
Total General	2,644,365	2,619,018	5,263,383

Tabla n.º 11: MM de Extranjeros según PCF 2016. Perú. (Fuente: Migraciones)

⁸Datos registrados hasta el 31 de julio de 2016 acorde a Migraciones

País de Nacionalidad	2016		Total General
	INGRESO	SALIDA	
CHILE	1,109,276	1,111,902	2,221,178
EE.UU	327,660	324,117	651,777
ECUADOR	172,743	166,485	339,228
COLOMBIA	116,956	113,782	230,738
ARGENTINA	101,459	103,824	205,283
BOLIVIA	96,107	96,613	192,720
BRASIL	86,454	87,041	173,495
ESPAÑA	80,339	76,488	156,827
FRANCIA	52,036	47,669	99,705
MEXICO	46,681	45,847	92,528
/OTROS	454,654	445,250	899,904
Total General	2,644,365	2,619,018	5,263,383

Tabla n.º 12: MM de Extranjeros según Nacionalidad 2016. Perú. (Fuente: Migraciones)

Durante el período 2011-2012 el orden de los cinco primeros países se mantuvo variable en tanto a las proporciones de movimientos migratorios. Entre el 2013 y el 2014, Chile, Estados Unidos y Ecuador mantuvieron al igual que en el bienio anterior, las tres primeras posiciones entre las nacionalidades más frecuentes, mientras que Colombia superó a la Argentina en el cuarto lugar y Venezuela y Bolivia ocuparon el quinto lugar en el 2013 y el 2014 respectivamente. Tanto en el 2015 como el 2016 no se observa una diferencia significativa en los porcentajes de dichos países, sin embargo, destaca la ubicación de Colombia en un puesto superior a Argentina nuevamente en el cuarto lugar en ambos años. Se recalca que las cifras del 2016 no son completas, sino que corresponden a los datos recabados hasta julio y que se colocan en la investigación sólo como referencia.

Venezuela y Colombia fueron los países que implicaron cambios importantes en las posiciones: El único año en el que aparece Venezuela es el mismo año del fallecimiento de Hugo Chávez⁹, la toma de mando por parte de Nicolás Maduro y el consiguiente recrudecimiento de la crisis en el país generalizándose en una crisis humanitaria. El hecho de que Venezuela aparezca en los primeros lugares solo en el 2013, parece responder, según el 14.1 % de información anualizada a setiembre de 2015¹⁰, a la contracción del 5.7 % de la

⁹ 5 de marzo de 2013

¹⁰ Reportado por el Banco Central de Venezuela en

economía y una mortalidad neonatal del 2.01 % al 2015¹¹, y no a una decisión de no emigrar más por propia voluntad. La opción de salir de Venezuela es una posibilidad que una proporción realmente minúscula de pobladores puede afrontar hoy en día.

Para el caso de los movimientos migratorios correspondientes a ciudadanos colombianos, hallamos que, a nivel macro, existen 4.7 millones de colombianos residiendo en el exterior, de los cuales 400 mil tienen estatus de refugiados o son solicitantes del mismo¹². Contrario a lo que podría esperarse de cincuenta años de conflicto interno con las FARC, los principales motivos declarados por los colombianos para emigrar están más orientados al aspecto económico y de mejora de condiciones de vida que, por los efectos de tal conflicto, según el Perfil Migratorio de Colombia (2010) preparado por la oficina de la Organización Internacional para las Migraciones en Colombia.

En lo vinculado a la población refugiada, según la infografía del diario *El Tiempo*, al 2013 había 436 colombianos con calidad migratoria de refugiados, mientras fueron 413 en el 2012, 308 en el 2011 y 307 para el 2010, a nivel mundial. De los 400 mil colombianos mencionados, se observa que son 396 633 personas quienes poseen esa calidad migratoria, lo cual deja un margen de aproximadamente 3 300 colombianos solicitantes de refugio.

Según el DANE¹³, las provincias colombianas que más concentran los movimientos migratorios del total nacional son Valle del Cauca con el 23,14 % y Antioquía con el 13.73 %. Se abre así una cuestión bastante interesante porque precisamente es del Valle del Cauca de donde se reporta la procedencia de la gran mayoría de víctimas del conflicto, en tanto, desplazados, atendidos en la Oficina del Servicio Jesuita al Migrante en la frontera peruana con Chile.

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160115_economia_venezuela_datos_inflacion_emergencia_economica_if (consultado el 08 de junio de 2017)

¹¹ Infografía del 20 de mayo de 2016 en El Estímulo en <http://elestimulo.com/blog/infografia-las-cifras-de-la-crisis-de-salud-venezolana/> (consultado el 08 de junio de 2017)

¹² Infografía del diario “El Tiempo”, publicada en 2016 en <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/refugiados-migracion-y-desplazamiento-de-colombianos/15503358/1/> (consultado el 09 de junio de 2017)

¹³ Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Por otro lado, resulta significativo interpretar los resultados ofrecidos según los Puestos de Control Fronterizos por donde se ha realizado el ingreso o la salida de la persona¹⁴. Para el caso del PCF, ubicado en el Aeropuerto Jorge Chávez, que en los seis años revisados ocupó el primer lugar en registro de movimientos migratorios, se tiene que tales cifras se derivan del hecho de que el mismo aeropuerto está ubicado en la capital y, por tanto, es el primer punto de contacto para la mayoría de ingresantes al país. Además, la capital es una ciudad que se perfila como “ciudad hub”, es decir, como lugar de conexiones y concentración de vuelos hacia las demás ciudades latinoamericanas, esto podría también ayudar a entender los porcentajes representados por ese aeropuerto.

En segundo lugar, se halló el PCF ubicado en Santa Rosa, Tacna, frontera con Chile. En ese caso la dinámica migratoria tiene un altísimo componente comercial y de negocios que es claramente ejemplificado en dos situaciones: 1) El Convenio Tacna-Arica, vigente hasta el 2015, que permitió a los ciudadanos que residían durante siete días en la ciudad del otro lado de la frontera, retornar a la unidad geográfica de origen y luego poder regresar por otros siete días, y así de manera cíclica. Si bien este convenio no permitía la realización de actividades remuneradas, muchos peruanos se valieron del mismo y trabajaron en Arica de manera informal arriesgándose a la expulsión, y 2) La existencia de Zonas Francas¹⁵ ofreciendo desde abarrotes y bebidas, hasta ropa y automóviles a precios bastante más asequibles que en las ciudades del otro lado de la frontera. Además del comparativamente bajo costo de los servicios básicos de salud y alimentación presentados en Tacna en comparación con Arica.

En tercer lugar, estuvo, en cuatro de los seis años revisados (2011, 2014, 2015 y 2016) el PCF ubicado en la ciudad de Tumbes. Si bien en este lugar el flujo es radicalmente menor al reportado por Tacna, es un flujo, principalmente, motivado por las relaciones de comercio y servicios entre ambos lados, además de, tristemente, ser uno de los lugares de donde ingresaría el grueso de personas por la vía irregular. Se resalta también el hecho de que, al ser fronteras abiertas, existen muchos pasos cotidianos entre los ciudadanos de las ciudades fronterizas y que no son registrados oficialmente.

¹⁴ Ver Anexo N.º 09 – Evolución por PCF

¹⁵ Zona Comercial cuyos productos, en la ciudad de Tacna, están libre de impuestos.

La evolución de los principales PCF durante los años revisados es la siguiente en el Gráfico n.º 3:

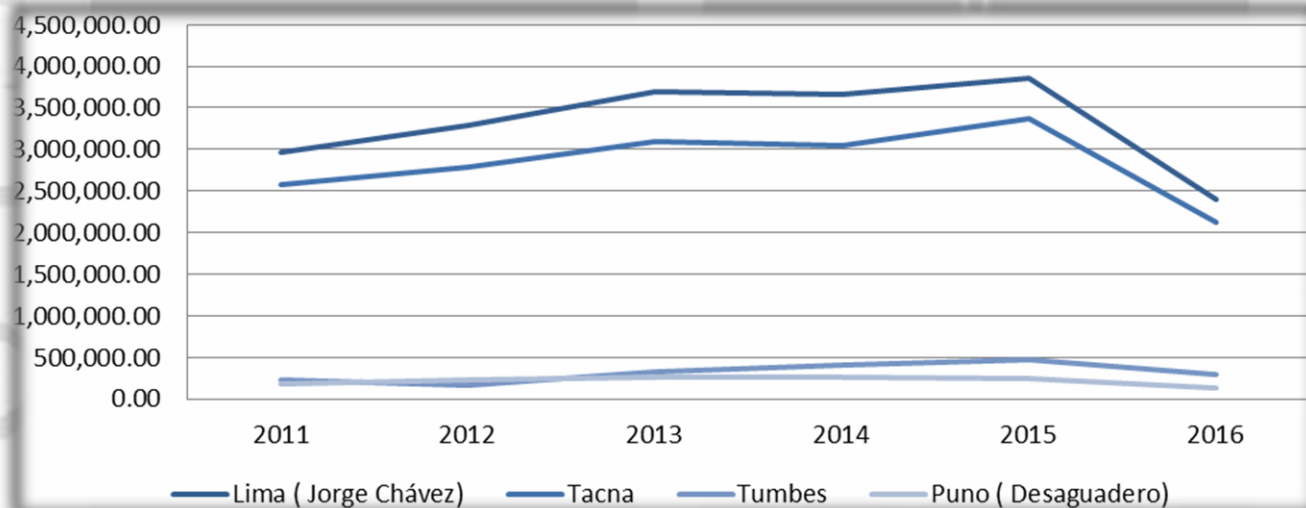


Gráfico n.º 3: Histórico de los principales PCF (movimientos migratorios de extranjeros). Perú (Elaboración: propia. Fuente: Migraciones)

Ha de destacarse también la principal limitación que presentan estas cifras: las mismas han sido obtenidas con instrumentos formales de los puestos de control fronterizo oficiales, registrando así solo los movimientos realizados por la vía regular. Esto debido a que tal control fronterizo es bastante laxo en comparación con el del aeropuerto capitalino y el ubicado en Tacna que es sindicado como el más estricto a nivel nacional.

En el cuarto y quinto lugar estuvo el puesto de Desaguadero durante 2011, 2014, 2015 y 2016, y Kasani, también en Puno. Ambos PCF figuran entre los más desregularizados a nivel nacional. El de Desaguadero solo funciona hasta las 3 de la tarde, luego de esa hora el pase de personas y mercancías está completamente liberado y no se ejerce control o registro alguno. (Berganza, 2017). Es precisamente en estos dos puestos fronterizos donde se realiza, en numerosas veces, el ingreso de mercancía de contrabando como vestimenta, comidas, artefactos, además de drogas ilegales y bebidas alcohólicas que luego son comercializadas no solo en Puno, sino en ciudades próximas como Arequipa, Cuzco y Tacna.

Las cifras nacionales evidencian que el Puesto de Control Fronterizo con Chile es el segundo más transitado del país. Del lado chileno las fronteras terrestres, a diferencia del Perú, son la principal vía de acceso al país. Al 2016, el Gobierno de Chile (Subsecretaría de

Turismo y Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2016) registran la cifra de 3 655, 8 mil llegadas por vías terrestres. Manifestándose como 1.8 veces más superiores que las cifras de llegadas por aeropuertos (1 984, 9 mil llegadas).

Perú y Bolivia conforman el 86.8 % del total de la población que ingresa por la macro frontera norte de Chile. Las cifras más actualizadas al 2016 señalan 370.4 mil llegadas por el paso fronterizo Chacalluta de las 775,6 mil registradas por esta macro frontera. Tal área agrupa los pasos fronterizos de Chacalluta (Perú), Visviri, Chungará, Colchane y Salar de Ollague (Bolivia). Se resalta la importancia de tres de estos puestos (Chacalluta, Chungará y Colchane) en tanto los tres concentran el 13.4 % del total de las llegadas al país.

Se observa la relevancia estadística del punto fronterizo para ambos países. Tanto en el segundo lugar para el Perú como el cuarto lugar en el caso chileno se pone en manifiesto lo vigente y potente del vínculo que históricamente ha unido a estas ciudades (Tacna y Arica). Si bien estas posiciones obedecen muchas veces a movimientos realizados diariamente y de forma rutinaria por el comercio establecido a ambos lados de la frontera, las zonas francas de ambas ciudades, el acceso a servicios básicos, entre otros, sigue siendo relevante resaltar que la estadística podría elevarse aún más en caso se considerara aquellos pasos o ingresos registrados por puestos de control no autorizados.

Siendo la segunda frontera más transitada del país acorde a los reportes presentados por la Superintendencia de Migraciones, era necesaria la modernización de los controles entre el puesto fronterizo de Santa Rosa (Tacna) y Chacalluta (Arica). Esto debido al contexto migratorio actual que se observa en una frontera con flujos migratorios constantes, variados y con una importante proporción, como se menciona en el párrafo anterior, que obedece a circunstancias cotidianas. Con base a lo mencionado es que desde el quince de agosto de 2017 se estableció el control migratorio único en la mencionada frontera. Esto conlleva a que el registro se realice solo en la ciudad que haya sido establecida como ciudad de destino. Se reduce así el tiempo de espera y el uso de requisitos como la versión física de la Tarjeta Andina de Migraciones (Diario La República, 2017).

3.3 Análisis de normativas y mecanismos regionales

Para el caso peruano, la necesidad de reforma de la Ley de Migraciones y la incidencia de aquella sobre los flujos migratorios no fue, en definitiva, uno de los temas

prioritarios en la agenda internacional del país. En un diagnóstico comparado de la anterior Ley de Migraciones, el Centro Cristo Rey-Tacna (2014:4) observó que la principal problemática que atravesaba la misma era la carencia generalizada de un enfoque, es decir, de maneras, indicaciones y contenido que puedan señalar qué es lo que se pretende lograr con tal documento.

De manera comparada, y como se verá con profundidad más adelante, se refiere que en el caso ecuatoriano el énfasis se dio en la integración de migrantes en programas de asistencia social y laboral, denotando así un énfasis en DD. HH.; por otro lado, en el caso chileno, el énfasis observado está en las condiciones y estabildades laborales debido al aumento de la incidencia de personas que lo observan como país receptor de flujos migratorios. Como se observa en tal informe:

(...) es así que, en comparación con la ley ecuatoriana y chilena, se evidencia la carencia de un enfoque u orientación, para dicha LEP a pesar de la clara necesidad de establecer el mismo. Esta falta de orientación guarda en su interior una problemática más, como lo es la falta de un objetivo o misión establecidos para ser logrados luego de la implementación de la ley (...) (p. 10 Diagnóstico Comparado Ley Migratoria, 2014)

De igual manera, dicho diagnóstico señala, entre otras problemáticas, el número excesivo de veintidós calidades migratorias que no harían sino complejizar y burocratizar los procesos de movilidad de grandes masas poblacionales, a diferencia del caso chileno que presenta solo cinco: residente oficial, residente con contrato, residente estudiante, residente temporario y asilados o refugiados. La centralización de las agencias estatales que regentan el tema migratorio es otro factor que contribuye en la ralentización de los procesos migratorios, tal como se observó en el informe sobre el caso específico a tratar sobre la ciudad de Tacna:

(...) Según el INEI, en diciembre del 2013 el 88,6% del total de los movimientos migratorios en Perú se registraron en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (44, 9%) y en el Puesto de Control Fronterizo de Santa Rosa, en Tacna, frontera con Chile (43, 7%). Esto implica que, aún a pesar de que el control fronterizo de Tacna concentraría casi la mitad de movimientos peruanos, sólo en el 2013, la única sede de la Dirección General de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior se encuentra en Lima (...) (p. 14, Diagnóstico Comparado Ley Migratoria, 2014)

El área de incidencia del Servicio Jesuita con Migrantes de la ciudad de Tacna, que estuvo a cargo de Analí Briceño, presenta en su informe (2014) los flujos de personas que llegan vía Cordón Andino desde Colombia a Arica. Dio cuenta que las personas que migraron

forzadamente por motivos de violencia o conflicto en sus países de origen y llegaron a una frontera (Perú- Chile) fueron discriminadas usando su fenotipo afro descendiente como argumento para negarles la entrada a Chile. En muchos casos, las personas fueron vistas por el personal de frontera chilena como una “amenaza a la estabilidad del mercado laboral chileno”. Briceño señala también que, por consiguiente, la situación de los colombianos en la frontera pasa a estar signada por el miedo, discriminación y rechazo aumentando la posibilidad de verse inmersos en la re victimización, trabajos forzosos, tráfico de migrantes, prostitución, narcotráfico y delincuencia común.

La nueva Ley de Migraciones ha logrado derogar la retrógrada y ya obsoleta Ley de Extranjería, promulgada durante el primer gobierno de Alberto Fujimori en 1991. No era ya reflejo del contexto migratorio del país que pasaba de ser un emisor neto, a ser receptor de flujos migratorios. La Ley de Migraciones tiene como objetivo principal el evitar fracturas familiares y el ingreso de potenciales amenazas a la seguridad interna. Busca, además, no criminalizar la migración irregular y erradicar todo tipo de discriminación como la xenofobia y el racismo.

Según Patricio Rubio Correa, secretario ejecutivo de la Comisión Especial para Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores (comunicación personal sostenida en junio de 2015, Anexo n.º 12) la ley anterior generó diversas situaciones en las que, personas que habían ingresado irregularmente al país y contrajeron matrimonio para luego formar una familia, quedaron en situación de irregularidad migratoria y tuvieron que abandonar el país al no recibir la calidad de refugiados como producto de resoluciones que implicaban la separación familiar. Rubio Correa señaló también que el nuevo proyecto de Ley que se discutía en ese momento, el derogado D. L. n.º 1236 tenía, entre sus lineamientos principales, y tal como se observará líneas abajo en la investigación, el evitar las rupturas y separaciones familiares (Rubio, comunicación personal, junio 2015).

Sobre esto, Francisco Sánchez (gerente de la Empresa de Transporte, comunicación personal sostenida en junio de 2015, Anexo n.º 11) comentó que la normativa anterior no garantizaba un filtro mínimo que detectase a personas que no podían pasar. Señaló, también, que el principal problema fue que no llegaba a ser necesario un trabajo de gobierno a

gobierno, sino de relaciones internacionales entre los departamentos de policía al ser países vecinos.

Por otro lado, la Ley de Migraciones pretende regular el ingreso, salida, permanencia y residencia de personas extranjeras, además del proceso administrativo correspondiente. Se pretende que sea aplicada tanto en el territorio nacional como en las oficinas consulares con el fin de contribuir a la integración de migrantes y garantizar sus derechos y los de los nacionales. La política migratoria, en el ámbito interno, trabaja la relación del Estado para con los extranjeros en temas de ingreso, salida y residencia, mientras que, en el ámbito externo, la asistencia y protección de nacionales en el extranjero.¹⁶

Los principales cambios observados en el D. L. n. ° 1350 en relación con la normativa anterior se han dado en temas como el de seguridad, condiciones laborales y acceso a derechos fundamentales. Para el primer tema, la nueva normativa vigente y ya reglamentada establece que los extranjeros con antecedentes y/o requisitorias no ingresarán al país. Se recurrirá a información de inteligencia que será contrastada con la de otras instituciones. Además, se creó el Registro de Migraciones que recolecta, sistematiza y analiza la información migratoria para así generar alertas y coadyuvar a la seguridad. Estos nuevos rasgos, junto con los que se verán a continuación, son llevados a cabo y comandados por el Ministerio del Interior; evidenciándose así intentos básicos de resguardar la seguridad nacional.

El novedoso Registro de Migraciones puede ser objeto de análisis para detectar y prevenir la circulación internacional de quienes puedan atentar contra la seguridad nacional o el orden público, además de aportar en la implementación de medidas y proyectos en la lucha contra el tráfico de migrantes, trata de personas, narcotráfico, terrorismo, y demás manifestaciones del crimen organizado. Dentro de este primer tema se observa la intención de establecer criterios que salvaguarden los niveles más operacionales de seguridad; en los artículos 45.3, 47, y 48 que versan sobre la limitación del acceso y tránsito en el país de los extranjeros por motivos de seguridad nacional, pública y orden tanto interno como público, y sobre la posibilidad de clausura de los lugares de ingreso para el tránsito de manera

¹⁶ Cfr. Artículos n.° 1, 2, 3 y 4 del DL ° 1350- Ley de Migraciones

temporal o indefinida, además de los impedimentos de ingreso por antecedentes penales, judiciales, riesgos sanitarios o administrativos dejan bien sentado el ejemplo.

En tanto en lo vinculado a la contratación de extranjeros y los regímenes laborales se tiene que el Estado podrá, de ahora en adelante, contratar extranjeros no con la finalidad de rechazar mano de obra nacional, sino para cubrir las brechas de demanda laboral existentes. Estas personas podrán acceder directamente a la residencia y el mismo trato se dará a los que lleguen como transferidos de empresas transnacionales o corporaciones. Esto marca una gran diferencia con la normativa anterior que bloqueaba esta posibilidad de contrataciones a extranjeros desde el sector público.

Respecto al acceso a los derechos fundamentales de las personas, en los Artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la Ley se señala el acceso a los servicios de salud, educación, justicia, programas sociales y derechos laborales. En todos y cada uno de los artículos señalados se señala que el acceso, u obtención, de tales derechos es de manera totalmente independiente a su situación migratoria. Esto logra observarse, junto a los párrafos subsiguientes, como rasgos del de interés por salvaguardar la seguridad humana de las personas en situación de movilidad que son gestionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

De manera general, la nueva ley contenida en el D. L. 1350, propone ordenar y facilitar la migración reestructurando no solo las calidades migratorias, sino simplificando los trámites, por ejemplo, en el caso de los migrantes que ahora podrán regularizar su situación sin tener que salir del país, a diferencia de la normativa anterior que estipulaba la expulsión inmediata y el impedimento de retorno de todo aquel que ingresara de manera irregular al país o se excediera el plazo de estadía dado tuviese, o no, familiares de nacionalidad peruana.

Propone también, como muestra del enfoque promotor de seguridad humana de la Ley: 1) Que la situación migratoria de los extranjeros residentes ya no va a estar supeditada a la del titular; eliminando así la posibilidad de que se repitan casos de abusos reportados hacia mujeres que vivieron situaciones de violencia y, al separarse del titular de la calidad migratoria, fueron expulsadas del país, y 2) La calidad migratoria suspendida a los extranjeros recluidos en centros penitenciarios y un carne que les permitirá el acceso a la salud y

posibilidades de trabajo que los ayudará en los pagos de las diversas reparaciones civiles que muchos deben brindarle al Estado peruano.

Sobre esta nueva ley, Berganza (2017) destaca en la comunicación sostenida (Anexo n.º 10) lo positivo de contar con una perspectiva de derechos humanos en la misma, a la par que resalta el hecho de que si tales modificaciones suceden en un contexto en el cual los otros Estados no adoptan la misma óptica, sucederán los problemas que ya se observan y esto conducirá a la progresiva restricción en la aplicación de la misma. Esta nueva normativa es una manifestación de la integralidad y la multiplicidad de actores con los que debe contar una política moderna y crítica. Ello frente a las visiones predominantes que atribuyen toda la responsabilidad, a la vez que beneficios, respecto al manejo de los flujos migratorios, al gobierno nacional de un Estado.

Por otro lado, el reglamento de tal ley, aprobado en marzo de 2017, presenta en primer lugar el objetivo principal: Establecer disposiciones relativas al movimiento internacional de personas y a la migración desde y hacia el territorio nacional, además de los criterios, condiciones, situación migratoria y protección de extranjeros, regularización, control, verificación, sanción y fiscalización migratoria. Se aplica, por ende, a las entidades de la Administración pública y personas naturales y jurídicas del país.

Presenta también, en el Artículo 4, conceptos clave como el de “refugiado”, “trata de personas” y “tráfico ilícito de migrantes”. Para el primer caso se entiende tanto a aquel que por motivos de raza, credo, nacionalidad o pertenencia a un grupo social esté fuera de su país y no pueda, o no quiera, acogerse a la protección de ese país, como a la persona que se vio obligada a huir de su país por violación masiva de DD. HH., agresión, conflicto o dominación extranjera y también a aquella persona que, estando legalmente en el país, debido a condiciones sobrevinientes en su país de origen, no pueden o no quieren volver a él por miedo de persecución.

Para el segundo caso, se entiende la trata de personas como el hecho de transportar, trasladar, acoger, recibir o retener personas con métodos violentos e ilegales, abusando de cierta condición de vulnerabilidad y recibiendo pagos o beneficios con fines de explotación, mientras que para el tercer caso se entiende la acción de promover, favorecer, financiar o

facilitar entrada o salida ilegal de otra persona para obtener lucro u otro beneficio para sí o algún tercero.

El reglamento señala también la información pertinente vinculada al Registro de Información Migratoria, sus alcances ya mencionados, la confidencialidad de la información contenida, la gestión de los mismos, además de explayarse en las calidades migratorias¹⁷, la explicación y gestión de las mismas, los requisitos para obtenerlas y los criterios bajo los cuales las mismas se dan por perdidas, la inadmisión, sus causales, comunicaciones y maneras.

Resulta interesante resaltar el Capítulo VII vinculado a la seguridad nacional, orden interno y orden público. Tal capítulo menciona, tanto en su primer artículo como en el segundo sobre seguridad nacional y orden público y migraciones internacionales, seguridad nacional, salud pública y orden, respectivamente, que el Estado cuenta con la capacidad de disponer las acciones correspondientes para afrontar cualquier amenaza que ponga en peligro la seguridad nacional, el orden y la salud mediante la cooperación, coordinación y actuación conjunta con las entidades públicas de todos los niveles de gobierno.

Señala también a las personas de interés especial que son, según el Artículo 158, aquellas que requieren un control secundario en resguardo de la seguridad nacional, orden interno y público, salud pública, con base a la información dada por las autoridades. Estas últimas pueden, y están en la obligación de, compartir información con las entidades públicas, sumado a la posibilidad de suscripción de convenios o mecanismos de cooperación que coadyuven a la protección de la seguridad nacional, el orden público y el interno.

Perú, en lo relacionado a los mecanismos y políticas migratorias, en el 2015 promulgó la nueva Ley de Extranjería bajo una perspectiva de derechos humanos que busca proteger los derechos fundamentales de las personas en situación de vulnerabilidad, a la par que aliviar las sanciones administrativas en casos que lo amerite. A pesar de lo novedoso y urgente de esta nueva Ley de Extranjería, el reglamento recién fue aprobado en marzo de 2017. Sobre el caso peruano, en la entrevista realizada a Berganza se observó que no existiría

¹⁷ 27 calidades migratorias existentes (sumando temporales y residentes)

una política fronteriza consistente, sino una legislación migratoria a la que se le otorga el control de los ingresos y la detección de los ingresos realizados por pasos no habilitados. En la entrevista realizada al Secretario Ejecutivo de la Comisión Especial para Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, señaló que en el caso peruano se vino dando una visión más restrictiva en temas migratorios bajo la premisa de que, muchas veces, la seguridad es antagónica a los derechos humanos.

En el caso chileno, el Decreto Ley n.º 1094, promulgado el 14 de julio de 1975¹⁸, establece las normas sobre los extranjeros en el país. Está dividido en cinco títulos: I) De los extranjeros, II) De las Infracciones, Sanciones y Recursos, III) Organización, funciones y atribuciones del Ministerio del Interior y del Departamento de Extranjería y Migración, IV) Disposiciones Varias y V) Disposiciones transitorias. En la primera sección se observa claramente los siguientes hechos: a) En el párrafo 2.- Sobre la entrada y Residencia, Artículo 2º, se hace explícita la orden de prohibir el ingreso al territorio de determinados extranjeros por razones de interés o seguridad nacional. De esas líneas puede desprenderse de manera clara el enfoque garantista de seguridad nacional o de soberanía, a pesar de que no se especifican las razones que califican como amenazas o riesgos y da pie a episodios de discrecionalidad.

De igual manera, en el artículo 4 del párrafo 2 se dejan establecidas las calidades bajo las cuales los extranjeros podrán ingresar al país: turista, residente, residentes oficiales e inmigrantes, siendo el Ministerio del Interior la entidad encargada del otorgamiento de los visados a extranjeros, con excepción de aquellos que han de optar por la de “residentes oficiales”, pues en ese caso la entidad es el Ministerio de Relaciones Exteriores. Es pues esta clasificación de las calidades migratorias una herramienta de ordenamiento que facilita la aplicación de la norma.

En la misma línea, en el Artículo 13 se señala que las atribuciones que corresponden al Ministerio del Interior para el otorgamiento de visas y prórrogas serán ejercidas discrecionalmente por el mismo, con énfasis en que el otorgar, o no, las mismas, pueda convenir o interesar al país. Si bien el texto señala que los requisitos específicos son

¹⁸ El reglamento del DL presenta la modificación más reciente el 07/03/2015.

estipulados en el reglamento, la discrecionalidad mencionada tanto en este párrafo como líneas arriba sigue siendo un criterio primordial en los puestos de control fronterizo.

Sin embargo, al revisar los impedimentos de ingreso señalados en el Párrafo 3, artículos 15, se vuelve a observar el sesgo existente a la salvaguarda de la integridad nacional, a saber.

1.- Los que propaguen o fomenten (...) doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia, el orden social del país o su sistema de gobierno (...) activistas que ejecuten hechos que las leyes chilenas califiquen de delito contra la seguridad exterior, la soberanía nacional, la seguridad interior o el orden público del país (...) 2.- Los que se dediquen al comercio o tráfico ilícito de drogas o armas, al contrabando, al tráfico ilegal de migrantes y trata de personas (...) 3.- Los condenados o actualmente procesados por delitos comunes que la ley chilena califique de crímenes y los prófugos de la justicia por delitos no políticos, (...) 4.- Los que no tengan o no puedan ejercer profesión u oficio, o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir carga social, 5.- Los que sufran enfermedades (...) que constituyen causal de impedimento para ingresar, 6.- Los que hayan sido expulsados (...) del país por decreto supremo y 7.- Los que no cumplan con los requisitos de ingreso establecidos en este decreto ley y su reglamento. (Artículo 15- Incisos del 1 al 7- p. 3 y 4)

Durante el trabajo de campo realizado en febrero de 2014 en la frontera con Chile, se observó que, de estas pautas, sobre todo el Inciso n.º 4 es el más vulnerado, sometido a discrecionalidades y a subjetividades en el nivel más aplicativo y operativo en el control migratorio en los puestos de control fronterizo por parte de la Policía de Investigaciones. A esto se suma que aquellos episodios suelen ser más frecuentes, según lo observado en el campo, en personas en situación de movilidad con rasgos afroamericanos.

Luego, en lo relacionado a las demás tipologías de residencia, tanto la Ley como el reglamento son claros y concisos en lo que respecta a las condiciones, requisitos y obligaciones correspondientes a cada una de estas: residente sujeto a contrato, residente estudiante, residente temporario, y residente con asilo político o refugiado. Para este último caso, toda referencia a los mismos en la presente Ley fue derogada por el Artículo 49 de la Ley n.º 20430 de abril de 2010.

En el párrafo 6.-, De los Turistas, se establece que todo turista deberá contar con los medios económicos necesarios para poder subsistir el tiempo que planea permanecer en Chile. Tal condición deberá ser acreditada cuando la autoridad lo estime conveniente. Esto suele ocurrir, sobre todo, en los puntos de ingreso al país. Si bien se establece que debe

contarse con los medios necesarios, no se estipula una cantidad, por cuanto puede negarse el ingreso de un ciudadano indistintamente el dinero que lleve consigo. Se cubre esto de un cariz negativo al no ser un requisito que se le pide a todos los que ingresan al país: es selectivo y a discreción.

Sobre los rechazos y devoluciones, en el párrafo 10, artículo 63, se estipulan las razones por las cuales debe rechazarse el ingreso de ciudadanos extranjeros:

Los que entran el país valiéndose de documentos de ingreso falsificados o adulterados o expedidos a favor de otra persona, y los que incurran en iguales falsedades con respecto a la documentación de extranjería (...) (Artículo 63, Inciso 3) así como también Los que no cumplan con los requisitos que habilitan para obtener el beneficio impetrado. (Artículo 63, Inciso 4).

Sin embargo, en el artículo n.º 64 se establecen las razones por las que podrían rechazarse las solicitudes: los condenados en Chile por crimen o simple delito, los que realicen declaraciones falsas al solicitar la cédula o tarjeta, los que realicen actos que puedan significar molestias para algún país con el que Chile mantenga relaciones y aquellos que no observen las normas sobre plazos establecidos en la ley y su reglamento.

Se observa entonces que no se menciona el no tener una cantidad específica de bolsa de viaje, o el poseer algún fenotipo étnico característico como causales por los que se podría, si quiera, sopesar la posibilidad de rechazar tales solicitudes de ingreso. Esto, aunado a los casos revisados en la frontera con Chile, da muestra de los altos índices de discrecionalidad el nivel más operativo de la política migratoria en el mencionado país y que están supeditados sobre todo a factores raciales, culturales y económicos.

En el Título II.-De las Infracciones, Sanciones y Recursos ; Artículo 68 se señala que los extranjeros que ingresen, o salgan del país, con documentos falsificados, serán sancionados con presidio menor en el grado máximo, para luego ser expulsados del país, mientras que en el Artículo 69 se indica que los extranjeros que ingresen, o salgan, por vías no oficiales, recibirán sanciones de presidio menor en el grado máximo, para luego ser expulsados de la misma manera en que en el Artículo n.º 71 se señala pueden ser expulsados

aquellos que permanezcan viviendo en Chile luego de haber caducado sus permisos de residencia.

Como muestra del enfoque de preservación de la formalidad y la estabilidad laboral, el Artículo n. °74 señala que no se podrá emplear a extranjeros que no acrediten la residencia, permanencia legal o autorización para laborar. Estos requisitos terminan por fungir como controles, o barreras existentes ante las posibilidades enormes que enfrentan los trabajadores migrantes de ser víctimas del trabajo informal, la trata de personas y/o el tráfico de migrantes durante sus procesos de movilidad humana.

En lo que respecta al establecimiento de autoridades y responsabilidades, el documento establece que, casi en su totalidad, es el Ministerio del Interior quien debe aplicar la normativa y prerrogativas del tipo de la proposición de la política nacional en el tema migratorio, vigilar su cumplimiento, habilitar los lugares oficiales de ingreso y salida a la vez que previene e intenta reprimir los movimientos migratorios clandestinos, sancionar los casos necesarios, establecer un registro nacional de extranjeros, entre otros.

Finalmente, dentro del Título V.- Disposiciones Transitorias, se observa que de darse la circunstancia en que existan extranjeros en situación irregular que no hayan presentado solicitud de reconsideración o regularización, los mismos deberán ser despedidos del trabajo que pudiesen tener. Se establece también que esta irregularidad es causal legal a todos los efectos.

La legislación chilena es bastante clara sobre dos aspectos claves: el primero, la regularización de aquellos que, estando dentro del territorio, se les vencieron los documentos para su permanencia. Ello es más factible si se dio, en un primer momento, el ingreso por la vía regular, y es casi imposible en caso se haya ingresado por la vía irregular, lo que lleva a la expulsión como consecuencia casi inmediata. El segundo aspecto clave es la búsqueda de mantener al mínimo la informalidad del mercado laboral.

Esto en tanto al ingresar las personas por la vía irregular solo podrá acceder a trabajos informales, subempleos, condiciones infrahumanas y un aumento en las probabilidades de ser víctimas del trabajo forzoso, la trata de personas y el tráfico de migrantes. La irregularidad administrativa los inhabilita para firmar un contrato laboral que

los condiciona, a su vez, para optar a la residencia sujeta al contrato. Haciendo una breve comparación con la situación mexicana, el especialista entrevistado refirió que, en el caso de ese país, no se observan mejoras o agencias regionales que permitan gerenciar el tema. Esto se debería a la necesidad de responder a la relación entre México y EE. UU., o a la poca vinculación que se tiene con la “responsabilidad de proteger”.

En el ámbito cuantitativo, en Chile, en la última década, se observa, en los años 2005, 2010 y 2014, la evolución de las principales nacionalidades con ciudadanos que poseen visa sujeta a contrato, es decir, aquellos que trabajan formalmente. Tal evolución se dio como se observa en el gráfico n.º 4:

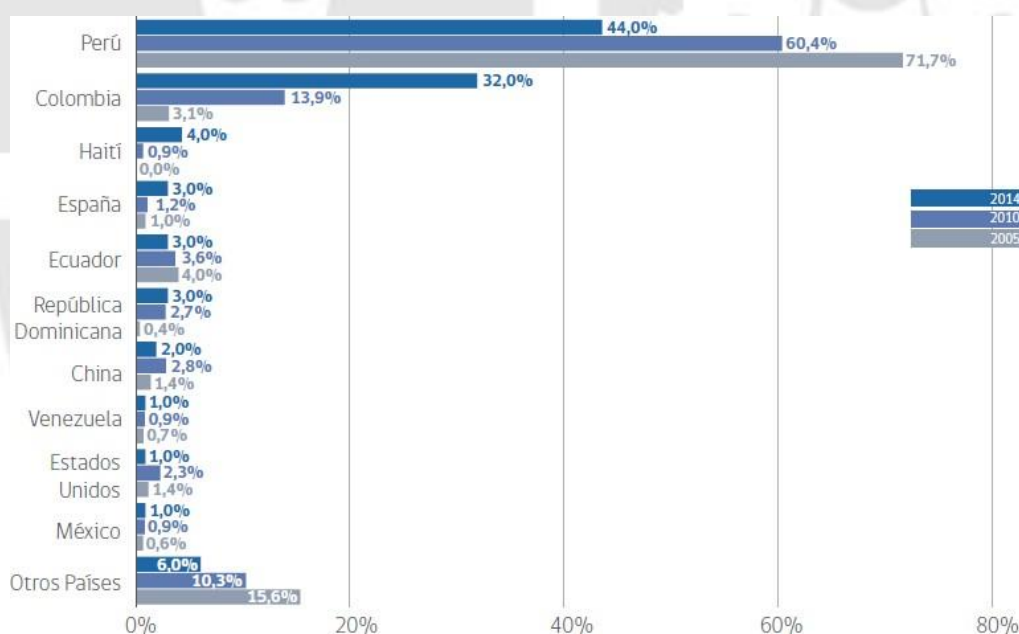


Gráfico n.º 4: Evolución de países con más visas sujetas a contrato 2005-2014. Chile (Fuente: Anuario Estadístico Migración en Chile 2005-2014)

Se puede observar que el colectivo que mayor aumento representó fue el colombiano pasando de un 3.1 % de tales visas en el 2005 a un 13.9 % en el 2010 y 32 % en el 2014, mientras que el colectivo que más se redujo fue el peruano de un 71.7 % en el 2005 a un 60.4 % en el 2010 hasta 44 % en el 2014. Sin embargo, a nivel regional, el país que representó un aumento más constante, aunque muy leve, fue Venezuela con un 0.7 %, un 0.9 % y 1% para los mismos años.

Se hace pertinente un breve análisis de tales evoluciones estadísticas, sobre todo, en el caso colombiano y venezolano. En el primer caso, las cifras obedecen, tal como se observa en secciones anteriores, a los últimos años del conflicto interno entre el Estado Colombiano y la Guerrilla de las FARC. Estos ataques e interrupciones del orden de paz fueron una amenaza para el desarrollo de actividades económicas que coadyuvarían al crecimiento sostenido de país, así como para la realización de actividades educativas y de innovación. Esto ocasionó también la “fuga” de mano de obra calificada que, finalmente, podría ser una gran cuota del 32 % de visas sujetas a contrato detectadas en Chile y observadas en el gráfico anterior.

Para el caso venezolano, la magnitud de la movilización obedece a la gravedad de la disrupción del orden democrático en la nación bolivariana con la consecuente crisis humanitaria y fuga de talentos de población de entre 18 a 45-50 años. En el caso venezolano, sobre todo, debido a la gravedad de la crisis, la devaluación de la moneda, la sistemática violación de los derechos humanos y la falta de poder adquisitivo, la población que logra salir del país es aquella que pudo hacerse con el dinero mínimo necesario para abandonar el país.

Habiéndose hablado ya del colectivo venezolano, respecto al colectivo colombiano vale mencionar que estas cifras aparentemente simbólicas muestran el vacío: si bien reflejan las cifras de colombianos con estabilidad migratoria, ignora por completo la magnitud de los mismos que, si es que no han sido deportados “en caliente” hacia Tacna, se encuentran cuanto menos en Arica, de modo irregular y clandestino soportando todo tipo de vejaciones a sus DD. HH.

Si bien en frontera la autoridad se encarna en la Policía de Investigación, a diferencia del caso peruano, en la normativa chilena no se observa el debate permanente, por la diferente naturaleza de sus enfoques, que existe entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior con enfoques garantistas de DD. HH. y de seguridad nacional, respectivamente. Para intentar establecer esta visión integral y multiactoral es que, acorde con Berganza (2016), en el 2014, el gobierno chileno estableció el Consejo de Política Migratoria. Este Consejo está conformado por actores pertenecientes al Ministerio de Salud, Desarrollo, Trabajo, Relaciones Exteriores, Justicia y Educación.

Según Cardoza (citado en *La Tercera*, 5 de febrero de 2018), uno de los principales problemas que genera la vulneración de los derechos más fundamentales de los migrantes es su estatus migratorio. La irregularidad los expone más a los abusos y maltratos en el ámbito laboral, por citar un caso. Siendo que el gobierno chileno es consciente de esta relación, implementó en dos oportunidades programas de regularización extraordinaria: en 1998 y en 2007, durante las presidencias de Eduardo Frei y Michelle Bachelet, respectivamente. En el primer episodio se regularizó a 22 mil personas, mientras que, en el segundo, a 46 mil. Si bien la medida sería de utilidad, existe consciencia entre los actores civiles que no soluciona el problema que interrelaciona flujos migratorios con normatividad, irregularidad y vinculación a vulneración de derechos universales.

A nivel del Cordón Andino, Colombia ha sabido realizar mejoras en los procesos que conllevan al reconocimiento de la condición de refugiado, además de proteger a aquellos cuya solicitud fue denegada, pero se reconoce su vulnerabilidad. Esto, según Berganza (2016) es algo diferenciado en el contexto colombiano por tener una de las tasas más altas de expulsión de migrantes en la región. En los últimos años, además de lidiar con las migraciones que obedecen al conflicto interno que afrontó el país, se ha tenido que lidiar, de manera imprevista con los flujos migratorios provenientes de Venezuela y la crisis generalizada del país bolivariano.

Acorde con la data presentada por el gobierno colombiano y la Organización Internacional para las Migraciones (citados por *El Tiempo*, el 3 de febrero de 2018), hasta el 31 de diciembre de 2017 había 600 000 venezolanos en Colombia. El mismo medio rescata que existen altas probabilidades de que ese número sea bastante mayor puesto que, a lo largo de la frontera entre ambos países, existen más de 280 pasos fronterizos no oficiales bajo los que no existe control estatal alguno.

Es en estos contextos que el gobierno intentó adaptarse a la situación regional y habilitó tanto el Permiso Especial de Permanencia como la Tarjeta Andina de Movilidad Fronteriza. El primero destinado a las personas con pasaporte venezolano vigente. Garantiza, además la regularidad de los contratos laborales que las personas puedan suscribir y el acceso a los derechos humanos básicos como la salud y la educación. Tal permiso, a la fecha, se ha hecho extensivo a más de 70 000 personas. Esto a diferencia de la Tarjeta de Movilidad

Fronteriza que no autoriza a laborar, más si a acceder a alimentos y medicamentos y tiene validez por siete días. A diferencia del mecanismo anterior, si bien este fue inicialmente otorgado a 35 000 ciudadanos, a la fecha ya es usada por más de 1 530 000 de personas.

Por otro lado, Ecuador reconoció la movilidad humana como un derecho. Este reconocimiento obedece a la búsqueda de adaptación a la Constitución Ecuatoriana de 2008. Es en la misma línea que promulgó su Ley Orgánica de Movilidad Humana. En la ruta del Cordón Andino también se ha visto implicado en el pase de ser netamente país de tránsito hacia países como Perú, Chile o Brasil, a ser país de destino de ciudadanos venezolanos. Según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (citado en *El Nacional*, 18 de enero de 2018), entre el 2016 y setiembre de 2017 entraron 236 000 venezolanos al Ecuador. Sin embargo, un aproximado de 62 000 personas permanecieron en el país. Esto deja un aproximado de 170 000 venezolanos que prosiguieron ruta hacia el sur del continente.

En dicha ley Orgánica de Movilidad Humana se prevén mecanismos para el otorgamiento de permisos de residencia como, por ejemplo, la visa especial para ciudadanos miembros del Unasur. Permite vivir y trabajar en Ecuador; sin embargo, los costos que varían entre los USD 200 y los USD 500 para este y otros mecanismos, se presentan como serio obstáculo dada la precaria situación económica de la amplia mayoría de venezolanos en el vecino país.

Siguiendo con la ruta del Cordón Andino, Bolivia, según Berganza (2016) fue el primer país de la región en ratificar la Convención Internacional sobre Protección de Derechos de Trabajadores Migratorios en el año 2000. Luego en el 2012 y en el 2013 fue adecuando su norma el contexto internacional y aprobó una nueva ley de migración que pretende regular tanto la estadía como los ingresos y salidas del territorio boliviano. Estipula el aumento en la protección de los derechos de migrantes, el reconocimiento del cambio climático como causal de migración y el cumplimiento de la legislación laboral vigente más allá del estatus migratorio de la persona.

Si bien históricamente la migración boliviana ha estado caracterizada por los procesos de emigración más que los de inmigración, la Ley de Migraciones (Dirección General de Migración, 2013) mencionada anteriormente y promulgada el 8 de mayo de 2013

pone ciertas luces sobre los migrantes laborales en el país. Deja en claro que solo aquellos que tienen permanencia transitoria, temporal, definitiva, o de estudiante, son los autorizados a realizar tareas o actividades lucrativas (de media jornada en el caso de los estudiantes). Aquellos que hayan ingresado como turistas al país no podrán, excepto situaciones humanitarias, realizar actividades remuneradas.

Para este tipo de población especialmente vulnerable la Ley señala beneficios adicionales a aquellos establecidos constitucionalmente. Entre los que podemos encontrar: i) Ser informados de las condiciones de su residencia, ii) Elegir libremente la actividad a la que se dedicarán, iii) Pertenecer a asociaciones y sindicatos, iv) No ser sometidos a trabajos forzosos, v) Recibir todos los beneficios de ley si se viesen obligados a abandonar el país, y vi) Enviar remesas, entre otros. A pesar que, como ya se mencionó anteriormente, Bolivia no se ha caracterizado por recibir grandes flujos poblacionales del exterior, preparó también un Decreto Supremo (N. °2965/16) que permitía que todos los extranjeros que estuviesen en el país con al menos un año de situación irregular hasta el uno de noviembre de 2016 pudiesen acceder a la regularización migratoria.

De igual manera se han presentado avances. Berganza, en la comunicación personal sostenida en mayo de 2017, menciona que, si bien se han ido actualizando las normativas regionales vinculadas a las migraciones debido al aumento en los flujos migratorios, el tema de la migración en tránsito aún no termina de ser contemplada puesto que es probable tenga que ver con una posición establecida frente a otros Estados, complicándose el establecimiento de una normativa sobre el tema.

Berganza (2016) señaló también que tales modificatorias a las normativas de la región respecto al manejo de flujos poblacionales obedece al hecho de que el enfoque de seguridad y movilidad humana se ha visto potenciado y debe verse de forma integral. Puede observarse, a través de los mecanismos planeados en la región que el bienestar de las personas en situación de movilidad será más estable y real en tanto menos barreras se impongan a los mecanismos de apoyo y soluciones al problema diseñados por los diversos actores en la sociedad: el gobierno, las ONG, los colectivos de la sociedad civil, entre otros.

En la misma línea de lo planteado por la autora es que se presenta al lector la influencia de los estudios críticos de seguridad, aún de manera incipiente, en las dos normativas pertenecientes al estudio de caso. Como se observó en la primera parte de la investigación, estos estudios críticos suponen el uso de herramientas, hasta el momento ajenas, de análisis de la seguridad como el factor humano, el ambiental, el sanitario, entre otros. Las dos normativas señaladas en tanto se ven como protagonistas, a nivel regional, de un nuevo contexto migratorio de magnitudes no vistas en el área hasta el momento, han ido incorporando este tipo de factores nóveles como la preocupación por el respeto de los derechos de las personas que migran, la búsqueda del respeto y garantía de aquellos más fundamentales como la salud, la educación y el trabajo.

Esto se observa en clara contraposición a la concepción militar, vertical y estado céntrica que suele caracterizar aún, a cierto sector de las relaciones internacionales en el sistema internacional. Esta concepción presupone como actor más importante, a la vez que único, al Estado y todo lo que el mismo considere como condición sine qua non para su supervivencia. Estos rasgos críticos y de perspectiva integral son aún medidas muy específicas y ambientadas en la realidad de cada país.

El reto se establece en cuanto a nivel regional se hace necesaria una política pública migratoria en común. Esto sustentado en que, dejar esta regulación en el marco de cada Estado, aumenta las posibilidades de que tal regulación obedezca, sino a los intereses privados de cada uno de estos como individuos y no a la colectividad.

CAPÍTULO IV: “PROBLEMÁTICA MIGRATORIA DE LA REGIÓN ANDINA: EL CASO DE LA FRONTERA PERUANO-CHILENA”

Habiendo revisado, en los tres capítulos anteriores, conceptos eje como el de la seguridad, las migraciones, las políticas públicas y el análisis de la normativa legal en el ámbito migratorio a nivel regional, el último capítulo busca aterrizar estos conceptos y vincularlos con el contexto y la realidad de la frontera peruano – chilena.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: La primera, una breve definición y caracterización de los puntos fronterizos en la región andina que luego permitirán exponer las características de la frontera con Chile. La segunda división presentará esta misma frontera desde el enfoque de derechos humanos provisto por la Oficina del Servicio Jesuita al Migrante y los casos y la labor atendidos por la misma.

La tercera revisa el perfil de las personas atendidas por el Servicio Jesuita y, en la cuarta parte, se vincula con los testimonios anexados y con las problemáticas observadas en frontera (la discrecionalidad, la trata de personas, la xenofobia y la carencia de conocimientos sobre la complejidad de los flujos migratorios, entre otros).

4.1 Definición y características

La configuración de los principales puntos fronterizos en la zona andina de la región ha afrontado un complicado proceso de establecimiento de límites. Algunos de estos ámbitos, sobre todo aquellos con mayor población y grado de desarrollo suelen sentir cierto grado de descontento frente a estas dinámicas poblacionales de la zona andina, coadyuvadas por la globalización y abogan por el retorno a medidas de índole proteccionista. Provocando así la inviabilidad de zonas de integración fronterizas integradas en su totalidad y formales. Tal como lo explica Ramírez (2008):

Si bien las zonas fronterizas han ganado recientemente alguna visibilidad, esta ha sido más bien problemática (...) por un lado, al estar lejos de los centros de poder y, por lo general, sumidas en el abandono y la marginalidad, las zonas fronterizas interandinas se han convertido en territorios estratégicos en disputa por parte de redes criminales transnacionales o de grupos armados irregulares (...) como sucede con el tráfico de drogas, precursores químicos, dineros ilegales, armas, explosivos, gasolina, etc. (p. 138-139)

Ramírez (2008) presenta también la siguiente tabla:

Colombia- Venezuela (2 219 km)	Colombia – Perú (1 626 km)	Perú – Ecuador (1 529 km)	Perú – Bolivia (1 047 km)	Colombia – Ecuador (586 km)
7 departamentos de Colombia: Guajira, César, Norte Santander, Boyacá, Arauca, Vichada, Guarinia con 4 Estados de Venezuela: Zulia, Táchira, Apure y Amazonas	2 departamentos de Colombia: Amazonas y Putumayo con Loreto de Perú	4 departamentos de Perú: Tumbes, Piura, Cajamarca y Amazonas con 4 zonas del Ecuador: Oro, Loja, Zamora y Pastaza	2 departamentos de Perú, Madre de Dios y Macro Región Sur con La Paz y Pando de Bolivia.	2 departamentos de Colombia: Putumayo y Nariño con Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos de Ecuador.

Tabla n.º13: Extensión y departamentos fronterizos que conforman el Cordón Andino (Fuente: Las zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances. Ramírez: 2008)

4.1.1 El caso de la frontera Perú-Chile

a) Características

Las dinámicas vinculadas a los movimientos poblacionales en esta zona suelen relacionarse de sobremanera con las actividades y los vínculos económicos o de intercambio entre las principales localidades cercanas ubicadas a ambos lados de la frontera. Marca distancia esta frontera, en relación a los demás PCF oficiales de la región, con un factor

geográfico y comercial en tanto Tacna y Arica han sabido desarrollarse como ciudades polo en el extremo sur de la región andina según Berganza (2016)¹⁹

Una de las principales características de la dinámica fronteriza revisada es que encierra migraciones en tránsito; es decir, que las personas en procesos de movilidad se encuentran en ruta hacia un tercer país: el del destino final. Existe, erróneamente, tendencia a asociar este tipo de migración con irregularidades, altas incidencias en las tasas de crimen organizado y vejaciones como la trata de personas. De igual manera, vinculada también a la irregularidad se vinculan los “flujos mixtos” que según la OIM (Citado en Berganza,2017), son los movimientos de personas tanto en la calidad de refugiados como solicitantes de asilo, o migrantes económicos y otros, en tanto, estos son más propensos a las violaciones de sus derechos básicos.

4.2 La frontera peruano chilena y los derechos humanos

Si bien el rol del Estado es el de proveer seguridad a los ciudadanos dentro de territorio, en lo que respecta a la frontera peruano – chilena y a la protección de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad, tal labor ha recaído sobre manera en actores no gubernamentales. Son estas ONG, agrupaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales y la Iglesia quienes proveen y garantizan estas condiciones a los ciudadanos.

Para el estudio de caso de la investigación, en la frontera con Chile se observó la presencia del Servicio Jesuita al Migrante. Tal oficina es una obra de la Compañía de Jesús en el Perú y tiene como principal objetivo el defender los derechos de las personas en situación de movilidad, acompañándolos y dándoles el apoyo para afrontar esta etapa. La labor realizada está orientada a la seguridad humana y la integralidad del sujeto.

Las tareas de Servicio Jesuita al Migrante comprenden: Orientación, asesoría legal y asistencia social (hospedaje, alimentación y educación). El servicio empieza con una entrevista a la persona que acude a la oficina. Las dos maneras más comunes de acercarse a esta población en situación de vulnerabilidad suelen ser por las referencias de otros migrantes

¹⁹ Iquique, Arica, Tacna, Ilo, Moquegua, Arequipa, La Paz, Cochabamba y Oruro.

o fruto de la captación realizada por los voluntarios en los terminales terrestres de la ciudad. Cumpliendo esta labor es que las personas encargadas de identificar a estos migrantes vulnerables han sido víctimas de amenazas y seguimiento por parte de los tratantes de personas quienes también buscan acercarse a estas personas en situación de vulnerabilidad.

Se les brinda orientación sobre cuál debería ser el curso del cruce fronterizo hacia Chile, qué situaciones no deberían presentarse y las señales de irregularidades ante las que deben estar atentos para denunciarlo. En esa etapa también se señalan los peligros que acarrea para las personas el recurrir a las vías irregulares de acceso a otro país y las modalidades que los tratantes de personas usan enmarcadas en un “ingreso asegurado” al país de destino. De manera complementaria, al haberse dado casos donde las personas han sido rechazadas en la frontera, han sido maltratadas, han extraviado su documentación personal o simplemente no saben cómo continuar el proceso, es que se brinda la asesoría legal.

El Servicio Jesuita al Migrante busca proveer al ciudadano de las herramientas necesarias para continuar con autonomía su proceso de movilidad, siempre en el marco de buscar un ingreso por la vía regular al país y con los requerimientos que la norma establece. Por ello, se explica de manera ágil y sencilla los documentos necesarios, costos, tiempos y entidades encargadas de los mismos con el fin de lograr procesos migratorios más ordenados y sin riesgos para los migrantes. En cuanto a la asistencia social, durante el período cuando se realizó el trabajo de campo (2014) fue el servicio más reportado, está orientado a servicios básicos como la alimentación, la vivienda y la educación.

El caso de la alimentación y la educación eran prioridad para las situaciones en las que eran familias completas con niños quienes se acercaban a la oficina. Se brindaba la posibilidad de recibir los alimentos y la educación en el comedor y en las aulas del Centro Cristo Rey²⁰ en la ciudad de Tacna. Sin embargo, en lo que respecta a la vivienda, se derivaba a las personas a hospedajes cercanos a la oficina del servicio jesuita al migrante con un costo simbólico. Solo en casos extremos con familias en situación de emergencia producto de sus

²⁰ Las instalaciones del Servicio Jesuita al Migrante funcionan dentro de las instalaciones del Centro Cristo Rey.

procesos de movilidad es que se brindaba una habitación dentro del área destinada a los voluntarios.

Como se observa, la labor de los voluntarios y personal del Servicio Jesuita al Migrante en la frontera con Chile está orientada a cautelar y proteger los derechos humanos más básicos de las personas en situación de movilidad. Esto dado el contexto ya revisado en una frontera caracterizada por la presencia de un enfoque revestido de los intereses del Estado que no contempla las particularidades de la población que llega a la misma por una cantidad de razones que, precisamente, son las que dificultan el manejo de los flujos migratorios en esta parte del país.

4.3 El perfil de las personas acorde a las estadísticas

Cabe mencionar que si bien los principales motivos reportados para emigrar a Chile son a) las diferencias entre los niveles relativos de desarrollo económico entre los habitantes de Chile y otros países, b) La situación del mercado laboral, c) Los eventos no económicos y d) Las políticas migratorias y las redes de migrantes y diásporas, en el trabajo de campo realizado por Berganza se halló que, en los registros de las personas en tránsito, la motivación que ellos brindaron no refleja la motivación real de los viajes porque se sabe de la casi segura negativa que recibirán en caso expusieran directamente sus proyectos de migración y residencia a largo plazo. El registro correspondiente al 2014 de la atención en oficina del Servicio Jesuita al Migrante se logra identificar lo siguiente:

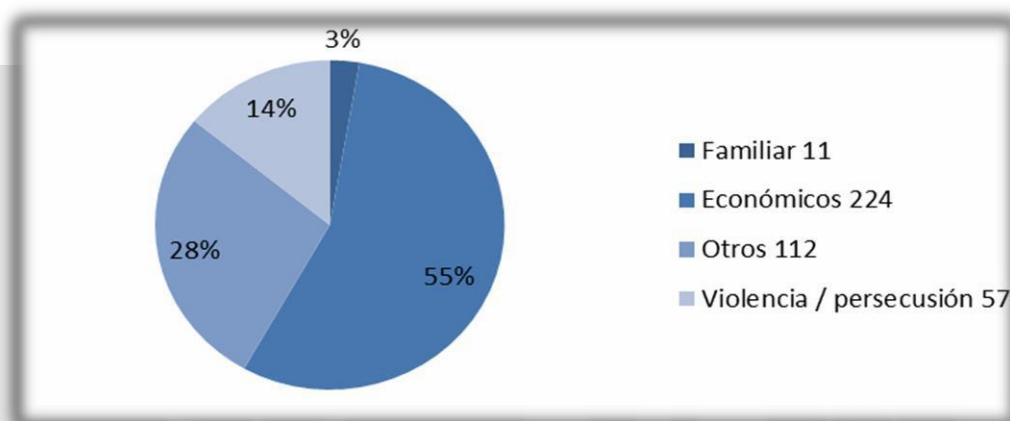


Gráfico n.º5: Motivos de viaje reportados en Oficina SJM- Tacna 2014 (Elaboración: propia. Fuente: Ficha atención 2014, SJM Tacna)

Se observa en el gráfico que, de los 394 casos reportados durante el 2014, 224 corresponden a personas que reportaron el factor económico como principal motor de su viaje, mientras 112 refirieron “otros” motivos, 57 refirieron la violencia como causal principal y 11 únicamente los motivos familiares. Estos reportes dados en la Oficina pueden distar mucho de los motivos que reportaron, o pensaron reportar, a la Policía de Investigación puesto que, de declarar al primer intento la intención de buscar una oportunidad laboral, el rechazo en la frontera es la opción más probable.

De igual manera, el reporte del motivo económico como motivo principal se condice en gran medida con el Gráfico n.º6 y la data que muestra la situación laboral de los 394 ciudadanos. Del universo atendido en el 2014, 265 personas reportaron no tener trabajo ni temporal, ni estable, 27 contaban con un trabajo temporal sin contrato, 16 personas contaban con tal documento, 18 con situación laboral estable, 23 estudiantes y 34 personas están dentro del “No responde” u “otros”. Queda así establecida la idea de que la migración hacia Chile tiene bases económicas-laborales. Esto debido, sobre todo, a la apertura del mercado laboral chileno que permitió la incorporación de ciudadanos a la par que dejó “vacantes” oportunidades para mano de obra no calificada.

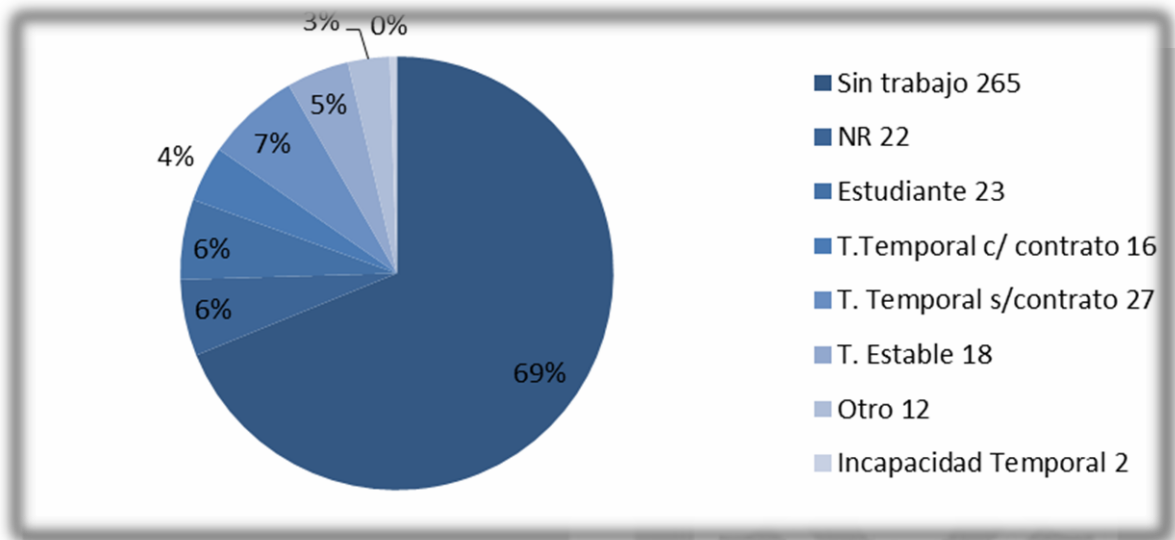
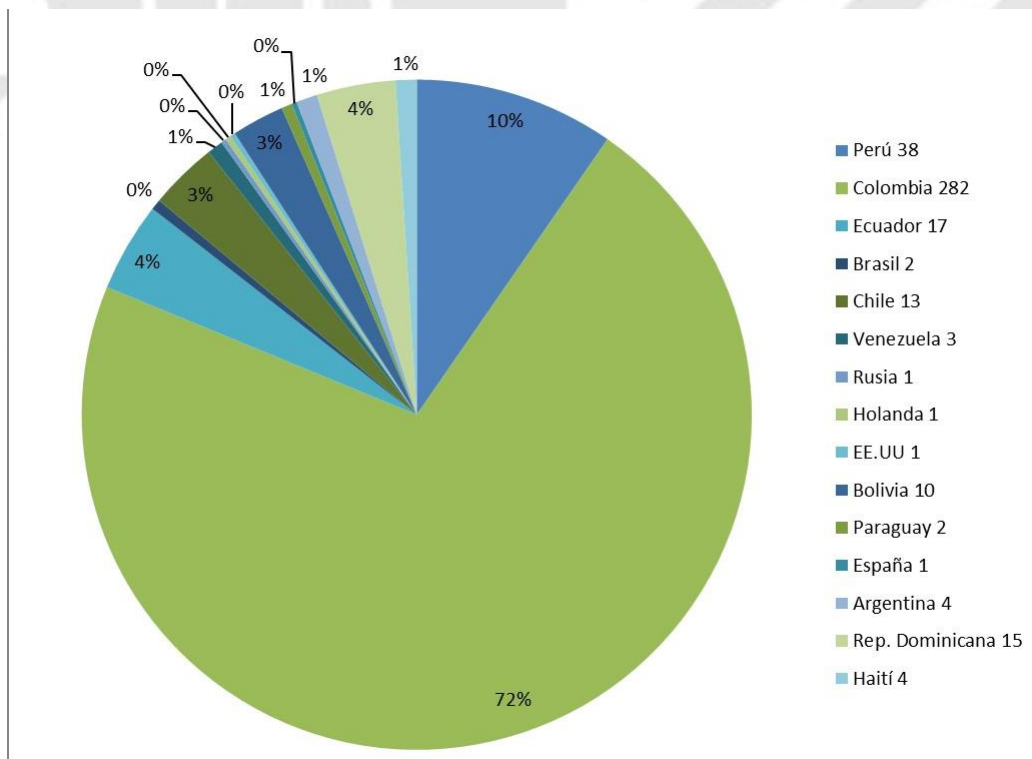


Gráfico n°6: Situación Laboral de los Atendidos en Oficina SJM-2014 (Elaboración: Propia. Fuente: Ficha de atención 2014, SJM Tacna)

Si bien las cifras nunca son estáticas y se adecúan a la coyuntura, en el Gráfico n.º7 queda clara la magnitud del flujo de colombianos atendidos en Oficina SJM en el 2014:



Este flujo migratorio se distingue por las siguientes razones: i) mayoritariamente es población afrocolombiana, ii) Es población en plena edad laboral: 18-45 años, iii) Proviene generalmente de Buenaventura y el Valle del Cauca (Servicio Jesuita al Migrante: 2014). Es pertinente recalcar el hecho de que los colombianos pueden ingresar a Perú solo con el documento de identidad y la Tarjeta Andina de Migraciones en tanto son miembros también de la Comunidad Andina de Naciones. Esto facilita el ingreso a territorio nacional, mas no a territorio chileno.

Con este grupo, la discrecionalidad mencionada es bastante más estricta de lo que se pudo ser con el colectivo peruano, boliviano o de cualquier otro país de la región, siendo que tales conductas se manifiestan sobremanera en la población afrocolombiana y, al ser rechazados, terminan por intentar realizar el paso por puestos de control fronterizo no oficiales mediante “coyotes” o tratantes de personas por rutas de alta peligrosidad como lo son en la zona sur: el desierto de la frontera donde aún hay minas antipersonales, o cruzar a Chile en modalidad “piernas mojadas” por la costa misma.

Berganza (2017), en la comunicación sostenida en mayo del 2017 (Anexo n.º 10) señaló que la existencia de prejuicios está más orientada hacia los colombianos en el caso peruano, y que tales conductas estaban sustentadas en el imaginario colectivo. Para el caso chileno sucedía que las colombianas afrodescendientes eran observadas como prostitutas y eso constituía un factor más a ser considerado por los agentes que laboraban en frontera. Esto conlleva, según la especialista, a que cuando la población habla de extranjeros que son un riesgo para la seguridad, se piensa primero en colombianos antes que en venezolanos o españoles o estadounidenses.

Sin embargo, Rubio Correa (Anexo n.º 12) señala que tales actos no son raros, sino que en temas migratorios los funcionarios son quienes finalmente deciden no admitir el ingreso, aunque se hayan cumplido todos los requisitos, lo cual es una realidad que no es ajena a los peruanos, sino que también nos afectó en países como España. Y en la misma línea, Romina Caminada (Anexo n.º 12) señaló en la entrevista que es un tema de responsabilidad puesto que los niveles de discrecionalidad son ya bastante elevados.

Entonces, en la medida en que la persona tenga cómo identificar al funcionario de la Policía de Investigaciones que realizó el maltrato en la ventanilla, la mala información, generó la discriminación o hasta impidió al ciudadano evocar sus derechos, tales episodios se podrán anular y tenderán a reducirse con el tiempo.

Sobre el mismo tema, Francisco Sánchez (Anexo n.º 11), gerente comercial de una de las principales empresas de transporte en el mercado peruano, señaló en entrevista realizada que, en Arica, durante una reunión convocada por la Policía de Investigación para gerenciar el tema migratorio, se le explicó el criterio del “falso turista”, el cual consiste en identificar a cualquier ciudadano bajo sospecha de calzar en esa tipología y se le realizaba una revisión aleatoria y exhaustiva basándose solo en su apariencia. Además, se le recalco que estos agentes fronterizos no estaban sujetos a la rendición de cuentas sobre su accionar.

De manera resaltante entre los autores entrevistados, Hugo Otero (2015) menciona (Anexo n.º 11) lo poco que aún se conoce del tema y que, sin embargo, la experiencia migratoria es algo que se forma directamente entre los pueblos y sin reglamento, ya que se empieza a generar vínculos sociales, de credo, recreativos, entre otros., de manera que ni la ley, del Estado que fuese, alcanza a registrar la profundidad de la relación gestada entre ambos.

Las diferencias en la concepción de la discrecionalidad entre ambos entrevistados se observan también al consultárseles sobre el origen de la misma. Sánchez menciona que este fenómeno obedecería a una acción oficial porque los militares, a su parecer, no acatan órdenes y/o comandos si estas no provienen de instancias superiores. Ante este cuestionamiento, Otero comenta que fue producto de las problemáticas que el nuevo marco legal tendría que recoger. Esto debido a que estos temas de integración son los primeros en nacer y los Estados deberían adaptarse a ellos.

Según los datos obtenidos, se observa que, de los 394 casos atendidos en el 2014, 282 pertenecieron a colombianos de los cuales 273 tenían como destino principal Chile. De los 273 ciudadanos, 72²¹ reportaron haber sido rechazados al menos una vez en la frontera sur. No en todos los casos se reportaron motivos, pero en aquellos que sí, las razones se

²¹ Aproximadamente 26,37 %

basaban principalmente en el requerimiento de ítems no contemplados en el reglamento oficial, el extravío de documentos y la detección de ingresos ilegales con consecuente retención de la documentación personal.

4.4 Los testimonios de las problemáticas

Se han podido observar en la frontera con Chile, a lo largo de la investigación, varias problemáticas: i) La falta de concordancia entre los requerimientos formales existentes en el reglamento y los que, muchas veces, son exigidos aparte para el ingreso al país, ii) La discrecionalidad ejercida en el lado chileno de la frontera y enfocada en grupos étnicos específicos, iii) La trata de personas como motor y motivo de los ingresos irregulares y iv) El poco conocimiento existente, con el consecuente manejo insuficiente, de los flujos migratorios mixtos. Tal como se podrá observar en la revisión de cada uno de ellos, no están aislados u ocurriendo sobre su propio eje; la principal dificultad transversal a los mismos es que funcionan concatenados, siendo causa y consecuencia los unos de los otros.

Sin embargo, sin intención de descalificar las problemáticas que se revisarán, en la entrevista realizada a Berganza (anexo n.º 10), se señala que uno de los temas transversales a todos los países andinos es su capacidad de diseñar, o no, una política migratoria conjunta para personas de terceros Estados, tal como se dio con el Espacio Europeo. La entrevistada señaló también que la dificultad de ese avance radicaría en la vinculación directa que ha sido establecida con la seguridad y la soberanía de cada Estado y que, como se ha visto a lo largo de la investigación, aterriza en multiplicidad de intereses, metas y herramientas para conseguirlos.

Para el primer caso se observaron los requisitos para cruzar tales fronteras y los criterios unificados que esto supondría. Estos requisitos en realidad no existen y pueden derivar en aumento del uso de los PCF no oficiales, o en la incertidumbre de las personas al no saber si los requisitos que poseen serán suficientes, o no, para atravesar los PCF oficiales. Esta inseguridad degenera en mayor tensión y en mayores búsquedas de formas irregulares para “asesorías” de cómo lograr el objetivo del proceso de movilidad.

El caso del paso fronterizo Santa Rosa- Chacalluta es el más estricto del país y, posiblemente, de la región andina sobre todo del lado chileno. Esto es en tanto destaca la

discrecionalidad ejercida por la PDI chilena para autorizar, o no, el ingreso al país de las personas. El rasgo más problemático que esto acarrea y que ha sido observado tanto por Berganza, 2017 como por el Servicio Jesuita al Migrante, 2014, y que se enlaza exactamente con la primera problemática descrita, es la existencia de una denominada “solvencia económica” que instruye sobre la necesidad de poseer una bolsa de dinero que haga factible el viaje, pero no existe una cifra exacta, sino que la misma se deja a discreción del funcionario de turno en las ventanillas. Si no se cumple, pues la persona retorna al lado peruano de la frontera. Este requisito, o los demás que en el momento puedan nombrarse, no se le pide a todo aquel que intenta cruzar a Arica, sino que depende del criterio del funcionario de turno.

En el Anexo n. ° 1 se observa la historia del ciudadano colombiano que sufrió rechazo en la frontera con Chile, precisamente por su nacionalidad. La funcionaria de la Policía de Investigaciones le rompió su tarjeta de turismo y le negó la posibilidad de presentar más documentación. El ciudadano presenta, además, un intento de ingreso irregular por el cual fue detenido y amenazado con ser llevado a una celda.

Si bien este caso podría presentarse como uno donde se evidencie la discrecionalidad más operativa de la frontera, la existencia del registro del intento de ingreso irregular podría dar justificación necesaria al policía de investigaciones para haberle negado la entrada al ciudadano. En caso que este intento irregular no hubiese sido registrado como motivo para el rechazo en frontera, sí podría hablarse de rechazo sin razón sustentada en el reglamento o incumplimiento de los mismos, sino, exclusivamente, en la nacionalidad. Esta constante se verá de manera transversal a los demás testimonios, agravándose a pesar de tener vínculo directo con ciudadanos chilenos en muchos casos.

Es este el tipo de situación que se observa también en el Anexo n. ° 2 en donde un ciudadano chileno manifestó su deseo de ingresar con pareja de nacionalidad colombiana en estado de gestación avanzado. Al ciudadano se le argumentó que su pareja no calificaba como turista. Se le retuvo el pasaporte y se le ordenó que retornase a Perú. Ante tal situación, exigió el derecho de que su hijo nazca en Chile, pero se le cuestionó la paternidad y se le acusó de ayudar a una extranjera a ingresar al país. Se observa y señala la diferenciación que se plasma en el trato a los colombianos y en el requerimiento que se les hace de determinada

documentación que no se da en el caso de otras nacionalidades. Esto, a su vez, es refrendado por el reclamo formal que se emitió a la autoridad chilena.

La situación se repite en los Anexos n.º 3 y n.º 4 con ciudadano colombiano afrodescendiente con pareja chilena y ocasión de esperar el nacimiento del hijo de ambos en suelo chileno. Presentó contrato de trabajo en Chile, pero el mismo fue rechazado en frontera porque no contaba con el sello de la embajada chilena en Colombia. Se menospreció la profesión que el ciudadano reportaba, se le retuvo el pasaporte y fue conducido al calabozo. La pareja de nacionalidad chilena reportó maltrato psicológico. Se le interpelló sobre la validez de la “unión libre” con el ciudadano colombiano. Ella fue testigo de la xenofobia y la discriminación basada en el origen de los ciudadanos que también se observa en los testimonios anteriores.

Si bien los testimonios son breves cumplen el rol de poner en evidencia la arbitrariedad existente en los controles fronterizos orientados a los nacionales colombianos y que no termina de sustentarse en el incumplimiento de los reglamentos establecidos por las autoridades competentes en Chile, sino en la alta discrecionalidad impartida por los funcionarios en los casos vistos. Se muestra la dirección que tal discrecionalidad tomó hacia determinado grupo poblacional, siendo que en los últimos años estas conductas se reportaron más hacia ciudadanos colombianos que hacia otros de la misma región. Esto con base a los testimonios revisados y a la estadística que se observará más adelante y que ha sido construida con insumos provistos por la Oficina del Servicio Jesuita al Migrante Tacna.

La variación existente en el “grado” de la discrecionalidad observada, es decir, los lapsos en los que el rechazo en frontera a determinado grupo aumenta o disminuye, pareciera no obedecer exclusivamente al criterio del nivel más operativo, del funcionario, sino a una disposición de arriba que modula la severidad y el grado de la discrecionalidad. García Aguilar: 2017 (Anexo n.º 10) señaló que no existe algún documento oficial que respalde tal afirmación o accionar, pero que, en la realidad mexicana, si existe el valor entendido de buscar evitar que las personas pasen hasta la frontera norte. Sin embargo, comenta también que es un tema velado en el discurso por su sensibilidad.

Los episodios recogidos en los testimonios anexados se presentan así, con los rasgos de verticalidad, ausencia de diálogo y un accionar basado en supuestos, estereotipos y

xenofobia, como claros ejemplos de las reminiscencias de un enfoque de seguridad nacional que no contempla al sujeto como un complejo integral, sino que subyuga este a lo que el Estado pueda haber considerado como vital o cautelable. Siendo que este es considerado el único actor importante y con un criterio válido. Esta vinculación observada con la seguridad no se corta a este nivel ni es eslabón único. Tal como se observará en las siguientes líneas, este enfoque vertical conduce a una disrupción en el orden y protección de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad.

Otro cuestionamiento existente en la frontera con Chile es que las situaciones de rechazo, rebote, discriminación y hasta expulsión no existen independientemente, sino que, por lo general, se genera un eslabonamiento poco deseable, pero presente, poderoso y altamente cuestionable: la vinculación con el tráfico de personas y de migrantes, los ingresos irregulares en aumento y los pasos extraoficiales. Esto, tal como se mencionó, lleva a un aumento en la vinculación hecha entre la sensación de inseguridad (laboral, financiera, sanitaria, humana, entre otros) y migraciones irregulares.

Este primer contacto entre los tratantes de personas y aquellos que saben que, ya sea por no contar con la documentación necesaria o porque no califican para el ingreso, no serán admitidos en Chile suele realizarse de las siguientes maneras: mediante captación directa en los terminales terrestres con promesas de ingreso asegurado, referencias de otros ciudadanos de “contactos”, o mediante pseudo agencias de empleo (Berganza, 2016)

Estas redes se ven engrandecidas en tanto aún existan serias barreras burocráticas, restricciones y limitaciones para los procesos mixtos de movilidad humana vistos transversalmente en la región y, en este caso para continuar con el ejemplo, aterrizados en la frontera con Chile. En palabras de Berganza (2017, Anexo n. ° 10): “...esto no quiere decir que no haya aumentado el número de pasos, sino que igual las personas migrantes quieren llegar a su lugar (...) arriesgarán más y (...) se le da más poder a las mafias de tráfico...”.

Dichos actores que trabajan fuera del sistema, si bien conocen de su situación marginal, no hacen mayores esfuerzos por evitar ser notados o identificados. Durante los meses de febrero-marzo 2014 se realizó un programa de voluntariado en la ciudad de Tacna que implicaba orientación y guía a las personas que deseaban cruzar la frontera o que habían sido rebotados en la misma. En más de una oportunidad, sujetos en actitud suspicaz, recelosa

y desconfiada se acercaron a los voluntarios que realizaban atención en los terminales, o hasta en la misma oficina, a pedir que se deje de preguntar o pedir tanta información a los migrantes, incluso amenazaban directamente a las personas que realizaban esa labor.

Se recalca, a la vez, el conocimiento que las autoridades poseen sobre el tema y la primacía que otorgan a “la idea de seguridad” en el tema de apertura de fronteras y gestión de migraciones sin desarrollarlo en conjunto con la seguridad humana. Es decir, sin trabajarlo de igual manera que la protección de los DD. HH. y la integridad de las personas en situación de movilidad.

La existencia de estos mecanismos extraoficiales de cruce de pasos fronterizos se presenta como consecuencia de un enfoque de seguridad que no abarca de manera integral, los intereses y necesidades de todos los actores. En este caso, de las personas en situación de movilidad. Este enfoque orientado a la búsqueda de la protección de la persona y su derecho a optar mejores oportunidades apunta también a lo siguiente: el acceso a la salud, educación y trabajo, además de la comprensión integral de los motivos, circunstancias y contextos en los que se enmarcan estos procesos de movilidad.

En el caso peruano, la nueva Ley de Migraciones y su reglamento son una muestra de los avances en materia de seguridad humana que se está planteando en la Región Andina. Vale recalcar el sesgo de las cifras obtenidas puesto que no pertenecen a entidades estatales ni peruanas ni chilenas, la validez de las mismas radica en dos hechos principales: i) Fueron obtenidas directamente de los ciudadanos protagonistas y, casi literalmente, en el lugar de los hechos, y ii) Al no ser hechos recabados por agentes estatales o policiales, es posible que las respuestas plasmadas hayan sido más certeras que si el mismo cuestionario hubiese sido aplicado por actores oficiales.

La cuarta problemática abordada está vinculada a la rápida evolución de los flujos migratorios mixtos y la escasez de mecanismos adecuados para gestionarlos. Berganza, (2017), señala que, según la OIM en el 2008, este tipo de migración fue definida como aquellos movimientos de población complejos que pueden incluir desde víctimas de trata hasta refugiados y solicitantes de asilo, pasando por migrantes económicos. Se observa, en el texto de Berganza, la vulnerabilidad y emergencia que acarrearán estas situaciones en las personas y que se hacen sujeto de políticas públicas y revisión diferenciada de su realidad

tanto en el país del que salen, por el que pasan y hasta donde se dirijan. Son en muchas de estas ocasiones de emergencia que se observa, por ejemplo, el eslabonamiento con los cruces por pasos extraoficiales en aquellas personas cuya situación no es manejada, conceptualmente, por las autoridades.

El caso de los flujos mixtos en Tacna y Arica no son la excepción puesto que posee, además, la especificidad de que el Perú es su país de tránsito y no el del destino final. Esto con el agravante de que pueden existir casos que no requerían visa para el ingreso al Perú, pero sí lo requerían en cambio para ingresar a Chile, o aquellos que, si la necesitasen para ingresar al país y, por tanto, ahora poseen condición irregularidad (Berganza, 2017). Para este PCF la identificación de las personas en situación de vulnerabilidad en los flujos migratorios mixtos se hace bastante más complejo puesto que se camuflan entre los movimientos migratorios correspondientes a personas ubicadas en ambas ciudades fronterizas que, además, son polos comerciales en la zona andina sur.

La falta de conocimiento y comprensión de los flujos migratorios mixtos, aunado a su crecimiento exponencial en la frontera con Chile y a la escasa, e imprecisa, aplicación del marco legal internacional conlleva tanto a la poca adecuación de las políticas nacionales y reglamentos a las realidades de los ciudadanos que afrontan estos procesos como a la consecuente búsqueda y elección de métodos y vías irregulares de ingreso o cruce de fronteras. Este punto termina por mostrar el eslabonamiento existente entre las problemáticas descritas y la presencia aún fuerte de un enfoque de seguridad que no permite observarlas, ni menos aún, gerenciarlas bajo la gestión pública. Esta presencia es la que genera un círculo vicioso entre enfoques y normativas verticales con el aumento en la incidencia en las vejaciones, vulnerabilidades y discriminaciones hacia las personas en situación de movilidad.

CONCLUSIONES

1. En el Sistema Internacional no se suele hablar ya de la hegemonía de una sola corriente teórica, o de la predominancia de alguna de las mismas. A esto se suma que durante los últimos treinta años se han mostrado en el escenario internacional el desfase de los estudios y relaciones estado- céntricos para la comprensión y estudio de los nuevas coyunturas y situaciones. Sin embargo, para el caso de los flujos migracionales, configurados como elemento retador a un orden ya establecido, las concepciones teóricas que los rodean en el debate diario se sustentan aún en clásicos discursos estado céntricos donde se asume al Estado como único actor con puntos de vista e intereses válidos en el tema. Se recalca también que estos estudios resultan insuficientes para una explicación y análisis válidos de los flujos migratorios contemporáneos. Esta parcialidad observada en las teorías del primer capítulo se presenta como agentes causantes de la falta de comprensión existente de la relación entre las variables del capítulo dos y la seguridad.
2. En la ruptura y novedad para el sistema internacional que suponen los flujos migratorios contemporáneos y sus características, los Estudios Críticos de Seguridad se perfilan como alternativa viable para comprenderlos y atenderlos. Esto debido a la pluralidad de actores y ópticas que los mismos consideran y a la contradicción que ponen en evidencia y que existe entre la concepción más vertical, tradicional y restrictiva de la seguridad que aún se manifiesta en la normativa migratoria y la realidad migratoria en la región que supera a tal concepción teórica.
3. A nivel regional, la presencia de los Estudios Críticos de Seguridad es incipiente dentro de las maquinarias legales y administrativas de cada Estado. Cuatro de los países revisados; Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia presentan normativas migratorias con menos de diez años de antigüedad que busca enfatizar la protección

de los derechos humanos. Al cierre de la redacción, Chile aún no había aprobado la nueva normativa migratoria. En estas normativas se observó la presencia de mecanismos independientes los unos de los otros sin que se esboce una política migratoria regional ni mayor profundidad o eslabonamiento en los mismos. Estos cambios recientes van en concordancia con lo mencionado en la primera conclusión y que vincula la reciente presencia de los enfoques críticos de seguridad con la presencia enraizada del realismo dentro de los temas de análisis de los flujos migratorios.

4. La nueva ley migratoria peruana presenta rasgos claros de gestión de DD. HH. y gerencia de las poblaciones migratorias más vulnerables. Esta modificatoria es un signo de voluntad política para gestionar valor público en la población sin ignorar la concepción de seguridad nacional. Sin embargo, en las realidades fronterizas nacionales hay un vacío en las capacidades administrativas de llevar a cabo la modificatoria. Este vacío se perfila como muestra clara de la distancia existente entre las investigaciones y teorías desarrolladas bajo el enfoque crítico y el nivel de las mismas que ya ha sido aprehendido y puesto en práctica por los Estados en el tema migratorio. Si bien los flujos migratorios crecen y evolucionan a una velocidad superior a la que el Estado usa para implementar sus políticas, el correcto manejo y la manera en que afronte la gestión de los flujos migratorios está supeditada a la adecuación de las capacidades administrativas de los Estados con base a la gestión de Derechos Humanos y seguridad humana.
5. La realidad migratoria de la frontera con Chile mostró que la concepción más vertical y clásica de la seguridad internacional (Walt, 1991) dejó de ser suficiente para la correcta gestión de estos flujos migratorios. Esto genera especial problema y dificultad en la gestión de los flujos migratorios mixtos debido a que pueden comprender tanto a migrantes voluntarios o laborales como a víctimas de desplazamiento forzoso, de trata de personas y hasta potenciales refugiados y cada grupo mencionado representa una realidad migratoria distinta con las subsecuentes necesidades de atención y dificultades para distinguirlos. Ello ha supuesto el punto de quiebre entre la concepción anteriormente mencionada y la urgencia de adaptar

mecanismos a la realidad fronteriza teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada grupo dentro de los flujos.

6. Los casos revisados de rechazo y las altas tasas de crímenes asociados a la migración (entre los que se puede contar a la trata de personas y a la trata de migrantes) se presentan como muestra de que los flujos migratorios no ocupan lugar clave en la agenda ni de integración ni de seguridad entre Perú y Chile. Esta ausencia en la construcción de una agenda común, no solo a nivel bilateral, sino regional, se observó estrechamente vinculada a la insuficiencia de las políticas migratorias en la práctica en una coyuntura caracterizada por el aumento exponencial de los flujos migratorios en la región andina. Esta incompreensión de la variedad de realidades migratorias dentro de un mismo flujo migratorio se comprende como una manera más donde se observa que aún la influencia y conocimiento que se posee sobre la utilidad de los estudios críticos de seguridad es reducida al nivel más operativo en la región.
7. La estadística existente no recoge la data suficiente para el diseño de políticas públicas integrales. Ello debido a que no considera los movimientos migratorios realizados por la vía irregular. Esto último se constituye como uno de los retos principales que enfrenta el tema de los flujos migratorios en su vinculación con la gestión pública debido a que tales políticas, sin la información referida a este grupo específico de movimientos migratorios, no estarán diseñadas, ni habrán tenido en consideración las necesidades más urgentes que podrían haberse identificado en la población más vulnerable dentro de estos flujos.
8. La presencia de los Estudios Críticos de Seguridad en Perú y Chile, y en otros países mencionados es aún incipiente en tanto el desarrollo teórico de los mismos no alcanzan aún el grado de profundidad y difusión que podrían implicar que los mismos ya han sido totalmente abarcados y comprendidos a nivel regional. Si bien deja en claro la conciencia que existe sobre el rol que cumplen para el manejo de los flujos migratorios, no generan aún el eslabonamiento ni las estructuras de políticas públicas necesarias que permitirían manejar el tema de manera uniforme en la región. En tanto estos estudios aún no poseen la profundidad necesaria, no se ha de observar, a nivel estatal y operativo, una presencia o influencia constante, estructurada y a largo plazo de los Estudios críticos de seguridad en la gestión del tema migratorio en la región.

9. En tanto esta política pública no se haya establecido, inicialmente, a nivel de país, el crecimiento exponencial de los flujos migratorios en la región seguirá sin ser atendido de manera integral y bajo el enfoque de derechos humanos. La necesidad de una política pública a nivel regional debiese estar sustentada en las teorizaciones de los estudios críticos de seguridad de modo que se les dote, a los hacedores de políticas públicas de cada país, de las herramientas teóricas mínimamente necesarias para poder elaborar políticas vinculadas al tema. Dichas políticas públicas, al tener los estudios críticos de seguridad como fundamento teórico, dotarán a los funcionarios de una visión integral que contemple en la misma no solamente los intereses y fundamentos de los Estados para justificar su accionar, sino de la sociedad civil y los actores no estatales que gerencian el tema migratorio en la región.

GLOSARIO

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística Colombia

ECS: Estudios Críticos de Seguridad

INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática

LDM: Ley de Migraciones (Perú)

LEP: Ley de Extranjería Peruana de 1992

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

PDI: Policía de Investigación (Chile)

RM: Registro de Migraciones

RR. II: Relaciones Internacionales

S.I: Sistema Internacional

SJM: Servicio Jesuita al Migrante

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, C y Lima, M (septiembre 2009). *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Aguilar Villanueva, L (1996) *El estudio de las políticas públicas* México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Albo, A y Ordaz, J. (2011). *Los efectos económicos de la migración en el país de destino. Los beneficios de la migración mexicana para Estados Unidos, Documento de trabajo Servicio de Estudios Económicos del Grupo BBVA*, BBVA Research, n.º 11/17. Recuperado de https://www.bbva.com/KETD/fbin/mult/WP_1117_Mexico_tcm346-257505.pdf
- Almagro, L. (2016). *Las Cifras de la crisis de salud venezolana*. Recuperado de <http://elestimulo.com/blog/infografia-las-cifras-de-la-crisis-de-salud-venezolana/>
- Álvarez Castañeda, Andrés (2007). *La construcción social de la seguridad en Guatemala*. Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO Programa Centroamericano de Postgrado. Guatemala. 165 p.
- Anderson, F. (2006). Crossing Borders: International Migration and National Security. *International Security*, 31 (1), 165-199.
- Baldwin, D. (1997). The Concept of Security. *Review of International Studies*, 23(, n.1), 5-26.
- Bardach, E. (2012). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving*, 4ta ed. Los Angeles: Thousand Oaks: Sage ; CQ Press.
- Baylis, S. et al. (2017). *The Globalization of World Politics*. Reino Unido, Oxford University Press.
- Bellany, I. (1981). Towards a Theory of International Security. *Political Studies*, 29(1), 102.
- Berganza, I y Cerna, M. (2011). *Dinámicas Migratorias en la Frontera Perú-Chile: Arica, Tacna e Iquique*. Lima, Perú: Fondo Editorial Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

- Berganza, I. (2017)., *Ciudadanía Migrante: Rutas, Costos y Dinámicas de los Flujos Migratorios en Tránsito en el Perú*. Lima: Perú, Fondo Editorial Universidad Ruiz de Montoya y Asociación Encuentros.
- Bernales, M. Cabieses, B. McIntyre, A. y Chepo, M. (2017). Desafíos en la atención sanitaria de migrantes internacionales en Chile. *Revista peruana de Medicina experimental y salud pública*, 34 (2), 167- 175. Recuperado de <http://dx.doi.org/10>.
- Booth, K. (2005). *Critical security studies and world politics*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Boswell, C. (2007). Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the absence of securitization. *JCMS*, 45 (3), 589-610.
- Browning, C. y Mc Donald, M. (2011). The future of Critical Security Studies: Ethics and the politics of security. *European Journal of International Relations*, 12 (19), 235-255.
- Buzan, B. y et all. (1998) *Security: A framework for analysis*. Londres, Reino Unido: Publicaciones Lynne Rienner.
- Buzan, B. (2008). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post- Cold War Era*, Lenders, Reino Unido: ECPR Press.
- Cardoso, F & Faletto, E. (1976), *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México DF, México, Siglo XXI Editores.
- Carr, E. (1939). *The Twenty Years Crisis* (Edición Revisada de 1946), Londres, Reino Unido, Macmillan.
- Centro Cristo Rey. (2014). *Diagnóstico Comparado Ley Migratoria*. Tacna, Perú: Servicio Jesuita al Migrante.
- Chiru, I, (s. f.). Societal Security: An agenda for the Eastern Europe. Recuperado de http://www.cpc-ew.ro/pdfs/societal_security.pdf
- Decreto Legislativo n.º 1236, Derogativa del Decreto Ley n.º 703 que promulgaba Ley de Extranjería. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, setiembre 2015.
- Decreto Ley n.º 28072. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, setiembre 2015.
- 8va Disposición Complementaria Final del DL n.º 1130 que crea Migraciones. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, setiembre 2015.
- Decreto Legislativo n.º 1350 Ley de Migraciones, Superintendencia Nacional de Migraciones. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 2017.
- Decreto Legislativo n.º 703 Ley de Extranjería. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú 1992.
- Decreto Ley n.º 1043, Modificatoria Decreto Ley n.º 703. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, marzo 2008.

- Decreto Ley n.° 1930 Modificatoria que aprueba Nuevo reglamento de extranjería.
Recuperado de <https://leychile.cl/N?i=14516&f=2015-03-07&p=>
- Decreto Ley n.° 1094 Normas sobre extranjeros. Recuperado de <http://www.leychile.cl/N?i=648&F=2011-04-08%p=>, Santiago de Chile, Chile, 2011
- Decreto Supremo n.° 007-2017-IN, Aprueba Reglamento del Decreto Ley N.° 1350 de Migraciones y Aprueba nuevas calidades. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, marzo de 2017.
- De Quirós, L (2004). La Inmigración en debate: El problema es el estado. El Cato. Madrid, España. Recuperado de <https://www.elcato.org/la-inmigracion-debate-el-problema-es-el-estado>
- Derks, M. (2012). *Improving security and justice through local/ non-state actors*. The Hague, Países Bajos: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Diario El Nacional. (2018). La inmigración venezolana a Ecuador. *El Nacional*. Recuperado: http://www.el-nacional.com/noticias/latinoamerica/inmigracion-venezolana-ecuador_218672
- Diario El Tiempo. (2016). Colombia Refugiada. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/refugiados-migracion-y-desplazamiento-de-colombianos/15503358/1/>
- Diario El Tiempo. (2018). Con los venezolanos, Colombia vive la más grave crisis migratoria. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/migracion-de-venezolanos-a-colombia-es-la-mas-grave-crisis-migratoria-del-pais-178596>
- Diario La República. (2017). Menos de cinco minutos dura ahora el control fronterizo entre Chile y Perú. *La República*. Recuperado de: <http://larepublica.pe/sociedad/1074824-menos-de-cinco-minutos-ahora-dura-control-fronterizo-en-chile-y-peru>
- Fajardo, L. (2016). Lo que revelan de la economía de Venezuela las nuevas cifras oficiales de la inflación. BBC Mundo. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160115_economia_venezuela_datos_inflacion_emergencia_economica_if
- Fukuyama, F. (2002), *El Fin del Hombre*, Barcelona, España, Ediciones B.
- Gonzalez, A. (2016). Estudios Críticos de Seguridad, Migraciones Internacionales y ayuda al desarrollo, Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, España. Recuperado de www.aecpa.es/congresos/11/ponencias/1065
- Hartland-Thunberg, P. (1982) National Economic Security: Interdependence and Vulnerability. En Gesau, F. y et al. *National Economic Security* (p. 50). Tilburg, Países Bajos: John F. Kennedy Institute.

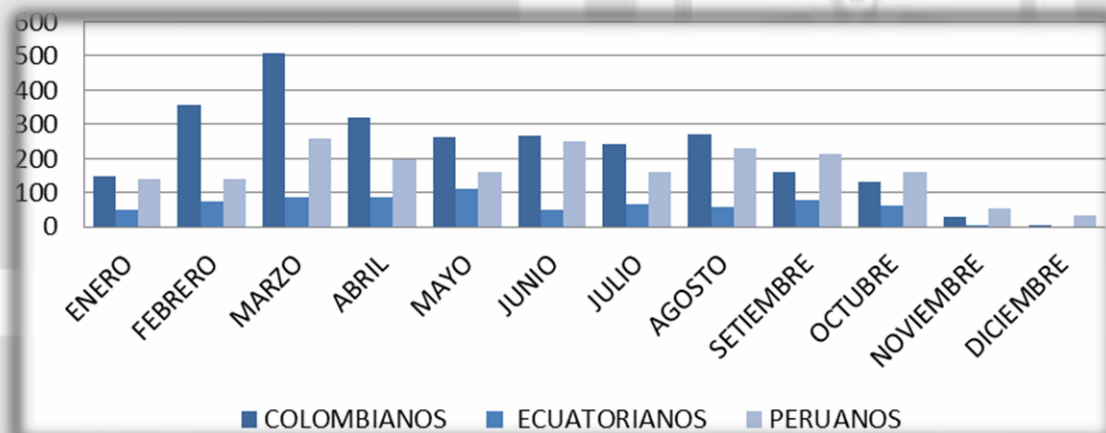
- Huysmans, J. (diciembre, 2000). The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, 38 (5), 751-777.
- Keohane, R. (2003). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. New York, Estados Unidos: Routledge.
- Keohane, R & Nye, J (1989), *Power and Interdependence* (2nd edition), Estados Unidos, Glenview, III Scott Foresman.
- Kolodziej, E. (1992). Renaissance in Security Studies? Caveat Lector! *International Studies Quarterly*, 35 (4), 421-438.
- Korzeniowsky, L. (2016). Securitology-Security of a Subject. *Institute of Political Science of Pedagogical University of Cracow*, n. °1.
- Lacy, W. (2012). Migración y Seguridad Ciudadana. *VI Cumbre de las Américas*. Conferencia llevada a cabo en Cartagena, Colombia.
- Lahera, E. (2004). Introducción a las Políticas Públicas. Santiago de Chile, Chile. Fondo de Cultura Económica
- Lara, A. (2006). Migraciones Internacionales, Seguridad y Xenofobia: Los límites del modelo francés de integración. *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales OASIS*, n. °12, 209-227.
- Lindahl, H. (2008) Border Crossings by Immigrants: Legality, Illegality and Alegality. *Res Publica*, 14 (2), 117–135.
- Lynn, R. (1999) Immigration and the Politics of security. *Security Studies*, 8 (2-3), 71-93.
- Maquiavelo, Nicolás (1513), *El Príncipe*, Espasa- Calpe S.A
- Martin, L. (1983). Can there be National Security in an insecure age? *Encounter*, 60 (3), 12.
- Martínez, J, y Reboiras, L (agosto, 2008). Impacto Social y Económico de la inserción de los migrantes en tres países seleccionados de América Latina. *Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía- CELADE - División de Población de la CEPAL*, Serie población y desarrollo, n. °83,
- Mearsheimer, J. (2001) *The Tragedy of Great Powers Politics*, Estados Unidos, W.W Norton& Company.
- Milanovic, B. (30 de octubre de2013). Las causas económicas de las migraciones. *El País*, España. Recuperado de http://elpais.com/elpais/2013/10/29/opinion/1383051125_783112.html
- Mindreau, M. (2001). Introducción a la Teoría de las Relaciones Internacionales. Lima, Perú: Centro de Investigaciones Universidad del Pacífico.
- Morgenthau, H (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Estados Unidos, Alfred& Knopf.

- Mroz, J. (1980). *Beyond Security: Private Perceptions among Arabs and Israelis*. International Peace Academy, New York, 105.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (abril-septiembre 2008) Notas de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia. N.43
- Organización Internacional para las Migraciones. (2015). *Informe sobre las Migraciones en el mundo: Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad*. Recuperado de http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_sp.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones. (S. f.). *Migración y Salud: Fundamento de Gestión de la Migración, Vol. 2: Desarrollo de Políticas sobre Migración*.
- Organización Internacional para las Migraciones (2010). *Diálogo Internacional sobre la migración: Derechos Humanos y migración*. Vol. 16. *Empeño conjunto a favor de la migración protegida, digna y segura*
- Organización Internacional para las Migraciones (2009). Taller intermedio relativo a *La Trata de personas y la explotación de migrantes: Garantizar la protección de los derechos humanos*.
- Organización Mundial de la Salud. (diciembre, 2003). *Migración Internacional, Salud y Derechos Humanos. Serie de Publicación sobre salud y derechos humanos*, n. °4.
- Palacios, A. (2015) *Causas de las Migraciones*. *Scribd*.
- Ramírez, S. (enero-junio 2008). *Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina: Comparación de Alcances*. *Estudios Políticos* ISSN 0121-5167, n. ° 32,135-169.
- Saleh, A. (2010). *Broadening the concept of security: Identity and Societal Security*. *Geopolitics Quarterly*, 6 (4), 228- 241.
- Smith, A. (1958), *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las Naciones*, México, Fondo de Cultura Económica
- Subirats, J et al. (2008) *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*. Barcelona
- Tizón, J. (septiembre-octubre, 1989). *Migraciones y Salud mental: Recordatorio*. *Gaceta Sanitaria*, 13 (14).
- Ullman, R. (1983). *Redefining Security*. *International Security*, 8 (1), 129- 153. Recuperado de <http://jstor.org/stable2538489>
- Universidad del Rosario (2006) *Colombianos en el exterior: la cara oculta del desplazamiento forzado*. Programa de divulgación científica, Tomo II.
- Vedoya, S. (2018). *Migrantes Piden regularización extraordinaria, La Tercera*. Recuperado de: <http://www.latercera.com/nacional/noticia/migrantes-piden-regularizacion-extraordinaria/57412/>

- Victoria, M, y Tovar, L. (2009). Migración internacional y Educación: Una aproximación de efecto sobre la asistencia escolar en Colombia. *Cuadernos de Economía*. 28-51.
- Vilar, E y Eibenschutz, C. (julio-diciembre, 2007). Migración y Salud Mental: un problema emergente de salud pública. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 6 (13), 11-32.
- Waever, O. (s. f.). Securitization and Desecuritization en Lipschutz, Ronie *On Security*. Recuperado de www.ciasnet.org/book/lipschutz/lipschutz13.html
- Waever, O. Societal Security: The Concept. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*; ed. Ole Waever ET all.
- Wallerstein, I. (1979), *El moderno sistema mundial*, tomo I, México, Siglo XXI Editores
- Walt, S. (1991). The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, 35 (2), 211-239.
- Weiner, M. (1985). On International Migrations and International Relations. *Population and Development Review*, 11 (3), 441-455.
- Weiner, M. (1992). Security, Stability and International Migration. *International Security*, 17 (3), 91- 126.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Reino Unido, Cambridge: University Press.
- Williams, P. (2008). *Security Studies: An Introduction*. Estados Unidos: Routledge.
- Wolfers, A. (diciembre, 1952). National Security as an Ambiguous Symbol en *Political Science Quarterly*, 67 (4) 481-502. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2145138?origin=JSTOR-pdf>

ANEXOS

Anexo N°1: Ciudadanos devueltos durante 2014 de tres nacionalidades. (Cifra Total) Elaboración Propia.



Fuente: Oficina SJM Tacna

Testimonio de Denuncia de Vulneración de Derechos

1. Datos Personales			
Nombre y Apellidos	William Andres Jauzales Jauzales		
Fecha de Nacimiento	23/05/1990	Nacionalidad	Colombiano
Etnia		Sexo	Hombre
Dirección			
Pasaporte / DNI	1116247281	Email	andres.jauzales@h.t...
2. Antecedentes y Hechos			
Motivo del Viaje	Trabajo		
Lugar de Destino	Iquique		
Fecha de la Vulneración	19/08/2014		
Frontera donde se produjo la vulneración	Control Fronterizo Chacalluta - Chile		
Hechos de la Vulneración (Trato Recibido, Narración de los Hechos, razones argumentadas por el funcionario, consecuencias de la vulneración, etc.)	Al llegar a ventanilla y entregar los documentos personales, la funcionaria, al ver la cédula colombiana me dijo "tu no pasas" y rompió mi tarjeta de turismo echándola a la basura. Cuando quise mostrarle otros documentos me dijo "eso no me interesa" y le dijo a la encargada del bus "¡¡¡pérese de acá!!!"		
Nombre y/o cargo del Funcionario que vulnera, y/o N° de Ventanilla y Hora	Ventanilla N° 03 23.30 horas		
Testigos de los Hechos o Pruebas para demostrar	María Yvonne Jiménez		
¿Solicitó para ser reconocido como refugiado?	No		
¿Ha recibido propuestas para ingresar de forma irregular? ¿Cuáles?	No		
¿Ha intentado ingresar a Chile de forma irregular? Sufrió algún abuso intentándolo?	Sí, me detuvieron y me obligaron a estar sentado toda la noche sin poder pararme, bajo amenaza de encerrarme en un calabozo.		

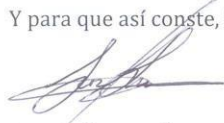
Testimonio de Denuncia de Vulneración de Derechos

1. Datos Personales			
Nombre y Apellidos			
Fecha de Nacimiento	04-05-1987	Nacionalidad	CHILENO
Etnia	CAUCASICO	Sexo	MASCULINO
Dirección			
Pasaporte / DNI ¹	16.666.016 - 5	Email	

2. Antecedentes y Hechos	
Motivo del Viaje	VOY CON MI PAREJA, DE NACIONALIDAD COLOMBIANA QUE SE ENCUENTRA EN ESTADO DE GESTACION DE 7 MESES. A MI CASA QUE ESTA EN LA CIUDAD DE LOS ANDES.
Lugar de Destino	LOS ANDES
Fecha de la Vulneración	SABADO 20 DE SEPTIEMBRE. Y MARTES 23 DE SEPTIEMBRE
Frontera donde se produjo la vulneración	CHACALLUTA.
Hechos de la Vulneración (Trato Recibido, Narración de los Hechos, razones argumentadas por el funcionario, consecuencias de la vulneración, etc.)	NO MAS POSTERION
Nombre y/o cargo del Funcionario que vulnera, y/o N° de Ventanilla y Hora	23 DE SEPTIEMBRE JEFES DE TURNO MAÑANA 12:00PM Y TARDE CRISTO GONZALEZ 7:00PM HORA CHILENA
Testigos de los Hechos o Pruebas para demostrar	LAURA NOVAS BOTERO - COLOMBIANA
¿Solicitó para ser reconocido como refugiado?	NO
¿Ha recibido propuestas para ingresar de forma irregular? ¿Cuáles?	NO
¿Ha intentado ingresar a Chile de forma irregular? Sufrió algún abuso intentándolo?	NO

El arriba identificado, en pleno uso de sus facultades mentales, con el firme propósito de denunciar los hechos que se recogen en el presente documento, autoriza a la Fundación Servicio Jesuita a Migrantes, con RUT 65.030.892-1, y domiciliada en la calle José Miguel Carrera 1515, Comuna de Arica, Chile, para la presentación de este documento ante las autoridades públicas competentes del país de Chile, así como otras instituciones públicas o privadas que puedan colaborar en el objetivo del restablecimiento de los derechos vulnerados.

Y para que así conste, firmo en señal de conformidad el día 27 de septiembre de 2014.



Valeria D. ... 76

Nombre:

Pasaporte / DNI: 76 666 086 - 5



SABADO 20 DE SEPTIEMBRE A LAS 9:15 AM. HORA CHILENA

FUI ATENDIDO POR UNA MUJER

Después de ver el pasaporte de mi mujer y su nacionalidad colombiana le pregunto si tenía pruebas de que si trabajaba en Colombia. Le explicamos que vivíamos en Ecuador y que regresaríamos a mi país para que nazca mi hijo en mi país. Después de eso le dijo que no califica para entrar como turista. Después de eso devuelve el pasaporte de Laura al chofer del bus para que la regrese. En este momento intervengo yo y le explico a la señora PDI que yo soy chileno, voy a ser padre y que tengo el derecho de que mi hijo nazca en Chile y que no puede hacer esto porque yo tengo el derecho. Ella responde que no le consta que lo que yo digo es verdad y que como ella devuelve gente todos los días, ahora la va a devolver a ella. y me dice que si yo quiero pasar que pase o que me devuelva con ella, insinuando que yo estaba mintiendo. De que el hijo no es mío y que yo solo estaba ayudando a una extranjera a pasar al país. Ella en todo el proceso actúa de manera despota e inhumana incapaz de entender y ver mis razones de urgencia por el avanzado estado de gestación de mi hijo. Por tan mal trato de partes de la Sra de PDI Laura fue afectada por nervios y dolores en el vientre. Me exigió la prueba de estar casados.

MARTE 23 DE SEPTIEMBRE DEL 2014

Estaba llegando cerca de las 9:15 AM hora chilena a la frontera de Chacabuta. Para hablar con el jefe de turno de PDI Extranjería. Tuve que esperar dos horas para que el jefe se presentara. Luego de explicarle mi caso, me dice que no tiene como corroborar que lo que yo digo es cierto y que no puede hacer nada y que está ocupado y que no tiene tiempo para atenderme y me dice "mira, yo te digo, simplemente. No!!!" Después de eso me dijo habla con cualquiera de ellos. Yo me voy. Este señor me hizo esperar más de dos horas para cuando me atendiera no tuviera la disposición de atenderme como debe ser. Dijo que no me cree. Luego de hablar con este señor me dirigi hasta Arica donde está la oficina de PDI Arica a las 2:15 PM hora chilena donde me explican que la única opción es que yo me case en Colombia y después vuelva a intentar entrar a Chile.

OTRA VEZ ME DEVOLVI A FRONTERA CHACALUTA LLEGANDO A LAS 7:00 PM HORA
CHILENA DONDE OTRA VEZ ME DIRIJO A HABLAR CON EL JEFE DE TURNO
ERNESTO GONZALEZ. PARA EXPONER OTRA VEZ MI CASO. LE CUENTE
QUE VOY A SER PADRE Y QUE MI PAREJA YA ESTA EN LOS MESES MAS PELIGROSOS
QUE PRODUCTO DE QUE NO HAYAN DEVUELTO AL PERU. YA ME HABIA GASTADO
EL ULTIMO AHORRO QUE TENIA PARA LLEGAR A MI CASA EN LA CIUDAD DE
LOS ANDES Y QUE HABIA CRUZADO A AMICA A RECOGER 40 MIL PESOS QUE ME
REQUIERO MI FAMILIA PARA PODER ESTAR ACA ESTOS PROXIMOS DIAS. LE EXPLICO
QUE ME URGE LLEGAR A MI CASA. CASARME CON LAURA Y PODERME A TRABAJAR
PARA QUE LAURA PUEDA SER CARGA MIA EN LA PREVISION FONASA. PARA
QUE PUEDA TENER UN PARTO Y PARA QUE MI HIJO AL MOMENTO DE
NACER PUEDA TENER LA NACIONALIDAD DE CHILENO. RESPONSABILIDAD
OTRA VEZ QUE NO TIENEN COMO CORROBORAR QUE LO QUE YO DIGO ES
CIERTO. Y QUE POR ESA FRONTERA PASAN 25.000 PERSONAS POR DIA. CADA
UNO CON UN CASO DISTINTO Y SIENDO ESPECIAL SEGUN ELLOS. Y YO LE
PRESUNTO. DE 25.000 PERSONAS QUE PASAN POR ACA UNO LE ESTA DICIENDO
LA VERDAD, USTED SEMA CAPAZ DE RECONOCER CUANDO LO ESTAN DICIENDO LA
VERDAD Y RESPONDE QUE NO ES CAPAZ DE RECONOCER CUANDO ALGUIEN LE
DICE LA VERDAD. DESPUES DE ESO ME DICE QUE CUANDO ENTRA UN OTRA
EXTRANJERA AL PAIS PARA QUEDARSE Y SER RECIBIENTE. SON CARGA DE ELLOS
Y DEL ESTADO. DICE. PORQUE NOSOTROS (APUNTANDOME A EL CON SUS MANOS) TENEMOS
QUE HACERLOS RESPONSABLES. FRENTE A TAL AFIRMACION YO LE RESPONDO
ESO ES UNA MENTIRA ESO ESTA MAL PORQUE, QUIEN VA A TRABAJAR
POR MI PAREJA Y MI HIJO SOY YO. NO USTED NI USTEDES. NI EL ESTADO
SOY YO QUIEN SE HACE CARGO Y SE HACE RESPONSABLE. OTRA VEZ
ME DICE QUE NO TIENE COMO CORROBORAR QUE LO QUE YO DIGO
ES CIERTO Y QUE NO ME CRIBE.

ME SIGO IMPOTENTE Y FRUSTRADO POR TAL INJUSTICIA Y SOY TESTIGO
VIDENTE DE DISCRIMINACION HACIA LOS COLOMBIANOS YA QUE OSUBO
AHI Y VI COMO SOLO A ELLOS LES EXIGEN PAPIEROS TRAJIDOS DESDE SU PAIS
Y TIMBRADOS POR EL CONSULADO DE CHILE Y A LOS DEMAS EXTRANJEROS SOLO
LOS EXIGEN SU DNI

POICIA DE INVESTIGACIONES EXTRANJERIA FRONTERA CHACALUTA CLAMANDO
VOLUNTARIAMENTE Y COMO DISCRIMINACION CON ALGUNOS EXTRANJEROS

JOSÉ LUIS ALIAGA CORTÉS

16.666.016-5

Anexo N°4: Testimonio N°3 de Rechazo en frontera. Fuente Oficina SJM Tacna

Testimonio de Denuncia de Vulneración de Derechos

1. Datos Personales			
Nombre y Apellidos	WILBERTO SALCEDO SANJUAN		
Fecha de Nacimiento	NOV. 24 1984	Nacionalidad	COLOMBIANO
Tipo y N° de Identificación	72335774	Sexo	M
Dirección	Kra. 5a N° 33c34		
Email	WILBERTOSALCEDOSALCEDO@GMAIL.COM	Etnia	AFRO AFRODECENDIENTE
2. Antecedentes y Hechos de la Vulneración			
Motivo del viaje	NACIMIENTO DE MI HIJO, CUYA MADRE ES CIUDADANA CHILENA DE OSORNO, BAJO LOS CUIDADOS DE SUS ABUELOS MATEROS		
Lugar de destino	OSORNO DECIMA REGION		
Nombre Frontera donde ocurrieron los hechos	CHACALLUTA		
Fecha en la que se produjeron los hechos	13 DE OCTUBRE 2014		
Relación de los hechos (narración de los hechos, trato recibido, razones argumentadas por el funcionario en su proceder, etc.)	EL DIA 13 DE OCTUBRE DEL PRESENTE AÑO, DESPUES DE UN LARGO VIAJE POR TIERRA DESDE COLOMBIA, LLEGUE JUNTO CON MI MUJER: PATRICIA URIBE VILLALOBOS A LA FRONTERA DE CHACALLUTA EN LIMITES ENTRE PERU Y CHILE. CUANDO ME ACERCUE A LA VENTANILLA FUE ATENDIDO DE MUY MALA FORMA, POR UN FUNCIONARIO DE LA P.D.I QUE USABA UNA CHAQUETA SOBRE SU UNIFORME QUE ME IMPEDIA VER SU IDENTIFICACION; DICHO AGENTE, ME →		
Nombre y/o cargo del funcionario responsable de la vulneración	FUNCIONARIO DE VENTANILLA NO IDENTIFICADO		
N° de ventanilla y hora	8 A.M. HORA PERU 10:00 AM. HORA CHILE		
Testigos y/o pruebas de los hechos	PATRICIA VILLALOBOS (MI MUJER) AYUDANTE DEL BUS DE PLACAS Z8L-955 PERU		
En caso de ser solicitante de refugio: ¿Se le permitió expresarlo? ¿Fue atendido o ignorado en su pedido?			
Otros antecedentes y/o consecuencias de la Vulneración	NOS ENCONTRAMOS EN TACNA SIN FAMILIA Y SIN AMIGOS CON LOS QUE PODAMOS CONTAR		

→ PIDIÓ MI PASAPORTE Y ME PREGUNTÓ MI NACIONALIDAD, A LO CUAL RESPONDÍ:
COLOMBIANO. LUEGO ME INTERROGÓ SOBRE EL MOTIVO DE MI VIAJE. LE DIJE
QUE VIAJABA CON MI PAREJA QUE ES CIUDADANA CHILENA Y QUE SE ENCU-
ENTRA EMBARAZADA DE NUESTRO PRIMER HIJO Y QUE NUESTRA INTENCION
ERA QUE ESTUVIERA JUNTO CON SUS ABUELOS MATERNOS, LOS CUALES NOS
BRINDARIAN PROTECCION Y ACOMPAÑAMIENTO HASTA EL DIA DE SU NACIMIENTO
Y EN LA ETAPA POSTERIOR AL PARTO. A CONTINUACION, EL FUNCIONARIO ME
PIDIO UN CONTRATO DE TRABAJO EN COLOMBIA, LO MOSTRE PERO NO FUE VALIDO PARA
ÉL, YA QUE NO TENIA LOS SELLOS DE LA EMBAJADA DE CHILE EN COLOMBIA.
INMEDIATAMENTE ME PREGUNTÓ MI PROFESION, LE DIJE QUE ERA ACTOR,
"MAESTRO EN ARTE DRAMÁTICO" A LO CUAL ME DIJO QUE ESO NO ERA
UNA PROFESION, LUEGO SALIÓ DE LA CABINA Y ME CONDUJO DENTRO DE
OTRA OFICINA JUNTO CON MI EQUIPAJE PERO NO ME ENTREGÓ MI PASA-
PORTE.

INMEDIATAMENTE MI SEÑORA INTENTÓ DE HABLAR CON EL JEFE DE TURNO PARA
EXPLICARLE QUE ESTABA EMBARAZADA, QUE SU HIJO TIENE EL DERECHO DE NACER
EN CHILE AL LADO DE SU PADRE. PERO FUE INUTIL, NI SUS RUEGOS, NI SUS LAGRIMAS,
NI EL FUERTE DOLOR QUE LE PRODUCIA EN SU ABDOMEN LA DOLOROSA
SITUACION PUDO HACER CAMBIAR DE OPINION A ESTE FUNCIONARIO, INCLUSO
LE PARECIO MUY SOSPECHOSO QUE HUBIESE ESTADO VIVIENDO Y TRABAJANDO
EN PAISES COMO E.E.U.U. Y VENEZUELA; DESPUES DE ESTA CRUEL ENTREVISTA, MI MUJER
ME BUSCO DESESPERADA Y LLORANDO POR LAS OTRAS CABINAS NO ME VEIA. YO ME
ENCONTRABA ENCERRADO BAJO VIGILANCIA EN LA CABINA 4. TUBE QUE GRITAR EL
NOMBRE DE MI MUJER PARA QUE ELLA ME ENCONTRARA.

UNA VEZ REUNTOS MI MUJER SELLO SU SALIDA ABOGADA EN LAGRIMAS Y BAJO LA
INDIGNACION DE UNA FUNCIONARIA DE LA P.D.I. QUE LE MOLESTÓ EL HECHO
DE QUE PATRICIA DECIDIERA ACOMPAÑAR DE VUELTA A PERÚ, AL PADRE DE
SU HIJO EN VEZ DE INGRESAR A CHILE. FUIMOS DEVUELTOS A TACNA, EN
UN BUS EL CUAL NO TENIAMOS PARA PAGAR YA QUE HABIAMOS GASTADO
NUESTRO DINERO EN TAN LARGO VIAJE, (A PESAR DE ESO ESTABAMOS TRANQUILOS
POR QUE LOS FAMILIARES DE MI MUJER NOS ESPERABAN EN AREQUIBA) CUANDO
EL CONDUCTOR Y SU AYUDANTE SE ENTERARON DE NUESTRA SITUACION, CASI FUIMOS
BAJADOS A LA MITAD DEL DESIERTO Y ENTREGADOS A LA POLICIA PERUANA.

GRACIAS A DIOS UNA SEÑORA PERUANA, NOS CANCELO EL VALOR DE LOS PASAJES. ASI LLEGAMOS A TACNA, SIN NINGUNA PERSONA CONOCIDA O ALGUN FAMILIAR. SOLO HEHOS CONTADO HASTA EL DIA DE HOY CON LA OFICINA DE LOS JESUITAS Y ALGUNOS ARTISTAS.

El arriba identificado, en pleno uso de sus facultades mentales, con el firme propósito de denunciar los hechos que se recogen en el presente documento, autoriza a la Fundación Servicio Jesuita a Migrantes, con RUT 65.030.892-1, y domiciliada en la calle José Miguel Carrera 1515, Comuna de Arica, Chile, para la presentación de este documento ante las autoridades públicas competentes del país de Chile, así como otras instituciones públicas o privadas que puedan colaborar en el objetivo del restablecimiento de los derechos vulnerados.

Y para que así conste, firmo en señal de conformidad el día 23 de OCTUBRE de 2014.



Nombre:

Tipo y N° de Identificación:

72.335.774

PASAPORTE

Anexo N°5: Testimonio N°4 de Rechazo en frontera. Oficina SJM Tacna 2014

Testimonio de Denuncia de Vulneración de Derechos

1. Datos Personales			
Nombre y Apellidos	Patricia Fovón Cruz Villalobos		
Fecha de Nacimiento	15 de Marzo de 1984	Nacionalidad	Chilena
Tipo y N° de Identificación	C.I. 15.795.530-6	Sexo	Femenino
Dirección	Ricardo Pilonka #1367, Osorno - X Región		
Email	patricia-fov@yahoos	Etnia	

2. Antecedentes y Hechos de la Vulneración	
Motivo del viaje	Asentamiento en mi país y ciudad natal para recibir el apoyo familiar en lo (ANEXO1)
Lugar de destino	Osorno - X región (Casa de mis Padres)
Nombre Frontera donde ocurrieron los hechos	Paso fronterizo Chacallota
Fecha en la que se produjeron los hechos	Lunes 13 de Octubre de 2014
Relación de los hechos (narración de los hechos, trato recibido, razones argumentadas por el funcionario en su proceder, etc.)	-Después de venir viajando Lima - Arequipa (18 horas) y Arequipa - Tacna (8 horas), ingresamos al terminal a las 4 ³⁰ A.M., decidimos cruzar frontera a los 8 ⁰⁰ de la mañana sin poder refrescarnos ya que los terminales no cuentan con los servicios higiénicos adecuados. (ANEXO2)
Nombre y/o cargo del funcionario responsable de la vulneración	-Jefe de turno -Encargado de ventanilla - sellar pasaports.
* N° de ventanilla y hora	Aproximadamente 8 ⁰⁰ (Perú) / Oficina Encargados funcionarios.
Testigos y/o pruebas de los hechos	En las afueras de el Paso fronterizo Chacallota mi pareja, pasajeros y ayudante de bus patente 28L-955 (Perú). En la oficina solo el encargado.
En caso de ser solicitante de refugio: ¿Se le permitió expresarlo? ¿Fue atendido o ignorado en su pedido?	
Otros antecedentes y/o consecuencias de la Vulneración	Ante la situación en frontera nos tuvo que regresar a Tacna bajo situaciones estresantes, teniendo en cuenta que no tenemos familiares ni conocidos en esa ciudad, Además teníamos claro que una vez en Chile realizaríamos un chequeo para ver como estaba el bebe, sin embargo con tal prohibición quedamos desasosegados y angustiados. (ANEXO3)

* N° ventanilla y hora → 8⁰⁰ A.M. (Perú) - 10⁰⁰ A.M. (Chile)

ANEXO 1 - Económico, Emocional y por ende dar a luz a mi hijo bajo situación más estable.

ANEXO 2 - Una vez en el terminal alrededor de las 7⁰⁰ AM - 7³⁰, tenemos inconvenientes con los buses que se dirigen a Arica, dejando constancia en la agencia apoyados por una oficial de Policía ya que en ese momento se nos niega la posibilidad de sobornos al transporte, sin embargo solucionando el hecho salimos a la aduana sellando nuestra salida en el Complejo fronterizo Santa Rosa, una vez que descendemos del bus en el Complejo fronterizo Chacallota, se lo solicita a mi pareja ser el primero en pasar a ventanilla, una vez ahí y con dificultades ya que el por mi estado de embarazo (4 meses) asumo la responsabilidad de cargar con mis bolsos, observo que desde ventanilla hay dificultades para su ingreso, además se me impide poder acompañarlo. Yo desde mi posición de pareja, madre y ciudadana Chilena solicito poder conversar con la persona que en esos momentos se encuentra a cargo de los funcionarios una vez en la oficina solicito que se me permita explicar la situación por la cual viajamos a Chile, dando a conocer:

- 1.- Que en Colombia firmamos un documento ante notario de Unión Libre. (PDF - Almacenado)
PEN DRIVE
- 2.- Actualmente me encuentro con 4 meses de embarazo.
- 3.- Mi pareja es profesional sin antecedentes penales, además de ser artista y debido a conocer que su pasaporte presenta visas por trabajo (E.E.U.U. y Venezuela)

Sin embargo cuando di a conocer el primer argumento, me respondió el encargado que eso no tenía validez en Chile sin ser revalidado.

Cuando expose el segundo argumento el oficial me indicó de manera sarcástica que la intención de mi pareja sería quedarse en Chile, y por tanto ser una Carga para el País, no

Continuación - Atendiendo al derecho de mi hijo de ser reconocido.
Anexo 2

Una vez expuesto estos argumentos el me pregunta si tiene antecedentes de pasaporte allí es cuando expongo el argumento 3, el oficial nuevamente con sarcasmo y sin revisión expone que es muy extraño que mi pareja allí viajado todo tiempo a E.E.U.U. indirectamente hablaba de ilegalidad.

En ese momento y con un tono tajante me explica que solamente podrá ingresar al país si hace constancia de un documento "contrato de trabajo timbrado por la embajada cubana en Colombia", ante la impotencia de poder llegar a una solución real ya que las distancias son complejas, en mi estado difíciles, emocionalmente desato en llanto ya que no existe solución, además de ser precionada diciendome que mi pareja ya fue devuelta a Perú.

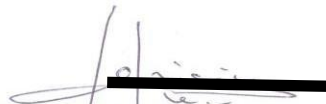
Salgo de la oficina con la atención indolente del oficial a cargo, logro encontrar a mi pareja que se encuentra solo en una oficina y ya en ese momento le comento que no me siento bien que me están empezando dolores en el bajo vientre. Me acerco a ventanilla a sellar mi pasaporte de salida para devolverme con mi pareja por ser rechazado en frontera en donde una oficial que me atiende me llama la atención por mi acto, indicando que yo debería pasar frontera por el estado en que me encuentro.

Después de pasar todos inconvenientes y no sintiéndonos bien de salud con mi hijo, nos subimos al bus que nos retornaría a Tacna.

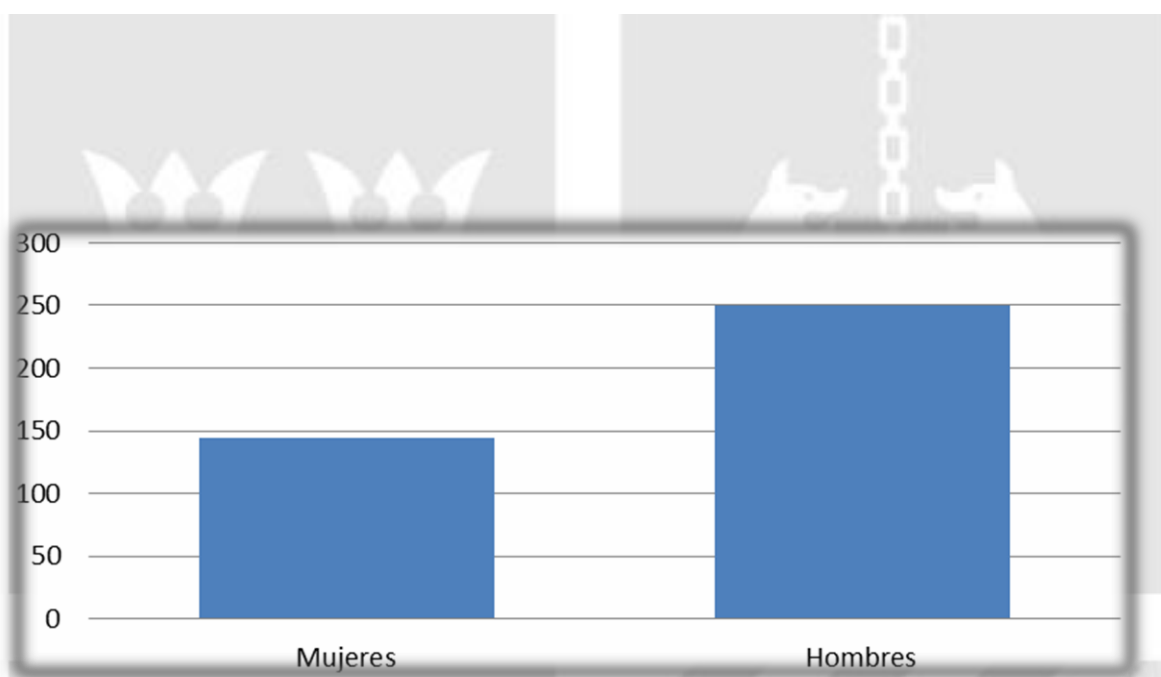
Anexo 3 - Actualmente el sentimiento de vulneración es hacia nuestro hijo ya que se me esta solicitando que solo ingrese yo a mi país, sin embargo privando la posibilidad de los cuidados que mi pareja nos brinda en este periodo de gestación y el derecho que tiene nuestro hijo de ser reconocido en su país por su padre.

El arriba identificado, en pleno uso de sus facultades mentales, con el firme propósito de denunciar los hechos que se recogen en el presente documento, autoriza a la Fundación Servicio Jesuita a Migrantes, con RUT 65.030.892-1, y domiciliada en la calle José Miguel Carrera 1515, Comuna de Arica, Chile, para la presentación de este documento ante las autoridades públicas competentes del país de Chile, así como otras instituciones públicas o privadas que puedan colaborar en el objetivo del restablecimiento de los derechos vulnerados.

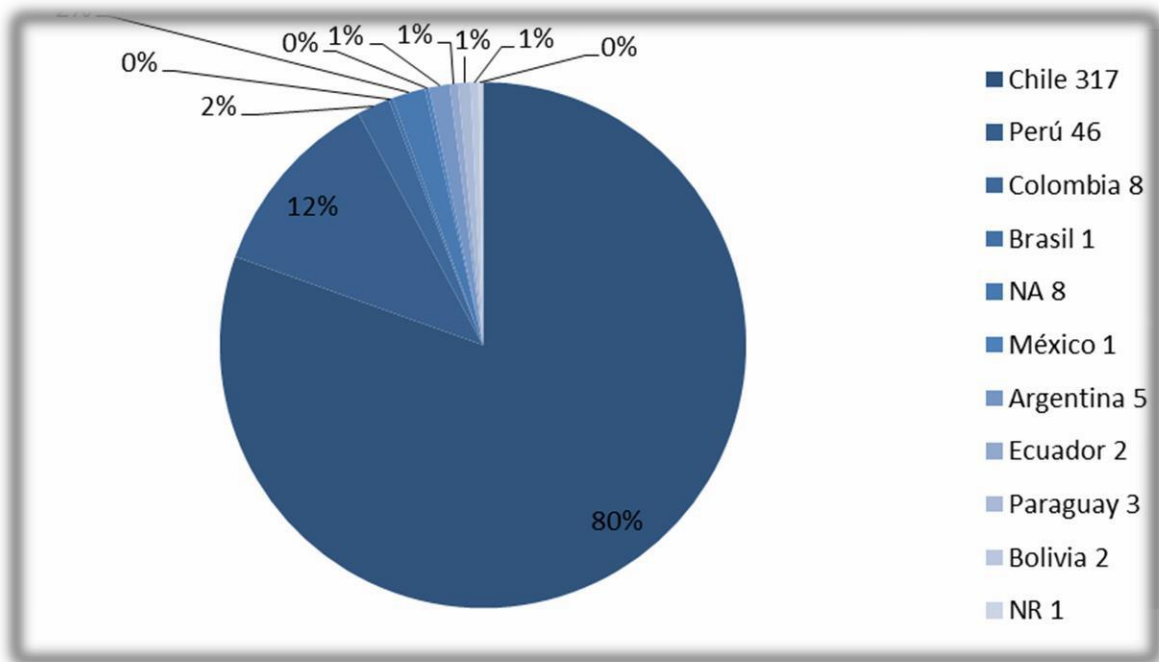
Y para que así conste, firmo en señal de conformidad el día 23 de Octubre de 2014.


Nombre: Patricia Fabida Uribe Jilabos
Tipo y N° de Identificación: C.I. 15.795.530-6.



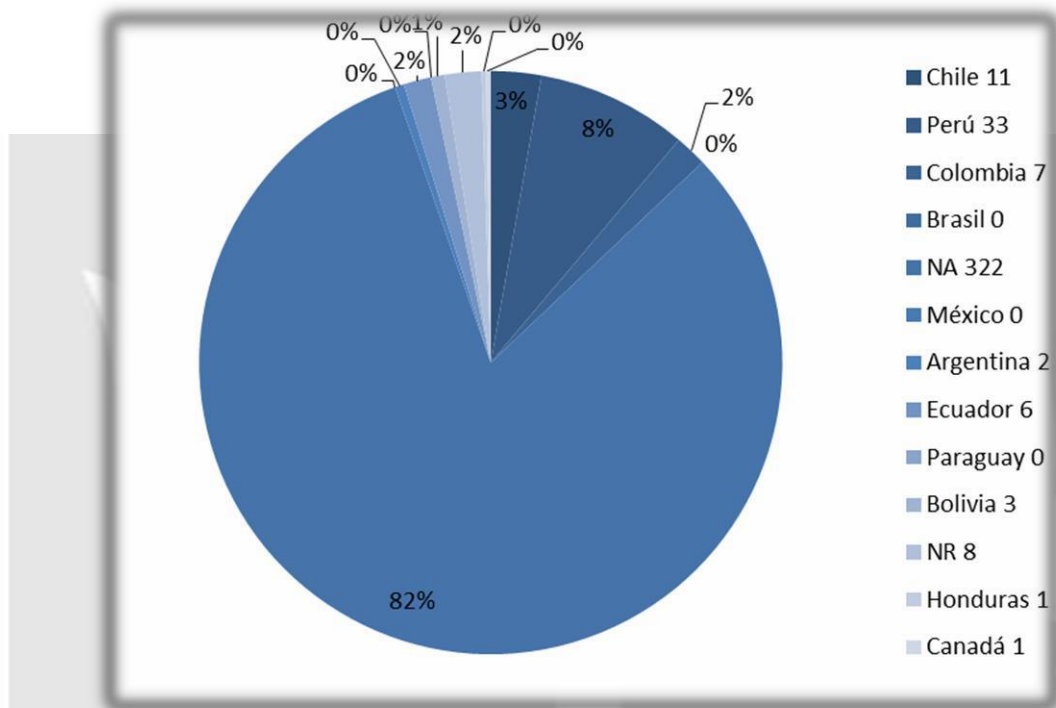


Anexo N°6: Gráfico de Distribución por género. Atención en SJM 2014. Elaboración propia. Fuente: Oficina SJM Tacna

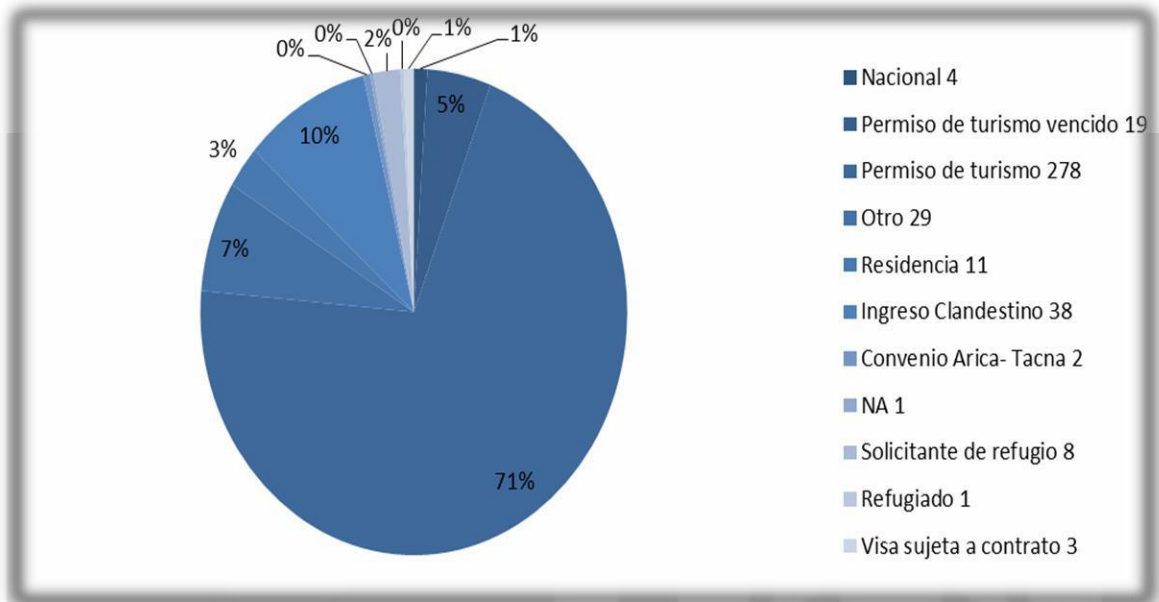


Anexo N°7: Distribución por País principal de destino. Atención en Oficina SJM Tacna Elaboración propia.

Fuente: Oficina SJM Tacna 2014



Anexo N°8: Distribución según País secundario (país que no fue el destino original al emprender el proceso de movilidad). Elaboración propia. Fuente: Oficina SJM Tacna 2014



Anexo N°9: Distribución según Condición Migratoria en el Perú a los atendidos en la oficina del SJM Tacna.
Elaboración propia. Fuente Oficina SJM Tacna 2014

Anexo N°10: Matriz n°1 de síntesis de entrevista a especialistas en flujos migratorios-seguridad. Elaboración Propia

	Isabel Berganza	José Luis García Aguilar
1) ¿Cuáles son los elementos de seguridad que se observan en las políticas migratorias en frontera?	<p>“(…) Todo el tema de documentación, de personas que ingresan, por ejemplo, chequean si estas en las listas de interpol. Todo eso tiene que ver con la seguridad; además, que no específicamente de frontera pero que también tiene que ver con frontera, también algunas fronteras- valga la redundancia- donde se han visto que ingresan personas por otros lados, han puesto otros controles. A nivel de política fronteriza, lo que creo es que, en Perú, por lo que yo conozco, no hay mucha política fronteriza, solo que se ha basado solamente en la legislación que tiene que ver con la legislación de migraciones; entonces el tema de control tiene que ver con eso. El tema de seguridad lo han puesto sobre el control de las personas que ingresan y en la detección o intentar detectar a aquellas personas que ingresan por pasos no habilitados. Yo creo que eso fundamentalmente.”</p>	<p>“(…) En México no existe política migratoria. Los elementos son los más tradicionales: enfoque policiaco y burocrático. Preservación de la soberanía. Ejército encargado de patrullar fronteras, pero no necesariamente por temas migratorios. No hay otro actor estable que cubra las tareas no cubiertas por el Estado (...)”</p>
2) ¿Las autoridades son conscientes de la relación entre la dureza de las medidas migratorias y los ingresos irregulares?	<p>“(…) se ve una correlación entre el aumento...el cierre de fronteras...que puede ser así...más control, más documentación y el hecho de que las personas intenten entrar irregularmente y también de manera cada vez de manera más riesgosa. Entonces si tienen que sortear mayores dificultades arriesgaran más E incluso, cuando hay mayores controles, se le da más poder a las mafias de tráfico de personas porque al final, porque es más difícil ingresar, es más fácil que las personas tiendan a</p>	No Responde

	<p>contratar esos servicios para poder pasar la frontera.</p> <p>Yo sí creo que las autoridades lo saben; el asunto es que priman el tema de la seguridad o la idea de seguridad- vamos a entender así- por el tema de una visión de apertura de fronteras.”</p>	
<p>3) ¿Cómo se describiría la discrecionalidad en agentes fronterizos? ¿A nivel operativo, del funcionario o que obedece a algún discurso transversal?</p>	<p>“(…)O sea, por ejemplo, en la frontera de ingreso a Chile por la zona Sur, que hay problema con este tema de discrecionalidad, evidentemente se lo dejan al señor que está ahí, pero evidentemente obedece a una política de querer, de alguna manera, frenar...o sea, no me creo que una norma le dé la discrecionalidad a una persona de turno como de casualidad si no que está pensado y probablemente incluso, por lo que dice la gente que trabaja en Tacna, hubo un tiempo en el que esa discrecionalidad se abrió. Es decir, ya no era tan difícil pasar la frontera y que ahora ha vuelto. Entonces probablemente sea un, vamos a decir, una disposición de arriba: "esto que ustedes son discrecionales para valorar, valórenlo más abiertamente o más cerradamente"</p> <p>Igual que aquí hubo un tiempo de que se dejaba la discrecionalidad a la persona de frontera para que ver si observaban que era un peligro para el país. Felizmente yo no he oído de ningún caso que se haya dado, por lo menos no he oído de denuncias de discriminación en ese sentido. Dejar discrecionalidad lo que te hace es que, en un momento, si tú quieres cerrarte, que esta discrecionalidad sea poca, que vaya hacia no dejar entrar (...)”</p>	<p>No responde</p>
<p>4) ¿Cómo afecta la discrecionalidad a la incoherencia dada entre los</p>	<p>“(…) Entonces el hecho de generar inseguridad, evidentemente genera mucha más tensión, y da pie a que la gente intente irse de otra</p>	<p>No responde</p>

<p>motivos reales para migrar de una persona y aquellos que declara en frontera?</p>	<p>manera o que se creen bandas para que te asesoren; toda la inseguridad siempre genera que haya vías alternas. " Y en principio no es legal; entonces ahí, vamos a decir, si alguien viene solicitando refugio con interés de solicitarlo, a las personas les interesa solicitarlo en frontera, salvo el país, irregularmente, esté no aceptando...directamente no acepte en frontera (...)"</p>	
<p>5) ¿Qué diferencia se ve entre el caso peruano y el chileno respecto a cómo se determinan los sujetos de seguridad en tema migratorio?</p>	<p>"(...) creo que en general Chile ha tenido mayor control en sus fronteras. En el caso de Perú se han dado casos incluso de corrupción a los funcionarios de migraciones; dejan salir, dejan entrar. Y luego el asunto en Chile es que si tú entras de manera regular puedes acceder a estar de manera legal si tienes contrato, cosa que si entras de manera irregular fuiste. Y aquí entraste de manera regular o irregular da igual (...) El otro tema es que en Chile antes con Perú tenían la posibilidad de pasar más fácilmente y con Bolivia también, que eran muchos de los que llegaban."</p>	<p>No aplica</p>
<p>6) ¿Qué elementos promueven el uso de un sub lenguaje en la implementación de la política migratoria?</p>	<p>"Yo creo que evidentemente hay colectivos hacia los cuales los prejuicios son mucho mayores; y entonces, por ejemplo, en el caso del Perú, el caso de los colombianos, pero eso tiene que ver con el imaginario. Y antes en Chile existía eso, las mujeres afro descendientes colombianas son prostitutas y nadie las quería contratar; y en la frontera, las personas que están atendiendo, tienen sus prejuicios. Entonces cuando tú hablas de extranjeros, de migrantes que son un riesgo para la seguridad, la gente probablemente piense en colombianos, no piensa en venezolanos o no piensa en</p>	<p>"No hay nada oficial comprobable que respalde la afirmación. Más si en la migración a EE.UU., existe acuerdo en que en la medida de lo posible, México tiene que cuidar más su frontera sur y evitar que la gente de centro américa llegue a la frontera norte. Existe creencia de que el gobierno de México hace el trabajo sucio por los EE.UU. Es un valor entendido en el que se debe cuidar que estos migrantes no pasen. También como parte de trata de personas y seguridad humana. En algunas ocasiones no solo se trafica con personas, sino con drogas. No se publican muchos de estos acuerdos por ser temas sensibles. Se dio un poco más a la luz debido a la</p>

	españoles o en estadounidenses. (...)"	renegociación del TLC y si EE.UU. se sale del mismo, México reconsiderará su colaboración en materia de seguridad. Implícitamente señalando el intento de control migratorio en la frontera sur."
7) ¿Cómo se podría definir cuál es la problemática migratoria del Cordón Andino?	<p>"un tema es migración en tránsito; que ahí los países...bueno, muchos problemas son comunes a otras partes del mundo, pero uno es el de migración en tránsito que los países no han asumido qué hacer con eso. Y hay migración en tránsito de Colombia por todo el cordón andino hasta Chile, y luego ahora el de los venezolanos.</p> <p>Sin embargo, no han establecido una política respecto a los nacionales de otros países; entonces, por ejemplo, ahora, con los venezolanos qué está pasando, Perú les está dando acogida, pero otros países no. Ahora se está debatiendo también si los venezolanos, dada la situación del país, podrían ser considerados como refugiados o no, pero claro, Ecuador, por la política cercana a Venezuela, no creo que nunca les acepte como refugiados. Como no hay una política común, regional respecto a los flujos migratorios, eso dificulta que las personas...como los haitianos que iban a Ecuador, eran legales y con todas las facilidades, pero pasaban a Perú y no. Entonces yo creo que ese tema es uno de los como sí los países andinos son capaces de diseñar una política migratoria conjunta para personas de terceros Estados, así como lo ha hecho Europa. Eso es difícil porque tiene que ver con la seguridad de los Estados y con algo es muy de la soberanía de cada Estado."</p>	No Aplica
8) ¿La problemática	"(...) Entonces las poblaciones te dirían que sí, pero con quienes	No Respondió

<p>guarda relación con la tendencia existente a asociar migración con criminalidad?</p>	<p>surgen más las problemáticas, por ejemplo, en Chile, tiene que ver con los afro descendientes. Evidentemente hay prejuicios, pero las migraciones aquí como son regionales, la población es más igual.</p> <p>Yo creo que tiene que ver con que la política migratoria está asociada al tema de seguridad y fundamentalmente al tema de la soberanía del Estado. Entonces, sí, no es fácil que los Estados acuerden un tema de política migratoria porque depende de eso quiénes entran a tu país. Probablemente también tiene que ver con el tema de seguridad, también está relacionado con el tema de criminalidad, aunque...sí, las poblaciones también...yo creo que las sociedades son muy sensibles a problemas que pueda haber con personas extranjeras.”</p>	
<p>9) ¿Se puede hablar de agenda subregional andina que permita gerenciar el tema de los flujos migratorios mixtos?</p>	<p>“Yo lo que creo es que sí, a nivel de instrumentos regionales, sí se ha avanzado en el tema de migraciones que antes no se veía nada de migraciones y eso sí se ha ido avanzando. Se ha avanzado cómo vamos hacer para que nuestros nacionales ingresen a otros países, que eso es un avance grande, pero hace falta seguir avanzando”</p>	<p>“En México no hay. No observa agencias regionales, existen acuerdos, mas no agencias. Existen diferentes problemáticas que evitan esto. Al final del día, existe la necesidad de responder a los retos de la relación entre México y EE.UU.”</p>
<p>10) ¿Cuáles han sido las iniciativas más fructíferas orientadas a poner en agenda el tema de seguridad humana en esos procesos?</p>	<p>“Yo creo que el tema de tránsito todavía no se está mirando; porque probablemente el problema de tránsito tenga que ver con una política común frente a terceros Estados, entonces ya es más complicado. Y creo eso, que los países les ha tocado actualizar sus normas de extranjería porque ahora están recibiendo más personas.</p>	<p>“No hay iniciativas fructíferas en AL. No se reporta ninguna que haya calado de manera integral en el tema de seguridad humana migratoria. Podría vincularse con el poco acercamiento que existe con el concepto de R2P.”</p>
<p>11) ¿A qué se debe que ese enfoque sea el que más ha</p>	<p>“La nueva norma de extranjería de Perú, yo creo que tiene una perspectiva de derechos humanos buena.</p>	

<p>calado en la región?</p>	<p>Evidentemente hay que ver cómo se aplica, cómo va mejorando, pero creo que ha sido un avance importante a nivel de principios, porque luego siempre se puede retornar a la aplicación de esas normas desde esos principios. Ecuador, por ejemplo, creo que tuvo su intención de derecho a la movilidad humana pero el asunto es que si lo haces en un contexto donde todo el resto de los países no lo hacen igual, pues suceden los problemas que han sucedido y tienen que ir acortando, tienen que ir restringiendo. Luego, yo creo que en el tema de trata de personas hay una mayor conciencia; en el tema de tráfico no lo sé, no he visto mayores...proyectos, temas importantes, iniciativas a nivel regional no he visto”</p>	
<p>12) Baldwin propone en “The Concept of Security” las que son tal vez las principales problemáticas del concepto: ¿Cuánta seguridad es necesaria? ¿Para quién? ¿Respecto a qué? ¿Cómo se responde esa cuestión en el ámbito de la seguridad migratoria?</p>	<p>No Aplica</p>	<p>“(…)Las fuerzas de seguridad están colapsadas En el caso mexicano, la seguridad que se necesita no es solo nacional. (...) la gran amenaza ya se resolvió (guerra con EE.UU.), México no tiene amenazas externas del mismo nivel. Amenazas son internas y transnacionales (crimen organizado hasta cambio climático). Las principales amenazas son hacia la seguridad humana. La gravedad del tema radica en que no está en la agenda y, por tanto, no se soluciona”</p>
<p>13) ¿Cómo se define el interés nacional y el sujeto de seguridad en una nación cuya normativa migratoria es vertical y restrictiva? ¿Y en</p>	<p>No aplica</p>	<p>“La define quienes tienen el poder. Las élites en el poder lo definen verticalmente. Gobierno mexicano realiza el trabajo sucio a los EE.UU. Gran parte de la especificidad del caso mexicano es que la frontera norte los limita únicamente con los EE.UU. La frontera de EE.UU. con Canadá es mucho más porosa que</p>

<p>una cuya normativa es laxa, más integral y permisiva?</p>		<p>la que sostiene los EE.UU. con México. EE.UU critica la política migratoria humanitaria que es implementada por la administración de Trudeau”</p>
<p>14) ¿Qué relación existe entre reforzar los límites de la política migratoria en respuesta a la inmigración ilegal para reafirmar los límites que son reclamados por los miembros de la sociedad que poseen como interés común a la libertad y reforzar los límites en respuesta a la inmigración ilegal como distribución de los derechos y recursos entre aquellos que serán considerados como poseedores de derecho en conformidad con la justicia?</p>	<p>No aplica</p>	<p>“En el caso mexicano, es algo que está en el papel. No se aplica realmente. No observa ningún tipo de relación, por el contrario, en el caso mexicano, mientras menos pasen, mejor. No observa política migratoria de dd.hh y de preocupación por los dd.hh.”</p>
<p>15) ¿Es la securitización de la inmigración una respuesta a la percepción del cruce existente de migrantes como disrupción del orden político?</p>	<p>(no aplica)</p>	<p>“Claro. SECURITIZACION OBEDECE a motivos políticos. Como se tiene visión estrecha y politizada de las fronteras, prácticamente categorizando migrantes como terroristas sin enfoque integral y humano. La seguridad es una problemática multidimensional que requiere medidas integrales.</p> <p>Restringe libertades. Se securitiza en tanto se considera puede convertirse en amenaza existencial. En el caso mexicano, la</p>

		securitización se vio más marcada luego del 11S (...)"
--	--	--



Anexo N°11: Matriz N°2 de entrevista a especialistas en flujos migratorios- seguridad- Elaboración Propia

	Francisco Sánchez	Hugo Otero
<p>1) ¿Cómo ha ido evolucionando los actos de rechazo en frontera que antes eran dirigidos hacia determinados grupos étnicos y ahora se orienta a los colombianos?</p>	<p>“(…) Los chilenos nos comienzan a bloquear la entrada a los peruanos, ves deteniendo a los ciudadanos. Yo hablé con un comandante cuando estuve en Santiago. Hubo una reunión de empresas de transporte que convocó la policía de investigaciones justamente para tratar este tema de inmigrantes. Yo estuve en esa reunión con la policía y justamente le preguntaba a qué se debía que los detenía y él me explicó, más o menos, que el tema es que "nosotros vamos por el falso turista". Yo voy a hacer turismo, pero lo chequean en forma arbitraria total, en forma subjetiva y discrecional, el policía de investigaciones lo mira y en un ojo, en un segundo, le dicen “este no es” y ni siquiera le dicen “a ver muéstrame sus papeles de alojamiento, no, párate al costado” ...una discriminación. Yo he pasado muchas veces por la frontera y a mí no me han parado, pero a los demás, por la pinta, "párate al costado". Y ellos asumen y no tienen que darle explicaciones a nadie porque así es, no tienes que darle explicaciones a nadie, que es un falso turista y no lo dejaban entrar el bus se va y ellos se quedan. Ellos no tienen permiso para ingresar y tengo todo el derecho de hacer esto porque es mi país. Una forma elegante, pero me dijo así: mira, es falso turista y yo tengo que defender a los chilenos. Y yo asumí que es una disposición que venía desde más alto, de arriba (...)”</p>	<p>“(…) Porque el diseño funcional es el que señala la ley, es el organismo público de Chile y el Perú el estado peruano, el estado chileno, eso no lo conozco, es una especialización que no manejo. Para eso consulto a los especialistas y me van indicando cuáles son las legislaciones comparadas y cómo puedo yo manejarlas, pero el tema más importante, creo, en este aspecto, es la construcción de una nueva relación peruano chilena a partir del proceso migratorio. Eso es. Esta relación tiene una importancia política, pero ¿cómo se construye? Poco se sabe, poco se ha tocado este aspecto porque se da a nivel de cancillerías, de las instituciones de estado, de uno u otro estado, pero la experiencia migratoria es una experiencia de relación directa entre los pueblos. De pueblo a pueblo y no tiene reglamentos porque un peruano que llega de Chile y se pone a trabajar establece relación con una familia o una iglesia o un barrio, participa de un equipo de fútbol, hace amigos, eso no está controlado por la ley; sin embargo, tiene una profundidad enorme que incluso la ley, en este momento, peruano chilena o la relación entre estados, no alcanza a registrar, pasa por debajo del radar de los estados esta relación profunda que se está gestando entre peruanos y chilenos(…)”</p>

<p>2) ¿Cómo cree que se describiría la discrecionalidad en agentes fronterizos? ¿A nivel operativo, del funcionario o que obedece a algún discurso?</p>	<p>“(…) Es un discurso oficial...no, más que un discurso oficial, porque no es discurso oficial, era una acción oficial porque no era una cuestión que lo decían, pero era una acción que venía de los de arriba. Yo lo intuí porque definitivamente los miliares no hacen las cosas si es que no les ordenan y esto venía de arriba. Me está hablando un comandante de la policía y me lo estaba diciendo con claridad, o sea, más claro ni el agua lo que te estoy diciendo. Recurrí a la Embajada Peruana: oye cómo es posible que por temas unilaterales, por temas arbitrarios, por temas de pinta, que el “falso turista”, que por ahí discriminación total, no hagan ustedes nada. Y la embajada me dijo, un agregado ahí, no me acuerdo quién, me dijo: sabe qué compadre, tienen razón los chilenos, están en su derecho de hacerlo. Así me lo dijo. En ese momento no se quería comprar el pleito. Entonces me quedó muy claro que los peruanos no tenían mucho apoyo del Estado en el tema de los ingresos las salidas. Con el tema de los ingresos no podían hacer nada, no quería hacer nada, no tenía las capacidades para hacerlo, etc., y siguió avanzando el tema. Se quedaban 6-8-10 peruanos cada vez que llevábamos el bus...cada 6, 7, 8 porque etc... Hasta que la Bachelet regulariza a los peruanos, saca su famosa ley que dice que los peruanos que están adentro tiempo se regularizan. Entonces todos sacan su papel. Entonces ahora los chilenos, que son muy formales, todos los que tienen su carné de extranjería chileno, que es la mayoría, porque regularizaron a todos, entran y salen sin ningún problema. Entonces el</p>	<p>“(…) Es que ahí hay una cuestión, como te explico recién se está dando este proceso de integración de los pueblos, no integración económica o integración eléctrica, no, es integración de la gente, de las personas. Entonces recién están surgiendo los problemas que la ley tendrá que recoger no está la ley primero y luego la integración de los pueblos, aquí es la integración de los pueblos y luego eso tendrá que ir determinando la forma en que los estados tienen que acoger eso porque eso es más fuerte que los propios estados.</p>
--	---	---

	problema de los peruanos ha bajado ostensiblemente.	
<p>3) ¿Existen diferencias entre las maneras y las capacidades de Perú y Chile de llevar a cabo sus políticas migratorias? ¿Tienen las mismas capacidades?</p>	<p>“(…) Capacidades sí, está la policía, está la infraestructura están los elementos para aplicar una política que la quieren aplicar. Definitivamente la capacidad hay, lo que viene es la decisión política. Un poco lo que yo creo que lo que tú quieres decir es que comparto un poco: pareciera que ellos la tienen clara y nosotros no la tenemos clara. Si es que se quiere aplicar no hay ninguna política en el Perú, la gente todavía no viene a quedarse ahora como que el flujo en los últimos meses o en los últimos años. Hay más gente que viene a trabajar a Perú, antes no era así, la gente se iba de Perú ahora sí tienes el tema de que hay gente no solamente vecinos, sino que vienen a trabajar a Perú y cada vez está aumentando. Entonces, como que si de repente cabría ahora la necesidad de tener una política migratoria más clara, de tratar de escoger a quiénes queremos. El tema de la ayuda también para poder tratar de orientar porque son gente que viene necesitada de alguna forma; entonces tienes que tomar medidas humanas, racionales pues no puedes ser tan duro, tan irracional, realmente la gente viene muy aproblemada, en el sentido de que se le acaba la plata y se le acaba la plata. Yo he ido en buses Lima-Santiago, Lima-Argentina...yo creo que hay más mujeres que hombres los que viajan y por ahí tienes 2 o 3 mujeres que viajan con bebés y se comen el viaje con chicos que es complicado; entonces, caramba, tienes que prestar alguna ayuda a una señora que está con un bebé. El tema como lo que está pasando ahorita con Siria con tantos</p>	<p>“(…) Chile iba a dictar una disposición en la cual los migrante a partir de la fecha “X” en adelante iban a tener el derecho legalizar su educación, no fue exclusiva y delimitativa a los peruanos, sino que a todos migrantes pero el 88% de los que tenían eran peruanos, o sea que, en el fondo era para los peruanos, por lo menos eran pocos, los haitianos eran pocos. Lo único que pedían los chilenos era que primero se inscriban y luego de un proceso de un mes le dan un papel de transitorio inmediato y luego de un mes se van a sacar sus papeles presentando un certificado de buena conducta otorgado por el gobierno del Perú, es decir, Palacio de Justicia o la policía peruana. Eso fue espantoso porque yo advertí a Torre Tagle, advertí a las autoridades que facilitarían la facilidad que dieran a los peruanos estos documentos, no lo hicieron si cuando ya se rebasó el vaso, había colas pidiendo al consulado, dando vuelta a la manzana, los pobres peruanos que dormían en la calle para pedir su documento que les permite ser residentes en Chile...</p>

	migrantes. Algo tienes que hacer de forma más humana, más clara. No clara para decir no me compro el pleito: tú estás en el pleito (...)"	
4) ¿Podría haber razones para el uso de un sublenguaje?	“(…) Lo que pasa es que el discurso político Chile es un país muy conservador que tiene sus tradiciones de mucho tiempo y el discurso político es uno y la realidad es otra. En las fuerzas armadas se ve con claridad. Sí, la amistad, la amistad y en el fondo no es tanto así pero que se están dando cambios sí, especialmente con Perú. Definitivamente las medidas en algunos sectores se están relajando, no relajando, porque, por ejemplo, el hecho que Bachelet haya regularizado la situación de muchos peruanos, yo creo que va en línea con las inversiones chilena que están acá, con la importancia que tiene Perú para Chile a nivel de relaciones entonces va en consonancia. El tema del espionaje, que el Perú ha hecho un montón de lío y que Chile tiene la posición: "Yo no espío. Aquí están las pruebas. Yo no espío, compadre. Aquí están las pruebas. Me interesa un pepino, yo no espío y te lo digo 20 veces. Quieres que te lo escriba 20 veces, te lo escribo 20 veces. Y si tú quieres retirar tu embajador, retíralo. Y lo retirarás 10 años, pero yo nunca voy a decir que yo espío". Entonces el Perú es que tiene que volver, “ya, ya compadre”, volvamos a tener relaciones porque ya, porque también nos interesa tener relación con Chile (...)"	“(…) Finalmente el gobierno de la presidenta Bachellet, incluso hablé con ella, me dice mira en la prefectura tenemos esta información de los peruanos ilegales, nosotros nos comprometemos contigo a hacerlos legales, a que tengan sus papeles, a que su situación se legalice en Chile. Sus argumentos eran varios, primero, yo tengo madre chilena y segundo estuve 15 años en Chile, soy hijo de un colegio chileno y en mi colegio jamás me enseñaron a que la gente no tenía derechos y que no podía estar en Chile ilegalmente y menos, creo, un gobierno socialista debe permitir esto. Tampoco es de conveniencia de Chile que la gente esté paseándose por Santiago sin papeles cuando pueden ser contribuyente del estado chileno. Todos aceptaron y me sorprendieron ya que estábamos en pleno pleito con La Haya, pero respondieron que lo iban a solucionar y que me iban a avisar. Entonces le dije hay dos caminos, que nosotros saquemos unas leyes en el Congreso, cosa que es de larga duración o que demos una medida administrativa directa. (...)
5) ¿Podría hablarse de capacidades estatales y temas en agenda para cautelar DD. FF de personas?	“(…) Realmente la ley migratoria o la ejecución migratoria no están garantizando un mínimo filtro de gente que no debería pasar, entonces está entrando Pepito Pérez. “Señor Colombia yo	“(…) Claro, la garantía estaba solamente en que Perú solo podía pedir que a los peruanos se les aplicara la ley de Chile y se respetara esa ley para eso estaba el consulado, pero el consulado tiene un rol

	<p>soy de la policía de Perú, tú eres de la policía, nos comunicamos entrenos: ¿Quién es Pepito Pérez? Por sea caso, Pepito Pérez es delincuente, sicario, bla bla...” Y no lo dejan pasar. Ese flujo de información te la van a dar, pero no hay ni siquiera eso y lo malo es que no necesitas un tema de gobierno a gobierno, hay un tema de relaciones institucionales entre la policía porque somos países vecinos. Tenemos frontera con Colombia, una llamada, y el Ejército y la policía peruana se llaman con Chile y ya pues. "Por favor, firmemos tal convenio", pero no hay ni siquiera esa iniciativa, no sé qué pasa (...)"</p>	<p>funcional entonces las relaciones peruanas chilenas sobrepasan el nivel consular, en realidad, toda la migración peruana en el mundo está sobre el tema consular propiamente, es mucho más profundo que eso. Entonces, lo que podía hacer el consulado o la embajada es defender a algunos peruanos cuando se producían algunos temas que tenían relación con las leyes de Chile o con las instituciones chilenas, pero no podía intervenir porque no habían recursos para crear un instituto cultural chileno peruano donde se pudiera trabajar, como lo es la Alianza Francesa, la cultura chilenos peruana porque no tenemos los recursos o no quieren disponer de los recursos o, por ejemplo, tener un instituto como tiene el Instituto Confucio la China, a través del cual se difunde la cultura, o el Instituto Goethe, que tienen los alemanes en el Perú. Entonces, nosotros no tenemos todavía esa organización de proyección cultural de Perú en el mundo, lo cual es una pena porque es un país muy rico. La principal riqueza del Perú es su acervo cultural y no está organizado ni se dispone de recursos ni de canales estatales como para proyectar esto al mundo que es un canal de penetración en el mundo: abres negocios, abre fronteras de oportunidades. Otros países lo hacen, España lo hace, Instituto Cervantes.</p> <p>Nosotros podríamos hacer el Instituto Garcilaso de la Vega, pero no es así. Lo que hay en el Perú, lo que hay en Chile es simplemente la presencia de los peruanos que llegan, se instalan y se organizan a partir de su propio esfuerzo.</p>
--	---	---

	Patricio Rubio	Romina Caminada
1) ¿Se puede observaren en la ley anterior vacíos generadores de problemas de aplicación?	<p>En el caso de refugiados, específicamente, no porque el tema de refugiados se regula de acuerdo a la ley de refugiados y el reglamento de refugiados. Entonces, Migraciones ha sabido respetar lo que le compete básicamente a la Cancillería, en realidad la decisión de conceder o no refugio corresponde a comisiones que son multisectoriales, no solamente de Cancillería. Pero donde si hemos visto algunos problemas es en la situación de que persona que no reciben refugio, han solicitado pero no lo han recibido, no lo han merecido. Entonces ahí se han presentado situaciones delicadas, por ejemplo, con personas que han entrado al país de manera irregular que han contraído matrimonio, han formado una familia. y después al no recibir refugio quedan en irregularidad migratoria y tienen que abandonar el país. Entonces en varias oportunidades se han sacado resoluciones que implicaban la separación familiar. Entonces esas eran situaciones delicadas, pero acaba de salir el Decreto Legislativo 1236 que ha tratado de atender una serie de problemas que nosotros veíamos en la práctica. Creo que han logrado cubrir esos problemas; sin embargo, hay algunas otras situaciones que se pueden presentar de alguna manera por desconocimiento que sí afecta directamente a los refugiados. Los estados tienen como una de las tres formas de solución duradera para los refugiados: el reasentamiento es una, la naturalización es</p>	<p>“Claro. Mira, en la ley actual que tiene aproximadamente 12 años, que ya está por cambiarse, tiene un gran vacío que a diferencia de los países latinoamericanos existe y es que el solicitante de refugio sólo tiene una categoría migratoria o una calidad migratoria. Como yo le digo: un cajón migratorio; sin embargo, nosotros en esta ley no lo tenemos, por lo tanto, el solicitante de refugio está en el limbo. No es ni legal, ni regular, ni ilegal; está en una transición a ser reconocido o ser rechazado (...) El carnet de extranjería no dice por refugio sino por seguridad para él y para que no haya el prejuicio que siempre existe. Entonces, ese es el primer y gran vacío porque cuando se dice que no, ahí viene un gran problema; tiene que pagar un dólar diario por la estancia. En aquellos casos en que han existido casos de buena fe, porque también existen migrantes que no son refugiados y que por razones económicas están viniendo al Perú por X razones y que son lo que en el nuevo reglamento o en la nueva ley de refugiado, que ya tiene más de 10 años y va a cambiar, se les está llamando como casos de mala fe. Entonces hay casos que son claramente de mala fe (...)</p>

	<p>otra y la integración en la sociedad. Son tres soluciones duraderas conocidas en el derecho internacional de los refugiados. Por lo tanto, facilitar la naturalización es una obligación del estado peruano o cualquier otro Estado que haya ratificado la Convención del 51 de refugiados. Pero nosotros tenemos una disposición a través del TUPA de migraciones que dice que una persona que quiera naturalizarse tiene que tener o recibir al año 10 UITs, que es más o menos 35-37 mil soles, con lo cual dejamos fuera al 89 - 95% de los refugiados. Entonces eso se ha convertido en una traba y hay muchos refugiados que no han podido naturalizarse hasta ahora. Eso implica un incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado y eso ya se lo hemos dicho hace más de un año a Migraciones. Sabemos que hay un cambio en el nuevo proyecto de TUPA pero el nuevo proyecto de TUPA no sale nunca y eso sí es un problema.</p>	
<p>2) ¿Podría hablarse de capacidades estatales de poner temas en agenda, de prioridad para el Estado como agente que cautela DD.FF de las personas en su territorio?</p>	<p>“(…) Yo lo que sospecho es que se trata de un tema de decisiones políticas simplemente. Cuando hay decisión política las cosas salen. Entonces creo que el nuevo decreto legislativo es muestra de una decisión política clara. Ha habido interés en sacar la norma y se ha hecho todo el esfuerzo y se ha sacado, lo que sucede es que la política que parece existir ahora en materia de migraciones no es una política que permanezca en el tiempo porque hemos tenido cambios de jefes en Migraciones y estos jefes han tenido diversas preocupaciones o tal vez diversas directivas al asumir</p>	<p>“(…) La de ahora no queda tan claro, la que va a salir ya está plasmado y si sale tal cual, ojalá, va a ser mucho más equilibrado (…) Mira el tema de frontera...tenemos fronteras súper porosas y hay que trabajar muchísimo y hay que trabajar muchísimo con los oficiales de Migración, tanto para el tema de seguridad como para el tema humanitario cuando vengan los refugiados a la frontera, ahí hay mucha debilidad. La frontera creo que con Desaguadero atiende hasta determinada hora y después pasa sea quien sea; se preocupan mucho por quién está adentro pero no se preocupan por la frontera más</p>

	<p>los cargos, de parte de los jefes superiores. Entonces el que reemplazó, mejor dicho, el que estaba antes del actual superintendente era un funcionario que tenía una visión marcada por la seguridad y entonces, como tú sabes, la seguridad es antagónica muchas veces en temas de derechos humanos. No sigo siempre, pero es frecuente que sea así, entonces, ha habido una visión más bien restrictiva en reconocimiento de determinadas situaciones a favor de los migrantes que un tema de seguridad. Eso ha cambiado con el nuevo superintendente y estos cambios se han venido dando desde atrás. Esto muestra que hay un tema de voluntad política y decisión política. Eso es en realidad lo que implica las cosas (...)"</p>	<p>importante por la cual están cruzando, yendo y viniendo personas sin que nadie sepa porque saben perfectamente los horarios donde no hay gente. Eso es un tema, el otro tema está por el lado de seguridad que da la propia Policía Nacional a través del pedido de Migraciones hemos...perdón, no Migraciones, del Ministerio del Interior, en lo cual hemos dictado protección especial para algunos refugiados, es que no han pasado ni 3. Algunos que son tan perseguidos, no hay seguridad, no hay gente y como se discutió la ley se dijo: pero usted no nos puede pedir que les demos seguridad y le digo: pero si exactamente es eso lo que le tenemos que dar porque es un refugiado. O sea, hay gente que aún pasado la frontera aún no está segura; al final tenemos que buscarle un lugar para que se vaya a Europa o a otro lugar porque el Perú no les da la seguridad. No tenemos esa capacidad. A pesar que creo que el ministro anterior hizo algo especial, que fue muy bueno el tema de tener una caja chica para poder expulsar. Si tanto hablamos de seguridad en otros países el que se porta muy mal lo suben en un avión y lo sacan, acá dónde lo saca, a frontera; y al día siguiente volverá a cruzar la frontera y así no resolvemos nada (...)</p>
<p>3) ¿Ha podido observar tal vez alguna diferencia en como Perú y Chile trabajan el tema de otorgar refugio? ¿Cuáles son?</p>	<p>"(...) Bueno, hay diferencias desde la estructura. Nosotros tenemos dos comisiones, dos instancias que son las que deciden finalmente la concesión del refugio y estas instancias son colegiadas y tienen un perfil técnico, esto es para garantizar el debido proceso, la posibilidad de la doble instancia. Chile tiene un sistema en donde, no lo conozco muy bien pero hasta</p>	<p>"(...) Yo te puedo hablar del caso peruano. Con nosotros se ha trabajado el tema de la nueva ley de extranjería, siempre ha habido una contraposición de lo que representaba casi todo. Relaciones Exteriores, bajo el Grupo de Trabajo de Relaciones Exteriores, en el tema de refugiados porque hay otros grupos que eran de visas consulares y, todo eso, la</p>

	<p>donde tengo entendido, hay un trabajo de secretaría que es técnico. Actualmente la responsable de esta especie de secretaría es una persona con una larga experiencia en temas de procedimiento de refugio en Europa y es una persona de primer nivel. Pero finalmente la decisión creo que es tomada por un funcionario. Entonces, la decisión final, al ser tomada por un funcionario, presenta pues un contexto distinto al que puede ser la decisión tomada por un grupo de personas; además, en Chile, yo he conocido que tiempo atrás ha habido dificultades para admitir a personas a través de la frontera con Tacna. Situación que entiendo está cambiando o ha cambiado en parte creo que por el trabajo técnico desarrollado por esta funcionaria; entonces, desde ese punto de vista, tiempo atrás hemos tenido una dinámica distinta mientras nosotros hemos tenido una ley muy garantista de protección de derechos humanos ellos han tenido una ley antigua, mientras nosotros hemos tenido una apertura a recibir a gente en frontera que solicitaba refugio sin mayor discusión, ellos han tenido la política más restrictiva. Tengo entendido que eso está cambiando (...)"</p>	<p>visión es humanitaria y en el caso del interior fue mucha retroalimentación porque también se tiene que pensar que la figura del refugio no es opuesta ante la seguridad. No lo es. La figura del refugio tiene cláusulas de exclusión, es decir, hay personas que podrán ser perseguidos, hay personas que su vida puede correr peligro pero si esa persona cometió un asesinato no se le puede dar refugio. El artículo 4 de la ley 27891 te dice: cuando una persona, a pesar de haber pasado por los elementos de inclusión del refugio, muy a pesar de ellos, lo siento, cometiste un error, mataste personas y fuiste en contra de los principios de la carta de Naciones Unidas, cometiste un grave delito, ya no te voy a dar refugio" Esa es una figura de protección que existe para el Estado receptor. Otra figura de protección son la revocación del refugio y la, eso se está incorporando en la nueva ley porque no estaba sistematizado, es decir, la cesación y daba un montón de razones, el caso claro de cesación es cuando si acaba a guerra en sirio, se acabó el refugio para los sirios, regresan a su país de origen. ¿Por qué? porque el refugio es mientras ese fundado temor persiste (...)"</p>
<p>4) ¿De qué manera las diferencias que existen en el otorgamiento de refugio en Perú con el de Chile puede justificar cuantas personas piden refugio en Chile?</p>	<p>"(...) Yo no estoy seguro de que sean las características del procedimiento de calificación de refugio lo que determina que más gente pida refugio en uno u otro país porque creo que no están conscientes de las diferencias que existen entre uno y otro país. Yo lo creo es que la gente, aquel que es refugiado, busca en primer lugar es un sitio donde pueda tener seguridad y a la vez de</p>	<p>"(...) Eso es un tema de seguridad. Ustedes quieren temas de seguridad, yo lo planteo claramente: la seguridad comienza en frontera con las excepciones que tienen que existir en casos humanitarios. Pero obviamente, ya cuando la persona cruzó y está dentro, ya es un tema de responsabilidad. Si es un solicitante de refugio hay un debido proceso, si lo</p>

	<p>tener seguridad de tener trabajo. Desde este punto de vista, Chile siempre ha sido un punto de atracción para colombianos más que Perú por la situación, la estabilidad económica y el desarrollo sostenido que ha venido teniendo Chile durante tantos años. Entonces, creo que eso es lo que hace que la gente ubique el destino final y trate de llegar a él. Esto hace también que una vez estando en el territorio, si es que está enterado, solicito el refugio, porque hay muchos que no están plenamente enterados. Lo que también es una realidad es el derecho de que la gente haya tenido dificultades para entrar a Chile que ha determinado que soliciten refugio en Perú. La dificultad para ingresar a territorio Chileno por la parte de frontera sur ha incrementado en algo las solicitudes de refugio en Perú porque hay gente que ha solicitado protección aquí diciendo que quería ir a Chile, pero no estoy casi convencido que la gente no tiene un conocimiento diferenciador entre procedimiento de Perú y Chile y más bien por el interés de tener seguridad y trabajo que eligen uno u otro destino (...)"</p>	<p>violamos, el que no cree en el refugio y lo violamos y tiene un cálculo político, bueno, hay casos ante la Corte Interamericana por refugio. El caso Pacheco-Tineo de un peruano que pidió refugio a Bolivia y Bolivia hizo un mal procedimiento, no respetó el debido proceso, entre otras cosas, y fue sentenciado a nivel de la Corte Interamericana. Entonces también hay que ver que la Corte está tomando nuevos tipos de casos. Yo soy profesora de derecho ambiental y en algún momento...ya se está hablando de la justiciabilidad del derecho ambiental pero en el tema de refugiado ya hay sentencias en la Corte Interamericana sobre personas que no se les ha respetado el debido proceso entonces como yo digo, el que no tiene su corazón humanitario entonces tendrá su corazón político y tiene que ver que también la maqueta tiene que ver cómo te portas tú como Estado, con sus deberes que tienes como Estado para con las convenciones que tú has ratificado(...) Nosotros necesitamos capacidades estatales en el tema de logística y entonces los chicos se van a entrevistar entonces necesitaríamos 5 mil soles en una afluencia que bueno va a ver un tema de reasentamiento en la medida de lo posible y con el mayor presupuesto que se pueda está bien, pero el estado tiene que invertir; y yo lo digo el tema del refugio nunca ha sido un tema de interés, pero ahora va a tener que comenzar a ser un tema de interés del Estado porque, como tú bien lo has dicho ya no somos tránsito, ya somos destino, y más con la crisis humanitaria, los países Europeos que ya están</p>
--	--	---

		<p>rebasados en refugiados y Latinoamérica diciendo: voy a ser solidaria. Entonces, si quieres ser solidaria necesitas estar logísticamente bien organizada, presupuestalmente bien organizado porque si no, entonces es una vergüenza como país intentando ser lo que no puedes hacer (...)"</p>
<p>5) ¿Qué tan aceptada por funcionarios nacionales está la discrecionalidad observada en los funcionarios chilenos? ¿Es estática?</p>	<p>"(...) Eso no es raro. En temas migratorios finalmente los funcionarios migratorios pueden decidir no admitir el ingreso de una persona que ha cumplido los requisitos. Nos ha pasado a nosotros también a cada rato, en España mismo (...)"</p>	<p>"(...) (el lenguaje) de la Dirección es humanitario y con candados inteligentes pensados en que cualquier peruano lo pensaría por la seguridad de Estado pero investigando en base a elucubraciones, investigación, una buena entrevista de elegibilidad, tal vez una segunda entrevista de elegibilidad, con algún comisionado, que de información del país de origen, chequear a la persona. Lo que cualquier país haría (...) El problema con los oficiales de frontera es si los dejan pasar o no porque si no no tenemos como enterarnos que en la madrugada del 17 de setiembre alguien quiso pasar y lo devolvieron. Pero sí cuando llega acá todo es como tiene que ser (...) Porque hay un tema de responsabilidad sino la discrecionalidad pues es el máximo, pero si tú tienes cómo identificar quién fue el oficial de elegibilidad que te maltrató... el funcionario que te despistó o que te trató mal que te discriminó que no te dejó evocar tus derechos, que de repente le presente una solicitud y le dijiste que estoy de refugiado quiero pedir y no te dé un papel para que lo escriba no se va a anular ero se va a reducir. Como yo le digo a mis alumnos en clase... mis alumnos en clase tienen, como en Naciones Unidas, su placa delante de ellos así ustedes se hacen responsables del nombre que representan entonces</p>

		igualito en frontera tiene que tener su gafete que diga quiénes son porque si no va a pasar cualquier cosa(...)
--	--	---

G L O R I A



O W O H

D E I V I V E N S

GLORIA



OMHO

DEI VIVENS