

INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA EL CASO PERUANO

Autores:

Guido Maggi – Universidad Católica Sedes Sapientiae-Observatorio para el Desarrollo Territorial

gmaggi@ucss.edu.pe

Yessenia Madeleine Bayona Barzola – Universidad Católica Sedes Sapientiae-Observatorio para el Desarrollo Territorial

ybayona@ucss.edu.pe

* Se hace un agradecimiento especial a Lesly Posadas por su colaboración en la elaboración del presente documento.

RESUMEN

El Perú comparte límites territoriales con Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile, con una extensión superior a los 6 mil 600 Km. La limitada disponibilidad de fuentes estadísticas oficiales por un lado y la relevancia de políticas internacionales que promueven la integración transfronteriza, han animado el presente estudio para proponer una definición de espacio transfronterizo y un sistema de clasificación de las dinámicas transfronterizas para la realidad peruana.

En este sentido, después de la presentación de los principales datos estadísticos de los movimientos fronterizos y de un overview del marco legal peruano actual en temas de política nacional transfronteriza, se propone un sistema de clasificación de la dinámica transfronteriza basada en dos ejes: tipo de integración y tipo de flujos. Para lo cual se presentan situaciones transfronterizas peruanas que ejemplifican la clasificación propuesta, documentadas de fuentes secundarias cualitativas.

Finalmente, si bien este sistema analiza la dinámica peruana, puede ser adoptado también para el estudio de la situación transfronteriza en otros contextos y países, y a su vez permitir análisis comparados entre ellos.

MIGRACIÓN TRANSFRONTERIZA

La movilidad humana en zonas fronterizas atañe un aspecto social donde la demarcación territorial no define ni separa las culturas de los distintos países, sino que por el contrario, el significado de frontera deja de tener importancia, dando paso a una nueva definición que engloba una interconexión e integración comercial, laboral y económica.

Según Tapia (2015) el estudio de las fronteras toma importancia a nivel mundial a partir de la caída del Muro de Berlín; por otro lado, en América Latina la demarcación de los límites territoriales es reciente, pues se inicia en el siglo XIX tras los procesos de independencia de los países; sin embargo, Eguren (2016) explica que si bien, las demarcaciones territoriales de este siglo se deben a intereses políticos, son las migraciones las que definen un nuevo concepto de frontera en las últimas décadas. (Eguren, 2016, pág. 145). Asimismo, Pellegrino (2003) sostiene que a pesar de las delimitaciones fronterizas del siglo XIX, la migración intrarregional existió de forma corriente, excepto en zonas donde existían barreras naturales, como zonas desérticas, la selva amazónica o zonas montañosas; estas migraciones ocurrían sobre todo cuando se trataba de fronteras donde existían identidades étnicas o vínculos preestablecidos (Pellegrino, 2003, pág. 15).

Para Tapia y Gonzales (2014) el significado de frontera ha atravesado por varios enfoques, las primeras definiciones se referían únicamente a una demarcación o delimitación geográfica entre territorios; sin embargo, con el fenómeno de la globalización la definición antes propuesta considera un proceso de intercambio entre distintos países, por lo que es necesario considerar además enfoques de interrelación e integración, entendiendo en un sentido amplio que la frontera “comprende un dominio regional que incluye los intercambios sociales, económicos y demográficos” (Tapia & Gonzales, 2014, pág. 22). Así también, para el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2012), el concepto de frontera se refiere al “desarrollo y la integración social, económica y cultural de las poblaciones asentadas a uno y otro lado del límite internacional”, más que a la simple definición de línea demarcatoria (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012, pág. 2); mientras que para Tapia (2015) “las fronteras son lugares de circulación de personas, tanto de aquellas que buscan cruzar para instalarse al otro lado o para seguir hacia otro destino, como para ir y venir aprovechando las oportunidades que encuentran por el hecho de cruzarla” (Tapia, 2015, pág. 195).

Según Morales (2003) la migración transfronteriza se define como la migración entre países limítrofes, donde las fronteras se convierten en un espacio importante dado que “es allí donde se concentra la interacción migratoria que compromete especialmente a países vecinos de la región” (Morales, 2003, pág. 54); es decir que así como existen intercambios en las fronteras, estos espacios representan también la puerta de entrada y salida para emigrantes que cuenten o no con el permiso del país de destino. En este sentido, para la OIM, “Los pasos fronterizos son espacios en donde se desarrollan ricos intercambios comerciales y culturales;

sin embargo, también son espacios donde actúa el crimen organizado que socava el estado de derecho y merma la capacidad de desarrollo del país”¹.

Por otra parte, según la OIM “las fronteras andinas se caracterizan por una alta movilidad humana” (OIM, 2012, pág. 9) en que las personas no solo se desplazan por motivos de turismo, comercio o trabajo, sino que existe una articulación cultural y familiar que involucra una forma de vida y organización, independientemente de su nacionalidad. Por ello, Tapia (2015, citando a Johnson *et al*, 2011) define las fronteras como “la suma de procesos sociales, económicos, culturales y políticos que centran la mirada desde los bordes más que como demarcadores o líneas fijas” (Tapia, 2015, pág. 197); no obstante, muchas veces las dinámicas migratorias fronterizas han sido relegadas por la política de nacionalismo, donde predomina lo nacional y excluye lo extranjero (Eguren, 2016).

También es importante definir el concepto de «fronteras vivas» ya que representan espacios de alta integración fronteriza; según la OIM (2012), las también denominadas «fronteras activas», “son aquellas donde existe presencia de población con dinámicas económicas y sociales permanentes y cotidianas” (OIM, 2012, pág. 37); asimismo, la Sociedad Geográfica de Lima (2014) señala que se deben desarrollar las fronteras vivas, debido al valor estratégico que representan, de este modo se debe “garantizar límites sólidos, desarrollo sostenible, consolidación de la conciencia nacional y la integración con los países vecinos” (Sociedad Geográfica de Lima, 2014, pág. 13).

Cabe señalar que según lo establecido en la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, Ley N° 29778 (de Perú), el desarrollo fronterizo se define como:

El proceso de satisfacción de necesidades básicas de la población en los espacios de frontera y su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, mediante el despliegue de iniciativas públicas y privadas orientadas hacia los campos económico, ambiental, social, cultural e institucional, así como el fortalecimiento de las capacidades de gestión local y regional, según criterios de sostenibilidad, desarrollo humano y seguridad nacional.²

Por tanto, es importante la investigación de las migraciones en frontera debido al aumento de la migración intrarregional, al tráfico ilícito de migrantes y por la necesidad de profundizar la comprensión de estos espacios (Tapia, 2015, pág. 197), porque como indica la OIM (2012) “este binomio de movilidad de personas e intercambio de bienes y servicios contribuye al desarrollo común de los países vecinos, lo cual repercute directamente en el desarrollo local de las ciudades fronterizas”.

¹ Tomado de http://www.oimperu.org/oim_site/areas-de-trabajo/gestion-migratoria-emergencias/gestion-fronteriza. Última consulta: 16 de agosto de 2016.

² Tomado de la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, Ley N° 29778, Artículo 3.

En base a las definiciones presentadas, para la presente investigación se entenderá al espacio transfronterizo como una «zona donde se realizan intercambios económicos, laborales, sociales, culturales; que construyen y dinamizan en el tiempo la identidad de los territorios transfronterizos».

En ese sentido, entendiendo que la movilidad en espacios fronterizos representa mucho más que una separación territorial geográfica, el objetivo del presente documento es describir las dinámicas de interrelación e integración de los principales territorios transfronterizos peruanos, clasificándolos según dos criterios: tipo de integración y modalidad de intercambio.

El primer elemento para entender los espacios transfronterizos es conocer la dinámica de la movilidad transfronteriza. Esta cuantificación resulta bastante difícil, porque si por un lado en el Perú se utiliza la Tarjeta Andina de Migraciones (TAM) para registrar los movimientos migratorios, justamente en las zonas de «frontera viva» o de ausencia de puestos de control fronterizo, faltan estadísticas oficiales; esto también debido a la falta de mecanismos de control fronterizo en estas zonas (Flores Castillo, 2013). Sin embargo, los datos que se obtienen de la TAM son una primera aproximación de la integración transfronteriza y de la importancia de los puntos de tránsito fronterizo.

Para ello se presenta a continuación el volumen de entradas de extranjeros y salidas de peruanos según los principales puestos migratorios fronterizos terrestres; así también se muestra el registro de migraciones e inmigraciones elaborado por el INEI.

ESTADÍSTICAS DE LOS REGISTROS MIGRATORIOS EN FRONTERA

Las fuentes estadísticas peruanas sobre la dinámica migratoria son los registros administrativos de la Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES). Esta institución se encarga de la “administración, registro y control de los movimientos de entradas y salidas de peruanos y extranjeros por todos los puestos de control fronterizo a nivel nacional (INEI, 2104, pág. 47); su principal registro administrativo es la Tarjeta Andina de Migraciones (TAM), asimismo, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) se encarga de dar un tratamiento estadístico a la información que se obtiene de la TAM para poder dar cuenta de los movimientos de entradas y salidas; y también para calcular las estadísticas migratorias (emigración, inmigración y retorno de migrantes)³.

³ Se considera emigrante al nacional que salió del país y no ha retornado en doce meses; en el caso de inmigrantes, se considera a los extranjeros que registraron su ingreso al país y que en doce meses no han registrado su salida al exterior, mientras que en el caso de retornantes, se considera a los peruanos que retornaron al Perú y no han vuelto a salir del país en 12 meses.

Los límites fronterizos de Perú son cinco: con Ecuador, donde el perímetro de la frontera comprende 1 529 Km y siete puestos fronterizos; con Colombia, cuyo perímetro es de 1 056 Km y un puesto de control fronterizo (Santa Rosa-Iquitos), que además es triple frontera con Brasil, donde hay un perímetro de 2 822 Km y cuenta con tres puestos de control fronterizo de los cuales, el tercero (Iñapari) también es punto de triple frontera con Bolivia, país con un perímetro fronterizo de 1 047 Km y con cinco puntos de control fronterizo, tanto en la zona selva como en la sierra. Finalmente con Chile, donde el perímetro fronterizo es de 169 Km y se tienen dos puestos de control fronterizo⁴.

En la tabla 1 se muestran las salidas y emigraciones de los peruanos en el periodo del 2010 al 2012. Como se observa, el punto de control fronterizo con mayor afluencia es Santa Rosa de Tacna.

Analizando los movimientos migratorios respecto al total de salidas de peruanos desde estos puntos fronterizos, resalta cómo en la frontera con Chile, el porcentaje de emigrantes es del 2,7%; mientras que en el resto de puntos fronterizos el porcentaje es mayor al 10%, incluso llega al 23,1% en el caso de Kasani. Esto probablemente es debido a los altos controles en el puesto fronterizo de Chile y al mismo tiempo un limitado uso de la TAM en los otros puntos fronterizos.

Tabla 1: PERÚ: MOVIMIENTOS DE SALIDA Y EMIGRACIÓN DE PERUANOS, SEGÚN PRINCIPALES PUNTOS DE CONTROL FRONTERIZO TERRESTRE, 2010-2012

Puntos de control	SALIDAS	EMIGRACION	Movimientos migratorios respecto a total de movimientos fronterizos
PCF STA. ROSA – TACNA	3 400 266	90 419	2,7%
PCF DESAGUADERO – PUNO	910 484	122 675	13,5%
PCF AGUAS VERDES - TUMBES	284 694	61 570	21,6%
PCF KASANI – PUNO	66 767	15 430	23,1%
PCF LATINA – PIURA	41 018	6 236	15,2%
PCF IÑAPARI - MADRE DE DIOS	44 894	5 684	12,7%
PCF LA Balsa – CAJAMARCA	14 251	2 227	15,6%
TOTAL	4 762 374	304 241	6,4%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES).

Elaboración: Propia

Por otro lado, la tabla 2 muestra, por los mismos puntos fronterizos, los movimientos de los extranjeros. Asimismo, se observa que en las inmigraciones, representan menos del

⁴ La lista completa de los puestos de control fronterizo activos indicados por el Ministerio de Relaciones exteriores son: En Ecuador: Tumbes (Eje Vial N°1 y Zarumilla), Piura (La Tina, El Amor y Espíndola), Cajamarca (La Balsa) y Loreto (Cabo Pantoja). En Colombia: Loreto (Santa Rosa-Iquitos). En Brasil: Loreto (Santa Rosa-Iquitos), Ucayali (Purús) y Madre de Dios (Iñapari). En Bolivia: Madre de Dios (Iñapari), Puno (Carancas, Desaguadero, Kasani y Tilali/Moho). En Chile: Tacna (Santa Rosa-Tacna y Ferrocarril).

0,1% de los volúmenes de entradas de extranjeros, lo cual muestra el alto dinamismo que se da en los puntos fronterizos por parte de los extranjeros.

Tabla 2: PERÚ: MOVIMIENTOS DE ENTRADAS E INMIGRACIÓN DE EXTRANJEROS, SEGÚN PUNTO DE CONTROL FRONTERIZO TERRESTRE, 2010-2013

Puntos de control	ENTRADAS	INMIGRACIÓN
PCF STA. ROSA – TACNA	5 224 990	437
PCF DESAGUADERO – PUNO	428 699	486
PCF AGUAS VERDES – TUMBES	309 591	218
PCF KASANI – PUNO	270 405	114
PCF LATINA – PIURA	109 133	47
PCF IÑAPARI - MADRE DE DIOS	41 520	19
PCF CEBAF - EV1-TUMBES	263 050	-
PCF STA. ROSA – IQUITOS	4 841	24
PCF EL ALAMOR – PIURA	7 485	1
TOTAL	6 659 714	1 346

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES).

Elaboración: Propia

Lo mostrado en las tablas anteriores indica que existe una alta integración en los puntos fronterizos que se ubican a lo largo de las principales vías terrestres, que las estadísticas oficiales subestiman la real dimensión de los movimientos en estos puntos y que muestra la ausencia de datos oficiales y de otros indicadores que puedan documentar la integración transfronteriza a lo largo de todo el perímetro peruano (6 mil 623 Km en total).

El proceso de integración transfronterizo, en particular en los últimos años ha sido favorecido e impulsado por la promoción de normas legales y tratados internacionales y bilaterales que promueven la integración transnacional como uno de los pilares clave de la política internacional peruana.

OVERVIEW AL MARCO LEGAL PERUANO EN MIGRACIÓN E INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Según el artículo 44 de la Constitución Política del Perú (vigente desde el año 1993), “es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior”⁵. En este sentido, el Perú ha estado promoviendo leyes que favorecen la integración y el desarrollo en los espacios de frontera de Perú con los cinco países limítrofes; así también ha llevado a cabo tratados internacionales, bilaterales y

⁵ Tomado del Capítulo I: El Estado, la nación y el territorio de la Constitución Política del Perú de 1993.

multilaterales con la finalidad de lograr una gestión fronteriza integradora y que permita el desarrollo.

Normas y leyes

Entre las principales leyes promulgadas se encuentra la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, Ley N° 29778, promulgada en el año 2011, que “define los espacios de frontera; establece los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos [...]; y regula el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza”⁶. Los principales lineamientos de esta ley son “fortalecer el carácter unitario de la Nación, la afirmación de la identidad nacional y la ocupación racional del territorio”, “generar condiciones para el desarrollo sostenible, el bienestar y la protección de la población asentada en los espacios de frontera, garantizando el acceso a los servicios básicos en forma integral”, “promover el respeto a la diversidad étnica y cultural de las poblaciones asentadas en las zonas de frontera”, “orientar los procesos de integración fronteriza en el marco de la política exterior y la defensa nacional” “promover las condiciones especiales que incentiven la inversión en las zonas de frontera”⁷, entre otros.

Respecto a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes, la Resolución Legislativa N° 27527, “aprueba la convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus dos protocolos adicionales: ‘protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional y el ‘protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire’”⁸.

Por otro lado es necesario mencionar la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, donde se establece que “Las municipalidades de frontera pueden celebrar convenios y protocolos de integración entre sí y con sus similares nacionales, con la asistencia técnica del Consejo Nacional de Descentralización; e Internacionales, en este último caso con participación del Ministerio de Relaciones Exteriores”.

Tratados Internacionales

Existen tratados internacionales entre países latinoamericanos para la gestión e integración de las zonas fronterizas, tal es el caso de la Comunidad Andina (CAN) que integra

⁶ Tomado de la Ley 29778, Artículo 1. Objeto de la Ley.

⁷ Tomado de la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, Ley N° 29778, Artículo 5.

⁸ Tomado del Artículo 1 de la Resolución Legislativa 27527.

los países de Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia. Esta comunidad ha establecido «decisiones» importantes respecto a la integración fronteriza: La Decisión 459, sobre Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo y la Decisión 501, que define y pauta el actuar de las Zona de integración fronteriza en la Comunidad Andina y tienen como principales lineamientos: “Contribuir al desarrollo social y económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), consolidar la integración subregional y coadyuvar a su proyección regional”⁹; además de respetar la identidad cultural de las poblaciones fronterizas y promover su integración, contribuyendo al fortalecimiento de los vínculos de entendimiento y cooperación entre ellas; delimita, diseña e instrumenta las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), como los escenarios fundamentales donde se ejecutan los programas y proyectos acordados para responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial”¹⁰; “asegurar la realización de acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de infraestructura sanitaria, de educación, capacitación laboral, y de preservación y conservación del medio ambiente, en las Zonas de Integración Fronteriza, [...] fortalecer el diálogo, la consulta y la cooperación entre las autoridades de las Zonas de Integración Fronteriza”¹¹ entre otros. Mientras que la Decisión 502, Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina, define el actuar en los CEBAF, que son el “conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario”¹²

Acuerdos Bilaterales

Entre los acuerdos bilaterales se encuentran en primer lugar los Comités de Integración Transfronteriza. Estos Comités “constituyen foros bilaterales para el tratamiento de temas de interés común en la región fronteriza con el objeto de dar rápida solución a los problemas planteados” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012, pág. 11). Estos comités se encuentran en las fronteras de Perú con Ecuador, con Brasil, con Bolivia y con Chile. Lube et

⁹ Tomado del Tratado de la comunidad Andina CAN decisión 459, Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, Capítulo I, Artículo 1.

¹⁰ Tomado del Tratado de la comunidad Andina CAN decisión 459, Lineamientos Generales, Capítulo II, Artículo 2.

¹¹ Tomado del Tratado de la comunidad Andina CAN decisión 459, Objetivos, Capítulo III, Artículo 4.

¹² Tomado del Tratado de la comunidad Andina CAN decisión 502, Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), Artículo 1.

al (2015), señalan que en estos comités se tratan “asuntos de interés común en el área fronteriza del sur peruano y del norte chileno. [Además] contempla diversos temas como desarrollo social, judicial, policial y asuntos migratorios, entre otros” (Lube, Perez, Martínez, & Jordán, 2015, pág. 78).

Por otro lado se tienen también los Planes Binacionales de Desarrollo e Integración Fronteriza que, como señala el Ministerio de Relaciones Exteriores, son un “mecanismo diseñado por ambos países con el objeto de elevar el nivel de vida de las poblaciones del norte y nororiente del Perú y del sur y oriente del Ecuador, a través de proyectos que los integren económicamente, acelerar su desarrollo productivo y social”. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012, pág. 9).

En el caso de Colombia, se encuentra la Comisión de Vecindad e Integración Peruano – Colombiana, que “vela por el cumplimiento de los Acuerdos fronterizos, así como de facilitar la definición y ejecución de programas conjuntos que conduzcan a la complementariedad de las economías”. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012, pág. 10)

Asimismo, con Brasil, se tiene la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF) Perú – Brasil, que tiene como funciones aprobar los Planes Operativos de la Zona de Integración Fronteriza, así como coordinar, orientar y supervisar la labor de los Grupos de Trabajo Binacionales”, además “cuenta con cuatro Grupos de Trabajo Binacionales (GTB): GTB de Desarrollo e Integración Fronterizos, encargado de los programas sociales, de desarrollo económico-productivo y de la coordinación de los Comités de Frontera; GTB de Comercio y Facilitación del Tránsito Fronterizo, encargado de los regímenes de comercio, transporte y facilitación del tránsito fronterizo; GTB de Cooperación Técnica Fronteriza, encargado de respaldar la gestión del financiamiento y desarrollo de los Planes Operativos de la ZIF; y el Grupo de Cooperación Ambiental Fronterizo - GCAF, encargado de los asuntos de cooperación ambiental (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012, pág. 11).

Finalmente, entre Perú y Bolivia existe el Grupo de Trabajo Binacional para la implementación del CEBAF Desaguadero (GTB-CEBAF), donde se proponen soluciones a los problemas de diversa índole que existen en el paso de frontera.

El marco legal presentado, los datos estadísticos considerados (aunque de manera parcial) y la amplitud del límite fronterizo peruano, indican que la realidad transfronteriza es un hecho más que un proyecto político que está reconfigurando los espacios limítrofes. Esta realidad de integración es dinámica y tiene diferentes rasgos, por lo cual resulta importante proponer una clasificación que pueda describir de manera sintética los elementos esenciales de esta integración. Recordando la definición de espacio transfronterizo propuesto: «zona

donde se realizan intercambios económicos, laborales, sociales, culturales; que construyen y dinamizan en el tiempo la identidad de los territorios transfronterizos», a continuación se presenta una clasificación que cruza dos dimensiones: el tipo de integración y la modalidad del intercambio.

CLASIFICACIÓN DE LA INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA: EL CASO PERUANO

Como indica la OIM (2012), conocer los tipos de movilidad humana “permite identificar las necesidades particulares de la persona sobre la base del tipo de movilidad que desarrolla”, esto debido a que cada uno desarrolla un tipo de movilidad en función de sus condiciones de vida y del espacio o territorio que ocupa. “Ello obliga a implementar una acción estatal diferenciada, en la que no debe perderse de vista a la persona que se moviliza y sus necesidades particulares” (OIM, 2012, pág. 23).

La literatura consultada no muestra clasificaciones previas respecto a los tipos de movilidad en frontera, la mayoría se refiere a las migración en general; no obstante, Courtis, Liguori y Cerruti (2010) encontraron que entre las fronteras de Bolivia y Argentina existían los siguientes tipos de movilidad: por residencia habitual, migración laboral temporaria, migración laboral fronteriza, abastecedores fronterizos (se refiere a vendedores ambulantes), consumidores/ usuarios fronterizos y movilidad indígena; y aunque no detallan el significado de estas “situaciones migratorias”, explican que los trabajos consultados en su bibliografía consideran generalmente criterios de temporalidad y condiciones de la movilidad (Courtis, Liguori, & Cerruti, 2010, pág. 26). Por otra parte la OIM (2012) señala que existen distintas tipologías para clasificar los procesos de movilidad: por el territorio, por causas de movilidad, por la dirección, por el tiempo de permanencia, por la dimensión territorial del marco jurídico que la regula¹³, por la voluntariedad y por la condición documentaria de la persona. (OIM, 2012). La clasificación propuesta, implícitamente asume el carácter de temporalidad (ida y vuelta) de los flujos de movilidad en fronteras. Por lo tanto, se ha considerado relevante enfocar la clasificación en las razones que animan al movimiento transfronterizo en sus aspectos i) social, ii) laboral, iii) económico o iv) cultural; y la modalidad del flujo: a) lícita o b) ilícita y forzosa.

¹³ Que puede ser nacional, binacional, comunitaria e internacional. Se destaca que en esta clasificación entra la migración transfronteriza.

Tabla 3: MATRIZ DE CLASIFICACIÓN DE LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA

MODALIDAD DEL FLUJO	TIPO DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA			
	Social	Laboral	Económica	Cultural
Lícita	Educación y salud	Laboral	Comercio de bienes y servicios	Comunidades nativas
Ilícita y forzosa	Refugiados	Trata y tráfico ilícito	Contrabando y narcotráfico	

Fuente: Elaboración propia

A continuación se procede a explicar los tipos de integración identificados, considerando ejemplos de la realidad peruana documentados con fuentes secundarias cualitativas como estudios, informes, artículos periodísticos, entre otros.

1. Movilidad social

El primer tipo de movilidad que se presenta es el social, que se refiere a poblaciones cercanas a las fronteras que en sus países de residencia no cuentan con servicios adecuados de salud y educación, que se encuentran en el país fronterizo. Esto ocurre generalmente en zonas alejadas y de poca cobertura de infraestructura y servicios básicos, aunque también se dan caso en áreas urbanas, debido a la mejor calidad o menores costos de estos servicios básicos.

Los flujos lícitos son determinados:

- Por acceso a servicios de educación: las personas que viven en frontera buscan movilizarse para acceder a una educación de calidad. Según un estudio realizado por Save The Children (2012) la movilidad migratoria en el sector educación se da principalmente en jóvenes y adultos, por ejemplo en la frontera con Ecuador se dan las “matriculas excepcionales” para estudiantes en situación de movilidad internacional (Save The Children, 2012, pág. 83). Así también, las comunidades aledañas de Puno con la zona fronteriza de Bolivia (Yunguyo, Zepita, entre otras) no cuentan con adecuada infraestructura para la implementación de colegios o universidades; por tal motivo, las personas de estas comunidades tienden a emigrar al otro lado de la frontera (como Copacabana y La Paz en Bolivia) donde pueden encontrar servicios de educación de mejor calidad, tanto escolar como universitaria (Dirección Regional del Distrito de Yunguyo, 2008, pág. 35).

- Por acceso a servicios de salud: así como en la parte educativa, las comunidades aledañas a la zona de frontera de Perú con Bolivia no cuentan con la infraestructura o con los instrumentos necesarios para prestar servicios de salud de calidad; o peor aún, no se encuentran postas u hospitales de atención. Por esta razón, las personas se movilizan fuera de

la frontera para acceder a este tipo de servicios, donde se brinde mejor atención para la curación de las distintas enfermedades que atacan a la población (enfermedades de índole respiratoria, gastrointestinales o enfermedades más serias y contagiosas como tuberculosis, neumonía u otros). (Dirección Regional de Puno, 2007).

Los flujos forzados (en este caso) se refieren a:

- Los refugiados o desplazados. Actualmente el Perú no cuenta con situaciones relevantes (en cuanto a la cantidad de casos), sin embargo, el cambio climático, los desastres naturales, situaciones políticas, de conflicto, entre otros; podrían generar este tipo de flujo, como sucede en otros países latinoamericanos.

2. Movilidad laboral

Como menciona Pellegrino (2003), los “movimientos fronterizos se transformaron en migración de trabajadores hacia donde había demanda de fuerza de trabajo” (Pellegrino, 2003, pág. 15). Si bien Pellegrino hace referencia a los trabajadores agrícolas estacionales, se dan casos de personas que diariamente se movilizan a través de la frontera para su actividad laboral.

Movilidad laboral lícita:

Este tipo de movilidad puede ser de mano de obra calificada y no calificada, y para trabajos formales e informales. Generalmente los trabajadores no calificados se dedican a brindar servicios domésticos, servicios de manufactura artesanal (en fábricas textiles para la elaboración de prendas de vestir), o servicios en obras de construcción. En el caso de la movilidad de mano de obra calificada, se ofrecen servicios profesionales y técnicos en el sector educativo o de la salud; también los ingenieros o técnicos mineros ofrecen sus servicios para algunas actividades de mineras (Municipalidad de Puno, 2005). Por ejemplo, en la frontera con Bolivia, la movilidad laboral se da para los sectores textil, construcción, minería o agricultura (Municipalidad de Puno, 2005).

Movilidad laboral ilícita o forzada:

Se refiere principalmente a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, quienes en muchos casos realizan trabajos para la minería ilegal; estos casos se dan generalmente en la selva amazónica y en la sierra altiplánica (Mujica, 2014); los casos de trata también se encuentran en empresas textiles, donde los tratados son frecuentemente niños, lo cual también es explotación de trabajo infantil (OIM, 2007). Cabe señalar que se clasifican estos tipos de movilidad dentro de este grupo, en cuanto de acuerdo con CHS Alternativo son considerados como trabajos forzados (CHS Alternativo, 2012, pág. 19).

- Se entiende por trata de personas:

“la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de persona, recurriendo a la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de acción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación¹⁴”. (CHS Alternativo; Comisión Europea, 2010, pág. 5).

Según Mujica (2014), se encuentran muchos casos de trata de personas en las zonas de fronteras, ya que no existe control en algunas zonas de estas mismas; como se mencionó anteriormente, los tratantes son destinados a labores de minería ilegal, labor que además causa daños ambientales por la extracción de metales como oro, plata entre otros, debido al proceso altamente contaminante (Sociedad Peruana De Derecho Ambiental, 2015), tal es el caso de las zonas de Zamora en la frontera de Perú con Ecuador o en la región de Madre de Dios, entre Perú y Brasil (Mujica, 2014, pág. 14).

- Se entiende por tráfico ilícito de migrantes a la “facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material” (CHS Alternativo; Comisión Europea, 2010, pág. 6); es necesario mencionar que según la OIM (2012), “la mayoría de casos de tráfico ilícito de migrantes [en Perú] son de emisión y de tránsito de migrantes hacia otro país” (OIM, 2012, pág. 23). Por ejemplo se da el caso de los inmigrantes haitianos, que entran a Perú desde Ecuador para ingresar a Brasil, generalmente en la zona fronteriza de Iñapari y que son víctimas de traficantes y «coyotes».

3. Movilidad económica

Según Eguren (2016), entre los tipos de movilidad transfronteriza se encuentra la integración económica en los espacios de frontera, es decir el intercambio comercial que se da a diario o frecuentemente entre nacionales y extranjeros, intercambio que se da muchas veces de manera informal (Eguren, 2016, pág. 146). En estos casos también se encuentran actividades lícitas, como el comercio de bienes y servicios para venta y consumo; o las actividades ilícitas, como el contrabando y el narcotráfico.

Movilidad económica lícita

- Comercio de bienes y servicios: este tipo de integración se refiere a la compra y venta de bienes y servicios en ambos lados de las fronteras, que generan flujos de compradores y

¹⁴ La formas de explotación consideran: explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las practicas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (CHS Alternativo y Comisión Europea, 2010).

vendedores. Un estudio de Berganza & Purizaga (2011) señala que en el caso de Ecuador, “al ser Tumbes una zona de frontera, se caracteriza por la existencia de un fuerte movimiento comercial” (Berganza & Purizaga, 2011, pág. 54), estos movimientos pueden desarrollarse de manera temporal o permanente. Así, las zonas de Zarumilla, Aguas Verdes, Huaquillas (El Oro) y la Balsa son puntos importantes de comercio fronterizo (Berganza & Purizaga, 2011).

En el caso de Perú y Colombia, la movilidad comercial se da principalmente en las zonas de Leticia, del Puerto Tumaco y El Encanto¹⁵, donde los productos que más se comercializan son arroz, plátano, maíz y yuca. (Novak & Namihas, 2011). Mientras que en la frontera con Bolivia, los productos que más se comercializan son truchas, semillas de cultivo (en su mayoría de frutos andinos), lana, fibras y chompas de alpaca y ovino, así como carne y leches de animales altiplánicos. Por otro lado, según Tapia (2015), en el caso de la frontera con Chile, se observa mayor movilidad migratoria comercial en las zonas de Tacna, Arica y Tarapacá (Tapia Ladino, 2015), en este caso, principalmente de chilenos que ingresan a Perú para turismo, compra en la zona franca y para acceder a servicios médico odontológicos¹⁶.

Movilidad económica ilícita

Como se ha mencionado anteriormente, en algunas zonas fronterizas existe poco control migratorio; por tanto, se convierten en puntos idóneos para las actividades económicas ilícitas como el contrabando y el narcotráfico:

- Según Vela (2013) el contrabando ocurre “cuando por diversos artilugios o situaciones contrarias a Ley, las mercaderías ingresan al país sin el respectivo pago de los aranceles y/o los tributos que gravan su internamiento, ello debido a la participación de personas y/u organizaciones dedicadas a burlar los controles aduaneros” (Vela Meléndez, 2013, pág. 1). Este es el caso de la frontera de Perú con Ecuador, donde “los combustibles subsidiados son objeto de contrabando por falta de un control efectivo, lo que desemboca en un problema social para los pobladores de sectores fronterizos, quienes sufren desabastecimientos constantes” (Flores Castillo, 2013, pág. 1), o en la frontera de Perú con Bolivia, por el contrabando de cigarrillos, gaseosas, entre otros artículos de consumo.¹⁷

¹⁵ Tomado de Ministerio de Agricultura, Experiencia de Integración Fronteriza ZIF Perú Colombia – Perú-Brasil, Proyecto Especial Binacional Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PEDICP) <http://www.rreee.gob.pe/politicaexterior/Documents/8.LaIntegracionFronterizaZIFsPeru-ColombiaPeru-Brasil-Eco.PabloSoria.pdf>. Última consulta: 15 de agosto de 2016.

¹⁶ Tomado de <http://larepublica.pe/24-06-2013/miles-de-chilenos-recuperan-la-sonrisa-en-manos-de-odontologos-peruanos>. Última consulta: 17 de agosto de 2016.

¹⁷ Tomado del Centro de Comunicación ATV noticias, Noticias de actualidad, Frontera entre Perú y Bolivia: La nueva ruta del contrabando, www.atv.pe/actualidad/frontera-peru-bolivia-nueva-ruta-contrabando. Última consulta 12 de agosto de 2016.

- Se define por narcotráfico o tráfico ilícito de drogas al comercio ilegal de sustancias tóxicas (requeridas para el cultivo, la maceración y la refinación) y drogas. Esta actividad lo realizan generalmente organizaciones ilícitas o carteles (Prado Saldarriaga, 2009, pág. 1); asimismo, “conjuntamente con Colombia y Bolivia, el Perú forma parte del denominado «Triángulo Blanco» [...], cuyo objetivo es suministrar la droga necesaria para el abastecimiento norteamericano y europeo” (Prado Saldarriaga, 2009, pág. 2). Recientes reportes indican cinco rutas del narcotráfico: una hacia Brasil, desde Ayacucho, pasando por Puerto Maldonado; y cuatro hacia Bolivia, tres de ellos pasan por Desaguadero y uno por el Río Suches en Puno.

4. Movilidad cultural

Como ya se ha señalado, la división geográfica de las fronteras en América latina es un fenómeno reciente que empezó a consolidarse desde la independencia de los países de esta región. Antes de eso, existían civilizaciones como lo fueron los Incas, cuyo territorio recorría Latinoamérica desde Ecuador hasta Argentina; además existían otras comunidades nativas muchas de las cuales existen hasta hoy. Es por ello que resulta importante clasificar a la integración cultural, puesto que más allá de concebirse como pertenecientes a un país, los nativos de las zonas fronterizas se identifican con su cultura y comunidad.

En este sentido, entre Ecuador y Perú existen relaciones recíprocas entre los pueblos indígenas de las etnias Quitichua, Muruy, Koreguaje, Inga, Nasa, Awa, Secoya, Embera, Yanakona, Kamsá, Cofán, Pastos, Sikuani, Huitotos y Siona¹⁸. Asimismo, por el lado de la frontera entre Colombia y Perú se encuentran las comunidades Bora-Meamuyna, quienes se asientan en el Río Ampiyacú y el Río Putumayo en el departamento del Amazonas; también se encuentran los Tikuna, quienes habitan el sur de la región Amazónica; además se encuentra la comunidad Uitoto, ubicados en la parte sur de la Amazonía; los Yagua-Mishara, entre los Ríos Putumayo y Yaraví (hacia la frontera peruano-brasilera). El centro de asentamiento de estas comunidades es el río Amazonas, tanto en el lado de Perú como de Colombia. Asimismo, se encuentran los kichwa en la frontera trinacional de Colombia, Ecuador y Perú¹⁹; y por el lado de Bolivia se encuentra la comunidad Aymara.

¹⁸ Tomado de Fundación Regional de Asesoría de Derechos Humanos INREDH Ecuador, Frontera Colombia – Ecuador-Perú http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=253:los-pueblos-indigenas-no-tenemos-fronteras&catid=36:dd-hh-internacional. Última consulta 13 de agosto de 2016.

¹⁹ Tomado de Sociedad Geográfica de Colombia. http://sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/fronteras/peru/peru_poblacion_indigenas.html. Última consulta 13 de agosto de 2016.

En el caso de frontera Perú- Brasil es interesante la promoción de acciones para incorporar en el sistema de educación escolar indígena, los elementos de la identidad cultural, pues según la Red Eclesial Amazónica, por ejemplo el calendario escolar coincide con el calendario de la comunidad, por lo que se promueven encuentros de los pueblos indígenas divididos por las fronteras (Tikuna, Kokama y Yawua). En este tipo de encuentros, los jóvenes pueden dar sus puntos de vista y discutir sobre los impactos culturales y la pérdida de identidad que los están afectando (migración, tecnología, música, prácticas productivas, entre otras)²⁰.

CONCLUSIONES

El espacio transfronterizo representa una problemática relevante para el Perú con sus 6 mil 623 Km de frontera terrestre. Sin embargo, algunos elementos, como la accesibilidad geográfica (por la Amazonía y los andes altiplánicos) y la limitada presencia del Estado (solo 17 puntos fronterizos activos terrestres) le restan visibilidad en la agenda pública, por lo cual no se cuentan con informaciones estadísticas y estudios sistemáticos.

La literatura muestra la evolución del enfoque de análisis de la dinámica transfronteriza; desde el límite, como línea de separación, hacia los bordes, como espacios de interrelación entre los países. En este sentido, la definición propuesta de espacio transfronterizo como «zona donde se realizan intercambios económicos, laborales, sociales, culturales; que construyen y dinamizan en el tiempo la identidad de los territorios transfronterizos», resalta de un lado la existencia de una multiplicidad de elementos de integración humana; y por otro lado, documenta una dinámica constante en estos espacios que se vuelve un elemento constituyente de la identidad de los mismos.

Consecuente a la definición, se propone una clasificación clara y sencilla para su aplicación; por ello se han considerado dos ejes: tipo de integración, con sus dimensiones i) social, ii) laboral, iii) económico o iv) cultural; y modalidad del flujo a) lícita o b) ilícita y forzosa. La matriz así construida, permite identificar las modalidades de integración que describen adecuadamente los casos de movilidad transfronteriza peruana.

Es necesario resaltar que generalmente coexisten modalidades de integración en un mismo espacio: en el caso de la Amazonía y los Andes peruanos se encuentran casos de integración cultural, casos de integración económica y también laboral, sea lícita o ilícita y

²⁰ Tomado de la Red Eclesial Amazónica. <http://redamazonica.org/2016/06/encuentro-pueblos-indigenas-frontera-brasil-colombia-peru/>. Última consulta: 16 de agosto de 2016.

forzosa. En el caso de los puntos de control fronterizo que se ubican en las principales vías de acceso, asumen particular relevancia los tipos social, económico y laboral.

La clasificación propuesta ha sido validada por la realidad peruana, pero puede ser aplicada en otros contextos latinoamericanos como mundiales; y por lo tanto, permitir realizar estudios comparados entre distintos países.

REFERENCIAS

Constitución Política del Perú. (1993).

Berganza, I., & Purizaga, J. (2011). Migración y Desarrollo. Diagnóstico de las migraciones en la zona norte de Perú (Primera edición ed.). Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

CHS Alternativo. (2012). La Trata de Personas en la Triple Frontera Perú - Brasil- Colombia. Lima: Capital Humano y Social Alternativo (CHS).

CHS Alternativo; Comisión Europea. (2010). La trata de Personas en el Perú Manual para conocer el problema. Lima: Capital Humano y Social (CHS) ; Comisión Europea.

Courtis, C., Liguori, G., & Cerruti, M. (2010). Migración y salud en zonas fronterizas: el Estado Plurinacional de Bolivia y Argentina. CEPAL- Serie Población y Desarrollo (93).

Dirección Regional de Puno. (2007). Análisis de la situación de salud. Dirección Regional de Puno, Puno.

Dirección Regional del Distrito de Yunguyo. (2008). Plan de desarrollo concertado de Puno 2021. Gobierno Regional de Puno, Puno.

Eguren, J. (2016). Las migraciones en las fronteras iberoamericanas. En M. y. Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, A. Ares, & J. Eguren (Edits.), Las migraciones en las fronteras en Iberoamérica.

Flores Castillo, L. (2013). Mecanismo de Control de Combustibles en la Zona de Frontera de Perú Ecuador. Piura, Perú: Universidad de Piura.

- INEI. (2104). Manual para la medición de la migración internacional peruana (Segunda edición ed.). Lima: J&O Editores Impresores.
- Instituto de Urbanización y Planificación del Perú. (2008). Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad de Iñapari. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Lima.
- Lube, M., Perez, C., Martínez, I., & Jordán, D. (2015). Normativa legal de la migración en Chile: Marcos y definiciones. En J. Vicuña, & T. Rojas (Edits.), Migración en Arica y Parinacota: Panoramas y tendencias de una región fronteriza. Santiago de Chile: Dimacofi.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012). Desarrollo e Integración Fronteriza. Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores, Lima.
- Ministerio Del Interior. (2011). Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas en el Perú 2011 - 2016. Lima: Ministerio Del Interior.
- Morales, A. (2003). Globalización y migraciones transfronterizas en Centroamérica. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, I(1), 45-68.
- Mujica, J. (2014). Elementos Comparados del Impacto de la Trata de Personas en la Salud de Víctimas y Adolescentes en el contexto de minería ilegal de oro en Madre de Dios. Lima: Promsex ; Lettera Gráfica S.A.C.
- Municipalidad de Puno. (2005). Plan de Gestión de Residuos sólidos: Diagnóstico socioeconómicos del distrito de Desaguadero. Puno.
- Novak, F., & Namihas, S. (2011). Perú - Colombia: La Construcción de una Asociación Estratégica y un Desarrollo Fronterizo. Lima: IDEI.
- OIM. (2007). Trata de Personas , Una Realidad en el Perú (segunda ed.). Lima, Perú: OIM.
- OIM. (2012). Módulo I: Gestión de fronteras. Gestión fronteriza integral en la Subregión Andina – Módulo de capacitación para una gestión fronteriza integral que garantice los derechos humanos de las personas en movilidad y combata la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Lima: WR Impresores.

- OIM. (2012). Módulo II: Movilidad Humana. Gestión fronteriza integral en la Subregión Andina – Módulo de capacitación para una gestión fronteriza integral que garantice los derechos humanos de las personas en movilidad y combata la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Lima: WR Impresores.
- OIM. (2012). Módulo V: Tráfico ilícito de migrantes, Gestión fronteriza integral en la Subregión Andina – Módulo de capacitación para una gestión fronteriza integral que garantice los derechos humanos de las personas en movilidad y combata la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Lima: WR Impresores.
- Organización Internacional para las Migraciones. (s.f.). OIM, Misión en Perú. Recuperado el agosto de 2016, de http://www.oimperu.org/oim_site/areas-de-trabajo/gestion-migratoria-emergencias/gestion-fronteriza
- Pellegrino, A. (Marzo de 2003). La migración internacional en América Latina y El Caribe: Tendencias y perfiles de los migrantes. CEPAL. Serie Población y Desarrollo (35), 1-41.
- Prado Saldarriaga, V. R. (2009). Narcotráfico: Análisis Situacional y Política Penal. Lima: Palestra; Código Penal.
- Save The Children. (2012). Informe sobre Movilidad humana, Ecuador 2011. Quito.
- Sociedad Geográfica de Lima. (2014). Libro de resúmenes. En S. G. Lima (Ed.), JORNADA GEOGRÁFICA “GESTION DE FRONTERAS EN AMÉRICA LATINA”. Iquitos (Perú), Leticia (Colombia), Tabatinga (Brasil).
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2014). Realidad de la Minería Ilegal en los Países Amazónicos. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Sociedad Peruana De Derecho Ambiental. (2015). Las rutas del oro ilegal. Estudios de caso en cinco países amazónicos (Primera edición ed.). Lima: Sociedad Peruana De Derecho Ambiental.
- Tapia, M. (2015). Frontera, movilidad y circulación reciente de peruanos y bolivianos en el norte de Chile. Estudios Atacameños. Arqueología y Antropología Surandinas(50), 195-213.

- Tapia, M., & Gonzales, A. (2014). Regiones fronterizas, migración y los desafíos. (M. Tapia Ladino , & A. Gonzales Gil, Edits.) Santiago: RIL editores.
- Vela Meléndez, L. (2013). El Contrabando y sus Rutas en América Latina y en el Perú, una visión desde el norte del Perú, con énfasis en productos de tabaco. Lima: Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo; la Cámara de Comercio y Producción de Lambayeque.
- Vicuña Undurraga, J. T., & Rojas Valenzuela, T. E. (2015). Migración en Arica y Parinacota. Santiago de Chile: Dimacofi.