

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**“Poder Político del Estado de Guatemala frente a los Delitos Transnacionales
de Flujos de Personas derivados de la Migración hacia los Estados Unidos
de Norteamérica, durante el Período del Presidente Otto Pérez Molina,
2012-2014”**

Tesis

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

Kevin Alberto López Oliva

Al conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

Y el título profesional de

POLITICÓLOGO

Guatemala, noviembre del 2015

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNÍFICO

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

DIRECTOR:	Dr. Marcio Palacios Aragón
VOCAL I:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
VOCAL II:	Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
VOCAL III:	Licda. Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Br. María Fernanda Santizo Carvajal
VOCAL V:	Br. José Pablo Menchú Jiménez
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS

COORDINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADOR:	Lic. Dennis Armando Valvert Gamboa
EXAMINADOR:	Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala
EXAMINADOR:	Lic. Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADORA:	Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR:	Dr. Marcio Palacios Aragón
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo
EXAMINADOR:	Lic. Sergio Abraham Cabria Batres
EXAMINADOR:	Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
COORDINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis. (Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)



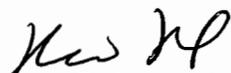
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, veintiuno de octubre del dos mil quince.**

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“Poder Político del Estado de Guatemala frente a los Delitos Transnacionales de Flujos de Personas derivados de la Migración hacia los Estados Unidos de Norteamérica, durante el Período del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014”**, presentada por el (la) estudiante Kevin Alberto López Oliva, carnet No. 200915806

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”




Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/10



ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día dieciséis de octubre del año dos mil quince, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. Sergio Abraham Cabria Batres, Lic. Werner Enrique Castillo Regalado y Lic. Henry Dennys Mira Sandoval, Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, el trabajo de tesis: **“Poder Político del Estado de Guatemala frente a los Delitos Transnacionales de Flujos de Personas derivados de la Migración hacia los Estados Unidos de Norteamérica, durante el Período del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014”**, presentado por el (la) estudiante **Kevin Alberto López Oliva**, carnet No. **200915806**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera

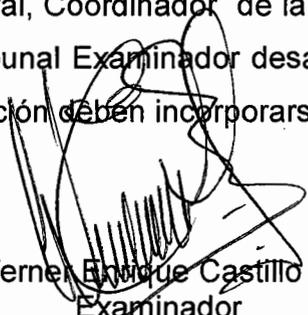
c.c. archivos
sebm
/9

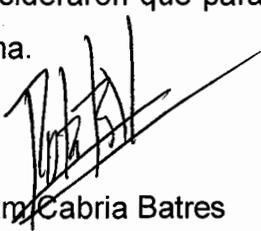




ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día trece de octubre del año dos mil quince, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **Kevin Alberto López Oliva**, carné No. **200915806**, para optar al grado de Licenciado (a) en **Ciencia Política** titulada: **“Poder Político del Estado de Guatemala frente a los Delitos Transnacionales de Flujos de Personas derivados de la Migración hacia los Estados Unidos de Norteamérica, durante el Período del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. Sergio Abraham Cabria Batres, Lic. Werner Enrique Castillo Regalado y el Lic. Henry Dennys Mira Sandoval, Coordinador de la Carrera de Ciencia Política. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.


Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Examinador


Lic. Sergio Abraham Cabria Batres
Examinador


Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera

c.c. archivos
sebm
/8





ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, cinco de octubre del año dos mil quince.

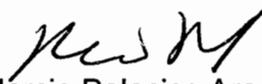
ASUNTO: El (la) estudiante **Kevin Alberto López Oliva**, carné No. **200915806** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Licda. **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**, en su calidad de Asesora, pase al Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"




Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/7

Guatemala 28 de septiembre de 2015

Doc. Marcio Palacios Aragón

Director

Escuela de Ciencia Política

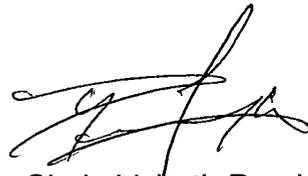
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimado Dr. Palacios

De acuerdo a la resolución emitida por esta dirección, tengo a bien informarle que culminé con el proceso de asesoría de tesis, el cual lleva por título: ***"Poder político del Estado de Guatemala frente a los delitos transnacionales de flujos de personas derivados de la migración hacia los Estados Unidos de Norteamérica, durante el período del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014"*** del estudiante Kevin Alberto López Oliva, quien se identifica con el carné número 200915806.

El informe final presentado cumple con los requisitos establecidos por la Escuela de Ciencia Política, por lo que solicito continuar con el trámite correspondiente.

Atentamente me despido,



Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo

Colegiada activa 1430

Asesora de Tesis



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, dieciocho de septiembre del dos mil quince.

ASUNTO: El (la) estudiante **Kevin Alberto López Oliva**, carné No. **200915806** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador de Carrera correspondiente, pase a la Asesora de Tesis, Licda. **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marcio Palacios Aragón'.

Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



c.c. archivos
sebm
/6



Guatemala, 4 de septiembre del 2015

Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada **“Poder Político del Estado de Guatemala frente a los Delitos Transnacionales de Flujos de Personas derivados de la Migración hacia los Estados Unidos de Norteamérica, durante el Período del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014”**, presentado por el (la) estudiante **Kevin Alberto López Oliva**, carné No. **200915806** puede autorizarse como **Asesor (a)** al (a la) **Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera

c.c. archivos
sebm
/5





**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, diecisiete de julio del dos mil quince.**

ASUNTO: El (la) estudiante **Kevin Alberto López Oliva**,
carné No. **200915806** continúa trámite para la
realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador del Área de Metodología, pase al Coordinador de Carrera de Ciencia Política, para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



[Handwritten signature]
Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/4



Guatemala, 12 agosto del 2015

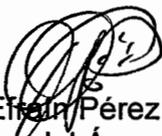
Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“Poder Político del Estado de Guatemala frente a los Delitos Transnacionales de Flujos de Personas derivados de la Migración hacia los Estados Unidos de Norteamérica, durante el Período del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014”**, presentado por el (la) estudiante **Kevin Alberto López Oliva**, carné No. **200915806**, quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODO”


Lic. José Efraín Pérez Xicará
Coordinador del Área de Metodología



c.c. archivos
sebm
/3



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, tres de agosto del año dos mil quince.

ASUNTO: El (la) estudiante **Kevin Alberto López Oliva**, carné No. **200915806** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del Lic. **Henry Dennys Mira Sandoval**, Coordinador de Carrera pase al Lic. José Efraín Pérez Xicará, Coordinador del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marcio Palacios Aragón'.

Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



c.c. archivos
sebm
/2



Guatemala, 24 de julio del 2015

Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“Poder Político del Estado de Guatemala frente a los Delitos Transnacionales de Flujos de Personas derivados de la Migración hacia los Estados Unidos de Norteamérica, durante el Período del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014”**, propuesto por el (la) estudiante **Kevin Alberto López Oliva**, carné No. **200915806**, puede autorizarse dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'H. Mira Sandoval', written over a horizontal line.

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera

c.c. archivos
sebm
/1



Para efectos legales, únicamente la autora es responsable del contenido de este trabajo.

ACTO QUE DEDICO A:

- mi madre:** Vilma Zuleika Oliva López, por su incondicional amor, entrega total, esfuerzo y apoyo. Desde que me diste la vida, todos mis triunfos son para vos, te amo.
- mi hogar:** Mi segunda madre, Silvia Esperanza López por su gran amor; Daniel Isidro por ser un verdadero padre amoroso e incondicional; Luis Daniel por su apoyo como hermano, Mario Roberto por alegrar mis días; y especialmente a mi padre Doroteo López Castañaza† y mi tío Luis Eduardo†, quienes me forjaron como hombre de bien e inculcaron mis valores y principios, los extraño.
- mi familia:** Mi abuela Vilma López; mi padrinos de nacimiento Miguel Antonio y Reina King; mi tía Rosario Villatoro; mis tíos Carol, Ivonne, Tony, Peter, Willy, Eva, Sergio†; mis primos Sergio Fernando, Diego, Michelle, Adolfo, Javier; mi cuñada Alicia Luna, mi bello sobrino Sergio; y especialmente a mis amados tíos Rolando Roderico y Adolfo Alberto López Jiménez, por ser mi ejemplo y guía en el camino de la vida.
- mis amigos:** Otto Hurtarte, Manuel Vicente Roca, Josecarlos Reina, Fernando Sierra, Ricardo López, Javier Ortiz, José y Pablo García Lorenti; Hugo Téllez, Rodrigo Sosa y demás amigos por su cariño y amistad.
- mis compañeros:** José Duarte, Pablo Xicol, Fausto, David y Madeleine Reyes; Diego Méndez, Andrés Bojorquez, Pablo Rodríguez, Ivan de León, Boris, Gerardo Cruz, Gretel Ortiz, Farah Morán, Gaby Artiga, Silvia Sorec, René Franco, José Lara, Veronica Salguero, Natalia Ortiz, Diego Romero, Mynor Alonzo y demás personas con las que compartí esta etapa universitaria.
- ti:** Carol Meribeth Bustamante Navarizo por ser mi confidente y mi pareja en esta etapa universitaria. Con amor.

Y con dedicatoria especial y agradecimiento infinito, a quién es mi mayor tesoro en vida Rosalina Jiménez; por su amor incondicional y su abnegación. Para usted madre, con todo mi amor.

AGRADECIMIENTOS A:

- Dios:** Como ser supremo omnipotente y omnipresente, sin ninguna concepción religiosa; por darme la gracia de vivir.
- Guatemala:** Por darme las oportunidades de desarrollo y crecimiento integral.
- Colegio:** Salesiano Don Bosco, por ser mi primer casa de estudios donde me forjaron, a través de mis profesores, la excelencia y el liderazgo social. En especial a mis compañeros de la 59 promoción y equipo de Salesianos H.C
- Universidad:** De San Carlos de Guatemala y a la Escuela de Ciencia Política, por todos los conocimientos adquiridos en mi alma máter.
- Mi asesora:** Licda. Cindy Poroj Caraballo, por su gran apoyo y paciencia. Sin usted, no podría haber alcanzado esta etapa. Gracias con todo cariño.
- Mis catedráticos:** Lic. Manuel Rivera, Lic. Cristian Lanuza, Lic. Ricardo Ortigoza, Lic. Ramón Rodríguez, Licda. Alma Cuguox, Lic. Mike Rivera, Lic. Victor de León, Lic. Francisco Lemus, Dr. Marcio Palacios, Lic. Dennis Valvert, Licda. Silvia Barneond, Lic. Werner Castillo, Lic. Sergio Cabria y especialmente a Lic. Denys Mira Sandoval, por su invaluable apoyo, cariño y ejemplo profesional.
- Instituciones:** Dirección General de Migración, Estado Mayor de la Defensa Nacional, Escuela de Inteligencia, Policía Nacional Civil con DIPAFRONT e INTERPOL. Especialmente a los funcionarios que me apoyaron en la realización de esta investigación, Lic. Manuel Vicente Roca Menéndez, Lic. Carlos Pac, Lic. Rufino Lobos, Ing. Arturo García, Lic. Mynor Álvarez, Javier Urizar, Ramsy Secaída, Col. Fidel Gramajo, Comisario Ronaldo García y demás personas que colaboraron.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	i
1. CAPÍTULO I	
MARCO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN	1
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
1.2. DELIMITACIÓN	7
1.3. PREGUNTAS GENERADORAS	7
1.4. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS	8
1.5. METODOLOGÍA	9
2. CAPÍTULO II	
NEOINSTITUCIONALISMO, PODER Y MIGRACIÓN.....	13
2.1. EL PODER Y SUS ELEMENTOS	17
2.1.1. <i>El Estado.</i>	18
2.1.2. <i>La Seguridad Y La Defensa.</i>	21
2.1.3. <i>La Soberanía.</i>	25
2.1.4. <i>Las Fronteras.</i>	26
2.1.5. <i>Instituciones.</i>	28
2.1.6. <i>El Poder y su Relación Con la Gobernanza.</i>	30
2.2. MIGRACIÓN COMO FENÓMENO DE MOVILIZACIÓN SOCIAL.....	33
2.2.1. <i>Migración y Sus Áreas Transversales.</i>	36
2.2.2. <i>Patrones Migratorios.</i>	38
2.2.3. <i>Contexto Actual Del Fenómeno De La Migración.</i>	40
2.3. DELITOS TRANSNACIONALES DE FLUJOS DE PERSONAS.....	42
2.3.1. <i>Tráfico Ilícito de Migrantes.</i>	43
2.3.2. <i>Trata de Personas.</i>	46
2.3.3. <i>Diferencias y similitudes entre el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas.</i>	48
2.3.4. <i>Delitos Conexos.</i>	50
2.4. EL ESTADO Y LOS DELITOS DERIVADOS DE LA MIGRACIÓN.....	52
3. CAPÍTULO III	
ANÁLISIS A LA GOBERNANZA DEL PODER PÚBLICO GUATEMALTECO ANTE LOS DELITOS DERIVADOS DE LA MIGRACIÓN.....	55
3.1. CONTEXTO GUATEMALTECO Y LOS DELITOS DERIVADOS DE LA MIGRACIÓN	55

3.2.	LEGISLACIÓN INTERNACIONAL Y EL ESTADO GUATEMALTECO	60
3.3.	MARCO LEGAL DE GUATEMALA	63
3.3.1.	<i>Ley de Migración.</i>	69
3.4.	MARCO INSTITUCIONAL DE GUATEMALA.....	72
3.4.1.	<i>Ministerio de Gobernación.</i>	72
3.4.2.	<i>Policía Nacional Civil.</i>	73
3.4.3.	<i>Dirección General de Migración.</i>	75
3.4.4.	<i>Ministerio de la Defensa Nacional.</i>	78
3.4.5.	<i>Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala</i>	80
3.4.6.	<i>Ministerio Público.</i>	80
3.4.7.	<i>Dirección General de Aeronáutica Civil.</i>	81
3.5.	FACTORES DE LA GOBERNANZA GUATEMALTECA ANTE LOS DELITOS TRANSNACIONALES DE FLUJOS DE PERSONAS	82
3.5.1.	<i>Factor Internacional en Apoyo Interinstitucional.</i>	82
3.5.2.	<i>Mecanismos Internacionales.</i>	83
3.5.3.	<i>Apoyo Técnico Internacional: OIM, SEFRO Y OEA-CICTE.</i>	87
3.5.4.	<i>Factor Nacional en las Relaciones Interinstitucionales.</i>	92
3.5.5.	<i>Acciones entre Policía Nacional Civil y la Dirección General de Migración.</i>	92
3.5.6.	<i>Sistema Nacional de Inteligencia y de Seguridad.</i>	95
3.5.7.	<i>Comisiones Interinstitucionales.</i>	105
3.5.8.	<i>Comisión de Migrantes del Congreso de la República.</i>	108

4. CAPÍTULO IV

HALLAZGOS EN LA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS NEOINSTITUCIONALISTA A LA SEGURIDAD MIGRATORIA GUATEMALTECA..... 109

4.1.	ESTUDIOS COMPARATIVOS RELATIVOS A LA SEGURIDAD MIGRATORIA	109
4.1.1.	<i>Caso Guatemala-México.</i>	110
4.1.2.	<i>Caso Guatemala-Centroamérica-Europa.</i>	111
4.2.	PROCEDIMIENTOS DE SEGURIDAD MIGRATORIA DE GUATEMALA	114
4.2.1.	<i>Puerto Barrios.</i>	116
4.2.2.	<i>Aeropuerto Internacional la Aurora.</i>	118
4.2.3.	<i>Valle Nuevo.</i>	120
4.2.4.	<i>Detección de Extranjeros.</i>	121
4.3.	FACTORES ENDÓGENOS INFLUYENTES EN EL CONTROL MIGRATORIO GUATEMALTECO 122	
4.3.1.	<i>Condiciones del Control Migratorio.</i>	123
4.3.2.	<i>Ingreso y Regularización de Extranjeros.</i>	125
4.3.3.	<i>Seguridad Fronteriza.</i>	127

4.3.4.	<i>Organizaciones Sindicales y Pactos Colectivos.</i>	129
4.3.5.	<i>Economía Migratoria Local.</i>	133
4.3.6.	<i>Utilidad del Pasaporte Guatemalteco.</i>	134
4.3.7.	<i>Intervención de la Dirección General de Migración.</i>	135
4.4.	FACTORES EXÓGENOS INFLUYENTES EN EL CONTROL MIGRATORIO GUATEMALTECO	140
4.4.1.	<i>Economía Migratoria Transnacional.</i>	141
4.4.2.	<i>Cooperación Internacional con México y Estados Unidos.</i>	142
4.4.3.	<i>Tratados Migratorios O Acuerdos Internacionales.</i>	144
4.5.	ESTUDIO DE CASO: RED DE FALSIFICACIÓN DE PASAPORTES AÑO 2014	145
5.	CAPÍTULO V	
	ACCIÓN DEL ESTADO DE GUATEMALA FRENTE A LOS DELITOS DE FLUJOS DE PERSONAS: SÍNTESIS Y PROPUESTA	147
5.1.	FACTORES QUE DETERMINAN LA EFECTIVIDAD DE LA GOBERNANZA DEL ESTADO GUATEMALTECO ANTE LOS DELITOS TRANSNACIONALES DE FLUJOS DE PERSONAS	147
5.2.	PROPUESTA PARA MEJORAR LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD MIGRATORIA DE GUATEMALA	153
5.2.1.	<i>Instrumentos Institucionales y Legales.</i>	154
5.2.2.	<i>Aspecto Económico.</i>	156
5.2.3.	<i>Aspecto Social.</i>	156
5.2.4.	<i>Aspecto Político.</i>	157
	CONCLUSIONES	159
	RECOMENDACIONES	163
	BIBLIOGRAFÍA	165
	ANEXOS	177

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro No. 1 La Seguridad.....	23
Cuadro No. 2 Términos Migratorios Comunes.....	35
Cuadro No. 3 Tipología de Patrones Migratorios.....	39
Cuadro No. 4 Elementos del Tráfico Ilícito de Migrantes.....	44
Cuadro No. 5 Matriz de Trata de Personas.....	57
Cuadro No. 6 Diferencias entre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas.....	49
Cuadro No. 7 Flujo Migratorio por Vía de Acceso.....	57
Cuadro No. 8 Guatemala y los Instrumentos Internacionales en Materia Migratoria.....	60
Cuadro No. 9 El Código Penal y la Falsificación de Documentos.....	68
Cuadro No. 10 Tipificación de Delitos Migratorios.....	69
Cuadro No. 11 Organigrama de GANSEG Guatemala-México.....	85
Cuadro No. 12 Relación entre la PNC y la DGM.....	93
Cuadro No. 13 Sistema Nacional de Seguridad.....	97
Cuadro No. 14 Lineamientos de la Política Nacional de Seguridad con Enfoque a la Seguridad Migratoria.....	100
Cuadro No. 15 Acciones de la Política Nacional de Seguridad, sus Responsables y la Seguridad Migratoria.....	103
Cuadro No. 16 Matriz FODA de la Intervención a la DGM.....	137

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa No. 1 Mapa Geoestratégico.....	56
Mapa No. 2 Delegaciones Fronterizas.....	116

INTRODUCCIÓN

En la presente investigación, se estableció una serie de pasos, operaciones y actividades metodológicamente separadas y ordenadas para abordar la relación entre el poder y la migración. Ambos temas de vital importancia para la región centroamericana y específicamente para Guatemala, debido a la coyuntura actual envuelta en una sociedad global, donde las interacciones entre los agentes individuales demandan de un cambio en el actuar de los sistemas políticos de las sociedades modernas.

Esta interacción de los agentes individuales, ha traspasado las barreras fronterizas de los Estados modernos debido al fenómeno de la migración, sin embargo, dicho fenómeno tiene efectos positivos y negativos para las sociedades. Por un lado, las ventajas de la nueva dinámica globalizada generan un mayor acercamiento entre diversas sociedades, que repercuten en mejoras sociales, económicas y políticas. Por otro lado, las desventajas, son principalmente para los individuos, debido a que los flujos migratorios de personas presentan la vulnerabilidad de ser víctimas de delitos transnacionales como el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el narcotráfico, entre otros delitos de la delincuencia organizada transnacional.

Esto repercute en un efecto hacia los Estados, en aras de la protección de sus elementos, principalmente de la protección del individuo. El poder político se organiza en instituciones públicas que garantizan la seguridad y el bien común de los individuos organizados en sociedad, sin embargo estas amenazas demandan de una buena relación a nivel gubernamental, de una buena gobernanza para contrarrestar y proteger a las sociedades de los efectos negativos de la migración.

Dicha problemática se explicó en la investigación, a partir del análisis y síntesis hacia las instituciones involucradas de materializar el poder público del Estado guatemalteco para la seguridad y defensa del mismo. Estas instituciones son las unidades de análisis de la presente investigación y el enfoque que orienta a la investigación, es el llamado nuevo institucionalismo de la política comparada, que aborda las características

internas, externas, sociales, políticas y económicas de las instituciones que configuran toda la estructura de los sistemas políticos.

El razonamiento deductivo de dicho enfoque, se desarrolla en el marco teórico de la investigación y en el análisis de la gobernanza del Estado guatemalteco. Asimismo, por ser un enfoque que analiza los factores internos y las relaciones interinstitucionales, se empleó el estudio de caso, entrevistas, observaciones participantes, el análisis normativo y documental sobre las instituciones investigadas y sus resultados se describen en los capítulos IV y V. En la aplicación de las técnicas de investigación, se otorgó mayor atención en descubrir los aspectos económicos, sociales, normativos y políticos de las instituciones, acorde al enfoque teórico orientador.

La presente investigación es objeto de estudio de la Ciencia Política, por desarrollar la forma en la que el poder político del Estado guatemalteco se organiza frente a los efectos negativos de un fenómeno social como la migración. Al concluir la investigación se alcanzó a identificar los elementos del Estado que son amenazados por la problemática, el ejercicio del poder público del Estado guatemalteco ante los delitos derivados de la migración, los actores internos o externos que convergen y la forma de la gobernanza en la relación interinstitucional de las unidades de análisis.

Con base a la síntesis final, se elaboró una propuesta de carácter ideal para mejorar la gobernanza de la seguridad migratoria de Guatemala y en el ámbito académico de la investigación y se recomienda al final, una serie de acciones concretas adheridas a las características reales de la actualidad para optimizar las relaciones interinstitucionales en materia de seguridad migratoria para que el Estado guatemalteco garantice la protección de sus elementos frente a los delitos transnacionales de flujos de personas, derivados de la migración.

1. CAPÍTULO I

MARCO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo, se presenta el aspecto metodológico que se utilizó para la realización de la presente investigación de Ciencia Política. Se justifica el hecho de investigar la organización del poder político de Guatemala, en su aspecto normativo e institucional para descubrir la interacción de sus actores frente al aspecto negativo del fenómeno de la migración, es decir, los delitos que pueden atentar contra la vida de los individuos activos en dicho fenómeno.

Se desarrollan los estudios o enfoques actuales en relación a dicha problemática y se conocen las diferentes posturas o vertientes teóricas del problema. Dicho planteamiento, se abordó desde una reseña actual en el contexto del Estado guatemalteco, haciendo referencia de sus aspectos geográficos y con ello, se formuló la pregunta central de investigación que por ende, generó otras interrogantes que orientaron toda la investigación. La presente investigación se desarrolló en el ámbito del Estado de Guatemala, pero se delimita en este capítulo las unidades de análisis, el ámbito geográfico y la temporalidad en la que se planteó el problema a investigar.

Las preguntas generadoras orientaron la investigación en aspectos fundamentales para conocer y descubrir, siendo estos los objetivos generales y específicos que se describen en este apartado. Dichos objetivos, se pueden cumplir de múltiples formas, sin embargo se explica en esta sección, el camino seguido para el cumplimiento de los objetivos, es decir, la metodología utilizada.

En cuanto a la metodología, se explican los métodos utilizados para la investigación, de igual forma las técnicas que se aplicaron para la obtención de la información. Por último, se menciona también la teoría política que orientó a toda la investigación y por ende, determinó la forma en la que se abordó el problema planteado con relación al poder político del Estado guatemalteco, su forma de ejercicio y los delitos transnacionales de flujos de personas derivados del fenómeno de la migración, en los años 2012-2014.

Para esta investigación, se tomó en cuenta que Centroamérica, por su posición geográfica, está entre el hemisferio Norte y Sur del continente americano y esto hace que Guatemala, tenga una posición geoestratégica única, donde, debido al fenómeno de las migraciones hacia los Estados Unidos de Norteamérica, Guatemala sea un país de tránsito de migrantes, provenientes de Centro y Sudamérica. Guatemala está rodeada de dos océanos, con un litoral en el océano Atlántico de ciento treinta kilómetros lineales y con doscientos cincuenta y tres kilómetros de litoral en el océano Pacífico que lo hacen vulnerable a recibir flujos de personas transcontinentales por vía marítima.

Guatemala tiene por mandato constitucional en el artículo dos de la Constitución Política de la República de Guatemala, garantizar la vida, la paz y la seguridad de sus habitantes. Con ello Guatemala es un país soberano, que puede ejercer su poder estatal dentro de su jurisdicción en sus mil seiscientos ochenta y ocho kilómetros de frontera con México, Honduras y El Salvador; sus 213 kilómetros de línea de adyacencia con Belice y sus litorales en el océano Pacífico y el océano Atlántico. Al hacer referencia a los límites fronterizos, se debe comprender que éstos son la primera línea de seguridad nacional en donde se evidencia la presencia de la soberanía estatal y la expresión del poder nacional.

Debido a su posición geoestratégica entre el Sur y el Norte de América, Guatemala esta propensa distintos riesgos y amenazas de carácter natural, social o político que pueden vulnerar su integridad estatal (Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala, 2012). Dicha integridad, es resguardada con base a su organización del poder político, por medio de sus poderes públicos materializados en sus instituciones de gobierno, para garantizar gobernabilidad y gobernanza.

Es imprescindible entonces realizar la presente investigación desde la Ciencia Política, con el fin de determinar los factores que determinan la efectividad de la gobernanza del Estado guatemalteco a través de sus instituciones, expresiones del poder político que

ayudan a contrarrestar los delitos transnacionales de flujos de personas que puedan afectar la integridad de la población y la soberanía del propio Estado.

La presente investigación va dirigida a toda persona que esté interesada en el ámbito de la seguridad migratoria o que ostente un cargo público, desde alguno de los tres poderes del Estado, para que sirva como insumo científico y pueda orientar sus acciones o políticas públicas hacia el fortalecimiento de la gobernanza interinstitucional para materializar el poder político guatemalteco en la protección del bienestar común desde el poder público a través de las instituciones gubernamentales, frente a las amenazas de los delitos transnacionales derivados del fenómeno de la migración en Guatemala. En este sentido, existen diversas fuentes que detallan el fenómeno de la migración y su relación con el Estado con objeto de explicar las causas y efectos del éxodo de los habitantes de un país.

El enfoque mayormente desarrollado ha sido para explicar la gobernabilidad de los Estados, tal es el caso del estudio del estudio “Migraciones: Una realidad en Centroamérica” (INCEP, 2004), en donde explican las causas y efectos económicos del fenómeno de la migración hacia los Estados Unidos, asimismo lo aborda el estudio “Análisis de la Política Exterior de Guatemala en Materia Migratoria: Remesas Familiares provenientes de Estados Unidos 2000-2005” (Franco, 2008), donde se explica la importancia económica y su impacto en Guatemala.

Por otro lado, el fenómeno migratorio también se ha abordado desde las relaciones internacionales para explicar las diferentes teorías que explican dicho fenómeno, como el caso del estudio “El fenómeno migratorio en el área centroamericana, período 1998-2003” (Fuentes, 2008). También con el enfoque de flujos transnacionales de personas, se ha planteado el tema en revistas, como en la Revista Centroamericana de Ciencias Sociales con el artículo “La Globalización de la periferia: flujos transnacionales migratorios y el tejido socio-productivo local en América Central” (Andrade-Eekhoff & Ávalos, 2004).

Recientemente, se ha descrito la respuesta de los Estados, frente a las migraciones, especialmente en el año 2014, cuando sucedió una crisis humanitaria provocada por un

éxodo de menores no acompañados hacia los Estados Unidos (Villaseñor, 2014), el cual dio un giro hacia el ámbito conexo de la seguridad migratoria. En este ámbito, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) ha generado una gran cantidad de estudios y bibliografía que pueden consultarse en su página web¹ que analiza el proceso de la gestión y seguridad migratoria. Estudios e informes que detallan delitos conexos del fenómeno de la migración como los delitos transnacionales de tráfico de personas, trata y narcotráfico.

Partiendo de estos problemas, también se ha generado bibliografía para desarrollar la gestión migratoria, comparando las prácticas regionales e internacionales del proceso migratorio como se demuestra en la compilación “Aspectos básicos para la gestión migratoria” (INM & OIM, 2009). Sin embargo, la mayor parte de la bibliografía actual abarca el tema de la gobernabilidad de los Estados y la capacidad de los mismos para garantizar el bienestar común y oportunidades de desarrollo para sus habitantes, o también se dirige a las migraciones hacia Estados Unidos, o la seguridad de los Estados para el proceso migratorio.

Es por ello, que en la presente investigación se abordaron los factores que determinan la efectividad de la gobernanza del Estado de Guatemala a través de sus instituciones ante los delitos transnacionales de flujos de personas derivados del fenómeno de la migración, desde el enfoque neo-institucionalista de la política comparada de la Ciencia Política, donde el comportamiento de los agentes individuales determina la acción institucional y se analizan los actores normativos del institucionalismo, los sociales del desarrollismo y los económicos, como nuevo abordaje científico.

1.1. Planteamiento del Problema

El fenómeno de movilidad social de la migración ha sido tan antiguo como la historia de la humanidad ya que los seres humanos se han desplazado permanentemente por necesidad de sobrevivencia, para mejorar sus condiciones de vida o, como es

¹ Página Web de la OIM: www.iom.int

actualmente, en función de oportunidades nuevas que brinden los grandes mercados de trabajo en las mejores economías (INM & OIM, 2009, pág. 13). Actualmente, uno de cada tres inmigrantes vive en Europa y alrededor de uno de cada cuatro, vive en América del Norte (INM & OIM, 2009, pág. 25), siendo Estados Unidos el principal atractivo para la migración. Otro motivo reciente, ha sido el factor político (Tirado, 2012), ya que en la época de 1980, una causa importante para las migraciones hacia los Estados Unidos que provenía de Centroamérica, era promovida por situaciones políticas violentas como conflictos armados internos en la región. En Centroamérica, los flujos migratorios son un fenómeno social contemporáneo inherente al fenómeno económico y cultural de la globalización neoliberal que conlleva cambios en el mercado laboral transnacional y a la incapacidad de los gobiernos nacionales por ejercer una plena gobernabilidad que garantice el bienestar económico y social de sus habitantes (OIM O. I., 2015, pág. 11).

El territorio del Estado guatemalteco se ubica geográficamente entre los hemisferios Norte y Sur del continente de América, siendo punto de tránsito para los flujos de personas de Sur a Norte, producto de la movilidad social en búsqueda de mejorar sus condiciones de vida. En el Hemisferio Norte, se encuentran países industrializados con economías fuertes tales como Estados Unidos y Canadá que atraen a las personas del Sur o de otros continentes en la búsqueda de oportunidades de un desarrollo socioeconómico. La mayoría de personas que aspiran al “sueño americano”, están en buena parte indocumentadas en el tránsito y en una condición de pobreza en sus países de origen (INCEP, 2004, pág. 9).

Guatemala forma parte, por su ubicación geográfica, de un triángulo Norte en Centroamérica, integrado por Guatemala, Honduras y El Salvador; esta es una posición geoestratégica que lo hace vulnerable a los delitos transnacionales de flujos de personas contenidos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en donde la seguridad nacional puede estar en riesgo, específicamente la población podría estar en una situación de involucrarse en la reproducción de actividades ilícitas tanto en zonas de frontera como dentro del territorio nacional, vulnerando por completo la soberanía del Estado.

Para la seguridad y defensa del Estado, ante amenazas externas o peligros internos, se cuenta con una serie de medidas y acciones entre las instituciones públicas capaces de ejercer gobierno, es decir de una gobernanza a nivel horizontal entre los actores de toma de decisiones en el ámbito público del Estado. Esta es la estrategia que utiliza el Estado para ejercer su poder a través de la soberanía nacional, sin embargo la efectividad de la misma, depende de los protocolos de actuación y la presencia del mismo en todo el territorio nacional.

Por lo tanto, la movilización social de forma horizontal, entendida como el desplazamiento de flujos de personas de un lugar físico a otro, se relaciona directamente con la capacidad del poder político de un Estado para salvaguardar sus elementos frente a las actividades ilícitas que se generan de forma colateral por estos desplazamientos, contenidas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Esta capacidad se ejecuta a través del poder público de sus instituciones gubernamentales como el Ministerio de Gobernación (MINGOB), encargado de velar por la seguridad interior del país; el Ministerio de la Defensa (MINDEF), que vela por la protección de la soberanía del país ante cualquier tipo de amenaza. Asimismo existen también organizaciones internacionales que apoyan sus funciones como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Comisión Centroamericana de Directores y Directoras de Migración (OCAM), entre otras identificadas en la presente investigación. Por ende, es necesario identificar los diversos factores que determinan la efectividad de la Gobernanza del Estado guatemalteco que garantizan la seguridad migratoria y por ende, salvaguardan su soberanía ante los delitos transnacionales de flujos de personas, en la actualidad, es decir durante el gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014.

1.2. Delimitación

Como unidades de análisis de esta investigación, se tomó a las instituciones públicas del MINGOB, especialmente sus dos dependencias encargadas de la seguridad interior y el control migratorio; siendo la Policía Nacional Civil (PNC) y la Dirección General de Migración (DGM). También se incluye al MINDEF, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF), el Ministerio Público (MP) y la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC); junto con los mecanismos interinstitucionales dentro de los que convergen y el marco legal que los regula.

En relación con el ámbito geográfico, fue dentro del territorio guatemalteco, en la ciudad de Guatemala y en los puestos fronterizos limítrofes terrestres, aéreos y marítimos; siendo Valle Nuevo, en el Departamento de Jutiapa en el caso terrestre; marítimo en Puerto Barrios ubicado en el Departamento de Izabal; y aéreo en el Aeropuerto Internacional la Aurora de la ciudad capital.

El período histórico de la investigación fue durante el Gobierno del Presidente Otto Pérez Molina, en los años 2012 al 2014.

1.3. Preguntas Generadoras

Las preguntas generadoras sirvieron para orientar la investigación y definir la situación de la problemática y con ello, poder formular un aporte significativo al final de la investigación. Estos cuestionamientos se dividieron en la pregunta problema y las preguntas generadoras.

Pregunta problema:

¿Qué factores determinan la efectividad de la Gobernanza del Estado guatemalteco para garantizar seguridad migratoria y salvaguardar sus elementos ante los delitos transnacionales de flujos de personas derivados de la migración durante el gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014?

Preguntas generadoras:

- ¿Qué elementos del Estado guatemalteco son amenazados por los delitos transnacionales de flujos de personas derivados de la migración?
- ¿Cómo ejerce su poder el Estado guatemalteco frente a las amenazas de los delitos transnacionales de flujos de personas durante el Gobierno de Otto Pérez Molina en los años 2012-2014?
- ¿Quiénes son los actores internos y externos que influyen en el desempeño normativo institucional del Ministerio de Gobernación y el Ministerio de la Defensa Nacional de Guatemala con relación al combate a los delitos derivados de la migración?
- ¿Cuál es la forma en la que se articula la gobernanza, en la relación inter-institucional entre el Ministerio de Gobernación y el Ministerio de la Defensa Nacional de Guatemala, en materia de Seguridad ante los flujos de personas que ingresan al país?

1.4. Objetivos Generales y Específicos

El objetivo general del presente trabajo investigativo fue:

- Identificar los factores que determinan la efectividad de la gobernanza en materia migratoria del Estado guatemalteco, ante los delitos transnacionales de flujos de personas.

Los objetivos específicos fueron:

- Identificar los elementos del Estado que son amenazados por los delitos transnacionales de flujos de personas
- Demostrar el ejercicio del poder del Estado guatemalteco frente a los delitos transnacionales de flujos de personas, durante el gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014.

- Determinar los actores internos y externos que influyen en el desempeño normativo institucional del Ministerio de Gobernación y el Ministerio de la Defensa Nacional de Guatemala.
- Explicar la forma en la que se articula la gobernanza, en la relación inter-institucional entre el Ministerio de Gobernación y el Ministerio de la Defensa Nacional de Guatemala, en materia de seguridad ante los flujos de personas que ingresan al país

1.5. Metodología

En materia de metodología, se recurrió al razonamiento lógico, a través de los métodos de análisis y síntesis; el método deductivo e inductivo y el método histórico desde el abordaje teórico del neoinstitucionalismo de la política comparada de la Ciencia Política apoyado desde el individualismo metodológico y la lógica de la acción colectiva.

El método de análisis y síntesis se aplicó a cada institución estudiada para comprender los factores interinstitucionales, sociales, políticos y económicos que determinan el funcionamiento de las unidades de análisis. Como método analítico se entiende que es aquel método de investigación que consiste en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos. “El análisis es la observación y examen de un hecho en particular. Es necesario conocer la naturaleza del fenómeno y objeto que se estudia para comprender su esencia.” (Ortiz & García, 2000). Para el caso del análisis social se emplean múltiples herramientas empíricas científicas, que son las técnicas como la encuesta, observación, comparación, entre otras. Esto sirve para analizar a una sociedad completa a partir de la interacción entre sus individuos con sus relaciones económicas, poblacionales, sus características culturales entre otros factores, tal es el caso apropiado desde el enfoque neo-institucionalista y en la Ciencia Política éste método es primordial para comprender la dinámica de las relaciones de poder que determinan el funcionamiento o estructura de una sociedad entera.

Por su parte, la síntesis es el proceso lógico opuesto al análisis ya que reconstruye las partes fragmentadas mentalmente en el análisis para obtener conclusiones de los hechos analizados. No existe un análisis sin síntesis y viceversa, ambos son obligados y condicionantes el uno del otro. Es la reunión racional, comprensiva y coherente de varios elementos dispersos en una nueva totalidad. Es necesaria la completa comprensión de la esencia de estos elementos y de sus relaciones. Esta relación lógica mental implica dos tipos de síntesis la racional y la física (Godínez, 2009). El análisis y la síntesis se contraponen en cierto momento del proceso lógico, sin embargo se complementan, se potencian; uno sin el otro no puede existir ya que los dos están articulados en todo el proceso del conocimiento. Es por ello que para el propio abordaje científico de las instituciones, es necesario realizarlo a través del método analítico y sintético. En la presente investigación, el análisis queda desarrollado en los capítulos III y IV mientras que el proceso de síntesis se desarrolla en el capítulo V.

El método deductivo se aplicó para explicar el marco teórico en el capítulo II, de la unidad de análisis de esta investigación. Parte de un proceso de particularización basado en el razonamiento deductivo. “Un razonamiento es deductivo cuando la conclusión inferida no sobrepasa en generalidad a las premisas. La conclusión, pues, no va más allá de las premisas.” (Custodio, 2009). Para efectuar la deducción hay que partir de un marco general de referencia teórica o premisas seguras para aplicarlos hacia algún caso particular. Consiste en descubrir la respuesta a un hecho desconocido recurriendo a lo que ya ha sido definido. Demuestra los hechos pero para descubrir es necesario emplear la observación.

El método deductivo entonces, tiene su origen en este proceso lógico que sigue un orden descendente de descubrimiento, de lo general a lo particular, de lo universal a lo individual. La aplicación del método deductivo ayuda a explicar los principios de los casos particulares, analizando los juicios en su contenido. A partir de dicho método, se explicaron los temas generales, teorías explicadas, marco jurídico, marco institucional y coyuntura que rodean a la unidad de análisis.

El método inductivo parte de la observación hacia la interacción de las instituciones objeto de estudio, para generalizar y poder llegar a una conclusión con base a su

funcionamiento institucional e interinstitucional en los tres puestos fronterizos de convergencia delimitados. El método inductivo es un procedimiento de sistematización en el que, a partir de resultados particulares se van a buscar las relaciones generales que las expliquen (Gortari, 1978). Se hace una inducción cuando se generaliza ciertas características observadas de un grupo particular para luego validar estas características en un grupo más general pero se considera completa cuando se han observado todos los casos particulares y su conclusión será válida, sin embargo en la realidad esto es complejo y una inducción incompleta siempre deja espacio hacia una posible refutación por las probabilidades de cumplimiento de la conclusión

El método inductivo parte de la observación y a través del razonamiento, generaliza los conocimientos para la formación de hipótesis, investigación de leyes científicas y demostraciones. Consiste en recopilación de datos, observar suficientes hechos y formular reglas o leyes con base a las características principales en común. Con el método inductivo se formularon los hallazgos y conclusiones de la investigación, partiendo de la información obtenida con base a las técnicas de la investigación, descritas en el capítulo IV.

En el método histórico es necesario establecer una temporalidad en la investigación, para darle una sucesión cronológica adecuada que permita conocer la evolución y desarrollo del objeto de estudio, es decir, las instituciones públicas de la unidad de análisis. Dicha temporalidad se estableció ya en la delimitación del objeto de estudio, siendo durante el período de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014.

El neo-institucionalismo fue la teoría rectora para la presente investigación. Douglas North (2012), gran exponente del neoinstitucionalismo afirma que el papel que las instituciones desempeñan en el funcionamiento de las sociedades está edificada desde la conducta y la interacción humana. Es por ello que dicho enfoque, se apoya para su análisis en la teoría de la elección racional, principalmente la intersección entre el mercado económico y el político (Apter, 2001). Con ello dentro de la metodología se amplió un análisis de los grupos internos que se han formado dentro de las instituciones, tomando en cuenta al individualismo metodológico para explicar la acción de los agentes individuales de los grupos como los sindicatos; abordados desde la

“lógica de la acción colectiva” (Olson M. , 1992) para explicar los incentivos y restricciones que condicionan el funcionamiento de las instituciones definidas en la unidad de análisis.

Una vez establecidos los métodos y teorías políticas empleadas en la investigación, es necesario explicar las técnicas utilizadas para recopilar información. Las técnicas son mecanismos, sistemas, herramientas y medios para recolectar datos o información, para resolver el problema de una investigación (Ortiz G. P., 2004, pág. 43). En la presente investigación se utilizaron las técnicas del monitoreo de medios, la observación participante, la aplicación de entrevistas, el análisis documental y el estudio de caso.

El monitoreo de medios como fuente secundaria de información, se utilizó para analizar la cobertura mediática (Project, 2015) en los medios de comunicación del problema investigado, se realizó un monitoreo de medios a lo largo del período de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, que fue útil para evaluar la opinión pública y noticias en materia de seguridad migratoria.

Se utilizó la técnica de la observación participante como parte del trabajo de campo. Se realizó una observación participante, definida como la técnica en donde “*El investigador se involucra o toma parte del evento investigado*” (Ortiz G. P., 2004, pág. 59), en puntos fronterizos delimitados con anterioridad, para ser parte del proceso migratorio *in situ*, como fuente primaria de obtención de datos.

Se realizaron entrevistas personales, como fuente primaria de obtención de información, hacia funcionarios públicos de la PNC y la DGM, encargados de proveer la seguridad migratoria. El tipo de entrevista fue estructurada abierta, utilizando el instrumento del cuestionario como guía.

El análisis documental se utilizó, como fuente secundaria de obtención de datos, los recursos normativos, documentos relacionados al tema y políticas emprendidas por las unidades de análisis de la presente investigación.

2. CAPÍTULO II

NEOINSTITUICIONALISMO, PODER Y MIGRACIÓN

En el presente capítulo se explica las diversas teorías que han surgido alrededor del poder y la migración, sin embargo es necesario tener en claro algunos conceptos generales sobre estos términos para abordarlos con propiedad. La idea central del presente capítulo es desarrollar de forma teórica los temas de poder y migración. Se explica en el primer apartado al poder, al Estado y sus elementos y las interacciones entre los mismos. En el segundo apartado se desarrolla el tema de la migración, su definición, tipología y los delitos derivados de dicho fenómeno. En el último apartado, se desarrolla la relación intrínseca entre el poder y la migración. Es menester aclarar al inicio de este capítulo, que dicho abordaje se realizará desde el enfoque del neoinstitucionalismo de la política comparada de la Ciencia Política.

El método comparativo aplicado a la Ciencia Política se inspira en John Stuart Mill, quien se refería al método de concordancias como un establecimiento en dónde *A* va seguida de *a*, entonces presumiblemente *A* es la causa de *a*. Sin embargo el empleo de la presunción es adrede, debido a que *A* no es necesariamente la causa de *a* aunque siempre le haya precedido. El propósito es la interpretación de las variaciones que un objeto social presenta en relación a la comprobación de sus diferencias de modo, acción, factor o circunstancias. El razonamiento y la investigación, según el método de concordancia, se constituyen en averiguar las causas posibles del fenómeno investigado. (Ortiz & García, 2000)

La variedad de enfoques comparativos existentes dentro de la Ciencia Política, se sintetizan en el institucionalismo, desarrollismo y el neoinstitucionalismo (Goodin & Klingemann, 2001). El institucionalismo clásico, se centra específicamente en el funcionamiento de los sistemas políticos como el unitario, federal, presidencial, parlamentario, los partidos políticos y sistemas electorales. Es la base de la política comparada ya que describen como funciona el sistema político de un Estado, detallando la estructura, funcionamiento y prácticas del gobierno.

El desarrollismo, ya incorpora otras teorías referentes al cambio social desde el ámbito político y económico. El desarrollismo ponía más énfasis sobre el cambio social antes que en las técnicas de gobernación. Un ejemplo es el análisis a las economías de los países centro-periferia de Raúl Prebisch.

Por último, la variación pertinente a esta investigación, el neoinstitucionalismo, según David Apter *“No sólo volvió al Estado sino que modificó las preocupaciones de los desarrollistas hacia una dirección de mayor operacionalismo, más ajustada al modo en que funcionan los sistemas políticos y los Estados.”* (Goodin & Klingemann, 2001, pág. 538). Amplió su campo de análisis hacia las interacciones entre el régimen democrático y los factores económicos y sociales, se fundamenta en el razonamiento deductivo y el desarrollo de las instituciones políticas reuniendo enfoques históricos y sociológicos. Pretende interpretar el sistema político bajo una representación de instituciones y resalta la importancia de los actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas.

El *“nuevo institucionalismo”* como lo describe Guy Peters, pretende recordar que los agentes individuales y los grupos persiguen sus respectivos proyectos en un contexto colectivamente restringido y tales restricciones se materializan en las instituciones que tienen a su vez, raíces históricas que reproducen recursos de poder diferencial con respecto a los distintos individuos y grupos. Sin embargo, dicha acción individual restringida constituye una fuerza motriz que guía la vida social (Goodin R. E., 2003).

Una tendencia dentro del neoinstitucionalismo es el uso de la teoría de la elección racional hacia la democracia en términos de la intersección entre el mercado económico y el mercado político. El proceso del neo-institucionalismo puede ser, también, a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos, en donde las instituciones juegan un rol determinante. *“El elemento crucial en la supervivencia de los regímenes democráticos reside en su capacidad de generar incentivos tales que los grupos políticos que pierdan tienen todavía más que ganar que la competencia dentro del marco democrático de lo que ganarían subvirtiéndolo.”* (Goodin & Klingemann, 2001, pág. 558). Con esta preocupación resulta como tema

central las instituciones de gobierno. El elemento de la negociación, se ve tanto a nivel macro del sistema político como dentro de las instituciones y se ejemplifica en la cita anterior, debido a que el costo de subvertir algún orden establecido, sería tan alto como perder lo positivo obtenido del mismo.

En materia de incentivos, en los actores y estructuras de las instituciones el principal planteamiento de Mancur Olson, radica en que un grupo latente actuará con un sentido colectivista y de solidaridad siempre y cuando existen incentivos selectivos que generaran ese sentido de solidaridad entre actores racionales. En palabras de Olson, *“La paradoja consiste en que si no se dan combinaciones especiales, los grandes grupos, por lo menos si están compuestos por individuos racionales, no actuarán en favor de sus intereses de grupo”* (Olson M. , 1992, pág. 204), la observación de Olson va encaminada en sostener las dificultades y desventajas de los grandes sindicatos y organizaciones, por sobre los sindicatos de menor tamaño, que puedan funcionar en el área de la iniciativa privada, o en las instituciones de gobierno.

Desde esta afirmación, es de considerar que una el funcionamiento de una institución, puede verse afectado por aspectos normativos como la ley por la que se rige; por aspectos económicos, como los recursos que tiene asignados para su disposición; por aspectos sociales como el contexto en el que opera, el tipo de función social que ejecuta o las organizaciones sociales tanto internas como externas que puedan influir en su desempeño, por las acciones de los individuos, que responderán a lo que más les beneficie personalmente. Es por ello que un sindicato se logra integrar, por tener un incentivo fuerte en común entre sus integrantes, esto logra cohesionarlos y responderán toda acción a mantener este bienestar individual.

Esto se relaciona con el individualismo metodológico por la preponderancia de los agentes individuales, *“El individualista metodológico procede de tal manera que las explicaciones de las totalidades se logran explicando las conductas de los agentes individuales y las relaciones entre estos agentes individuales”* (Gómez, 2003, pág. 61). Por lo tanto, las acciones individuales pueden influir indiscutiblemente, en el desempeño normativo de una institución gubernamental tanto para adecuarse, proteger o regular dichas interacciones individuales.

Russel Hardin, también se refiere a los convenios o acuerdos que pueden surgir en estas organizaciones de trabajadores en la iniciativa privada o en instituciones de gobierno. Afirma que las dificultades de la acción colectiva no se restringen hacia el tamaño de los grupos, sino también a la relación de los costos a beneficios (Hardin, 1982). Pueden presentarse convenios o acuerdos para un orden social cuando hay una estrategia condicional entre los que participan en dichas interacciones, que llevan de forma intrínseca una vigilancia y coacción mediante amenazas. Howard Margolis presenta un modelo en el cual la conducta individual se determina por dos motivos: por un lado los individuos tienen la función de utilidad que favorecen preferencias orientadoras hacia el grupo y por el otro lado, las que favorecen a las preferencias egoístas y que los individuos, en su cotidianeidad, realizan intercambio entre ambas (North, 2012).

El neoinstitucionalismo está más relacionado con el Estado, como determina la naturaleza de la sociedad civil y está más conectado con la teoría política y social y con la economía política (Goodin & Klingemann, 2001). Es un enfoque relativamente moderno a seguir para la presente investigación, dado su reciente auge en la década de los años ochenta y su preocupación por el análisis económico alrededor de la globalización, los cambios de los procesos legislativos y las nuevas formaciones sociales, coaliciones y similares que afectan al Estado.

Dicho enfoque neoinstitucional es de mucha utilidad para la presente investigación, debido a que este nuevo institucionalismo *“Examina la manera en la que los gobiernos afrontan las consecuencias negativas del crecimiento, incluyendo los problemas ambientales y de polución y la absorción de los emigrantes”* (Goodin & Klingemann, 2001, pág. 556). El poder político y el fenómeno de la migración, son entonces un objeto de estudio que cumple con el abordaje neoinstitucional para su explicación.

Ya estableciendo el enfoque teórico, se continúa a los conceptos y definiciones de los temas del presente trabajo.

2.1. El Poder y sus Elementos

Iniciando en la conceptualización de los temas, es necesario analizar al poder político, entendiendo primero, lo que es el poder, para comprender después su vínculo institucional. Diversos autores se han referido al poder desde distintos puntos de vista y han aportado varias definiciones, entre las más importantes y que aportan utilidad a la presente investigación, se encuentran los mencionados en los párrafos venideros.

El poder es una capacidad para tomar y poner en práctica decisiones aunque otros se resistan. Funciona como una variante independiente a nivel social, es una fuerza que se presenta en todos los sectores de la sociedad, como los líderes obreros, élites militares, gerentes, entre otros. El poder resulta crítico en torno al bienestar público como realización de la voluntad humana (Mills, 1963, pág. 3). Es también, la posibilidad de ejercer una influencia para lograr cambiar ciertas situaciones por medio de ella (Rivera J. , 1975).

Norberto Bobbio (1982) afirma que:

El poder es uno de los elementos más difundidos de la vida social. Se puede decir que no existe prácticamente ninguna relación social en la cual no esté presente, de alguna manera, la influencia voluntaria de un individuo o de un grupo sobre la conducta de otro individuo o grupo. (pág. 1217)

Desde la postura teórica del tema del poder se presenta bajo dos líneas de investigación: teorías y formas de poder (Bobbio, 2009). Describe a la teoría sustancialista como la interpretación en donde el poder de un hombre ostenta en los medios que tiene en el presente para obtener algún aparente bien futuro. En la teoría subjetivista, interpreta al poder como la capacidad del individuo para obtener ciertos efectos y por último, en la interpretación relacional, se concibe al poder como una relación entre dos o más sujetos de los cuales uno obtiene del otro un comportamiento que de otra manera no habría realizado.

En el ámbito de las formas de poder, Bobbio, ejemplifica al poder económico basado en la posesión de ciertos bienes para inducir a quienes no los poseen para que adopten

cierta conducta; también describe al poder ideológico que sirve como posesión de ciertas formas de saber, doctrinas o conocimientos para ejercer influencia en el comportamiento ajeno e inducir a grupos a realizar u omitir alguna acción. Por último, como una forma de poder también se describe al poder político, que es aquel que está en la posición y posibilidad de recurrir en última instancia a la fuerza y detenta el monopolio legítimo de la violencia.

El poder político, entendido desde la escuela del realismo político, es el “*Conjunto de las mutuas relaciones entre los depositarios de la autoridad pública y entre estos últimos y la gente en general*” (Morgenthau, 1986, pág. 116). El poder político contiene una característica única e intrínseca que es el orden jurídico. “*Todo poder político es poder jurídicamente organizado.*” (Heller, 1998, pág. 248).

La relación entre el poder político y el Estado, se explica con la definición funcionalista al afirmar que el poder político es la capacidad de ejercer ciertas funciones en provecho del sistema social considerado en su conjunto (Parsons, 1960). Por esto, en la presente investigación el título inicia con “El poder político del Estado de Guatemala”, obedeciendo a la metodología deductiva, para primero explicar la integración del Estado desde el punto de vista teórico y con ello seguir en la particularización y así explicar el poder que de él emana y se materializa en las instituciones, que es el poder público. Una vez explicado el poder político, se da paso a explicar al Estado y el poder público que emana de él, además de la seguridad y la soberanía.

2.1.1. El Estado.

Desde el enfoque neoinstitucionalista, se concibe al Estado como estructura política formalizada, que representa al poder político. Las fuerzas de las que dispone el Estado para sus fines son integradoras y la regulación proviene por medio de una ley y fuerza coercitiva “*Que permite garantizar el cumplimiento de la normativa por parte de los integrantes del Estado*” (Guatemala, 2003, pág. 11). Del Estado emana el poder público que es la capacidad del Estado, para obligar a una persona o grupos de personas a

realizar acciones determinadas. El poder público del Estado es necesario para el orden y el funcionamiento de la interacción de grupos sociales dentro de su soberanía.

Los elementos esenciales del Estado varían en cuanto a interpretación, para este trabajo se detalla la población, el territorio, ordenamiento jurídico, la organización política y la soberanía que esta última se explica como un elemento del poder.

Como población se tomará al conglomerado humano compuesto por personas o individuos que han nacido dentro del territorio de un Estado o que son extranjeros pero que su domicilio permanente está dentro del mismo, reúnen vínculos de idioma, raza, costumbres y tradiciones (Pereira-Orozco, 2010). El término pueblo es un término político designado a individuos ligados entre sí por ideales comunes mientras que el término población designa un sentido étnico o demográfico “*Señala una simple agregación mecánica de unidades humanas, desprovista de significado y conciencia políticos.*” (Borja, 1992, pág. 30). El territorio de un Estado designa al “*Área geográfica dentro de la cual el Estado ejerce su poder, su soberanía*” (Pereira-Orozco, 2010, pág. 37). El territorio comprende el suelo sumergido, el subsuelo, aguas interiores, espacio marítimo nacional, espacio aéreo y las representaciones acreditadas en el extranjero.

El Estado a través de su orden jurídico, garantiza la paz, evitando la violencia anárquica entre los individuos “*El fin del Estado es solamente la seguridad, entendida como la certeza de la libertad en el ámbito de la ley.*” (Bobbio, 1991, pág. 2) y por ende, le confiere al gobierno este poder público para imponer orden a través de sus instrumentos disponibles. Dicha capacidad es ejercida por el Estado, entendido, según Maritain, como un conjunto de instituciones que se combinan para formar una máquina reguladora que ocupa la cúspide de la sociedad (Maritain, 2002).

Este conjunto de instituciones combinadas, conforman un sistema político ya que sus componentes, en este caso las instituciones, son interdependientes, un cambio en uno implica cambios en otros. Estos sistemas políticos tienen como primera responsabilidad, el mantenimiento del orden sobre jurisdicciones definidas, para lo que emplean el uso monopólico de la fuerza coactiva.

Esta explicación, se amplía desde la perspectiva contractualista del Estado, en donde hombres libremente asociados delegan su soberanía en una organización suprema (Rosseau, 1976), regida por la voluntad general. Sin embargo, es Thomas Hobbes, quien expone que dicha organización suprema llamada Estado tiene por única finalidad garantizar la seguridad de los individuos (Hobbes, 1968) mediante un “*pacto social*” libremente establecido para garantizar dicho estado de paz.

Los sistemas políticos son configurantes a través de sus instituciones y en la medida en que un gobierno intervenga en la sociedad civil se habla de un Estado fuerte cuando el gobierno acepta un alto nivel de responsabilidades por el bienestar de sus ciudadanos, o un Estado débil cuando existe la ausencia de dicho sistema político en la sociedad civil. Como elemento del Estado, la organización política supone la existencia de un poder público o gobierno, que cuando quiebra su aparato jurídico-administrativo a través de sus instituciones, se le conoce como “*Estados fallidos, donde el Estado como tal no desaparece, pues la población y el territorio siguen existiendo, e incluso su soberanía sigue siendo reconocida a nivel internacional.*” (Pereira-Orozco, 2010, pág. 37), aunque no exista ya una gobernabilidad.

Existen formas de gobierno y de Estados, para el presente trabajo, se explicará únicamente las formas de gobierno de los Estados de la Monarquía y la República, mientras que en cuanto a la forma de organización de los Estados, se explicará sobre los Estados Unitarios y los Estados Federados.

Por monarquía, se conoce al “*Gobierno típico de un individuo. El poder supremo radica en una sola persona, que es el monarca o rey.*” (Porrúa, 1992, pág. 468). La monarquía puede ser absoluta, cuando el monarca se encuentra colocado encima de la Constitución de un Estado, es el único que ostenta soberanía. La monarquía constitucional es cuando el rey se encuentra sujeto a disposiciones constitucionales y comparte soberanía con otros órganos institucionales. Este tipo de soberanía constitucional puede ser pura, si el monarca ejerce la soberanía de manera directa o parlamentaria, si depende de un parlamento responsable de la soberanía (Pereira-Orozco, 2010).

República se asocia a la “*Forma de gobierno representativo en que el poder reside en el pueblo.*” (Ossorio, 1987, pág. 666). Los elementos principales de un sistema republicano son la separación de poderes y funciones, el sistema representativo electo, la alternabilidad de sus gobernantes y la igualdad ante la ley. El sistema republicano puede ser aristocrático cuando la representación del gobierno es de una minoría poderosa por cultura, patriotismo, por condiciones económicas, personalistas o de las fuerzas armadas. Una república democrática por el contrario, es cuando los ciudadanos son los que gozan de elegir y ser electos, pueden participar en la dirección del ámbito público y su soberanía descansa en el pueblo mismo, que es delegada para el ejercicio del poder público en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial que son independientes. Sus autoridades son electas por períodos determinados (Pereira-Orozco, 2010).

Por último, la forma organizativa de los Estados Unitarios, se explica como “*Aquel en la que la soberanía se ejercita directamente sobre el mismo pueblo, que se encuentra en un mismo territorio*” (Porrúa, 1992, pág. 470). Por el contrario un Estado Federado, es más complejo, existe una unión de dos o más Estados que cada uno de ellos, posee sus poderes públicos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en su propio territorio aunque también existen poderes a nivel federal cuya soberanía abarca la totalidad de los Estados miembros (Pereira-Orozco, 2010).

Por lo tanto, la función del Estado, independientemente de su forma organizativa o de gobierno, es garantizar la integridad y la seguridad de sus elementos como el territorio y sus habitantes, a través de sus instituciones de gobierno que ejecutan el poder público del mismo, dentro de su soberanía.

2.1.2. La Seguridad Y La Defensa.

La seguridad y la defensa, tienen un origen en común y es la protección de la sociedad. Al principio las sociedades crearon sus sistemas de defensa, no de seguridad, ya que

esas sociedades *“Necesitaban defenderse del medio circundante que les acechaba”* (Bran, 2014, pág. 1). A través de la evolución de las sociedades, surge la necesidad de protección interna, de sentirse seguros y surge entonces la importancia de la seguridad, esa condición de vivir sin ningún temor o despreocupados.

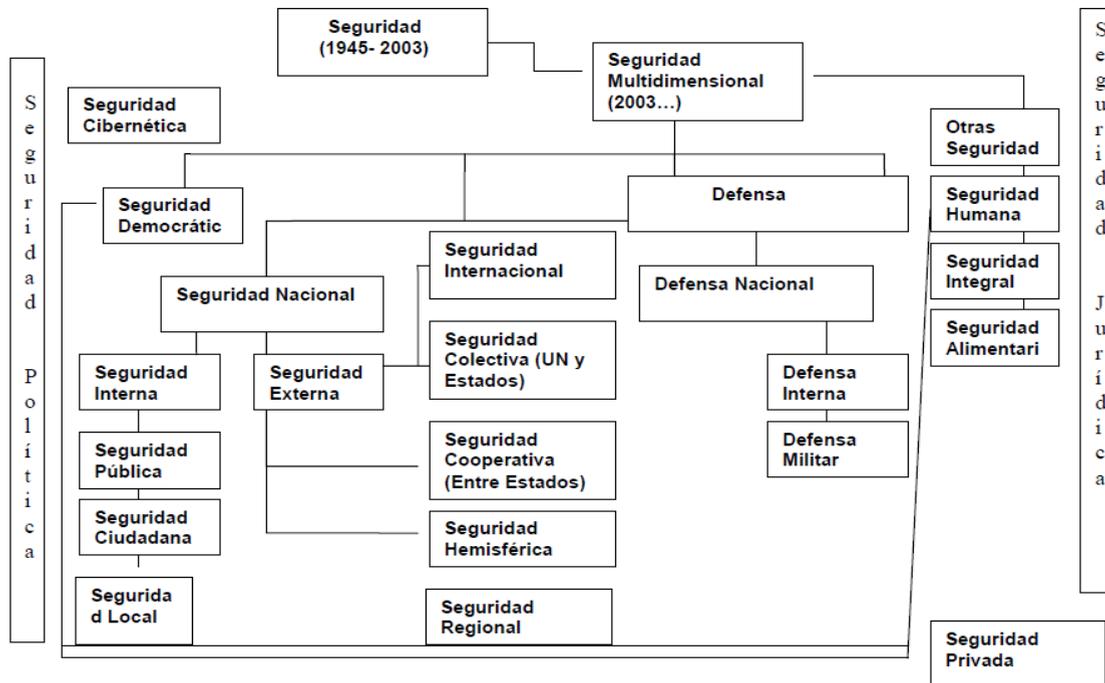
Para el término de seguridad, es necesario revisar su etimología latina *securitas/securus*, que significa, libre de preocupaciones o problemas. (Bran, 2014). La Organización de Naciones Unidas considera a la seguridad como *“La situación en la que un Estado se considera a resguardo contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso.”* (ONU O. d., 1986, pág. 2).

La seguridad se conoce como el grado relativo de garantía de cualquier organización social que logra para poder sobrevivir, en medio de condiciones suficientes de bienestar y asegurando una afectiva proyección generacional. Dicha seguridad, ha evolucionado al mismo tiempo que lo ha hecho la humanidad y por ende, abarca múltiples áreas para resguardo y protección del individuo. Esta característica evolutiva de la seguridad, es conocida como multidimensional.

La multidimensionalidad de la seguridad se evidencia desde que las amenazas tradicionales ya no son las mismas en la coyuntura de una sociedad globalizada en donde hay nuevas preocupaciones y amenazas amorfas como los delitos transnacionales contenidos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU O. d., Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, 2004). Estas nuevas formas de riesgos, amenazas y vulnerabilidades determinan el accionar de los sistemas políticos en la actualidad. La seguridad contiene múltiples alcances según su abordaje. Para optimizar su comprensión, se presenta un cuadro sinóptico a continuación:

Cuadro No. 1

La Seguridad



Fuente: Elaboración en La Seguridad y la Defensa por Rosalinda Bran, 2014.

Para la presente investigación, el concepto de seguridad nacional, encaja perfectamente dentro del neoinstitucionalismo, ya que la seguridad nacional está fundamentada en el desarrollo integral. Es la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad. Tiene proyección generacional, dentro de un sistema democrático, participativo y protagónico, libre de amenazas a su sobrevivencia, su soberanía, a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos (Bran, 2014).

Por su parte, la seguridad nacional contiene dos grandes vertientes, como se puede observar en el cuadro sinóptico anterior, las cuales son la seguridad interna y la seguridad externa. Como seguridad interna, se entiende como “*El conjunto de acciones*

realizadas por el Estado en el marco de la seguridad y en el ámbito interno del país con el objeto de destruir o neutralizar los antagonismos o presiones de cualquier origen, forma o naturaleza que se oponen o pueden oponerse a la conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales” (Bran, 2014, pág. 10). Por otra parte, como seguridad externa se refiere “Al complejo de acciones que el Estado realiza, para oponerse efectivamente (destruyendo, neutralizando o postergando la acción) de los antagonismos y presiones provenientes del exterior que amenazan o pueden amenazar peligrosamente la conquista y el mantenimiento de los Objetivos Nacionales” (Bran, 2014, pág. 10).

Según estos criterios, se puede deducir que la seguridad interior se refiere a las debilidades o riesgos a nivel interno, mientras que la seguridad exterior se ocupa de las amenazas, provenientes del exterior. La seguridad, entonces, se alcanza a través de acciones y medidas que previenen y mitigan de forma efectiva los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que atenten contra los objetivos de una nación. Es en este punto, donde la seguridad y la defensa convergen ya que según Thomas Hobbes, la función primordial del Estado es la de defender a sus habitantes de la invasión extranjera y de amenazas posibles (Mangold, 1990). La seguridad es una percepción, una condición mientras que la defensa es *“La parte operativa que permite mantener esa condición de sentirse seguros.”* (Bran, 2014, pág. 5). El ámbito de acción o jurisdicción se encuentra relacionado desde la seguridad nacional y la defensa nacional, en la búsqueda de mecanismos institucionales modernos para la propia sobrevivencia de cualquier sistema político.

La defensa, tiene su etimología del latín de *“defendere”* que significa es defender a uno frente a un ataque. La defensa ha sido vital para la supervivencia del hombre a través de la historia, a tal punto que *“No es erróneo afirmar que su origen se remonta al inicio de la humanidad.”* (Bran, 2014, pág. 18). La defensa pasa a ser ya una política del Estado por su alcance de mantener una seguridad integral de una comunidad organizada, para subsistir y progresar, esto es ya una defensa nacional.

Por defensa nacional se refiere a las actividades de carácter político que se desarrollan en los sistemas políticos modernos para evitar o rechazar los ataques que puedan recibir, eventualmente, de otros Estados (Fundación Wikimedia, 2015).

La relación entre seguridad y defensa, se debe al proceso evolutivo y cambiante de las sociedades, hoy día la reacción hacia nuevas amenazas amorfas que pueden ser internas o externas, se justifican con la seguridad colectiva, que es aquella seguridad que no sólo afecta a nivel local, sino a nivel internacional entre Estados. Es en este sentido dónde la seguridad y defensa colindan, por la protección de los ciudadanos y todos los distintos ámbitos ante las amenazas internas, externas y amorfas.

2.1.3. La Soberanía.

La soberanía, tiene su etimología en el latín de la palabra *superanus* que se empleaba para designar a todo personaje oficial que dispusiera de una autoridad superior. Por otro lado, según Maritain, se refiere también como la independencia y un poder que son separada y trascendentalmente supremos y que se ejercen desde arriba sobre el cuerpo político, porque constituyen un derecho natural e inalienable que pertenece a un todo superior al todo formado por el cuerpo político o el pueblo y que, por lo tanto, les está suprainpuesto o les absorbe en sí mismo (Maritain, 2002). La soberanía es una propiedad absoluta, indivisible e inalienable.

Thomas Hobbes, justifica la existencia de la soberanía, desde el pacto social, ya que el acuerdo que se realiza necesita algo más que un contrato para convertirlo en constante, que perdure. Necesita de un poder en común que mantenga el temor a quebrantar dicho acuerdo y su acciones sean siempre dirigidas al bien común (Hobbes, 1968). Dicho acuerdo en común es a lo que Rosseau define como la voluntad general del contrato social que da al sistema político un poder absoluto y dicha voluntad lleva el nombre de soberanía (Rosseau, 1976).

Es necesario definir el concepto de soberanía como la suprema autoridad, o como la manifestación que distingue y caracteriza al poder del Estado por lo cual se afirma su

superioridad jurídica sobre cualquier otro poder, sin aceptar limitación ni subordinación que cercene sus facultades ni su independencia dentro de su territorio y posesiones (Torres, 2005). Jaques Maritain (2002), considera tres implicaciones de la soberanía del Estado que conviene citar a continuación:

- a) El Estado soberano, se encuentra jurídicamente por encima de la comunidad de las naciones y posee una absoluta independencia en relación con ésta.
- b) El Estado soberano posee un poder que en vez de ser relativamente el más alto, porque de hecho es preciso que algo se encuentre en la cumbre y decida sin apelación, es un poder absolutamente supremo, cosa que es necesaria para un todo monádico suprainpuesto al cuerpo político o que le absorbe en sí mismo.
- c) El Estado soberano posee un poder supremo que ejerce sin contraer responsabilidad. (págs. 63-64)

Según la literal c), el Estado a partir de la soberanía tiene una facultad de poder hacerlo todo sin ser responsable de nadie, siempre y cuando esté dentro de los límites del bien común por lo que se emana el pacto social del sistema político, de otra forma se caería en un despotismo irracional por lo que el propio autor hace una reflexión final “*Los dos conceptos de soberanía y absolutismo han sido forjados juntos en el mismo yunque. Juntos deben ser desechados.*” (Maritain, 2002, pág. 65).

Por lo anteriormente expuesto, conviene resaltar que el fin de las instituciones políticas debe de ser que la ciudadanía ostente la soberanía, dando una prioridad a los individuos para que un sistema político pueda ser libre y funcione sin despotismo.

2.1.4. Las Fronteras.

Las fronteras representan los límites de la actuación de la soberanía de un país y son utilizadas como un punto para el registro y control de las mercancías y personas en tránsito internacional. En las fronteras se puede obtener también la función de recaudación al fisco. Una frontera separa a dos espacios sujetos a tratos diferenciados, ya sean políticos militares o socioeconómicos.

Una frontera sirve como elemento para promover la seguridad civil, evitando la entrada o salida de personas, mercancías o capitales que puedan vulnerar la legislación nacional de un país. Contribuye a proteger la integridad física, moral y económica de los ciudadanos, la sanidad de la flora y fauna, entre otros. En este punto se realizan registros de personas, mercancías y capitales que entran o salen lícitamente del país, y facilita la obtención de los recursos económicos para la sociedad, a partir de la captación de cargas tributarias de las mercancías (BID, 2010). La vigilancia y control fronterizo debe de ser regulado, permanente, contar con una planificación y una coordinación interinstitucional homologada en todo el territorio protegido. Toda frontera debe de ser vigilada, controlada y protegida.

A través de la buena gestión de fronteras se puede obtener beneficios en seguridad nacional, competitividad en el comercio interno, integración de seguridad y desarrollo que repercutan en un beneficio de la población y en las relaciones internacionales entre los Estados.

Una frontera puede ser terrestre, marítima o aérea. Una frontera terrestre se compone por tres zonas (BID, 2010), las cuales son:

- a) La línea fronteriza, que es la línea imaginaria o con una delimitación física natural o artificial que establece el límite de la soberanía.
- b) La zona fronteriza, se refiere al área en la que la dinámica socioeconómica tiene lugar. Aquí se dan interacciones con importancia en la seguridad, economía, transporte, entre otras.
- c) La zona de extrema frontera, que es el área de inmediata proximidad a la línea de frontera y da acceso a la misma.

Las fronteras marítimas, presentan el límite soberano de un Estado en el mar. Los límites varían según la actividad, como la pesca, salvamento o seguridad y se regulan por tratados internacionales. Algunas zonas que componen a las fronteras marítimas son:

- a) Aguas territoriales, que designan la zona de adyacencia de la costa soberana de un país, tiene una extensión máxima de 12 millas.

- b) La zona económica exclusiva, que designa los derechos especiales de un país, con una extensión de 200 millas a partir de la costa.
- c) Aguas internacionales, donde se designa la zona del mar sobre la que ningún Estado tiene soberanía.

Por último, las fronteras aéreas, se representan por los límites en el espacio aéreo que un Estado designe por encima de su territorio y aguas nacionales. La frontera en sí, logra separar lo nacional de lo internacional, es una entidad física como instrumento y un concepto político como finalidad ya que marca la concreción física del concepto político de un Estado, logran separar hacia afuera e integrar hacia adentro (Emmerich, 2006).

2.1.5. Instituciones.

El concepto de institución parte del derecho, ya que son las encargadas de regular cierto comportamiento y están constituidas con fines de permanencia. Maurice Duverger, hace referencia a las instituciones políticas (Duverger, 1970), como las que son relativas al poder en el Estado. Menciona como las principales a la constitución política, los organismos judicial, ejecutivo y legislativo, entre otras. El régimen político está constituido por el conjunto de instituciones políticas de un sistema social. Maurice Duverger plantea que las instituciones políticas y el régimen político que constituyen sólo se comprenden realmente si se resitúan en el seno del sistema social del que son marco y el mecanismo regulador (Duverger, 1970).

Por su Parte Douglas North (2012), plantea que las instituciones son una creación humana en constante evolución y cambios cuyos entes que determinan dicha alteración son los humanos, por lo que la teoría neoinstitucional, debe comenzar con el individuo. Afirma que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, donde tienen límites impuestos por el hombre para organizar la interacción humana cuya función tendrá reducir la incertidumbre y estructurar la vida diaria a través de las limitaciones formales como las normas, leyes o constituciones; limitaciones informales como normas de comportamiento que serán guía de las elecciones de los individuos.

Debido a la complejidad de las interacciones de los individuos, las instituciones están en constante cambio, en una evolución constante, que no afectan su estabilidad pero que alteran las elecciones al alcance de los individuos. El cambio institucional puede suceder producto de un cambio de normas, limitaciones informales y otras clases de efectividad o de observancia coercitiva. Pueden manifestarse cambios repentinos por naturaleza política o judicial, pero las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradicionales y códigos de conducta resisten y son casi impenetrables a las políticas deliberadas. La dirección del cambio institucional, según el autor, la marca la interacción entre los organismos y las instituciones.

North, también hace una distinción entre instituciones y organizaciones u organismos en donde aclara que las instituciones son las reglas del juego y las organizaciones u organismos son los jugadores. Dentro de los organismos se incluyen a los cuerpos políticos como partidos políticos, el Senado, el cabildo, una agencia reguladora y a los cuerpos económicos como empresas, sindicatos, ranchos familiares cooperativas. También se incluyen a los cuerpos sociales como iglesias, clubes, asociaciones deportivas y a los órganos educativos como las escuelas, universidades, centros vocacionales de capacitación, entre otros. Todos estos son individuos cohesionados por identidad común en relación a sus objetivos.

Es importante mencionar la necesidad del ser humano como ser social de buscar algún tipo de cohesión cuando interactúa o vive en una comunidad, y evita cierta anarquía. En una sociedad es necesario entablar un ideal homogéneo para convivir en paz y armonía a través de un ordenamiento legal; que existan mecanismos para hacer cumplir valores como la libertad, la igualdad, derechos humanos, entre otros. Cualquier tipo de conducta desviada no puede ser tolerada porque amenaza fundamentalmente las características de la estabilidad y la seguridad de una sociedad, reguladas por la creación humana de las instituciones.

La inefectiva acción de las instituciones y organismos políticos, sociales o económicos, puede generar, por consiguiente, una ausencia del Estado y suscitar problemas sociales como inseguridad.

El Estado en sí, ejerce su poder público a través de sus instituciones, las cuales son entonces normas y procedimientos a través de los cuales funciona el sistema político. La acción estatal por lo tanto, en materia de ejercicio de gobierno, opera a través de la administración pública y sus instituciones que formulan las estrategias a seguir para el bien común, en políticas de Estado, de gobierno o públicas ejecutadas por sus organismos.

2.1.6. El Poder y su Relación Con la Gobernanza.

El poder tiene una relación inherente con el Estado y por ende tendrá una relación con la forma en la que el Estado accione. Esta relación intrínseca se explica de mejor manera con la explicación de Maurice Duverger (1970):

Se habla de poder cada vez que una relación humana es desigual, cada vez que un individuo puede obligar a otros a someterse, el poder se encuentra en todas partes y en todas las instituciones, tiene un carácter político. La política para algunos, es la ciencia del Estado, mientras que, para otros, es la ciencia del poder. Esta dicotomía para nosotros no existe en forma nítida, el Poder es inherente al Estado, a tal punto que el Estado no existe sin el poder. (pág. 630)

La forma en la que el Estado accione se refiere a la capacidad de ejercer funciones en provecho del conjunto del sistema social, que se ejerce a través de las instituciones del Estado. A esta forma de actuación del Estado, a esta capacidad de ejercer funciones, se le denomina gobernanza. Gobernanza es la forma en la que el poder es ejercido en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país, en vistas a generar un desarrollo. (Kaufmann & Kraay, 2008)

Es necesario hacer una distinción entre gobernanza, gobernabilidad y gobernancia. Estos tres términos suelen ser tergiversados y para clarificar la presente investigación se explica los términos de forma individual.

La gobernanza pasó a referirse a la acción del gobierno o ejercicio del gobierno en una región, el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites

y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas (Mayorga & Córdoba, 2007). La gobernanza es una nueva forma de abordar la política alejada de las percepciones clásicas fuertemente centradas en el análisis político y jurídico del Estado, aunque el mismo no es el único ni principal actor de desarrollo ya que existen otros actores como empresas, instituciones, individuos, consumidores, productores y la llamada sociedad civil.

Una distinción clara entre la gobernabilidad y la gobernanza sería en que la gobernanza es la acción y el efecto de gobernar y gobernarse mientras que la gobernabilidad es el cómo se gobierna prestando atención a la estabilidad política (Camou, 2001). Son términos que han parecido sinónimos, sin embargo son complementarios y sobre todo el análisis es completamente diferente, mientras la gobernabilidad establece un análisis vertical dónde la sociedad es la condicionante, la gobernanza surge por un análisis horizontal entre los actores de toma de decisiones, en el ámbito público del Estado. *“Las formulaciones normativas de buen gobierno o estudios puntuales de interacción entre actores, reglas, políticas públicas y niveles de gobierno.”* (Mayorga & Córdoba, 2007, pág. 9) son pertinentes a la gobernanza.

La gobernanza se define como:

Las tradiciones e instituciones por las cuales la autoridad es ejercida en un país. Esto incluye el proceso por el cual el gobierno es electo, fiscalizado y sustituido; la capacidad del gobierno para formular efectivamente e implementar políticas acertadas; y el respeto de los ciudadanos y el estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos. (Kaufmann & Kraay, 2008, pág. 6).

Según la Real Academia Española, contempla a la gobernanza como el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil y el mercado de la economía y como la acción y efecto de gobernar o gobernarse. Estas concepciones son claras en afirmar algo: la forma de gobernarse. La gobernanza se refiere al conjunto de dispositivos y condiciones que como un todo tienen por función

acrecentar o mantener la gobernabilidad, se articula en forma horizontal entre la pluralidad de actores públicos y privados que mejoran los procesos de toma de decisión, gestión y desarrollo de lo público y colectivo, se tiene en cuenta la característica de la integración y la interdependencia (Revesz, 2006) a nivel institucional.

Ampliando con definición, se contempla a la gobernanza como el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas; se analiza la gobernanza a partir de las políticas públicas en salud, anticipación ciudadana, lógica territorial de la política pública en el ámbito local, recursos naturales, medio ambiente, la diferencia entre las áreas urbana y rural, la lucha de la corrupción en la administración pública (TRIBIN, 2000) y específicamente a partir de las políticas relacionadas con el fenómeno de la migración como se hace en los capítulos posteriores.

La buena gobernanza es un ingrediente fundamental para el desarrollo de una economía sostenible. “*Al hablar de gobernanza se mencionan términos como instituciones y calidad institucional.*” (Kaufmann & Kraay, 2008, pág. 5). La buena gobernanza es la transparencia y la gestión responsable de los recursos humanos, naturales, económicos y financieros para los propósitos de igualdad y desarrollo sostenible (IFAD, 1999). La buena gobernanza ha evolucionado de su forma original, enfocándose en procesos eficientes económicos y administrativos con un objeto de fortalecer los enlaces de la democracia, el Estado de derecho y la participación ciudadana.

Entre los indicadores para la buena gobernanza, se pueden mencionar si los países tienen una legislación que prohíbe la corrupción o si cuentan con la existencia de algunas agencias anti corrupción y si la misma está supeditada por interferencias políticas (Kaufmann & Kraay, 2008).

Por lo tanto gobernanza, la manera en la cual el poder es ejercido a través de las instituciones para la gestión de los recursos económicos y sociales a través de la

formulación de acciones y políticas encaminadas al desarrollo del país, al mantenimiento de la gobernabilidad y debe de ser de forma óptima y eficiente. La relación entre el poder político y la gobernanza, radica en que el Estado necesita de acciones para materializar su poder político ante la eventualidad de cualquier fenómeno prevenido o sin prever, de tipo económico, político o social.

2.2. Migración Como Fenómeno de Movilización Social

La existencia de las migraciones se remonta a los inicios de la historia de la humanidad. Las poblaciones nómadas estaban en constante movimiento por necesidad de alimento, pero cuando aparece el sedentarismo, las poblaciones se ven en la necesidad de buscar mejores condiciones de vida. El fenómeno de la migración ha hecho historia, es una relación dinámica que evoluciona a través de los siglos. Los desplazamientos humanos continúan siendo “*Vectores importantes del cambio social, económico y cultural.*” (INM & OIM., 2009, pág. 20). Es un fenómeno con una multicausalidad, cuyo movimiento de personas ha sido determinada por los desastres naturales, las guerras, aventura, sobrevivencia, conquista, mejores salarios, trabajo, mejorar las condiciones de vida, entre otras causas.

En cuanto a la migración, se define como un fenómeno que ha existido a lo largo de los tiempos (Espino, 1982) y es el desplazamiento de individuos o grupos humanos de unas zonas a otras, con cambios temporales o permanentes de residencia.

La migración se puede explicar también desde la movilidad social entendida como un movimiento o traslación de grupos o individuos entre diferentes posiciones sociales a otras dentro de los sistemas de estratificación² social. Existe la movilidad vertical, que se refiere a un ascenso o descenso en las condiciones sociales de un individuo o un grupo, en función de factores económicos que son los que determinan fundamentalmente la diferenciación entre los grupos de una sociedad (Borja, 2012). Los canales más comunes para la movilidad social horizontal son el cambio de empleo,

² Entendida desde la óptica del Estructural Funcionalismo.

la obtención de títulos académicos o cualquier actividad que modifique el ingreso económico. Otro canal utilizado, es la traslación de personas desde un territorio sin condiciones propicias para el desarrollo, hacia otro destino con mejores oportunidades económicas, a esto se le conoce como movilidad horizontal, cuando hay un cambio de actividad o desplazamiento de una región a otra. Es en la movilidad social horizontal, donde el fenómeno migratorio presenta su relación de causalidad por el desplazamiento de individuos o grupos de un territorio a otro, para mejorar sus condiciones de vida.

Han existido diferentes categorías explicativas para abordar los movimientos migratorios. Entre las cuales se destacan las teorías de equilibrio, las que suponen que las migraciones surgen para descomprimir áreas sobre pobladas y proveen de mano de obra a otras regiones. Otra teoría relacionada a la anterior es la de la modernización en donde se afirma que los desplazamientos de personas están en torno a la búsqueda de modernidad que se ofrece en la sociedades urbana (Germani, 1972). Una teoría reciente es la de los mercados duales (Piore, 1979), en donde se explica a las migraciones dentro de los factores estructurales que generan una demanda de trabajadores extranjeros, por lo que las migraciones son un efecto de los mercados laborales en una sociedad industrialmente avanzada, ya que hay una demanda permanente de mano de obra extranjera para los trabajos que rechazan los trabajadores nacionales.

Estas categorías vinculan a las migraciones con las causas y efectos en las sociedades de origen como en las de recepción. Todas se relacionan con los temas de acumulación de capital, inserción laboral en el mercado mundial, éxodo de competencias, costo-beneficio de los movimientos migratorios, integración, exclusión que giran sobre el migrante (INM & OIM., 2009). Todas estas perspectivas sobre el fenómeno de la migración, tienen una relación directa con la gobernanza promovida por cada país en la construcción y aplicación de las políticas públicas relacionadas al tema.

Los movimientos migratorios, suelen tener diversos términos, por los que es necesario fijar una conceptualización de los mismos en el presente trabajo de investigación. Dicha conceptualización se presenta en el cuadro a continuación:

Cuadro No. 2

Términos Migratorios Comunes

CONCEPTO	DEFINICIÓN
<i>Deportación</i>	Acción estatal de la ejecución real de la expulsión, al concluir el permiso de permanencia a una persona dentro de un territorio o al negarle la admisión.
<i>Orden de Expulsión</i>	Se informa sobre la prohibición a un individuo de permanecer en el territorio de un Estado.
<i>No admisión</i>	Prohibición para entrar al territorio de un Estado.
<i>Repatriación</i>	Retorno de un individuo del extranjero a su lugar de origen.
<i>Migrante</i>	Individuo que se desplaza hacia otro ámbito socio-espacial con la intención de desarrollar allí su vida. Toma libremente esta decisión.
<i>Migrante irregular</i>	Migrante en una situación irregular en un país de tránsito o destino, por su entrada o permanencia no autorizadas.
<i>Inmigrante</i>	Persona que llega a residir a un país diferente.
<i>Emigrante</i>	Persona que parte del país de residencia para otro.
<i>Refugiado</i>	Persona acogida en un país diferente a su país de origen, debido a temores de persecución política, racial, religiosa, entre otros. Regulado por la Convención de Ginebra de 1951.
<i>Persona desplazada internamente</i>	Persona forzada a dejar de manera espontánea su lugar habitual de residencia, para huir de conflictos armados, situaciones violentas, violaciones de derechos humanos, desastres naturales, entre otros.
<i>Trabajador Fronterizo</i>	Trabajador migrante que conserva su residencia habitual en un Estado vecino, normalmente regresa constantemente.
<i>Ingreso irregular</i>	Significa el cruce de fronteras sin cumplir con los requisitos de ingreso en el Estado receptor.
<i>Migración</i>	Implica un cambio de residencia a otro ámbito socio-espacial, con la intención de desarrollar allí su vida cotidiana, aún cuando ese desarrollo tenga corta duración.
<i>Re emigración</i>	Movimiento de una persona que habiendo retornado a su país de origen por su estancia en el extranjero, sale nuevamente.

País destino	de	País al que arriba el migrante
País origen	de	País del que parte el migrante.
País tránsito	de	País por el que atraviesa el migrante rumbo al país de destino. Forma rutas conocidas como corredores migratorios.

Fuente: Elaboración propia con base a los aspectos básicos para la gestión migratoria por INAMI y OIM, 2009.

El cuadro anterior es de utilidad en cuanto al tipo de migraciones que existen en sentido legal, territorial, económico, social o político. El tipo de migración que tiene relación con la presente investigación, se manifiesta con los flujos de personas a nivel fronterizo, siendo la migración internacional, que a su vez puede ser de tipo normativo como la migración ordenada o la migración irregular, de forma masiva o selectiva, por diferentes causas como las sociales o políticas, explicadas en el cuadro.

2.2.1. Migración y Sus Áreas Transversales.

La relación de la migración con la demografía es compleja y depende de la coyuntura internacional para definirla. Tomando como referencia a la teoría de los mercados duales explicados anteriormente, muchos países desarrollados dependen de la migración internacional para equilibrar su disminución demográfica y envejecimiento de su población. Esto afecta la sustentabilidad económica de un país que, por ejemplo, tenga una población mayoritariamente envejecida, dependerá de la migración para cubrir sus espacios en los sectores productivos.

Una sexta parte de la población de las regiones más desarrolladas tenía menos de 15 años en el año 2000, mientras en regiones desarrolladas un tercio de la población tenía menos de 15 años (INM & OIM., 2009). Supone que las migraciones de los países tradicionalmente de origen, que son menos desarrollados a los países desarrollados, aminoren el efecto de la disminución de la población en edad de trabajar. Esto se puede realizar a través de programas de migración ordenada “*Donde se seleccionan a*

migrantes relativamente jóvenes para el establecimiento permanente.” (INM & OIM., 2009, pág. 337). Inequívocamente, la inyección de los migrantes en el sector productivo, por la vía ordenada o irregular, afecta al sector económico impactando en las pensiones, los seguros sociales y demás efectos en políticas de asistencia social en las sociedades desarrolladas.

Continuando con la relación entre la migración y la población, se da paso al tema de la salud migratoria, el cual es un campo de las ciencias de la salud que trata al individuo y a la salud pública en relación con el desplazamiento migratorio de las personas. Un factor determinante en relación a la salud, es el contexto del país destino.

Un estudio de OIM y el INM de México (2009) afirma que el desconocimiento del idioma puede ser un factor determinante para tener acceso a los servicios de salud que no se restringen únicamente a cuestiones físicas, sino a psicológicas. La migración puede producir un trauma en las personas por sus causas que van desde factores socioeconómicos, políticos o intrafamiliares; también tienen un efecto traumático las experiencias durante el tránsito y posteriormente las condiciones de acoplarse a la sociedad destino, hacen vulnerables a los migrantes de generar problemas de adaptación, depresión, entre otros trastornos mentales.

La migración y la economía tienen una relación intrínseca en la movilidad social y en un contexto globalizado, afecta la integración económica y comercial a nivel internacional. La migración para algunos, se ha convertido en un negocio no terminado de la globalización, debido al exceso de obstáculos y mecanismos de control para regular la migración ordenada, que principalmente afecta la competitividad laboral en una sociedad globalizada. La migración laboral puede asegurar un mejor ingreso económico que ayude a escalar en la movilidad social vertical, sin embargo con el desplazamiento, se puede experimentar un sacrificio de un estilo de vida y una separación familiar que afecta el tejido social.

Pero la relación de la migración y la economía no es únicamente exclusiva para los efectos en los países destino, también en los países origen se puede producir desarrollo, tal cual lo cita Rodolfo García: “*En regiones con larga tradición migratoria*

internacional, caracterizadas por el atraso económico, con redes sociales consolidadas y con proyectos comunitarios, la migración internacional puede ayudar a los proyectos de desarrollo local y desarrollo regional.” (Zamora, 2004, pág. 16). En relación a la relación de la migración y el desarrollo se plantea la opinión desde el enfoque de la teoría económica liberal, sobre el crecimiento equilibrado que sugiere que, disminuyendo el desempleo y proporcionando apoyo económico a través de remesas y capacitación para las habilidades de los migrantes, la migración mejora el desarrollo en los países de origen y hace innecesaria la migración. Sin embargo, otra opinión sistémica afirma que las condiciones en los países de origen “*A menudo distorsiona el proceso de desarrollo a través de la fuga de cerebros.*” (INM & OIM., 2009, pág. 371). La interpretación de estas opiniones dependerá desde el país en donde se analice el fenómeno migratorio. En síntesis, la relación de la migración y la economía, atraviesa los temas laborales, comerciales y de remesas que se evidencian aún más en cualquier sociedad debido a la globalización.

La relación de la migración y la seguridad, representa otro componente transversal debido al paradigma del fenómeno del desplazamiento de grupos humanos y su control por parte de los Estados.

2.2.2. Patrones Migratorios.

La migración, se puede clasificar en distintas formas, según su tipología. Por ejemplo, puede ser por su temporalidad o en el ámbito donde se susciten. La primera corresponde a su duración y pueden ser situacionales, transitorias y definitivas.

Las migraciones temporales, se refieren a las que el lapso de tiempo ya está determinado y establecido en el lugar destino. Generalmente se da bajo la migración laboral, para cubrir mano de obra en los mercados duales. Muy similar a las migraciones circulares que son las que “*Se mueven en función de las diferentes oportunidades ofrecidas por los mercados de trabajo a nivel internacional.*” (INM & OIM., 2009, pág. 39). Por el otro lado las migraciones definitivas son las que tienen como objeto la instalación permanente en el lugar de destino.

En segundo lugar, están las migraciones por su ámbito territorial, divididas en internas y externas; pueden llegar de forma asistida, controlada, seleccionada, calificada, ilegal, protegida, entre otras formas (Espiego, 1982). El conocimiento de los distintos tipos de migración, es necesario para la comprensión del fenómeno y para establecer la forma de proceder, por parte de los gobiernos. Para tener una referencia sobre la tipología de los patrones migratorios, se presenta el cuadro siguiente:

Cuadro No. 3

Tipología de Patrones Migratorios

CONCEPTO	DEFINICIÓN
<i>Migración irregular</i>	Desplazamiento de una persona hacia otro lugar nuevo de residencia o tránsito utilizando medios irregulares, sin los documentos válidos, o utilizando documentos fraudulentos.
<i>Migración interna</i>	Desplazamiento de un grupo de personas dentro de las fronteras del país de origen.
<i>Migración internacional</i>	Desplazamiento a través de las fronteras de los países.
<i>Migración ordenada</i>	Movimiento de una persona de su lugar habitual de residencia a un nuevo lugar, cumpliendo las leyes y regulaciones que rigen la salida del país de origen, el viaje, el tránsito e ingreso al país receptor.
<i>Migración de Retorno</i>	Movimiento de una persona que regresa a su país de origen, después de permanecer al menos un año en otro país.
<i>Migraciones Voluntarias</i>	Donde la decisión de migrar no está condicionada u obligada.
<i>Migraciones Forzosas</i>	Se producen por razones ajenas a la libre voluntad del migrante. Puede ser por coacción directa o indirecta.
<i>Migraciones Masivas</i>	Destacan por sus grandes volúmenes de migrantes produciendo heterogeneidad en su lugar de destino.
<i>Migraciones Selectivas</i>	Se caracterizan por su homogeneidad en relación a las características de los migrantes, que pueden ser como nivel social, composición política, origen, capacidad económica, entre otras.
<i>Migraciones de Reunificación Familiar</i>	La reunificación es un patrón migratorio, cuando la familia que ha quedado en su lugar de origen, se desplaza para reunirse con aquellas familias instaladas en otro territorio.
<i>Migraciones de</i>	El migrante se traslada con el objetivo de asentarse y ocupar

Colonización	territorios vacíos o desplazando a las poblaciones nativas.
---------------------	---

Fuente: Elaboración propia con base a los aspectos básicos para la gestión migratoria por INAMI y OIM, 2009.

2.2.3. Contexto Actual Del Fenómeno De La Migración.

Según el reporte de desarrollo humano del año 2009, se estimaba que existe alrededor de 50 millones de migrantes irregulares a nivel internacional. Las migraciones son resultado del cambio global (Touraine, A.; Smelse, N; Castles, S; Balstad, T; Knight, W; Ibahin, S; Sharp, J. , 2000) y desempeñan un papel clave en la mayoría de las transformaciones contemporáneas de la sociedad. La importancia se llega a evidenciar a través de los cambios que ocurren tanto en los países que reciben a estos flujos de personas como en los países de origen. En la última parte del siglo XX las migraciones experimentaron cambios las cuales transformaron de manera significativa en el desempeño de las instituciones de los gobiernos frente al fenómeno migratorio. Algunos países con tradición de ser destino, pasaron a ser países de origen, emisores de migrantes; en cambio, otros países emisores se convirtieron en mayor parte en países de tránsito de flujos de personas que se dirigían hacia terceros países de destino (INM & OIM, 2009).

Se conoce como a “*Los países del Norte*” a los países desarrollados como Estados Unidos, Canadá, Europa, Japón, Australia y Nueva Zelanda. Por su parte “*Los países del Sur*” se integran por economías en vías de desarrollo como África, América Latina, El Caribe, Asia (exceptuando a Japón) y a Oceanía (sin Australia ni Nueva Zelanda). En términos absolutos la mayoría de los migrantes internacionales proceden del Sur, ya que según la encuesta de Gallup del año 2012 (OIM O. I., 2013), en migrantes mayores de 15 años, las migraciones de Sur a Norte estaban en un 40%, las de Norte a Norte representan el 22% y las migraciones de Norte a Sur solamente representan el 5%.

En el siglo XXI, la migración ha cambiado y ya no es permanente ni unidireccional, por el contrario, en los tiempos modernos la migración es circular y temporal. La globalización ha determinado los panoramas geopolíticos, geoeconómicos y a la

economía del conocimiento que modifican los procesos migratorios, que dan como resultado nuevas estrategias y formas de pensar en relación al desarrollo.

Las principales actividades de inserción en los mercados laborales del Norte, son las del sector servicios, como los empleos domésticos (Andrade-Eekhoff & Ávalos, 2004). También el sector agrícola es fuente de empleo para los inmigrantes en los países del Norte, la construcción y los trabajos de procesamiento industrial, en síntesis, la inserción de la mayoría de los inmigrantes suceden en los trabajos donde no se requiere de mano de obra calificada. La interacción que los migrantes mantienen con sus lugares de origen, forma una red de relaciones que traspasan las fronteras. El tejido socio-productivo en la actualidad, en los países de origen del Sur, al momento de insertarse en los mercados laborales de los países del Norte, está sujeto a un “*Conjunto de intercambios económicos, políticos y socio-culturales.*” (Andrade-Eekhoff & Ávalos, 2004), diseñando nuevos tipos de comunidades vinculados a la migración transnacional. .

Actualmente toda esta dinámica económica que surge de la migración, se le da el nombre de economía migratoria, “*La economía migratoria se da en la medida que se densifican y se diversifican los intercambios transnacionales.*” (Andrade-Eekhoff & Ávalos, 2004, pág. 81), como ejemplo de estas actividades se puede incluir a las remesas, las encomiendas, el turismo nostálgico sobre características nacionales de los países de origen, o las actividades lucrativas que son ilícitas como el tráfico de personas, de bienes comerciales o de estupefacientes a nivel transnacional.

El incremento de las migraciones a nivel internacional es un reflejo del deterioro de las condiciones de vida y de desarrollo en los países de origen de los migrantes, está determinado por la profunda diferencia entre los países desarrollados o ricos y los países en vías de desarrollo o pobres, producto de la interacción de la globalización. Esto se manifiesta en una crisis del aumento de migrantes irregulares en los países tanto de tránsito como de recepción, incrementando problemas como los delitos transnacionales derivados de la migración, o el aumento de la xenofobia (INM & OIM, 2009). A principios del siglo XXI, los ciudadanos de la región centroamericana aún buscan mejorar su nivel de vida y aspiraciones a través del “*sueño americano*” lo cual

los convierte en migrantes irregulares vulnerables a cualquier peligro en el trayecto, como la sumisión a las redes delictivas a nivel transnacional (INCEP, 2004).

Durante la celebración de la Conferencia Internacional sobre Migración, Niñez y Familia en el año 2014, se abordó como grave emergencia la crisis humanitaria generada por el flujo migratorio de niñas y niños no acompañados que en su mayoría eran procedentes de Guatemala, Honduras y El Salvador, área de la región centroamericana conocida como "*El Triángulo Norte*", hacia los Estados Unidos de América, que es el país destino, atractivo a las migraciones del continente por ser industrializado y desarrollado. En dicha conferencia, se aborda las diversas causas principalmente la presencia del crimen organizado transnacional en la región y a través de dicha conferencia, se hace un llamado para fortalecer las operaciones que intensifiquen un control efectivo de fronteras contemplando a los Derechos Humanos y manteniendo como principio rector el interés superior de los niños (Honduras, 2014). Estas medidas fueron un llamado en respuesta a los peligros que actualmente se identifican en los países de tránsito de flujos de personas de Sur a Norte, siendo los delitos transnacionales relacionados a los flujos de personas.

2.3. Delitos Transnacionales de Flujos de Personas

El fenómeno de la migración, determina interacciones entre múltiples actores, dichas relaciones son en su mayoría, comerciales por lo que en la dinámica migratoria se presentan los flujos comerciales, que son los de bienes y mercancías; y por el otro lado, se presentan los flujos de personas, que son las personas migrantes, regulares, irregulares o en tránsito. En esta sección, se explica lo relacionado a las formas ilícitas de los flujos de personas, derivados del fenómeno de la migración.

Especialmente, en el año 2014, Centroamérica atravesó por una crisis migratoria de menores de edad hacia los Estados Unidos de Norteamérica, fue denominado un éxodo de menores migrantes no acompañados y acompañados; reportando actividades ilícitas como narcotráfico, tráfico y trata de personas a nivel transnacional (Ávalos, 2014) en su camino hacia la potencia del Norte de América.

La proliferación de delitos transnacionales de flujos de personas es una realidad a nivel global y específicamente en la región centroamericana. Dichos delitos transnacionales de flujos de personas están contenidos en la Convención de Palermo y se refieren a la trata y tráfico ilícito de personas.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, celebrada en el año 2000 en la ciudad de Palermo, Italia; es una muestra de la voluntad política a nivel internacional para entablar acciones a la problemática mundial de los delitos transnacionales que ponen en riesgo los derechos humanos de las personas. Dicha convención tiene por producto un instrumento para hacer frente al fenómeno de la delincuencia organizada a nivel mundial. Con ello se promueve la cooperación internacional y marcó un hito para el fortalecimiento de la lucha por salvaguardar la seguridad y la dignidad del ser humano y sus comunidades.

La Convención de Palermo, surge para *“Prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención...y el protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.”* (ONU O. d., 2004, pág. 3). Y tiene por finalidad promover la cooperación para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional.

2.3.1. Tráfico Ilícito de Migrantes.

El tráfico ilícito de migrantes se define en el Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas en Contra del Crimen Organizado Transnacional como *“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.”* (ONU O. d., 2004, pág. 57). Al no cumplir con los requisitos necesarios para entrar legalmente a un país destino, se le conoce como una entrada ilegal y puede ser a través de la utilización de un documento de identidad o de viaje falso, que según el artículo 3 en su literal c, incisos i, ii y iii, del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

puede ser elaborado, obtenido de forma falsa o utilizado por otra persona que no es titular de dicho documento.

El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, tiene por finalidad prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes y al mismo tiempo proteger los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico. La persona que se involucra directa o directamente en el tráfico ilícito de migrantes, para un beneficio propio es llamada traficante, que a su vez asiste a otra persona para ingresar de forma ilícita a un país, esta persona se le conoce como migrante irregular, según el cuadro No. 2, de términos migratorios comunes, explicado en el presente trabajo con anterioridad. El ámbito en el que ocurre el delito transnacional de tráfico ilícito de migrantes, es en los países de origen de la migración, los de tránsito y por último, en los países destino. El tráfico ilícito de migrantes se constituye por los elementos característicos siguientes:

Cuadro No. 4

Elementos del Tráfico Ilícito de Migrantes

ELEMENTO	DEFINICIÓN
<i>Facilitación</i>	Acto de dar lugar o posibilitar un evento. En este caso quiere decir “obtener u lograr un resultado por medio de una acción determinada”. En el tráfico ilícito de migrantes, la facilitación incluye acciones del traficante que organiza, capta y coordina la entrada ilegal del migrante. De esta manera el traficante ocasiona el resultado, que es la entrada ilegal del migrante por medio de una o varias acciones que requieren de organización y coordinación.
<i>Entrada Ilegal</i>	Es un combinado de acciones involucradas en la organización, facilitación, transporte, acogida, asistencia de los migrantes o de proveerles documentos falsos para dar el paso en fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente al país destino.
<i>Documentos de viaje o de</i>	Cuando el migrante no posee documento de viaje o de identidad requerido porque no es ciudadano o residente permanente del país

identidad falsos	destino o el migrante no cumple con los requisitos necesarios porque no tiene los documentos de viaje, visas, o pasaportes requeridos para ingresar, obtiene los documentos falsos provistos por un traficante o no obtiene ningún documento. Muchas veces los traficantes ayudan a los migrantes a obtener un permiso de ingreso o visas a cambio de un pago para posibilitar la estadía, sin llenar los requisitos necesarios y ayudados de la corrupción.
Beneficio Financiero o material	Distingue a los traficantes que están motivados por el lucro con las personas, en vez de ser una asistencia altruista, que no se tipifica como tráfico ilícito de migrantes. El elemento de beneficio financiero o material incluye un pago monetario, soborno o incluso un beneficio sexual que el traficante obtiene del migrante a cambio de facilitar la entrada ilegal al país destino.

Fuente: Elaboración propia con base a manual avanzado de capacitación sobre la investigación en materia de tráfico ilícito de migrantes por UNODC, 2012.

Según el cuadro anterior, se interpreta que el tráfico ilícito de migrantes, necesita como elemento principal un facilitador, una persona que cumpla con facilitar el acceso irregular a otro territorio a cambio de un beneficio. Sin un facilitador, no existe el tráfico ilícito de migrantes.

Los actores involucrados en el tráfico ilícito de migrantes generalmente son los coordinadores u organizadores que están en la planeación previa; los empleados o subcontratistas que varían en el trayecto; los captadores, transportadores o guías que según su acción es aquí donde los traficantes se ubican; vigías, conductores, mensajeros, ejecutores también forman parte; proveedores de servicios y abastecedores en el trayecto; funcionarios públicos corruptos; operadores de lugares de ocultamiento; falsificadores de documentos; personal de aerolíneas; propietarios de vehículos, aviones o barcos; personas responsables del suministro o mantenimiento de los vehículos de transporte; financistas o responsables de gastos. Todos ellos pueden estar involucrados en actividades lícitas e ilícitas.

El tráfico ilícito de migrantes por vía aérea es una combinación con otras formas de viaje. En un principio los traficantes utilizan algún medio de transporte aéreo

dependiendo la ruta que utilicen. Generalmente esto se presenta en las rutas transcontinentales. En el tráfico ilícito de migrantes por vía aérea es común el uso de documentos fraudulentos o falsificados para la identificación de los migrantes como las visas, documentos de identificación y pasaportes; las usurpaciones de identidad y la colaboración de autoridades migratorias, policiales o consulares corruptas en los países de tránsito o destino también son actividades frecuentes (UNODC U. N., 2010).

En cuanto al tráfico ilícito de migrantes por la vía marítima, se presenta con mayor frecuencia en Europa desde África y en el Caribe hacia los Estados Unidos de Norteamérica. El Centro Internacional de Desarrollo de Políticas Migratorias, ICMPD por sus siglas en inglés, estima que entre 100,000 y 120,000 migrantes y personas en busca de protección cruzan el mar Mediterráneo cada año (UNODC U. N., 2011). El medio de transporte para esta vía de tráfico ilícito varía y va desde buques de carga, hasta botes de alta velocidad, barcos pesqueros, pequeños yates o embarcaciones inflables pequeñas pueden ser de mucha utilidad. Sin embargo, la mayor parte de los traficantes poseen embarcaciones de sólo un uso o en su mayoría, han sido robados. Es por ello, que la actividad más fuerte de embarcaciones, sucede durante la noche para protegerse en la oscuridad de cualquier vigilancia y en altamar.

2.3.2. Trata de Personas.

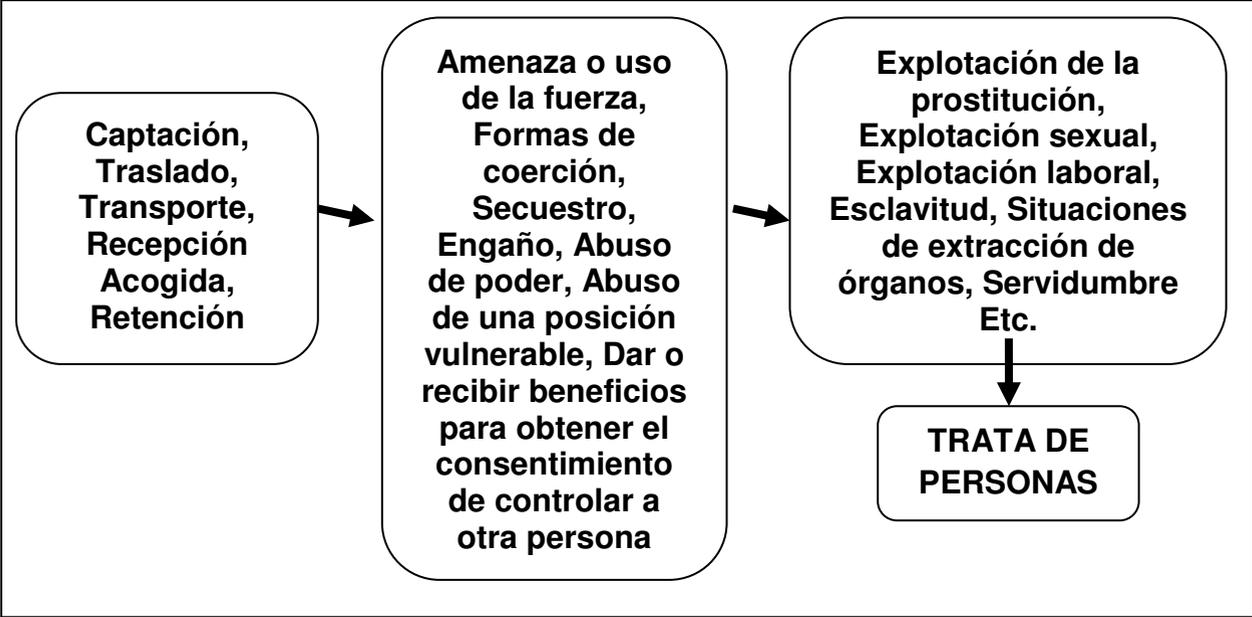
La trata de personas se define en el Protocolo de las Naciones Unidas en Contra del Crimen Organizado Transnacional como la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o 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 explotación. La explotación incluye, como mínimo, la prostitución de terceros u otras formas de explotación sexual, trabajo o servicios forzados, esclavitud, o prácticas similares a la esclavitud, servidumbre o extracción de órganos. El consentimiento dado por la víctima no se tomará en cuenta cuando se haya incurrido en el flagelo de la trata con cualquiera de

las prácticas descritas. En cuanto a los menores, entendido por toda persona menor de 18 años, el Protocolo (2004) cita: “La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerarán trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados” (pág. 45).

La trata de personas entonces es cuando se engaña y convence a las personas para que se vayan hacia otro lugar del país, o fuera de este, para obligarlas a realizar ciertas acciones, como trabajar sin recibir un salario o en condiciones dignas, ser sometidas a explotación sexual y laboral, esclavitud, servidumbre o cualquier otro acto de violencia. La víctima de trata es la persona que es sometida a situaciones de explotación o violencia y que pierde su libertad mientras que el tratante o los tratantes son las personas que cometen el delito de explotar o violentar a las víctimas de trata. La trata de personas tiene verbos rectores que se explican a través de la matriz siguiente:

Cuadro No. 5

Matriz de Trata de Personas



Fuente: Elaboración propia con base a *short introduction to migrant smuggling*, por UNODC, 2010.

Con base al cuadro anterior, se conoce que los elementos principales de la trata de personas son la retención, la coacción y la explotación, a cambio de un beneficio

económico, hacia una persona. Sin estos verbos rectores, el ilícito no sería trata, sino cualquier otra forma de violencia.

2.3.3. Diferencias y similitudes entre el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas.

Generalmente la distinción entre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, resulta ser una tarea difícil, pues ambos delitos transnacionales tienen la característica en común, que son relacionados a los flujos de personas a nivel internacional. Ambos fenómenos en algún momento se complementan y puede suceder que algunas personas hayan iniciado su viaje migratorio, acordando ser trasladado por medio de un traficante pero en el trayecto, el traficante los retenga a ellos o sus documentos y sean forzado o coaccionados para ser explotados. Muchas veces los traficantes presentan una oportunidad que suena como tráfico de personas a víctimas potenciales. A cambio de ello se pide un pago, sin embargo intención de tomar ventaja a cambio de un beneficio, a partir de otra persona, también se considera trata. En síntesis, una situación de tráfico ilícito de migrantes puede tornarse en una situación de trata de personas a lo largo del recorrido (UNODC U. N., 2010).

La principal diferencia entre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas radica en la explotación y fuente de ganancias, significa que mientras en el tráfico ilícito de migrantes la fuente de riqueza viene de un contrato temporal a través de la facilitación de la entrada o permanencia ilegal a otro Estado, por el otro lado, en la trata de personas la fuente de financiamiento proviene de la explotación de las víctimas. Otra diferencia entre ambos flagelos radica en la transnacionalidad (UNODC O. d., 2012), ya que en el tráfico ilícito de migrantes es indispensable la facilitación de la entrada o permanencia ilegal de una persona en el país de destino, en cambio en la trata de personas no es una característica constitutiva y por el contrario es un delito que puede ocurrir en el propio país de residencia de la víctima.

Por último una diferencia entre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas radica en la victimización y consentimiento debido a que el delito del tráfico ilícito de

migrantes no necesariamente requiere la victimización del migrante objeto del tráfico pero cuando el migrante ya no tenga libertad de elegir, o haya sido forzado, intimidado, manipulado o coaccionado a obedecer al traficante, en ese momento el tráfico ilícito puede tornarse en trata de personas. Para sintetizar la diferencia entre ambos flagelos, se presenta una síntesis en el cuadro comparativo a continuación:

Cuadro No. 6

Diferencias Entre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas.

TRATA DE PERSONAS	TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES
<ul style="list-style-type: none"> • Los desplazamientos pueden ser legales o ilegales. • Se utilizan documentos originales o fraudulentos. • Se obliga o engaña a la víctima, no hay consentimiento. Si la víctima es una persona menor de edad, la existencia o no de consentimiento es irrelevante. • La persona tratante busca ganar dinero u otro beneficio a través del traslado de una persona con fines de explotación. El bien comercial o la mercancía es la persona. • Se restringe o limita el movimiento de la víctima con el fin de someterla a explotación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implica un cruce irregular de fronteras, los desplazamientos pueden ser por lugares no autorizados. • Pueden utilizarse o no documentos falsos. • El traslado es voluntario, hay consentimiento de la víctima. • La persona traficante busca ganar dinero o algún otro beneficio posibilitando que una persona cruce la frontera sin los documentos y procedimientos requerido por la ley. • No hay restricción de movimientos (en la mayoría de los casos el tráfico termina al cruzar la frontera).

Fuente: Elaboración propia con base a Versión mediada de la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas por SVET. 2011.

La principal diferencia con base al cuadro anterior, es la retención ya que mientras la persona no sea retenida, el tráfico ilícito de migrantes puede continuar como tal, en cambio si la persona es retenida, muta hacia trata de personas, ambos flagelos pueden convertirse uno en el otro, dependiendo las acciones que se ejecuten sobre la persona.

2.3.4. Delitos Conexos.

Los delitos de flujos de personas, tienen el carácter de ser transnacionales por suscitarse en más de un Estado. Sin embargo, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, son delitos que no ocurren aislados y que aparte de existir un nexo entre ambos, también existe un nexo con otras actividades ilícitas. El factor común entre los delitos transnacionales relacionados a los flujos de personas y los delitos conexos, radica en la operatividad de diferentes grupos y estructuras de delincuencia organizada transnacional, que se hace como una empresa que busca el lucro. Las ganancias, como factor clave, determinan el tamaño del grupo de delincuencia organizada y empujan a dichas estructuras a optimizar sus ingresos a través de la diversificación de actividades delincuenciales (UNODC U. N., 2010).

De acuerdo a estudios recientes de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y El Crimen (UNODC, por sus siglas en inglés), se estima que algunas estructuras jerárquicamente organizadas durante la década de los años noventa, estaban involucradas en narcotráfico, contrabando de armas, vehículos robados y ahora en tiempos recientes, se han integrado al tráfico ilícito de migrantes debido a las ganancias que pueden obtener de dicha actividad ya que a estos grupos no les importa lo que esté siendo transportado en los camiones, aviones o embarcaciones marítimas, siempre y cuando represente un negocio rentable. Por el otro lado, los grupos delincuenciales organizados de tráfico ilícito de migrantes, tienen conocimiento y control sobre los conocidos “*pasos ciegos*” por donde desplazan de forma ilícita a los migrantes de un territorio a otro sin el debido control, con el poder sobre estos espacios, también se hace propenso la utilización y aprovechamiento de estas rutas para el trasiego de cualquier mercancía que genere ganancia, vulnerando a los migrantes a involucrarse en el tráfico ilícito de armas o narcotráfico (UNODC U. N., 2010).

El tráfico ilícito de armas se conoce como la importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones desde o a través del territorio de un Estado a otro sin la autorización correspondiente (ONU O. d., 2004). Esto se puede aprovechar al controlar los puntos y

rutas de trasiego de migrantes. Por el otro lado el narcotráfico supone el comercio, fabricación, distribución, venta, control de mercados, consumo y reciclaje de drogas, estupefacientes adictivos o no, que son potencialmente dañinos a la salud (ONU O. d., 1988). El traslado de estas mercancías, se puede realizar a través de las mismas embarcaciones o a través de los propios migrantes. En el caso de la trata de personas, la narcoactividad puede ser utilizada como medio de retención de la víctima al convertirlo en una persona con dependencia a la cocaína, heroína o cualquier otro estupefaciente y con ello, mantener una relación de sumisión de la víctima ante el tratante.

Las ganancias generadas de forma ilícita, necesitan de alguna manera entrar al sistema bancario legal. Estas ganancias necesitan ser “*lavadas*”, lo cual supone una parte esencial de toda la operación delincencial a nivel transnacional. El blanqueo de activos se define en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2004) como:

La conversión o transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos; la ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad de que dichos bienes son producto del delito. (pág. 8).

Los delitos transnacionales de flujos de personas, relacionados con la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, se identifican de forma vertical y horizontal (ICMPD, 1999). Los delitos relacionados de forma horizontal, suelen ser el tráfico ilícito de armas, el narcotráfico, el blanqueo de activos y el terrorismo. Por el otro lado, los delitos relacionados de forma vertical son los que ocurren en proceso de organización como la corrupción, la falsificación de documentos de identidad y la violación de derechos humanos.

2.4. El Estado y los Delitos Derivados de la Migración

En este punto, se asocia que la relación entre el poder y la migración, radica en el poder político del Estado y su cualidad de ser el encargado de ejercer el poder político formal a través de instituciones de gobierno que regulan a la sociedad a través del poder público, con la finalidad de perseguir el bien común y como se menciona anteriormente desde el contractualismo, debe de garantizar la protección del individuo. Por lo tanto, la función del Estado es garantizar la seguridad de sus habitantes, elemento constitutivo del Estado junto al territorio, a través de sus instituciones que ejecutan el poder público del mismo, dentro de su soberanía. Pero el fenómeno migratorio también presenta ventajas para el desarrollo económico, social y cultural de las regiones involucradas (INM & OIM, 2009) que los propios Estados, deben facilitar junto con los derechos humanos de los migrantes, sean o no documentados.

El fenómeno de la migración, es entendido dentro de la movilidad social como un desplazamiento de un grupo de personas de un territorio a otro con el objeto de mejorar sus condiciones socioeconómicas, encontrar orden, armonía y bienestar. Sin embargo, este tipo de desplazamientos está sujeto a la soberanía de los territorios ya sea de origen, tránsito o destino final. Cada uno de estos Estados, debe resguardar la seguridad de su población y territorio a través de su soberanía ante los delitos transnacionales derivados de la migración, entendida como las políticas o disposiciones jurídicas que determine su gobernanza institucional para ejercer una óptima seguridad fronteriza y migratoria (INM & OIM, 2009).

En la Conferencia Regional sobre Migración, realizada en 2014 por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se estableció que la seguridad nacional es la protección y promoción del bienestar de los ciudadanos y los residentes legales del Estado y su territorio. La seguridad es un componente importante del esfuerzo de un Estado por equilibrar la facilitación y el control de la migración (OIM O. I., 2014).

La seguridad migratoria aborda los procedimientos migratorios que se utilizan para bloquear la entrada o salida de individuos que puedan representar un riesgo hacia la población de un Estado. Las verificaciones previas para analizar perfiles personales y

el uso de la tecnología van encaminados a combatir o mitigar cualquier amenaza a la seguridad como el terrorismo internacional, trata de personas, tráfico de personas, pandemias, entre otras. Los Estados tienen el reto de formular políticas públicas encaminadas a mejorar los controles previos de entradas o salidas a sus fronteras y frenar los desplazamientos que representen algún riesgo o amenaza para la seguridad, esto debe de ser encaminado también dentro de los paradigmas de la administración de la migración moderna enfocado en la facilitación, por sus ventajas, y el control, por sus amenazas y riesgos (INM & OIM., 2009).

La seguridad fronteriza también es útil para el combate de los delitos derivados de la migración, promueve la seguridad de la sociedad y la integridad de los ciudadanos a través de una gestión integrada de fronteras, que incluye una gobernanza en conjunto entre las instituciones para la detección previa de amenazas, utilizando unidades de inteligencia, de gestión de riesgo o de información anticipada de los pasajeros regulares, principalmente en los aeropuertos internacionales. La seguridad fronteriza requiere de una vigilancia y control tanto del puesto fronterizo como de la frontera, una coordinación integrada entre las entidades que convergen en el puesto fronterizo, un intercambio de información para detección de amenazas y la simplificación de los procesos de control de los flujos comerciales y de personas.

Partiendo de lo explicado en torno a los delitos de flujos de personas a nivel transnacional, como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas; sus delitos conexos derivados de la migración como los de forma horizontal, como el tráfico ilícito de armas, el narcotráfico, blanqueo de activos, terrorismo, entre otros y principalmente los de forma vertical como la falsificación de documentos de identidad y la corrupción amenazan a los elementos del Estado como su población y su soberanía.

La corrupción, por ejemplo, puede ser de forma sistémica afectando a todo el sistema de seguridad fronteriza, o al sistema de justicia; puede ser también institucional si sólo afecta a nivel de prácticas institucionales que repercute en el balance de las instituciones; puede ser de forma localizada si es únicamente una agencia o institución la que se pervierte por la corrupción y puede ser también de forma individual, donde aqueos que se aprovechan de las oportunidades desde su posición para beneficio

personal, son funcionarios (UNODC U. N., 2013). La corrupción facilita la falsificación de documentos, algunas veces logra corromper las actividades de control “*En complicidad con algunos oficiales públicos corruptos...empleados o autoridades de puerto o personal de embajadas y consulados.*” (UNODC U. N., 2013, pág. 3).

Tanto a nivel operativo como al alto nivel directivo de las instituciones de gobierno sin descartar al sector privado que juega un rol de facilitador para la entrada ilegal de migrantes irregulares, el uso de documentos fraudulentos o la permanencia ilegal en un país. La corrupción es un efecto de lo lucrativo que resulta el negocio de los delitos derivados de la migración y es en este punto donde el poder del Estado y el fenómeno de la migración tienen una relación, ya que el Estado debe preservar el interés común y por tanto, toma acciones para garantizar una migración ordenada, segura y ágil.

Una vez desarrollados los temas en su forma teórica, con sus tipologías, características y la relación entre el poder y la migración fijada, se delimita hacia un ámbito geográfico, que para fines de esta investigación, serán acoplados todos los temas anteriormente descritos en el presente capítulo, a la República de Guatemala.

3. CAPÍTULO III

ANÁLISIS A LA GOBERNANZA DEL PODER PÚBLICO GUATEMALTECO ANTE LOS DELITOS DERIVADOS DE LA MIGRACIÓN

En el presente capítulo se limita el estudio teórico del poder y la migración hacia la República de Guatemala, se aborda con el contexto por el que atraviesa en relación a los delitos derivados de la migración, posteriormente se explican los instrumentos legales e institucionales con los que el Estado guatemalteco dispone para combatir estos delitos transnacionales.

Dentro del neoinstitucionalismo, se analiza la forma en que las instituciones se relacionan entre ellas, es por ello que en el presente capítulo se evidencia la gobernanza guatemalteca en materia de seguridad migratoria, explicando los factores internacional y nacional, que determinan esta gobernanza del Estado guatemalteco.

3.1. Contexto Guatemalteco y los Delitos Derivados de la Migración

El Estado de Guatemala está integrado por su soberanía, territorio, gobierno, población y ordenamiento jurídico, que determina el uso del poder para mantener la seguridad del Estado y defensa de su territorio. Actualmente según el Instituto Nacional de Estadística, se estima que la población en total es de 16 millones 210, 980 habitantes en un territorio de 108, 889 kilómetros cuadrados (Viato R. V., 2015). Su división política se distribuye en 22 departamentos con 338 municipios autónomos.

En relación a su territorio, la ubicación geográfica de Guatemala está en el centro del continente americano, tiene dos litorales marítimos que tienen colindancia con el Océano Atlántico y el Océano Pacífico; tres fronteras delimitadas terrestres con países vecinos y una línea de adyacencia. Esto le otorga una posición geoestratégica en la región, siendo un país de tránsito de los flujos de personas y de mercancías de Norte a Sur y viceversa. Esto afecta la seguridad guatemalteca, haciéndolo propenso hacia el narcotráfico, el lavado de activos, el terrorismo internacional, la trata de personas, el

tráfico ilícito de migrantes, el tráfico de armas, municiones y explosivos y el contrabando (CNS, 2012).

Mapa No. 1



Fuente: Elaboración con base a la Política Nacional de Seguridad por CNS, 2012.

Según la Agenda de Riesgos y Amenazas (2007), se considera que:

Los riesgos y las amenazas constituyen condiciones que adversan la consecución de los intereses del Estado diferenciándose por la capacidad de oposición que manifiestan. Se considera riesgo cuando existe la intención o capacidad de una fuerza antagónica de hacer daño. Al existir una combinación de ambas, se denomina amenaza, la cual atenta contra la supervivencia del Estado, la consecución de los objetivos nacionales vinculados con la Seguridad de la Nación, o uno de sus componentes como el territorio, la población o el sistema político. (pág. 6)

Entre los riesgos sociales que explica dicha agenda, está el narcotráfico, la delincuencia el crimen organizado; y como riesgos naturales a las sequías, deslaves derrumbes, entre otros. Como amenazas se identifican al crimen organizado

transnacional, manifestaciones de ingobernabilidad, huracanes, sismos, entre otros. Los objetivos nacionales tienen la característica de ser permanentes por su continuidad en el tiempo y de ser alcanzables estos serían la independencia, la soberanía, la integridad territorial, el respeto y progreso intercultural y material; el bien común y la preservación de los valores de la sociedad.

Se han identificado 115 pasos ciegos vehiculares, 25 de ellos con Honduras, 54 con México, 34 con El Salvador y 2 con Belice (OIM O. I., Informe Nacional de Guatemala: informe nacional de pasos controlados y no controlados, 2015). El paso fronterizo no controlado más importante en términos de migración Sur a Norte, es el paso de Jerez, que se encuentra en frontera con El Salvador.

Hoy en día, la dinámica de flujos de personas en la región influenciada por la globalización ha hecho propensa la proliferación de los delitos transnacionales explicados en la Convención de Palermo y al terrorismo internacional lo que exige al Estado guatemalteco garantizar un flujo migratorio controlado, moderno y que no represente amenazas para la seguridad nacional. Esto pasa por la detección temprana de flujos de personas o bienes que puedan significar un riesgo para la seguridad, hasta la implementación de normativas orientadas a la lucha de estos fenómenos delincuenciales internacionales. En el período de 2012 a 2014 se contaba con un promedio de ingresos y egresos al territorio guatemalteco estimado en 4 millones de personas al año, por la vía terrestre, marítima y aérea. En una ampliación cronológica de los flujos de personas del 2012 al 2014, se hace el cuadro comparativo siguiente:

Cuadro No. 7

Flujo Migratorio Por Vía De Acceso

VÍA DE ACCESO	2012	2013	2014
AÉREO	1,943,854	1,990,414	2166291
MARÍTIMO	24,407	24,735	23822
TERRESTRE	1,876,508	2,302,502	2764700
TOTAL GENERAL	3,844,769	4,317,651	4,954,813

Fuente: Sistema de Operaciones Migratorias SIOM, DGM 2015.

La migración de Sur a Norte, define a Guatemala como un país de tránsito obligatorio, uno corredor migratorio obligado para miles de centroamericanos y extra continentales procedentes de otros países. Guatemala por ser un país de tránsito, según el entonces Interventor de Migración, Manuel Vicente Roca (2014), es propenso a las migraciones de tipo positivo y negativo. Las migraciones positivas identificadas en el país, son aquellas que vienen por ofertas de trabajo, atraen inversión al país como el turismo, o las de tipo oficial o diplomáticas. Por el contrario, las negativas, son las del problema, ya que son las que suponen actos delincuenciales como el terrorismo, trasiego de armas, trasiego de drogas o los delitos transnacionales de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

Según estimaciones, entre 250 y 300 mil migrantes transitan por Guatemala al año (MENAMIG, 2010). Por ejemplo en el año 2013, se estimaba que al menos 650 cubanos habían cruzado el paso fronterizo de Tecún Umán, en ruta hacia los Estados Unidos de Norteamérica, a través de redes ilegales de tráfico ilícito de migrantes que cobran en promedio alrededor de US\$ 8mil por persona (Girón & Sión, 2013).

Pero también Guatemala es un país destino por sus características culturales y se tiene como grupos vulnerables dentro de la población a las mujeres, niños y población indígena. La esclavitud sexual a estos segmentos de la población es frecuente, sin importar si son nacionales o extranjeros, ni su edad. En Guatemala se ha detectado casos de trata, como el de una banda que retuvo por dos años a 14 adolescentes de diferente nacionalidad, incluyendo nacionales y en su mayoría originarios de occidente de etnia indígena (González, 2012), ellos eran sometidos a esclavitud sexual y explotación laboral. Otro reporte indica que en el año 2013, se detectaron alrededor de 40 personas extranjeras siendo víctimas de trata, entre las cuales estaban 1 de nacionalidad colombiana, 3 mexicanas, 6 ecuatorianas, 7 nicaragüenses, 10 salvadoreñas, entre otras nacionalidades (CIT, 2013). Guatemala es el segundo país receptor de migrantes en la región, con estimaciones alrededor de los 250,000 inmigrantes de origen salvadoreño, hondureño y nicaragüense (CONAMIGUA, 2010), sólo por detrás de Costa Rica que experimenta una inmigración de nicaragüenses y colombianos.

La niñez migrante forma parte del fenómeno migratorio por causas diversas como la reunificación familiar o la trata de personas, que al igual que las mujeres migrantes, son grupos de vulnerabilidad y riesgo, propensas a la comisión de delitos que atentan contra su libertad sexual como la violación. Todas estas causas son aprovechadas por las redes de tráfico ilícito de migrantes o “redes de coyotes” como se les conoce, cada migrante llega a pagar de cinco mil a 10 mil dólares por realizar el viaje; es un negocio de grandes cantidades de dinero que genera alrededor de seis mil 600 millones de dólares al año a los traficantes de las diferentes rutas hacia los Estados Unidos de Norteamérica (Libre, 2014). En el año 2014, más de 57 mil menores no acompañados provenientes de Centroamérica, utilizando a Guatemala como corredor migratorio, fueron detenidos en la frontera sur de los Estados Unidos, desencadenando la crisis de los menores no acompañados.

Por último, la población maya, puede estar sujeta a un riesgo cultural ante la migración hacia Guatemala en forma permanente o de tránsito (CONAMIGUA, 2010). Pueden experimentar abusos, discriminación o la colisión cultural puede atentar contra su identidad étnica. La violencia en el ámbito del tráfico ilícito de migrantes se presenta de múltiples formas, desde violencia pasiva como el engaño hasta la violencia activa como discriminación o agresiones físicas, desde la tortura hasta la propia muerte.

El contexto en el tráfico ilícito de migrantes, por ser un delito que tiene otros delitos conexos como el narcotráfico puede ser muy peligroso especialmente en el oriente del país, zona conocida por la presencia de carteles de droga, como por ejemplo el caso un hombre de 48 años que era traficante de migrantes hacia los Estados Unidos (Periódico, Asesinan a Guía de Indocumentados, 2012); fue abatido en la puerta de su residencia ubicada en un sector de presencia narcotráfico, demostrando el contexto violento en el que se desarrolla la delincuencia organizada de tráfico de migrantes.

En cuanto a los delitos conexos, la corrupción crea redes de falsificación de documentos y en el caso de Guatemala, los migrantes extra-continetales son el grupo más interesado en adquirir documentos de identificación nacional, tal es el caso de los extranjeros procedentes de India, China, Rumania, Jordania, Pakistán, Siria, Nepal y Ghana, que adquirirían pasaportes fraudulentos a empleados de la Dirección General de

Migración de Guatemala en el año 2014, que pertenecían al sindicato de trabajadores de la institución y presuntamente tenían una red organizada en coordinación con traficantes de migrantes para darle ingreso anómalo a los extra-continentales a través del Aeropuerto Internacional la Aurora, a cambio de un beneficio económico que, según la nacionalidad, estaba alrededor de los Q.10mil por pasaporte fraudulento emitido (CICIG, 2014).

El Estado de Guatemala para hacer frente al contexto migratorio anteriormente descrito, donde su posición geoestratégica le define como un corredor de la migración de Sur a Norte y lo hace propenso a que se susciten los delitos transnacionales relacionados a la interacción de flujos de personas, cuenta con un orden jurídico que demarca su gobernanza en materia de seguridad migratoria.

3.2. Legislación Internacional y el Estado Guatemalteco

Guatemala frente a esta realidad de comisión de delitos transnacionales de flujos de personas en su territorio y en la región, ha asumido responsabilidades frente a la comunidad internacional en materia migratoria, esto implica la obligación de adecuar su legislación interna acorde a los principios y políticas internacionales en torno al fenómeno migratorio, su seguridad y los derechos humanos. Entre los instrumentos internacionales en materia migratoria más importantes a los que Guatemala ha asumido responsabilidades y obligaciones, están los siguientes:

Cuadro No. 8

Guatemala y los Instrumentos Internacionales en Materia Migratoria

INSTRUMENTO RATIFICADO POR GUATEMALA	FECHA DE RATIFICACIÓN
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1967	22/09/1983
Protocolo sobre el Estatuto de los Apátridas 1954	28/11/2000 Reserva
Convención para Reducir los Casos de Apátridas 1961	19/07/2001
Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia	01-04-2004

Organizada Transnacional 2000	
Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire 2002	01/04/2004
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares 1990	14/03/2003

Fuente: El tráfico ilícito de migrantes guatemaltecos en los procesos de migración irregular internacional desde la perspectiva de los derechos humanos por Mayra Ciraiz Rivera, 2014.

Con base a estos instrumentos ratificados y con base a las respuestas de forma colectiva, Guatemala aborda el problema de seguridad desde un enfoque regional en Centroamérica. En esta línea de seguridad regional, Guatemala ha suscrito el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, en 1995. Entre sus objetivos está la consolidación de un nuevo modelo de seguridad regional único, a través del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y fomentar la seguridad colectiva, incluyendo en cualquier problema regional como la narcoactividad, el tráfico de armas, corrupción, entre otros delitos que en su momento, aún no estaban definidos a nivel internacional por la Convención de Palermo, que sería hasta 5 años después.

Sin embargo, el Tratado Marco contemplaba ya la lucha colectiva a todas las amenazas a la seguridad democrática de la región e impulsaba proyectos de integración de desarrollo fronterizo para combatir los delitos de flujos de personas, en materia migratoria, como el terrorismo transnacional, el crimen organizado transnacional, *“el tráfico de personas con trascendencia internacional en la región”* (pág. 302) como se lee en el Tratado y demás delitos derivados del fenómeno de la migración, a fin de encontrar soluciones integrales a través del reforzamiento de controles en las fronteras internas, puertos, aeropuertos, espacio aéreo y mar territorial de la región para facilitar la detección de cualquier delito de flujos comerciales, flujos capitales y flujos de personas.

Continuando con la seguridad regional, se encuentra la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) el cual es un instrumento básico para orientar las acciones

coordinadas en materia de seguridad que los países de la región adopten bajo sus ordenamientos jurídicos (Informativo, 2012). Surge en el marco de la XXIX Reunión Ordinaria de los jefes de Estado y de gobierno de los países del SICA, en San José, Costa Rica el 16 de diciembre de 2006. Finalmente fue presentada en la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, en el año 2007, constituyéndose en un instrumento fundamental para la coordinación y armonización de acciones para afrontar las principales amenazas a la seguridad.

Establece objetivos comunes, áreas de intervención y acciones a seguir para alcanzar los niveles de seguridad óptimos para los centroamericanos. La estrategia regional tiene 4 componentes que son:

- Componente A: Combate al Delito
- Componente B: Prevención de la Violencia
- Componente C: Rehabilitación, Reinserción y Seguridad Penitenciaria
- Componente D: Fortalecimiento Institucional. (Morales, 2014)

Dentro de los componentes A y B, se cuenta con el proyecto A.B.1, que es la Coordinación Interinstitucional y Regional para la Seguridad Fronteriza en Centroamérica.

Por último, como factor importante en materia de seguridad migratoria, desde el ámbito internacional, Guatemala en Julio del año 2005 se suscribe el Acuerdo Regional de Procedimientos Migratorios CA4 Para la Extensión de la Visa Única Centroamericana, Alcances del Tratado Marco y La Movilidad de Personas en La Región. Dicho acuerdo regional se crea a partir de la prioridad para los países miembros del CA-4, que son Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, para alcanzar la visa única Centroamericana y garantizar la libre movilidad de las personas en la región.

En dicho acuerdo, se describen los requisitos de ingreso a los territorios CA-4, siendo este ingreso de seguridad migratoria de carácter colectiva.

En el caso de los nacionales de los territorios CA-4 se describe *“En el caso de los nacionales de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua que sean residentes en*

cualquiera de los territorios de los Estados Parte, únicamente presentarán su carné de residencia vigente o su cédula de identidad". (Convenio CA-4, 2005)

Con esto se diferencia el proceso migratorio para los nacionales de los Estados parte de los extranjeros que ingresen a la región. Este aspecto ha incidido en que Guatemala sea un país altamente receptor de migrantes centroamericanos de tránsito y destino, ya que permite el libre ingreso, tránsito y permanencia por un período no mayor de 90 días con el único requisito descrito ut supra, siendo el documento de identificación de uno de los países miembros del CA-4. Y en el caso de los extranjeros, al ingresar legalmente a uno de ellos por algún puesto fronterizo, se les permite la libre movilidad dentro del territorio de los cuatro países del convenio.

3.3. Marco Legal De Guatemala

El Estado guatemalteco contiene un ordenamiento jurídico el cual provee de un aparato jurídico-administrativo que demarca la gobernanza de sus instituciones de gobierno a nivel normativo. Guatemala es un Estado Unitario, libre, independiente, con soberanía y con un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo, según su Constitución Política. Se organiza para garantizar el bien común y en su artículo segundo dicta que *"Es deber del Estado garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona."* (Congreso de la República de Guatemala, 1985).

Los objetivos nacionales se concentran en la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual entro en vigencia el 14 de enero de 1986, cuando tomó posesión el nuevo gobierno civil, de Vinicio Cerezo, recién electo después de una tradición de gobiernos militares (PNUD P. d., 2010), dicho proceso democrático produciría la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, que finalizarían con un conflicto armado interno durante 36 años.

La Constitución Política de la República de Guatemala, es la ley suprema que organiza al Estado guatemalteco como un Estado libre. La soberanía del Estado guatemalteco

se ejercita a través de sus tres Poderes Públicos, el Organismo Ejecutivo, Judicial y Legislativo. La subordinación entre ellos es prohibida (Congreso de la República de Guatemala, 1985). Según la Ley del Organismo Ejecutivo, decreto 114-97, será el Presidente de la República de Guatemala, quién estará a cargo del Organismo Ejecutivo, tiene el mandato constitucional de proveer la defensa y seguridad de la nación y la conservación del orden público que en ciertas ocasiones normadas, podrá disponer de la restricción de dichas garantías individuales por motivos de fuerza mayor.

El Organismo Ejecutivo se integra a través del Presidente, Vicepresidente, secretarías y ministerios. Para contextualizar, es necesario señalar que en el año 2011 fue electo para un período de 4 años iniciando en el 2012, el General en retiro Otto Fernando Pérez Molina como Presidente e Ingrid Roxana Baldetti como Vicepresidenta, por el Partido Patriota. Dicho gobierno, negoció con los dos sindicatos más fuertes del país, siendo el sindicato de salud y el sindicato de educación, para procurar gobernabilidad. Los representantes de dichos sindicatos, integraron desde el primer año de gobierno el Consejo Económico y Social de Guatemala. La propuesta de dicho gobierno, era mejorar la seguridad con “mano dura” y lo hacía apostando la integración de su gobierno con funcionarios de pasado militar y con la mayoría de diputados del partido oficial en el primer año de gobierno, para el apoyo en el legislativo.

Recapitulando en la explicación del marco legal, el Presidente de la República de Guatemala, según su facultad en el artículo 183 de la constitución, puede promulgar decretos para hacer efectiva la aplicación de las leyes. Un instrumento legal de suma importancia es la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y se decreta en el año 2008 debido a la necesidad de fortalecer y estrechar la coordinación entre las instituciones competentes en el ámbito de la seguridad. Tiene por objeto establecer las normas jurídicas para coordinar una gobernanza en temas de seguridad interior, exterior e inteligencia en el Estado guatemalteco, para integrar de forma sistematizada y eficiente la lucha frente a los riesgos, amenazas y vulnerabilidades hacia el Estado de Guatemala, basándose siempre en cumplir los tratados internacionales ratificados por Guatemala y la Constitución Política de la República, especialmente para lograr cumplir con los objetivos nacionales.

Esta ley, presenta una definición conceptual para entablar un marco axiológico, homologar términos y orientar la gobernanza en seguridad de Guatemala. Los términos más importantes a tomar en cuenta serían:

- *Seguridad de la Nación*: Incluye al conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos.
- *Seguridad Democrática*: Es la acción del Estado que garantiza el respeto, promoción y tutela de la seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que le permita a la persona su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia, conforme a lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.
- *Objetivos Nacionales*: Los Objetivos Nacionales son los intereses y aspiraciones que el Estado de Guatemala debe satisfacer y garantizar, contenidos en la Constitución Política de la República.
- *Ciclo de Inteligencia*: Es el conjunto de actividades realizado por las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia, que incluye: planificar, identificar información, recolectar, procesar, analizar, producir, distribuir y difundir información de manera oportuna, para la toma de decisiones al más alto nivel del Sistema Nacional de Seguridad. (Congreso de la República de Guatemala , 2013)

Otro factor importante a resaltar dentro de la presente ley, es que crea y regula el Sistema Nacional de Seguridad (SNS) y sus componentes; el Sistema Nacional de Inteligencia (SIN) y sus elementos y a la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad cuyo objeto será mantener los controles internos del SNS, su eficacia y eficiencia organizativa y la transparencia en el empleo de recurso asignados.

Siguiendo con la coherencia entre los compromisos adquiridos en términos de legislación internacional a los que Guatemala ha asumido responsabilidades, se crea la Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas a través del Decreto 9-2009. A través de la misma se reformula la tipificación de los delitos de violencia sexual contenidos hasta entonces en el Código Penal, aunque no estén dirigidas a la población migrante, constituyen una herramienta útil para el combate a la violencia sexual y trata de personas tanto para nacionales como para extranjeros, en el territorio guatemalteco.

En el artículo 11, literales d, e, y f, se enumeran los derechos de la víctima, como un intérprete para la asesoría legal y técnica con la que la víctima debe contar para la resolución de su caso. El artículo 14 de la ley, afirma que las autoridades migratorias son encargadas de detectar algún fenómeno de trata de personas, esto en cumplimiento también con las disposiciones del protocolo contra la Trata de Personas de la Convención de Palermo. El artículo cita lo siguiente:

Artículo 14: Controles Migratorios. Sin perjuicio de los compromisos internacionales relativos a la libre circulación de las personas, las autoridades de migración deberán, por lo menos:

- a) Reforzar los controles fronterizos necesarios para prevenir y detectar la trata de personas.
- b) Verificar que los documentos de identidad, de viaje y del medio de transporte no sean falsos.
- c) Intercambiar información para determinar los medios utilizados por los autores del delito de trata de personas, las rutas y los vínculos entre personas y grupos involucrados en dicha trata, así como posibles medidas para detectarlos. (Guatemala, Congreso de la República de, 2009, pág. 7)

En la ley, en el artículo 16, se establece que con los extranjeros víctimas de trata en el territorio guatemalteco, será el Estado de Guatemala, a través del Ministerio de

Relaciones Exteriores, quién se comuniquen con representantes de su país de origen para coordinar su repatriación.

Otro avance importante de la presente ley, es que incluye la creación de la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET), adscrita a la Vicepresidencia de la República de Guatemala. A SVET le corresponde ser el órgano asesor y recomendar acciones interinstitucionales para combatir la trata de personas. La SVET, de acuerdo con la delegación de la Vicepresidencia, coordina la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas a partir de lo regulado en el Acuerdo No.02-2009.

Otro instrumento que surge en cumplimiento a la Convención de Palermo, suscrita en el año 2003 es la Ley Contra la Delincuencia Organizada a través del Decreto 21-2006. Tiene por objeto definir las conductas delictivas que se pueden atribuir a los integrantes de las organizaciones criminales, en vías de mejorar la investigación y persecución penal. Tiene por finalidad “*prevenir, combatir, desarticular y erradicar la delincuencia organizada*” (Congreso de la República de Guatemala, 2006, pág. 2).

Según la ley, se considera grupo delictivo organizado u organizado a cualquier grupo estructurado de tres o más personas, que exista durante cierto tiempo y actúe concertadamente con el propósito de cometer uno de los delitos de narcoactividad, lavado de dinero, terrorismo, peculado, fraude, malversación, evasión, asesinato, robo, hurto, defraudación aduanera, fabricación de moneda falsa, asociación ilícita, conspiración, comercialización de vehículos, entre otros ilícitos. En relación al tema migratorio se aplica a los delitos de la ley de migración sobre ingreso ilegal de personas, tránsito ilegal de personas y transporte de ilegales, contemplados en el artículo 2, literal c).

Para el combate de la delincuencia organizada, en los artículos 21 y 22, se contempla acciones de operaciones encubiertas, agentes encubiertos, interceptaciones telefónicas o entregas vigiladas como métodos de investigación, cualquiera de estas u otras acciones de investigación, serán realizadas por el Ministerio Público.

La delincuencia organizada transnacional, genera fuertes ingresos económicos que facilitan, la compra de voluntades y la corrupción. Como se ha expuesto, los traficantes de migrantes utilizan documentos de viaje, o de identificación nacional, o internacional de forma alterada o fraudulenta. Pueden ser expedidos por funcionarios corruptos. Para esta situación, se presentan los delitos de falsificación de documentos públicos en el código penal, como se explican en el cuadro a continuación:

Cuadro No. 9

El Código Penal y la Falsificación de Documentos

DELITO	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
Falsedad Material	Quién hiciere en todo o en parte, un documento público falso, o altere uno verdadero, de modo que pueda resultar perjuicio.	2 a 6 años
Falsedad Ideológica	Quién, con motivo del otorgamiento, autorización o formalización de un documento público, insertare o hiciere insertar declaraciones falsas concernientes a un hecho que el documento deba probar, de modo que pueda resultar perjuicio.	2 a 6 años
Uso de documentos falsificados	Quien sin haber intervenido en la falsificación, hiciere uso de un documento falsificado a sabiendas de la falsedad.	Igual a la del autor de falsificación.

Fuente: El tráfico ilícito de migrantes guatemaltecos en los procesos de migración irregular internacional desde la perspectiva de los derechos humanos por Mayra Giraiz Rivera, 2014.

A través de esta explicación del Código Penal, en relación a la falsificación de documentos, aplica perfectamente a todo delito de flujos de personas derivado de la migración que tenga una organización criminal establecida.

Con base a la adecuación de la normativa interna al Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire adherido por Guatemala, en el año 2005 el Código Penal sufre una modificación para ampliar la tipificación del delito de trata de personas, conforme las disposiciones en el referido protocolo.

Para establecer, los delitos con relación a la migración, se explicará de forma profunda en el apartado siguiente, correspondiente a la Ley de Migración.

3.3.1. Ley de Migración.

Surge con el decreto 95-98 en el mismo año la Ley de Migración. Tiene por objeto, normar la entrada y salida de nacionales y extranjeros, a excepción de los representantes diplomáticos que estarán sujetos a disposiciones, Convenios, Acuerdos o Tratados Internacionales en los que Guatemala esté siendo parte.

En su artículo 3, la Ley de Migración, norma al Ministerio de Gobernación como la máxima autoridad en materia migratoria, pero que las funciones específicas le corresponden a la Dirección General de Migración, que dependerá de dicho Ministerio.

La ley consta de 12 artículos para normar funciones específicas en materia migratoria para la Dirección General de Migración. Dentro de dicha Ley, en su Capítulo II, crea al Consejo Nacional de Migración. Se criminalizan ciertas conductas ilegales que pueden aplicarse a los traficantes de migrantes, estas conductas están tipificadas de la forma siguiente:

Cuadro No. 10

Tipificación de Delitos Migratorios

DELITO	TIIFICACIÓN	SANCIÓN
Ingreso ilegal de personas	Quien promueva o facilite el ingreso al país de una o más personas extranjeras sin cumplir con los requisitos legales de ingreso y permanencia en el país.	5 a 8 años inmutables

Tránsito ilegal de personas	Quien promueva o facilite el ingreso y tránsito de una o más personas sin cumplir con los requisitos legales de ingreso y permanencia en el país con el fin de trasladarlas con destino a otro país.	5 a 8 años incommutables
Transporte de ilegales	La persona que conduzca o ponga a disposición, cualquier medio de transporte con el fin de transportar a personas extranjeras que hayan ingresado o permanezcan en forma ilegal dentro del territorio guatemalteco.	3 a 6 años
Ocultación de ilegales	La persona que permita la ocultación de personas extranjeras que hayan ingresado o permanezcan dentro del territorio guatemalteco, sin cumplir con los requisitos legales, en cualquier bien mueble o inmueble, con el fin de ocultarlo en su tránsito a otro país o para facilitarle su permanencia en el mismo	3 a 6 años
Contratación de ilegales	La persona individual o jurídica que contrate los servicios de extranjeros que permanezcan en el país sin cumplir con los requisitos legales, por no contar con la documentación requerida por la Dirección General de Migración para su permanencia en el país	2 a 5 años
Agravantes	Cuando las conductas descritas en los artículos anteriores comprendidos en este título, se realicen respecto de menores de edad en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de las personas, o bien cuando sean cometidas por funcionario o empleado público	Aumentada en una tercera parte

Fuente: El tráfico ilícito de migrantes guatemaltecos en los procesos de migración irregular internacional desde la perspectiva de los derechos humanos por Mayra Ciriaiz Rivera, 2014.

Los migrantes irregulares están sujetos únicamente a sanciones de tipo administrativo como multas, deportaciones o expulsiones. Dentro de la ley no está tipificada la obtención de beneficios económicos, materiales o de otro tipo *“por lo que al prestar ayuda por razones humanitarias a un migrante irregular puede ser malinterpretado”* (Rivera M. R., 2014, pág. 62). Tampoco se puede perseguir a los traficantes de los migrantes nacionales, no está tipificado el “coyotaje” a pesar que Guatemala es un país de origen de la migración internacional.

En el artículo 49, se establece que los únicos documentos de identificación de viaje legales, son el pasaporte, tarjetas de visitante, pases especiales de viaje y documentos contemplados en instrumentos internacionales donde Guatemala sea parte. A esto se le debe sumar, como requisito de ingreso los visados. Según el artículo 78 las visas pueden ser de visitante o turista, residente permanente, de tránsito, diplomática, consular, oficial, de cortesía, de negocios y de estudiante.

En cuanto a control migratorio, la Ley de migración obliga a requerir a los medios de transporte a que sus usuarios, cuenten con todos los requisitos de viaje. En caso contrario están en obligación trasladarlo a su lugar de origen según el artículo 102.

El Reglamento de la Ley de Migración, surge en 1999 a través del Acuerdo Gubernativo 529-99. El reglamento complementa y desarrolla a la Ley de Migración para su adecuada aplicación. En el artículo 2, se hace mención de la autoridad máxima en materia migratoria para el Ministerio de Gobernación, que cumple esta función a través de la Dirección General de Migración, la cual podrá identificarse por sus siglas DGM.

En el artículo 3 del reglamento se establece que la aplicación en el extranjero de la Ley de Migración y su Reglamento está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Servicio Exterior de la República de Guatemala.

3.4. Marco Institucional de Guatemala

Una vez establecido el marco legal, se da paso al marco institucional, enfocado siempre al análisis de las instituciones desde el enfoque de la escuela del neoinstitucionalismo.

Todas las instituciones que serán analizadas en el presente apartado, tienen una relación intrínseca con la gobernanza en seguridad migratoria dentro del Estado de Guatemala ya sea para con relación a la seguridad interior o a la seguridad exterior, todas ejecutan una función importante para el combate de los delitos transnacionales de flujos de personas derivados de la migración.

3.4.1. Ministerio de Gobernación.

Al Ministerio de Gobernación (MINGOB) le corresponde la formulación de políticas relativas al mantenimiento de la paz, del orden público, la seguridad de las personas y sus bienes, la garantía de sus derechos, ejecutar órdenes y resoluciones judiciales. Además el Ministerio de Gobernación, es la máxima autoridad en materia migratoria, tiene a su cargo las funciones de administrar el registro, control y documentación de los movimientos migratorios de las personas a través de la Dirección General de Migración. Según el artículo 36 de la Ley del Organismo Ejecutivo, al Ministerio de Gobernación le competen las funciones de seguridad siguientes:

- a) Compilar y publicar ordenadamente los códigos, leyes y reglamentos de la república.
- d) Administrar descentralizadamente los registros y sistemas de documentación de identidad ciudadana, bajo su jurisdicción.
- e) Dar cumplimiento a las resoluciones emanadas de los tribunales de justicia en lo que le compete.
- h) Velar por la eficiente administración de los registros públicos sometidos a su jurisdicción.

- j) Formular y ejecutar, dentro del marco de la ley, la política que en materia migratoria debe seguirse en el país
- k) Administrar el registro, control y documentación de los movimientos migratorios.
- l) Controlar, conforme a la ley, el registro de armas de fuego en circulación y la identidad de sus propietarios.
- m) Elaborar y aplicar planes de seguridad pública y encargarse de todo lo relativo al mantenimiento del orden público y a la seguridad de las personas y de sus bienes.
- n) Conducir los cuerpos de seguridad pública del Gobierno.
- o) Proponer los anteproyectos, para la reglamentación de los servicios privados de seguridad.
- p) Elaborar y aplicar las políticas de inteligencia civil, y recabar y analizar la información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común dentro del marco de la ley.
- q) Administrar el régimen penitenciario del país, salvo aquello designado a otros órganos del Estado. (Congreso de la República de Guatemala, 1997)

Todas estas funciones, son propias de la seguridad interior, contenidas en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. En el ámbito de la seguridad interior, se enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes de la delincuencia organizada o delincuencia común para defender el Estado de Derecho, siempre orientando dichas acciones de los componentes de seguridad a la protección de la integridad física de las personas, sus bienes, sus derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política, para que puedan alcanzar sus aspiraciones y desarrollo. La seguridad interior actúa bajo el conducto del Ministerio de Gobernación.

3.4.2. Policía Nacional Civil.

La Policía Nacional Civil (PNC) es una de las instituciones vinculadas al control migratorio en el país. Surge tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, sustituyendo a la anterior Policía Nacional.

Según el artículo 11, de la Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto 11-97 del Congreso de la República, regula el accionar de la PNC y debe ser acorde a los principios básicos de derechos humanos. Su condición es de servicio público esencia y se rige por los principios básicos de adecuación al ordenamiento jurídico, relaciones con la comunidad, trato a los detenidos, dedicación y secreto profesional (CONAMIGUA, 2010).

En las reformas al reglamento sobre la organización de la PNC 97-2009, en el año 2011, se modifica el artículo 52 y se crea la División de Puertos, Aeropuertos y Puestos Fronterizos (DIPAFRONT), sujeta al mando de un comisario de la Policía Nacional Civil. Esta contempla las funciones siguientes:

- a) Planificar, diseñar y ejecutar estrategias y tácticas encaminadas a prevenir, investigar y combatir la comisión de delitos, faltas e infracciones en instalaciones portuarias, aeroportuarias, dependencias de aduanas y puestos fronterizos, por instrucciones de la Subdirección General de Análisis de Información Antinarcótica de la Policía Nacional Civil;
- b) Ejecutar operativos en coordinación con otras dependencias del Ministerio de Gobernación, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Superintendencia de Administración Tributaria –SAT- y otras entidades del sector público o privadas, que ejerzan control sobre el ingreso y salida de personas, mercancías y medios de transporte de los recintos portuarios, aeroportuarias, dependencias de aduanas y puestos fronterizos;
- c) Efectuar registro de los medios de transporte, equipaje, carga, documentación, mercancías y personas dentro de puertos, aeropuertos, dependencias de aduanas y puestos fronterizos;
- d) Recopilar, evaluar, analizar, integrar e interpretar toda información, disponible dentro de los puertos, aeropuertos, dependencias de aduanas, puestos fronterizos y trasladarla al Centro de Información Conjunta Antidrogas de Guatemala –CICANG- y,
- e) Otras que sean asignadas por el Director General de la Policía Nacional Civil de conformidad con la ley. (Presidencia de la República de Guatemala, 2011)

Actualmente, la PNC cuenta con 35, 000 efectivos, pero se destinan 29, 422 para la seguridad ciudadana (Viato R. V., 2015). DIPAFRONT, es la unidad puesta a disposición para coordinaciones interinstitucionales en aras de una gobernanza fronteriza integrada que según sus funciones, es la división de la fuerza pública encargada del combate de la delincuencia organizada transnacional, que se desarrolle en las zonas fronterizas del país.

3.4.3. Dirección General de Migración.

Fue creada en 1963 bajo otra perspectiva (CONAMIGUA, 2010), actualmente la Dirección General de Migración (DGM) es por excelencia la encargada de ejercer las funciones del control migratorio, regula lo relativo a la emisión de los documentos de identificación internacional de los guatemaltecos según el artículo 49 y 50 de la Ley de Migración, misma que regula sus funciones junto a su reglamento, contenido en el Acuerdo Gubernativo 529-99.

La DGM tiene una competencia administrativa en investigaciones para establecer identidad, origen o la nacionalidad de las personas extranjeras que ingresen o permanezcan en el territorio (CONAMIGUA, 2010). Las funciones de la DGM se amplían mejor en su reglamento, entre lo más importante en relación a la seguridad migratoria se define lo siguiente:

Artículo 5. Funciones de la Dirección General de Migración. Son funciones de la Dirección General, las siguientes:

- 1) Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley y de su reglamento, así como de las demás que se emitan en materia migratoria;
- 2) Diseñar, proponer e implementar las políticas migratorias del país;
- 3) Garantizar que la entrada, permanencia y salida del territorio guatemalteco de nacionales y extranjeros, se realice de acuerdo con lo preceptuado en la presente ley y este reglamento;

- 4) Garantizar y mantener con la mayor eficiencia técnica, los registros necesarios para un efectivo control del movimiento migratorio de nacionales y extranjeros;
- 5) Sugerir al Ministerio de Gobernación la creación de los puestos de control migratorio necesarios en el interior del territorio nacional, en los lugares apropiados para la entrada y salida del país, de nacionales y extranjeros y, en caso de ser procedente, sugerir la supresión o reubicación de tales puestos;
- 6) Integrar el Consejo Nacional de Migración;
- 7) Aplicar las sanciones correspondientes a quienes infrinjan las disposiciones de la presente ley, este reglamento y demás disposiciones en materia migratoria;
- 8) Denunciar ante las autoridades competentes las infracciones a la presente ley o este reglamento que puedan constituir delito;
- 9) Adoptar todas las medidas que considere convenientes para la mejor aplicación de la presente ley y de este reglamento;
- 10) Expedir los documentos de identidad, de viaje y de residencia a los refugiados, asilados o apátridas que se encuentren en el territorio nacional, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley y su reglamento;
- 11) Autorizar y controlar la expedición de pasaportes nacionales;
- 12) Conceder las visas de ingreso en los casos previstos en esta ley;
- 13) Mantener actualizada y divulgar en forma adecuada la información relativa a los Convenios, Leyes, reglamentos y demás disposiciones legales que regulen materia migratoria;
- 14) Prestar colaboración con los organismos, dependencias, autoridades y funcionarios del Estado, cuando le sea requerida en los asuntos de competencia;
- 15) Las demás que le señalen las leyes y reglamentos. (Presidente de la República de Guatemala, 1999)

Según sus funciones, la DGM tiene un papel preponderante en la gobernanza de seguridad migratoria, basados en la capacidad de sugerir o suprimir la apertura de los puestos de control migratorio según sea conveniente acorde a la coyuntura, también tiene la potestad de la creación de una política migratoria acorde a los objetivos

nacionales permanentes del Estado de Guatemala y por último, integra el Consejo Nacional de Migración, donde según el artículo 7 del reglamento, el Director General de Migración será el Secretario Ejecutivo de dicho consejo, encargado de las convocatorias de las reuniones.

En el ámbito económico, la DGM cuenta en su régimen financiero según el artículo 97 de su ley, con recursos financieros provenientes del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y los que provengan de fuentes como multas, cobro de los documentos migratorios, prórrogas, aportaciones o certificaciones, se les define como fondos de carácter privativo para lo cual, la DGM podrá disponer de dichos fondos privativos única y exclusivamente para lo concerniente a la capacitación de su personal, infraestructura y equipo y el mantenimiento y gastos de operación.

Dentro de la organización interna de la DGM, se identifica claramente el trabajo de unidades administrativas, que tienen relación con la seguridad migratoria, siendo estas la Subdirección de Control Migratorio, la Subdirección de Documentos de Identificación Internacional, la Subdirección de Operaciones de Extranjería y la Oficina de Estadísticas, Estudios y Políticas Migratorias.

La Subdirección de Control Migratorio según el artículo 21 del reglamento de la institución, es la encargada de hacer cumplir las disposiciones legales para el ingreso, salida de nacionales y extranjeros o la permanencia de los últimos, de acuerdo con la política migratoria del país. Esta subdirección es la encargada de velar por dicho control migratorio y puede organizar y coordinar todos los servicios relacionados a dicha disposición incluyendo la implementación de procesos y sistemas nuevos para proveer de un efectivo control migratorio eficiente y seguro, de acuerdo con las políticas migratorias y económicas del Guatemala.

La Subdirección de Control Migratorio, cuenta con la División de Operativos de Control Migratorio, para cumplir con su disposición de realizar operativos de control para establecer la legalidad del ingreso, permanencia y salida de los extranjeros. También en su reglamento, se contempla dos divisiones importantes la División de Control de Ingreso y Salida por la Vía Aérea y la División de Control de Ingreso y Salida por Vía

Terrestre, estas tres divisiones funguen un papel importante para la seguridad migratoria.

En relación al expendio de documentos internacionales de identificación, es la Subdirección de Documentos de Identificación Internacional quien tendrá a cargo la función de emitir los documentos de identificación internacional como los pasaportes. Según el artículo 20 del reglamento, podrá supervisar la calidad de los servicios de emisión de dicho documento y dispondrá de la División de Emisión de Pasaportes y la Unidad de Relación con Consulados para la emisión del pasaporte guatemalteco.

En materia de visados, es la Subdirección de Operaciones de Extranjería la que tiene a su cargo la concesión de visas o expedir los documentos de residencia. Según el artículo 22 del reglamento, esta subdirección, coordina con el Ministerio de Relaciones Exteriores, todo lo relativo a información y operaciones de emisión de visas en el exterior. Esta subdirección, establece los procesos y sistemas necesarios de emisión de visa acorde a la política migratoria del país.

Para la elaboración de la política migratoria y la recopilación de toda la información estadística, técnica y operativa relacionada con la DGM, se cuenta con la Oficina de Estadísticas, Estudios y Políticas Migratorias. Desde esta oficina según lo establecido en el artículo 16 del reglamento, se puede formular propuestas para una política migratoria.

3.4.4. Ministerio de la Defensa Nacional.

Al Ministerio de la Defensa Nacional (MINDEF) le corresponde formular las políticas o lineamientos para hacer efectivo el cumplimiento del régimen jurídico relativo a la Defensa de la soberanía nacional y la integridad de su territorio (Consejo Nacional de Seguridad, 2015). Según el artículo 37 de la Ley del Organismo Ejecutivo, le corresponde ser el conducto entre el Presidente de la República y el Ejército, siendo el MINDEF el encargado de constituir el centro directivo, orgánico y administrativo del Ejército, incluyendo la adquisición, conservación y mejora de todo equipo de naturaleza

bélica. Actualmente cuenta con 22, 500 efectivos con 18, 000 de la fuerza permanente y 4, 500 destinados al apoyo de la seguridad ciudadana; en las fuerzas de tierra, se cuenta con 15, 545 efectivos, 1, 484 en las fuerzas de mar y 971 efectivos en las fuerzas de aire (Viato R. V., 2015).

El MINDEF debe de tomar todas las medidas necesarias para que en caso de que los derechos constitucionales se limiten, las autoridades de dicho Ministerio cumplan con las funciones que le competen y apoyen en cualquier emergencia o calamidad pública conforme a la Ley de Orden Público.

Según el artículo 244 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Ejército es la institución destinada a mantener la independencia, soberanía y el honor de Guatemala, la integridad de su territorio, la paz y la seguridad tanto a nivel interno como externo. Se rige por la Ley Constitutiva del Ejército, según el Decreto Número 72-90 y es único e indivisible, es profesional, obediente, apolítico y no deliberante. Se integra por las fuerzas de aire, mar y tierra.

Según el artículo 12 de la Ley Constitutiva del Ejército, el Ejército de Guatemala se integra por el Alto mando del Ejército, el MINDEF, el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), Estados Mayores Especiales y Personales, Comandos Militares, Centros de formación, Profesionalización, Educación Vocacional, Instrucción y Entrenamiento Militar y otras dependencias auxiliares de carácter militar. El EMDN, es *“El centro Técnico y Consultivo del Ejército. Asesorará al Ministro de la Defensa Nacional en todos los asuntos que competen al Ejército de Guatemala”* (Congreso de la República de Guatemala, 1990)

Según el Manual de Doctrina del Ejército, en tiempos de paz, la misión fundamental de la preservación de la integridad territorial, radica en las fuerzas de tierra del Ejército de Guatemala. El componente terrestre comprende organizar, adiestrar y equipar las fuerzas necesarias para reaccionar eficazmente y desarrollar las operaciones militares de cualquier naturaleza, sean estas por integridad territorial, disuasión o defensa terrestre, según lo ordene la superioridad.

El ejército tiene una cooperación intensa y coordinación internacional enfocada al control fronterizo entre los cuales destacan las Comandancias de Unidades Fronterizas (OIM O. I., 2015), que coordinan patrullajes con los Estados vecinos, algunos se coordinan desde la existencia de mecanismos binacionales.

3.4.5. Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala

El Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) es creado por el Decreto 32-2006. Surge de la necesidad de contar con medios de prueba válidos y fehacientes en los procesos judiciales (INACIF, 2007). Cuenta con la cooperación de expertos, peritos que cuentan con equipo tecnológico y científico de la criminalística y medicina, para justificar elementos esenciales en la investigación criminal. Es un ente autónomo según su Ley orgánica y se rige a través de un Consejo Directivo y es presidido por un Director General. La finalidad especial es prestar el servicio de investigación científica.

La relación intrínseca con los delitos de flujos de personas, vinculados a la seguridad migratoria por parte del INACIF radica en sus servicios por parte de la Unidad de Laboratorios de Criminalística, la cual cuenta con un servicio de documentoscopia, capaz de realizar pericias para determinar alteraciones, cotejo de grafías y firmas en los documentos. A través de INACIF se puede verificar la autenticidad de los documentos de identificación internacional como el pasaporte.

3.4.6. Ministerio Público.

A raíz de la reforma constitucional de 1993, el Estado de Guatemala logró un cambio enorme en la organización del sistema penal para enfrentar la criminalidad. Dividió las tareas de juzgamiento, investigación y persecución penal en distintos órganos para establecer un sistema de pesos y contrapesos que ayudara a eliminar arbitrariedades o la concentración del poder.

El Ministerio Público (MP), se constituye en dicho año, como órgano autónomo encargado de ejercer la persecución y la acción penal pública. El Ministerio Público se innova también con funciones y responsabilidades a partir del Código Procesal Penal que entra en vigencia también en 1993.

El decreto No.40-94, establece la Ley Orgánica del Ministerio Público que lo define como una institución que promueve la persecución penal, dirige la investigación de los delitos de acción pública y que vela por el estricto cumplimiento de las leyes del país.

De acuerdo a la adecuación en la legislación interna por la adhesión al Protocolo de Palermo, el MP crea la Unidad contra la Trata de Personas en el año 2007 (CONAMIGUA, 2010). Esta entidad se dedica a la investigación de los casos de trata de personas, cometidos dentro del territorio nacional y a la comunidad migrante en todas sus formas como explotación sexual, adopciones internacionales irregulares, entre otros. Este es el gran avance sustancial en materia de seguridad democrática del MP.

3.4.7. Dirección General de Aeronáutica Civil.

La Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) es una entidad dependiente del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI). La DGAC se regula en el Decreto No. 93-2000, con la Ley de Aviación Civil. Dentro de las atribuciones con relación a la seguridad migratoria, está la función contenida en el artículo 7, literal c) de la Ley de Aviación Civil y dicta que será la DGAC la encargada de supervisar la prestación de servicio de control de tráfico aéreo, velando en todo momento por la seguridad aeronáutica.

Define que al Aeropuerto como un aeródromo de uso público, con zonas restringida de dominio, donde se efectúan operaciones migratorias, aduaneras, sanitarias, entre otras actividades relacionadas al movimiento de aeronaves y pasajeros.

La DGAC vela por la defensa de los intereses nacionales relacionados al espacio aéreo de Guatemala. Para la presente investigación, es de utilidad saber sus funciones en

materia de seguridad para la aeronáutica civil, específicamente en el Aeropuerto Internacional La Aurora.

3.5. Factores de la Gobernanza Guatemalteca Ante los Delitos Transnacionales de Flujos de Personas

El enfoque neoinstitucional de la presente investigación, resalta la importancia de examinar la forma en la que los gobiernos afrontan las consecuencias negativas de algunos fenómenos sociales como la migración.

En el presente apartado se explica la forma en la que el Estado de Guatemala emplea a sus instituciones para afrontar los delitos transnacionales de tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, derivados de la migración. Esto basado en un conocimiento pleno de su posición geoestratégica, su marco normativo y su marco institucional con el que dispone para ejercer el poder político para alcanzar los objetivos nacionales permanentes de bienestar común de la sociedad guatemalteca.

3.5.1. Factor Internacional en Apoyo Interinstitucional.

La coyuntura actual determinada por una sociedad global, ajustada a las necesidades como región en materia de seguridad, se refleja en la necesidad de una interdependencia en las relaciones internacionales para que las agendas de seguridad de los países de la región sean coordinadas y vinculadas entre sí, acorde a los compromisos internacionales adquiridos como el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

El factor Internacional en apoyo internacional se basa en una serie de mecanismos que son de naturaleza internacional, de forma multilateral o bilateral entre los países de la región, pero que determinan la gobernanza a seguir de distintas instituciones de los Estados centroamericanos, así por ejemplo, dentro de un mecanismo internacional, las

instituciones de seguridad y defensa de Guatemala, pueden converger en un mecanismo interinstitucional, con su naturaleza internacional.

3.5.2. Mecanismos Internacionales.

Como mecanismo internacional, se puede comenzar explicando a los mecanismos bilaterales donde Guatemala se compromete junto a otro Estado a desarrollar una serie de acuerdos, objetivos, acciones o cambios con el objeto de resolver o mejorar una situación de importancia común entre las partes.

Según la Ley del Organismo Ejecutivo en su artículo 38, le compete al Ministerio de Relaciones Exteriores la formulación de las políticas o la aplicación jurídica en lo que respecta a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados o personas, es por ello que a través de Cancillería, se debe de focalizar cualquier mecanismo internacional de coordinación interinstitucional.

Por ejemplo, Guatemala cuenta con la Comisión Binacional Guatemala-El Salvador, la Comisión fue creada en el año 2000, pero su primera reunión se celebra hasta el año 2010. En la segunda reunión celebrada en el año 2012, se definen las comisiones que conformarán la binacional, siendo las comisiones de:

- Comisión de Asuntos Políticos
- Comisión de Asuntos Económicos
- Comisión de Asuntos de Cooperación

En relación a la seguridad migratoria, dentro de la comisión de asuntos políticos, se encuentra un grupo de trabajo de asuntos migratorios, el cual velan por una propuesta de regularización migratoria de nacionales de ambos países, el cumplimiento del CA-4, el abordaje a temas de trata, tráfico ilícito de migrantes entre ambos países y la protección de los derechos humanos de los migrantes en conjunto.

En el ámbito de seguridad, se promueve la reactivación de la policía binacional que en el año 2012, para proteger los 203 kilómetros de frontera común, se logra su

reactivación para la protección de las zonas fronterizas comunes para resguardar la integridad de las personas que viajan en ambos países (Emisoras Unidas, 2012). Esto fue posterior a una visita oficial en ciudad de Guatemala, del entonces presidente de El Salvador Mauricio Funes hacia su homólogo guatemalteco, Otto Pérez Molina.

Ya en el año 2013 se firma el “Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Guatemala la República de El Salvador sobre asuntos relacionados con el paso ágil en las fronteras terrestres y la seguridad fronteriza”, esto en sentido de potenciar la actividad económica y productiva y evitar las situaciones adversas al turismo (MINEX, 2013). En el mismo año, se inaugura la frontera yuxtapuesta, conocido como el paso ágil entre Valle Nuevo y Las Chinamas, un sistema eficiente de control único migratorio entre ambos Estados. La finalidad, es proteger al turismo y a las interacciones económicas derivadas de la migración entre Guatemala y El Salvador.

Otro ejemplo de mecanismo bilateral es la Comisión Binacional entre Guatemala y Honduras. Esta nace del compromiso asumido por los Presidentes de Guatemala y Honduras en el mes de Diciembre de 2014 por fortalecer el libre tránsito de las personas y mercancías entre los Estados, la importancia de mantener la seguridad a nivel regional como requisito indispensable para el desarrollo y cooperación entre ambos Estados. Surge a raíz de la visita oficial del entonces Presidente de Guatemala Otto Pérez Molina a Tegucigalpa el 3 de diciembre de 2014.

Este compromiso, hace referencia a la coyuntura actual para de manera conjunta y a través de la cooperación internacional, se pueda enfrentar las amenazas y problemas comunes en materia de seguridad. También de dicho compromiso binacional, se identifica la creación de un grupo de alto nivel sobre seguridad, defensa y justicia denominado GANSEJ, para fortalecer la coordinación interinstitucional entre ambas partes, aunque sería hasta en el año 2015 donde se desarrollan las cartas de entendimiento entre ambas partes.

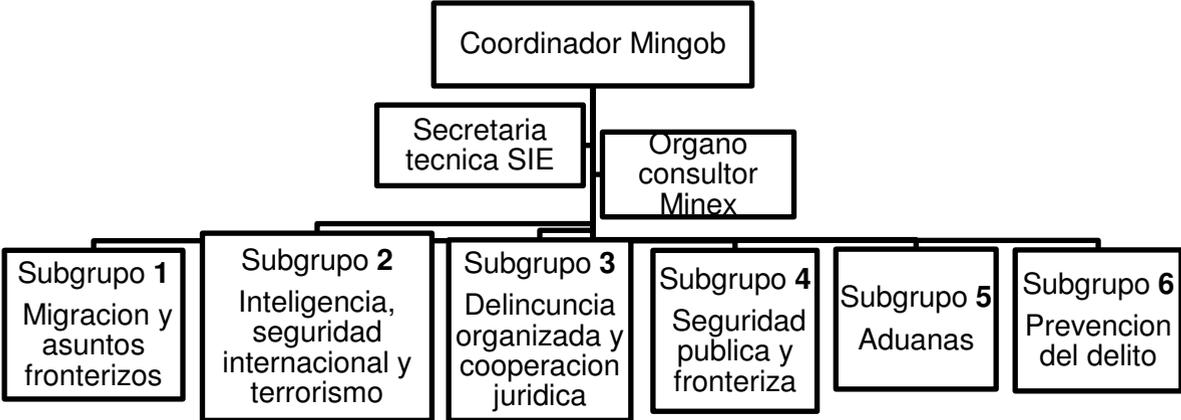
Como se observa, el abordaje internacional de las Comisiones Binacionales, se centra en el factor económico, social y político. En relación a la seguridad fronteriza y específicamente migratoria, buscan crear condiciones adecuadas para el óptimo

desempeño de las interacciones económicas en las zonas fronterizas, incentivando a los agentes económicos, que en este caso, el turismo desempeña un papel fundamental, junto con los habitantes de las zonas fronterizas.

También dentro del tipo bilateral, se encuentra la Comisión Binacional con México que crea al Grupo de Alto Nivel de Seguridad (GANSEG) el año 2008 a partir del Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para fortalecer y ampliar el alcance del Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza. A partir de acá la cooperación pasa a llamarse como GANSEG, el cual es un mecanismo de cooperación e intercambio de información entre Guatemala y México, para la seguridad de ambos países. La estructura del GANSEG de Guatemala queda explicada de la manera siguiente:

Cuadro No. 11

Organigrama de GANSEG Guatemala-México



Fuente: Elaboración propia con base al memorándum para fortalecer GANSEG, 2013.

En relación a la seguridad migratoria, la Dirección General de Migración tiene presencia en los subgrupos 1 y 2, junto a otras instituciones como PNC y MINEX. El objetivo es de mantener un intercambio de información sobre el tráfico ilícito de migrantes, trata de personas, falsificación de documentos y otros delitos derivados de la migración. GANSEG es un mecanismo que vela por la gobernanza de la seguridad migratoria relacionada, específicamente en la frontera entre Guatemala y México, su campo de acción en su mayoría ya no se ocupa de los migrantes en tránsito hacia los Estados Unidos que ingresan al territorio guatemalteco, únicamente los que quieren salir de

Guatemala. Es de utilidad mencionar este mecanismo en la presente investigación, como referencia del factor internacional en el ámbito de la cooperación internacional.

En relación al ámbito multilateral, se puede mencionar a la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM), siglas que surgen cuando se le denominaba la Organización Centroamericana de Migración, fue creada en 1990 a solicitud de los Presidentes Centroamericanos dentro del Plan de Acción Económico de Centroamérica en San José, Costa Rica (OIM O. I., 2015). Su creación se orienta a la facilitación del tránsito de personas en los países de la región como un elemento importante en la integración centroamericana.

Esta comisión centroamericana desde sus inicios ha impulsado procesos de homogeneización de los requisitos de ingreso, procedimientos migratorios, modernización de la gestión migratoria, intercambio de información y cualquier otra acción encaminada al combate del tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, que son los delitos de flujos de personas a nivel transnacional. OIM detenta la Secretaría Técnica Permanente y proporciona asesoría para mejorar la gestión migratoria. OIM también brinda apoyo logístico, de coordinación, registro y cumplimiento de los acuerdos consensuados en las reuniones (OIM O. I., 2015).

OCAM tiene por objetivo que la región cuente con un mecanismo de coordinación, concertación y consulta para el fenómeno de la migración. Su plan se agrupa en los temas de políticas y gestión migratoria; derechos humanos; migración y desarrollo. Dichos temas los pretende abordar desde sus ejes de trabajo legislativo, de sistemas de información, de derechos humanos, de seguridad, de infraestructura, de documentación de viaje, políticas, procedimientos migratorios, entre otros.

Se integra por su directorio, que son los Directores Generales de cada institución encargada de la migración en los países miembros; la Presidencia Pro t mpore con 1 año de período; la Secretaría Técnica a cargo de OIM, delegada por SICA que funge como organismo de asesoría; La Secretaría General de SICA, la cual es garante de que dicha comisión desempeñe un rol significativo en la integración centroamericana; la Comisión Técnica Permanente, conformada por personal técnico de las instituciones de

migración de cada país; la Comisión Técnica de Informáticos, conformada por los jefes de informática de cada institución migratoria y los Países y Organismos Observadores que actualmente es el Instituto Nacional de Migración de México -INAMI-. Es desde OCAM, que surgen grandes políticas o acuerdos en relación a la gobernanza de seguridad fronteriza, como el Acuerdo Regional de Procedimientos Migratorios CA-4.

3.5.3. Apoyo Técnico Internacional: OIM, SEFRO Y OEA-CICTE.

En relación al apoyo técnico internacional, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), desempeña un papel vital para las coordinaciones interinstitucionales. La OIM surge a partir de los problemas posteriores de la Segunda Guerra mundial, surgidos por la gran cantidad de poblaciones migrantes y refugiados. Nace en 1951 por iniciativa de Bélgica y los Estados Unidos de Norteamérica, en un principio se llamó Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), posteriormente en 1980 se convierte en el Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM) y finalmente en el año de 1989 los Estados Miembros modifican su nombre a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) como es conocida actualmente (SEGEPLAN, 2013).

Según su página web, es la principal organización en el ámbito internacional de la migración, cuenta actualmente con 127 Estados Miembros, 18 observadores y con la adición de 76 organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales (OIM O. I., 2015). Cuenta con más de 440 oficinas en alrededor de 100 países.

La labor de OIM consiste en asegurar una gestión ordenada y humana de la migración, promueve la cooperación internacional sobre asuntos migratorios y ayuda a encontrar políticas, mecanismos o soluciones a los diversos problemas que surgen a partir de la migración, brindando asistencia humanitaria a los migrantes, refugiados o personas desplazadas. Sus objetivos son:

- Concentrar la pericia de la OIM en necesidades y servicios específicos, que se relacionen de forma bien definida en asuntos de carácter migratorio.
- Iniciar y promover arreglos migratorios regionales en diversas partes del mundo.
- Ayudar a la comunidad internacional a encarar situaciones de emergencia.
- Desarrollar la labor de la OIM en esferas de postconflicto.
- Desempeñar una función preponderante y decidida en el momento de prever orientación política sobre cuestiones migratorias. (SEGEPLAN, 2013, pág. 2)

Guatemala se adhiere a la OIM el 16 de junio de 1992, al suscribir el Convenio de Cooperación entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Guatemala, dicho convenio fue aprobado por el Congreso de la República en 1993 (Amperez, 2013). La misión de la OIM en Guatemala es intervenir específicamente en asuntos relacionados con la migración, contando con la asistencia de los cooperantes internacionales ajenos al Estado guatemalteco. Brindará asistencia al pueblo guatemalteco que por alguna razón se vea obligado a emigrar a otros países. Los temas de la migración incluyen también proyectos en los que ha abordado OIM en Guatemala como lo son los planes de reasentamiento de poblaciones desarraigadas por el conflicto armado, dentro de los Acuerdos de Paz.

Partiendo de la importancia que tiene la cooperación transfronteriza la OIM ha recomendado una serie de acciones con la finalidad de optimizar la seguridad fronteriza y migratoria a nivel regional.

La OIM (2015) recomienda:

- Organización de reuniones bilaterales a nivel central entre países vecinos con la finalidad de favorecer la cooperación e intercambio de información.
- Trasladar los aspectos discutidos y los acuerdos tomados a los puestos de control para realizar el correspondiente seguimiento.

- Establecer reuniones mensuales entre las agencias presentes en los puestos de control a ambos lados de la frontera, Comités Locales para mejorar la seguridad, la esterilización de puestos de control y cooperación para el uso común de equipos y tecnologías. (pág. 24)

En términos de seguridad migratoria, la OIM ha apoyado al gobierno de Guatemala, especialmente a la Dirección General de Migración a través de estudios y consultorías realizadas para determinar los principales problemas de seguridad fronteriza a nivel regional como a nivel nacional como el “Informe de pasos controlados y no controlados” a nivel regional y nacional (OIM O. I., 2015). En dichos estudios, se hace una recomendación a nivel institucional e interinstitucional para mejorar las prácticas de seguridad fronteriza.

Otra forma de apoyo a nivel interinstitucional por parte de OIM, radica en el apoyo técnico y financiero sobre la realización de acciones con beneficio al tránsito migratorio humano, ordenado y seguro, al cumplimiento de los componentes migratorios de la ESCA o a la política migratoria a través del Sistema de Integración Centroamericana específicamente a la Comisión Centroamericana de Directores y Directoras de Migración.

El Programa de Seguridad Fronteriza en América Central (SEFRO), es un proyecto que contribuye directamente a la integración regional a través del apoyo a la implementación de la ESCA. Según la Comisión de Seguridad de Centroamérica, el programa SEFRO es parte del componente de Combate al Delito, dentro del proyecto A.B.1 “Coordinación Interinstitucional para la Seguridad Fronteriza en Centroamérica” y es apoyado por la Unión Europea con un presupuesto que ronda los US\$ 8 millones. El proyecto inició en el año 2010 con la Dirección de Seguridad de la Secretaría General del Sistema De Integración Centroamericana (SICA), como ente ejecutor (SEFRO, 2014).

El objetivo específico de SEFRO es fortalecer la seguridad fronteriza de la región, con apoyo interinstitucional, técnico y tecnológico promoviendo una mayor conectividad y un manejo integrado y compartido de la información en los sectores fronterizos. En este

sentido el programa ha estado enlazado a OCAM para la identificación y fortalecimiento de las debilidades interinstitucionales en materia de seguridad fronteriza con el objeto de propiciar el intercambio de buenas prácticas en la región centroamericana. Todo apunta a poder alcanzar una Gestión Integrada de Fronteras (GIF) en la región centroamericana. SEFRO ha contribuido en la elaboración de diagnósticos, propuestas como la creación de una Escuela Migratoria a nivel regional; la revisión de la aplicación del CA-4 y sus manuales de procedimientos y diversas capacitaciones como la de los sistemas de información anticipada SIMMEL y APIS, para que los países que aún no poseen estos sistemas anticipados de información, comprendan el valor de los mismos para un proceso de inteligencia y de gestión de riesgo que moderniza la seguridad migratoria.

SEFRO ha coordinado operativos regionales como Operativo Barrido I y FRONTIER, los cuales han tenido por resultado 424 víctimas rescatadas, 343 personas detenidas en el operativo contra la Trata de Personas, 14 estructuras desarticuladas vinculadas a la narcoactividad y 1,112 personas detenidas por el decomiso de sustancias prohibidas y dinero en efectivo (SEFRO, 2015). Como se explicaba, dentro de los avances la capacitación a funcionarios ha sido vital y se ha logrado tanto en puestos fronterizos como en seminarios. SEFRO logró una alianza con el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) para impartir un diplomado virtual en Seguridad Fronteriza y Gestión Integrada de Fronteras, el mismo fue beneficioso para funcionarios de migración, policía, aduanas y cancillería de Centroamérica, al finalizar el producto fue un intercambio de prácticas realizado en Nicaragua en el año 2014.

El proyecto en su fase final, contempla una donación de equipos para mejorar la conectividad con la base de datos de la policía internacional INTERPOL, en sentido de proveer a las fronteras terrestres, del sistema de alertas de dicha agencia internacional y mejorar la seguridad fronteriza, debido a que el sistema cuenta con alertas de contrabando de mercancías, robo, hurto, extravío de documentos y alertas de personas buscadas a nivel internacional, o con nexos con el crimen organizado transnacional. Relacionado siempre al apoyo técnico internacional, se puede mencionar el recibido

por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) a través del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE).

Desde el año 2002 la OEA a través del CICTE ha brindado apoyo y asistencia técnica a sus países miembros para prevenir el terrorismo. Dicho Comité, surge a partir de la Segunda Conferencia Especializada en Terrorismo, celebrada en Mar del Plata en 1998, la cual establecía su creación como un compromiso. En el año de 1999 la OEA en Asamblea General aprueba su creación con el objetivo de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en la región. Sin embargo fue a partir de los actos terroristas del 2001 en New York, Estados Unidos, cuando CICTE adopta un nuevo enfoque para perseguir, capturar, enjuiciar a terroristas así como el intercambio oportuno de información que ayude a prevenir estos actos (OEA, 2015). Fue hasta el año 2002, cuando se establece un Secretariado Ejecutivo de CICTE en el marco del Secretariado General de OEA.

En la región centroamericana se apoya con un Curso Internacional sobre “Examinación de Documentos de Viaje y Prevención de Fraude”, donde las instituciones relacionadas al ámbito de la seguridad fronteriza y migratoria, apoyan junto al CICTE en relación al financiamiento de las actividades. En el año 2012 y 2014, se apoyó en El Salvador con dicho curso realizado en las instalaciones de la escuela *International Law Enforcement Academies* (ILEA), en dicho curso participaron funcionarios de Migración y persona de PNC de Guatemala (García, 2015).

CICTE también organizó en el “Taller Subregional de Seguridad Fronteriza y Gestión Integrada de Fronteras” en el año 2012 para facilitar el trabajo gubernamental en la región centroamericana de alta movilidad humana y comercial. En dicho programa se reunió a funcionarios de Aduanas, Policía y Migración de Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá. Los temas abordados fueron el combate a la usurpación de identidad, investigación criminal y deportaciones, documentos de identificación y el combate a la delincuencia organizada en fronteras. Por la característica de promover el combate al crimen organizado y una gestión integrada de fronteras, CICTE se encuentra dentro de una alianza estratégica con el Programa Regional de Seguridad Fronteriza para América Central, el cual se encuentra dentro del

componente de Combate al Delito de la Estrategia Regional de Seguridad, denominada ESCA.

3.5.4. Factor Nacional en las Relaciones Interinstitucionales.

Con el marco legal y el marco institucional definido en los apartados anteriores, el Estado guatemalteco coordina acciones entre sus instituciones en aras de garantizar el cumplimiento de los objetivos nacionales, a través del ejercicio de su poder político.

El factor nacional en las relaciones interinstitucionales se desarrolla en el presente apartado, detallando las acciones, sistemas o comisiones de las que dispone que logra determinar la gobernanza del Estado de Guatemala, en materia de seguridad migratoria. La migración es un fenómeno social que es transversal para la seguridad interna y externa de Guatemala, por lo cual a través de estos mecanismos, se puede descubrir la relación entre seguridad y defensa del Estado guatemalteco.

3.5.5. Acciones entre Policía Nacional Civil y la Dirección General de Migración

Según el marco legal de Guatemala, la seguridad interior a cargo del Ministerio de Gobernación, dispone de dos instituciones encargadas directamente al combate de los delitos transnacionales derivados de la migración, siendo estas Policía y Migración.

Las acciones interinstitucionales entre PNC y la DGM se prescriben desde el ámbito legal, a través de la Ley de Migración y su Reglamento y a través del reglamento de la PNC, modificado en el año 2009, especialmente al abordar la creación de DIPAFRONT en el artículo 52. Dicha acción interinstitucional, será sintetizada en el cuadro a continuación:

Cuadro No. 12

Relación entre la PNC y la DGM.

BASE LEGAL	DESCRIPCIÓN DE LA RELACIÓN
Reglamento PNC: Artículo 52, literal b).	<p>Funciones División de Puertos, Aeropuertos y Puestos Fronterizos (DIPAFRONT):</p> <p>b) Ejecutar operativos en coordinación con otras dependencias del Ministerio de Gobernación, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Superintendencia de Administración Tributaria –SAT- y otras entidades del sector público o privadas, que ejerzan control sobre el ingreso y salida de personas, mercancías y medios de transporte de los recintos portuarios, aeroportuarias, dependencias de aduanas y puestos fronterizos.</p>
Reglamento a la Ley de Migración: Artículo 21, literal e) y h).	<p>Participación de la PNC en operativos de control migratorio:</p> <p>e) Realizar operativos de control para establecer la legalidad del ingreso, permanencia salida de los extranjeros en el territorio guatemalteco; pudiendo requerir para el efecto, el apoyo de la Policía Nacional Civil; controlar si, los nacionales o extranjeros que ingresan o salen del territorio guatemalteco no tienen impedimento legal para ello</p> <p>h) Aplicar las sanciones correspondientes a quienes infrinjan las disposiciones de la ley, este reglamento y demás disposiciones en materia migratoria, en materia de ingreso, permanencia y salida del territorio nacional, requiriendo cuando sea necesario, el apoyo de la Policía Nacional Civil.</p>
Reglamento a la Ley de Migración: Artículo 72	<p>Relativo a la visa de tránsito:</p> <p>“En caso de incumplimiento de requisitos o de duda, podrá solicitarse un custodio a la Policía Nacional Civil”.</p>

<p>Reglamento a la Ley de Migración: Artículo 96, literal c).</p>	<p>La Dirección General de Migración debe:</p> <p>“Facilitar que la policía preste seguridad al centro de albergue, en el exterior y el lugar de entrada y acceso al mismo”.</p>
<p>Reglamento a la Ley de Migración: Artículo 97.</p>	<p>Violaciones a la Ley:</p> <p>“A la persona que viole la presente ley y su reglamento podrá aplicársele el procedimiento de expulsión. Para ello, el Subdirector de Control Migratorio de la Dirección General de Migración elaborará la orden de expulsión y solicitará la respectiva custodia a la Policía Nacional Civil para su traslado a la frontera de ingreso o por la que se considere apropiada para trasladarlo a su país de origen”</p>

Fuente: Elaboración propia con base al Marco General y Descripción de Acciones del Estado de Guatemala en Materia Migratoria por CONAMIGUA, 2010.

Como se puede observar la relación entre policía y migración, radica mayoritariamente en el marco legal de la DGM, pero ambos coinciden en la coordinación para los operativos encargados del control migratorio, especialmente PNC a través de su unidad de seguridad fronteriza, DIPAFRONT.

Otro mecanismos que se ha utilizado para estrechar la relación de las fuerzas armadas en relación a donde coincide la seguridad interior y exterior, es decir en la seguridad fronteriza, es a través de las fuerzas de tarea.

Las fuerzas de tarea se basan en el decreto 40-2000 del Congreso, donde se emite la Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, donde se dispone que las fuerzas de seguridad civil, podrán ser apoyadas en sus funciones de prevenir y combatir el crimen organizado y la delincuencia común por las unidades del Ejército de Guatemala cuando se estime necesario con base a circunstancias, o la coyuntura de seguridad del país demande esta asistencia. Basado en esto, se crea en el año 2013 a través del Acuerdo Gubernativo 277-2013 la Fuerza de Tarea Interinstitucional Tecún Umán.

La Fuerza de Tarea Tecún Umán, “Tiene por objeto efectuar operaciones combinadas de seguridad, en toda la República con la finalidad de prevenir, combatir, desarticular y erradicar acciones criminales” (Gobernación, 2013, pág. 1). Según su artículo 3, la integra el Ministerio de Gobernación y el Ministerio de la Defensa y puede coordinar con cualquier institución que requiera de su apoyo. Según su artículo 6, La Fuerza de Tarea Tecún Umán tiene como prioridad fortalecer la prevención y erradicación del delito especialmente en las áreas fronterizas a través de operaciones conjuntas a nivel interinstitucional. La Fuerza de Tarea Tecún Umán, se convierte entonces en una herramienta clave para el combate crimen organizado transnacional que opera en torno a los flujos de personas, provocando los delitos de tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.

Por último, en relación a los menores, se contempla en el artículo 10, del Decreto 28-2010, Ley del Sistema de Alerta Alba-Keneth, que la DGM en coordinación con la PNC deben de realizar las coordinaciones necesarias para que en las delegaciones fronterizas se den a conocer fotografías, datos y características de los menores extraviados o sustraídos para localizarlo y evitar su traslado a otro país. También dentro del mismo artículo dicta que ambas instituciones deben de compartir estas alertas con las instituciones homólogas de los países vecinos.

3.5.6. Sistema Nacional de Inteligencia y de Seguridad.

En toda acción combinada es necesario contar con el intercambio de información de forma oportuna, para poder disponer de suficiente información para la toma de decisiones. La inteligencia del Estado es vital para la obtención de información, su análisis y su transformación en una herramienta de utilidad para la toma de decisiones. Es aquí donde la inteligencia interinstitucional de Guatemala juega un papel clave para combatir desde coordinaciones interinstitucionales, a cualquier amenaza o riesgo para el Estado. En este sentido, se crea bajo la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad en el año 2008, al Sistema Nacional de Inteligencia, constituyendo la forma

normativa para garantizar la seguridad de la Nación a través del cumplimiento del ciclo de inteligencia.

El Sistema Nacional de Inteligencia, está formado por:

- Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIE): es el ente coordinador del sistema, encargada de los análisis estratégicos a nivel nacional e internacional así como de dirigir la contrainteligencia para detectar actividades de inteligencia de otros actores que sean una amenaza o riesgo para el país.
- Dirección de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación (DIGICI): Alimenta al sistema con información de inteligencia de riesgos y amenazas en el ámbito civil.
- Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional del Ministerio de la Defensa Nacional (DIEMDN): tiene a su cargo la obtención y producción de información referente a las amenazas militares externas (Congreso de la República de Guatemala , 2013).

El Sistema Nacional de Inteligencia, colabora con la construcción de la Política Nacional de Seguridad, la Agenda Estratégica de Seguridad, el Plan Nacional de Inteligencia, la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas y el informe periódico de la situación de inteligencia para el Consejo Nacional de Seguridad.

El Sistema en sí, funciona para alimentar de información al Organismo Ejecutivo, específicamente al Presidente de la República, para la toma de decisiones acertadas en materia de seguridad y defensa del Estado guatemalteco.

También dentro de la Ley Marco, se crea el Sistema Nacional de Seguridad, que es el marco institucional del que el Estado dispondrá “Para hacer frente a los desafíos que se le presenten en materia de seguridad, mediante acciones de coordinación interinstitucional al más alto nivel.” (Congreso de la República de Guatemala , 2013, pág. 219). El Sistema Nacional de Seguridad abarca el ámbito de la seguridad interior, donde el MINGOB es el ente encargado para enfrentar los riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado y la delincuencia común en defensa del Estado de Derecho. Abarca también el ámbito de la Seguridad exterior, es decir la defensa de la

independencia y soberanía de Guatemala, la integridad de su territorio y el fortalecimiento de las relaciones internacionales, a través de los ministerios de Relaciones Exteriores y la Defensa Nacional. El ámbito de la Inteligencia también es responsabilidad de la SIE y del Presidente; y en el ámbito de Gestión de Riesgos y Defensa Civil, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) desempeña un papel de coordinación interinstitucional. La integración del Sistema Nacional de Seguridad, queda explicado en el cuadro sinóptico siguiente:

Cuadro No. 13

Sistema Nacional de Seguridad



Fuente: Elaboración en el programa de actualización e intercambio interinstitucional de capacitaciones, INEES, 2015.

El Sistema Nacional de Seguridad, será coordinado por el Consejo Nacional de Seguridad, para definir las políticas y estrategias para asesorar al Presidente en la toma de decisiones en materia de seguridad. Es al Consejo, donde se distribuye la información recolectada por el Sistema Nacional de Inteligencia. El Consejo, será integrado por el Vicepresidente, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de

Gobernación, Ministro de la Defensa Nacional, Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado y el Procurador General de la Nación, según el artículo 9 de la Ley Marco.

Es desde el Consejo donde se coordina y se supervisa el funcionamiento de las instituciones responsables de la seguridad, se define la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación, la Política Nacional de Seguridad y se puede constituir en un Comité de Crisis en caso de una emergencia nacional.

Según el Artículo 11, el Consejo, contará de una Secretaría Técnica del Consejo Nacional para un apoyo técnico y administrativo permanente y será presidida por un Coordinador, nombrado por el Presidente. La función que más se destaca para gobernanza en seguridad migratoria, por parte de la Secretaría Técnica, está definida en su artículo 12, donde dice que debe de desarrollar las labores técnicas necesarias para el consejo, formular el proyecto de una Política Nacional de Seguridad, le da seguimiento a los planes del Consejo y sobre todo, mantiene abiertos los canales de comunicación entre los miembros del Sistema.

En la Ley Marco, se crea la Comisión de Asesoramiento y Planificación, que según el artículo 13, debe de apoyar al Consejo dentro del ámbito de la Secretaría Técnica, emana la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y promueve la tecnificación y profesionalización de los miembros del Sistema, vital para la Carrera Profesional del Sistema Nacional de Seguridad y del Consejo de Nacional de Seguridad, creada en el artículo 14 de la Ley Marco.

En aras de la profesionalización de los trabajadores miembros del Consejo, se crea el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad (INEES), que según el artículo 17 de la Ley Marco, le compete formar, profesionalizar y especializar al recurso humano dentro del ámbito de la seguridad de la Nación con apoyo de programas con instituciones académicas nacionales y extranjeras.

Los grandes productos de la Ley Marco del Sistema de Seguridad Nacional, son la Agenda de Riesgos y Amenazas que surge del Sistema Nacional de Inteligencia como un diagnóstico situacional de Guatemala de problemas relativos a la seguridad interna, externa y la defensa. Dicho producto, es útil para la formulación de la Política Nacional

de la Seguridad que define los cursos de acción para prevenir y contrarrestar los riesgos y amenazas identificados por el Sistema Nacional de Inteligencia, e identifica ocho ejes de acción, pero sólo se mencionan los que tienen relación con la presente investigación siendo estos los siguientes:

- Socio-Humano: La persona es el sujeto y objeto de esta política.
- Político-Económico: propiciar a través de la seguridad las condiciones para el incremento de la actividad económica, la inversión y la competitividad.
- Geoestratégico: Promover una infraestructura logística para fortalecer la economía y propiciar la participación de Guatemala en diferentes organismos internacionales de seguridad para enfrentar regionalmente las amenazas, riesgos y vulnerabilidades.
- Tecnología: Promover el uso de tecnologías modernas, el progreso y la innovación tecnológica.
- Inteligencia: Disponer de una información oportuna, veraz y pertinente para su análisis y transformación en sentido de ser un producto útil sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidades para mejorar la toma de decisiones políticas. (CNS, 2012)

La Política Nacional de Seguridad, desarrolla unos lineamientos estratégicos para desarrollar los ejes transformadores anteriormente descritos. En materia de Seguridad Migratoria, se relaciona con los Lineamientos: Estratégico de Seguridad Interior Democrática, Seguridad Exterior e Inteligencia Estratégica de Estado. El Lineamiento de Seguridad Interior Democrática tiene el objetivo de *“Garantizar la protección de la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz, los bienes y el desarrollo integral de la persona.”* (CNS, 2012, pág. 31). Mientras que el Lineamiento de Seguridad Exterior tiene el objetivo de contribuir al ejercicio de la soberanía, la defensa y la integridad territorial de Guatemala. El Lineamiento de Estrategia de Estado tiene el objetivo de proveer inteligencia que produzca una incidencia en la toma de decisiones ejecutivas. Las acciones programáticas y sus indicadores con relación a mejorar la seguridad migratoria, se explican a continuación:

Cuadro No. 14

Lineamientos de la Política Nacional de Seguridad con Enfoque a la Seguridad Migratoria

ACCIONES PROGRAMÁTICAS	INDICADORES
LINEAMIENTO DE SEGURIDAD INTERIOR DEMOCRÁTICA	
<p>Generar eficacia en las acciones de vigilancia y control de fronteras por medio del incremento de las capacidades de las fuerzas de prevención, interdicción y reacción.</p>	<p>Incremento de la interdicción aérea, marítima y terrestre del narcotráfico, del contrabando y del tráfico de armas y personas.</p>
<p>Establecer mecanismos eficaces de coordinación interinstitucional para enfrentar, reducir y neutralizar organizaciones criminales: maras y delincuencia organizada.</p>	<p>Disminuye la necesidad de proteger a los operadores de justicia por amenaza de la delincuencia organizada.</p> <p>Reduce los índices de criminalidad.</p> <p>Aumenta la inversión y actividad económica.</p>
<p>Crear el Instituto Nacional Penitenciario y el Instituto de Migración y Naturalización, se mejoran la rehabilitación y readaptación social; los controles de inmigración ilegal y apoyo al migrante.</p>	<p>Incrementa la reinserción social.</p> <p>Disminuye los índices de criminalidad.</p> <p>Aumenta la confianza de la población.</p>
<p>Elaborar protocolos para las operaciones de fuerzas combinadas, seguridad de fronteras, puertos y aeropuertos.</p>	<p>Mejora el control de los espacios terrestres.</p> <p>Moderniza la coordinación interinstitucional.</p>
<p>Incrementar las capacidades de las fuerzas de Seguridad y Defensa.</p>	<p>Amplia la cobertura y la coordinación operacional para generar respuestas oportunas de fuerzas interinstitucionales conjuntas y combinadas para el accionar simultáneo y múltiple en áreas críticas del territorio nacional.</p>

LINEAMIENTO DE SEGURIDAD EXTERIOR

<p>La Defensa y la promoción de los Derechos y los intereses legítimos del Estado en el ámbito internacional</p>	<p>Crea la Comisión de Defensa y Soberanía para el logro de los intereses nacionales.</p> <p>Implementa mecanismos de asistencia y protección a los guatemaltecos en el exterior.</p>
--	---

<p>Participación propositiva en organismos y mecanismos multilaterales y bilaterales para promover la responsabilidad compartida pero diferenciada y la cooperación internacional en la lucha contra el crimen transnacional organizado.</p>	<p>Promulga instrumentos legales que establezcan mecanismos alternos para enfrentar la narcoactividad.</p> <p>Mejora en los niveles de cooperación y manejo del intercambio de información y la efectividad de su uso.</p>
--	--

<p>Garantizar la integridad territorial y el ejercicio de la soberanía en los espacios terrestres, marítimos y aéreos de acuerdo con lo que establece la Constitución Política de la República y el Derecho Internacional.</p>	<p>Resolver el Diferendo Territorial, Insular y Marítimo respecto de Belice, salvaguardando los derechos que a Guatemala le corresponden.</p> <p>Demarca y mantiene la circunscripción geográfica de Guatemala.</p> <p>Fija líneas de base normales y rectas en el Océano Pacífico.</p> <p>Establece las fronteras marítimas con México y El Salvador.</p> <p>Mejora relaciones con los países vecinos y actividades ilícitas transnacionales.</p> <p>Aumenta sostenidamente las tasas de inversiones nacionales y extranjeras.</p> <p>Desarrolla programas interinstitucionales de fronteras seguras.</p>
--	--

LINEAMIENTO DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA DE ESTADO

<p>Establecer enlaces y mecanismos interinstitucionales permanentes para intercambiar inteligencia en el ámbito de</p>	<p>Reduce el tiempo de alerta estratégico y respuesta operacional de las fuerzas de seguridad y defensa civil en sus</p>
--	--

<p>sus competencias, en provecho de la seguridad ciudadana, pública y de la nación.</p>	<p>actividades específicas y complementarias.</p>
<p>Desarrollar plataforma tecnológica de información integrada al Centro de Comando, Control y Gestión de Riesgos.</p>	<p>Disminuye la actividad delincriminal del narcotráfico y del crimen organizado producto de operativos basados en inteligencia.</p>
<p>Fortalecer las relaciones de cooperación con los servicios de inteligencia de otros Estados.</p>	<p>Protocolos de intercambio de información.</p>

Fuente: Elaboración en la Política Nacional de Seguridad por el CNS, 2012.

A su vez la Política Nacional de Seguridad, emana la Agenda Estratégica de Seguridad, siendo *“El instrumento por medio del cual se definen y priorizan las acciones de carácter preventivo o reactivo que permiten garantizar la Seguridad de la Nación”* (Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala, 2012, pág. 1). Esto se efectúa a través de la definición de programas de actuación.

Los programas de actuación definidos en la Agenda Estratégica de Seguridad, se especifican y se les adjudica temporalidad en el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, donde ya se especifica el tipo de programa, la acción, la entidad responsable y la temporalidad establecida, que es del año 2013 al año 2015 y el tipo de proyecto para llevar a cabo el programa.

Para efectos de análisis de esta investigación, se considera conveniente exponer dichas acciones como lo enmarca la Agenda Estratégica, es decir, con la acción programática, la acción específica y la entidad responsable. Teniendo en cuenta, que la temporalidad es de los años 2013,2014 y 2015 para cumplirlas.

Las acciones con relación a la seguridad migratoria son las siguientes:

Cuadro No. 15

Acciones de la Política Nacional de Seguridad, sus Responsables y la Seguridad Migratoria

ACCIONES PROGRAMÁTICAS	ACCIONES ESPECÍFICAS	RESPONSABLES
Programa 1: Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia Común y Organizada. Proyectos de: Prevención del delito y combate a la delincuencia común y organizada y Operatividad de fuerzas de seguridad.		
Crear el Instituto Nacional Penitenciario y el Instituto de Migración y Naturalización; se mejoran la rehabilitación y readaptación social; los controles de inmigración ilegal y el apoyo al migrante.	Creación del Instituto Nacional de Migración y Naturalización.	MINGOB
Establecer mecanismos eficaces de coordinación interinstitucional para enfrentar, reducir y neutralizar organizaciones criminales: maras y delincuencia organizada.	Elaborar protocolos para la colaboración, cooperación y coordinación interinstitucional.	MINGOB MINDEF SNI
	Implementar plataformas tecnológicas institucionales.	MINGOB MINDE SNI
Generar eficacia en las acciones de vigilancia y control de fronteras, por medio del incremento de capacidades de	Fortalecer el reconocimiento, vigilancia e inteligencia fronteriza para controlar los pasos legales e ilegales.	MINGOB MINDEF MINEX SNI
	Incrementar y fortalecer las actividades de cooperación y coordinación binacional en materia de seguridad.	MINGOB MINDEF MINEX

las fuerzas de prevención, interdicción y reacción.		SNI
	Dotar a las fuerzas de seguridad y defensa de los recursos adecuados para mejorar su movilidad, detección y comunicación.	MINGOB MINDEF SNI
Elaborar protocolos para las operaciones de fuerzas combinadas, seguridad de fronteras, puertos y aeropuertos.	Establecer los protocolos para el funcionamiento de las fuerzas de seguridad conjuntas y combinadas.	MINGOB MINDEF SIE
Programa 2: Seguridad Exterior		
Proyectos de: Normativa para las instituciones de la Defensa Nacional en seguridad exterior y Fortalecimiento de Guatemala en seguridad internacional.		
Garantizar la integridad territorial y el ejercicio de la soberanía en los espacios terrestres, marítimos y aéreos de acuerdo con la Constitución Política de la República y el Derecho Internacional.	Continuar la participación en el programa de Fronteras Seguras.	MRE MINDEF MINGOB SNI
Desarrollar la normativa legal, institucional y presupuestaria que determine los lineamientos específicos de las instituciones responsables de la Defensa Nacional en materia de Seguridad Exterior.	Elaboración de la Política de Defensa de la Nación.	MINDEF
Participación propositiva en organismos multilaterales y bilaterales para promover la responsabilidad compartida pero diferenciada y la cooperación internacional en la lucha contra el	Proponer mecanismos alternos para enfrentar al crimen transnacional organizado.	MRE MINDEF MINGOB SIE

crimen transnacional organizado.		
Programa 4. Desarrollo y Sistematización de Inteligencia		
Proyecto de: Implementación del Centro Nacional de Comando, Control y Gestión de Riesgos.		
Desarrollar la plataforma tecnológica de información integrada al Centro Nacional de Comando y Control.	Implementar el Centro Nacional de Comando y Control.	CNS SNS

Fuente: Elaboración en Consejo Nacional de Seguridad, Agenda Estratégica de Riesgos y Amenazas, 2012.

Dentro de las acciones concretas que promueve la Política Nacional de Seguridad, está la transformación de la actual Dirección General de Migración en un Instituto Nacional de Migración y Naturalización, la cooperación interinstitucional, el intercambio de información y la coordinación regional para combatir los delitos de flujos de personas derivados de la migración.

Cabe resaltar, que no se cuenta actualmente con un Sistema Nacional de la Defensa, pero su creación estaría contemplado dentro de la Nueva Política Nacional de la Defensa promulgada en el mes de noviembre de 2013.

3.5.7. Comisiones Interinstitucionales.

Existe una comisión que converge a múltiples instituciones para la realización de operativos y es conocida como La Comisión Multisectorial. El nombre oficial es La Comisión Multisectorial del Control del Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas y Aquellas Trasgresiones Comunes y Conexas Relacionadas con esta Actividad. Se crea a través del Acuerdo Gubernativo 112-99, y tiene por objetivo velar por el cumplimiento de disposiciones legales y vigentes relacionadas con el expendio de bebidas alcohólicas, aparatos de sonido, tráfico y consumo de drogas, higiene sanitaria, evasión

fiscal y trata de personas. Está integrada por la SAT, la DGM, PNC, MP, el Ministerio de Salud, entre otras instituciones.

Específicamente la trata de personas, se enfoca en aqueas personas que sean localizadas durante el ejercicio de los delitos mencionados con anterioridad y la relación con la seguridad migratoria radica en que por ser Guatemala un corredor migratorio hacia los Estados Unidos, muchos migrantes se quedan retenidos por sus traficantes, para trabajos forzados o explotación, convirtiéndose así en trata; el migrante pasa a ser víctima y el traficante o “coyote” a ser tratante. Estas personas pueden encontrarse de forma irregular en el país, por lo que los operativos semanales, mayormente en fines de semana, generan alrededor de una captura semanal entre 20 y 30 personas indocumentadas (CONAMIGUA, 2010), que en su mayoría son trabajadoras sexuales. La Dirección General de Migración, coordina su expulsión.

En combate a la Trata, se cuenta específicamente con la Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas (CIT), se formaliza en a través del Acuerdo Gubernativo 246-2007. Sus funciones son de consulta y promueven iniciativas de consensos para el combate de la trata de personas, siempre tomando en cuenta al Derecho Internacional.

En este sentido, en el año 2007 se elabora la Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección Integral a las Víctimas y el Plan de Acción Estratégico 2007-2017, cuyos principios rectores son los Derechos Humanos, el interés superior del niño, niña y adolescente; la minoría de edad, la no discriminación y la protección de las víctimas. Dicha política se conforma bajo 5 ejes centrales que son:

- Fortalecimiento institucional.
- Prevención.
- Atención integral a las víctimas de trata.
- Protección y aplicación de la justicia.
- Política exterior y cooperación internacional. (CONAMIGUA, 2010)

En el año 2013, la CIT, realiza una serie de capacitaciones para sensibilización del tema de Trata de Personas, entre funcionarios de PNC, DGM, MINGOB, entre otros

(MINEX, 2013). Y en el año 2014, se efectúa una revisión del cumplimiento del Protocolo Para Prevenir, Reprimir Y Sancionar La Trata De Personas, Especialmente Mujeres Y Niños, que complementa la Convención de Palermo, donde también se hizo una puesta en común sobre la coyuntura en el tema (Secretaría contra la Violencia Sexual, 2014).

En relación al tema de la migración, se establece el Consejo Nacional de Migración. Se crea en el artículo 9 de la Ley de Migración y sus atribuciones principales son para recomendar la adopción de políticas en materia migratoria al Ministro de Gobernación, realizar estudios o dictámenes y sugerir la celebración, modificación o denuncia de Convenios o Tratados Internacionales en materia migratoria.

El Consejo Nacional de Migración según un reporte de OIM (2013), se ha reunido en torno a temas de acciones inmediatas coyunturales como problemas en la emisión de pasaportes tanto a nacionales dentro del territorio y fuera del mismo, tema de refugiados, entre otros. El Consejo Nacional de Migración, está en coordinación casi permanente con el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA).

CONAMIGUA, se crea mediante el Decreto 46-2007 del Congreso de la República, con el objeto de *“Proteger, atender y brindar asistencia y auxilio a los migrantes guatemaltecos y sus familiares de Guatemala, así como los migrantes que se encuentran en el territorio nacional.”* (CONAMIGUA, 2010, pág. 52). Está integrado por el MINEX, un diputado electo por el pleno del Congreso, el Secretario de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), Viceministro de Trabajo, de Economía, el Gerente del Banco de Guatemala y el Secretario Ejecutivo de CONAMIGUA. Uno de los grandes vacíos de CONAMIGUA es la ausencia de la DGM dentro de su estructura. En relación a la seguridad migratoria, el enfoque de CONAMIGUA, es brindar asistencia a los extranjeros que ya se encuentran dentro del territorio guatemalteco, por lo tanto para los fines de esta investigación, sólo se aborda como referencia de coordinación interinstitucional, sin ningún vínculo directo hacia la gobernanza de seguridad migratoria, debido a la ausencia de la DGM, encargada del control migratorio, dentro de su organización interna.

Estas Comisiones o el Consejo Nacional de la Migración, son de carácter interinstitucionales dedicadas a la prevención y mitigación de los delitos de flujos de personas derivados de la migración. Están dentro del Organismo Ejecutivo.

3.5.8. Comisión de Migrantes del Congreso de la República.

Dentro del Congreso se conforma la Comisión de Migrantes, que es el órgano que debe de canalizar, gestionar o apoyar aquellas acciones que en el marco de las funciones legislativas correspondan al sector de los temas de migración. Según su mandato tiene los objetivos estratégicos tiene:

Promover y realizar funciones de representación, legislación, control político y presupuestario de todas aquellas acciones e instituciones/organizaciones relacionadas a los temas de las migraciones nacionales e internacionales, que en el marco de su competencia, se propicien, canalicen, apoyen y/o gestionen a través de la Comisión de Migrantes debidamente fortalecida. (CONAMIGUA, 2010, pág. 68)

Tiene como objetivos operativos apoyar el impulso de iniciativas de ley y políticas relacionadas al tema de migración desde y hacia Guatemala, ejercer control político y presupuestario a las instituciones relacionadas con el tema. En el año 2014 como consecuencia de la crisis de los migrantes menores no acompañados hacia los Estados Unidos, se presentó la iniciativa de ley No. 4861, para reformar el artículo 108 de la Ley de Migración, el cual se extiende en las conductas delictivas y el gran avance de esta iniciativa es que tipifica el tráfico ilícito de migrantes.

Una vez explicada la Comisión de Migrante del Congreso se concluye el esfuerzo en el presente capítulo, de sistematizar todas las instituciones que tienen relación en el ámbito de la seguridad migratoria. Ahora es conveniente entablar una comparación entre teoría y práctica, acoplada al contexto de la realidad guatemalteca.

4. CAPÍTULO IV

HALLAZGOS EN LA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS NEOINSTITUCIONALISTA A LA SEGURIDAD MIGRATORIA GUATEMALTECA

Dentro del análisis a las instituciones del Estado, contenido en la teoría de la política comparada del neoinstitucionalismo, se promueve una comparación entre distintas instituciones, como técnica metodológica. El presente capítulo dispone de una comparación entre el caso Guatemalteco para la gobernanza en materia de seguridad migratoria y los casos de México, Unión Europea y Centroamérica.

Posteriormente, en el análisis institucional, se distinguen dos factores importantes que afectan el desempeño de las instituciones y de la gobernanza guatemalteca relacionada con la seguridad migratoria, siendo los factores endógenos y exógenos, que son de carácter político, social y económico.

Por último en el presente capítulo, se desarrolla un estudio de caso, como técnica de la política comparada, aplicada a un caso en concreto de Guatemala con repercusiones en la gobernanza migratoria.

4.1. Estudios Comparativos Relativos a la Seguridad Migratoria

Partiendo del marco legal e institucional que posee el Estado guatemalteco para ejercer su poder político debidamente conformado por sus elementos y ejercido por sus poderes públicos de gobierno, se realizó a través de un análisis documental, las diferentes formas de proveer seguridad migratoria hacia un Estado.

Se realiza un estudio comparativo entre México y Centroamérica por la posición geográfica de Guatemala, de esa manera se resaltan aspectos legales e institucionales en la forma de organización pública en materia migratoria. En el caso de Europa, la razón principal por la cual se realiza dicha comparación, es para conocer el proceso regional integrado, de seguridad fronteriza, específicamente la seguridad migratoria.

4.1.1. Caso Guatemala-México.

La comparación entre la seguridad migratoria de México y Guatemala, entendida desde su característica eminentemente normativa, tiene una gran diferencia: Mientras en Guatemala la Ley vigente es del año 1998, en México se aprobó una nueva Ley en el año 2011 dentro de una coyuntura más reciente y contemplando los desafíos actuales como el combate contra el terrorismo, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, entre otros delitos transnacionales. Esta nueva Ley, se centran los principios en los que deben regirse la política migratoria de México, entre los cuales se destaca el enfoque integral para atender las diversas manifestaciones de la migración; el enfoque del respeto a los derechos humanos de los migrantes, la hospitalidad y solidaridad para los migrantes, entre otros enfoques (INAMI & OIM, 2011).

En Guatemala, la formulación de una política migratoria, recae en la DGM, el Consejo Nacional de Migración (CONAMIGUA) y la Comisión del Migrante del Congreso de la República, pero ninguna de ellas ejerce principios claros para la formulación de alguna. Específicamente ambas entidades tanto la DGM como el INAMI, cuentan con unidades a cargo de la creación de políticas migratorias. El INAMI cuenta con el Centro de Estudios Migratorios para la creación, análisis y difusión de estadística e información útil para la construcción de políticas públicas (CEM, 2012), mientras la DGM cuenta con la Oficina de Estadísticas, Estudios y Políticas Migratorias, con una función similar para construir y formular políticas relacionadas al ámbito migratorio.

Otra diferencia importante es el modelo de la institución encargada del control migratorio. Por un lado, México cuenta con el INAMI, dentro de la Secretaría de Gobernación -SEGOB- al igual que en Guatemala, la DGM dentro del MINGOB. Sin embargo, la principal diferencia es que en Guatemala se establece un modelo de Dirección, mientras que en México, es un Instituto, con una carrera migratoria para sus funcionarios que tendrán que certificarse para cumplir los perfiles de trabajo y contarán con programas de formación, capacitación y formación, que tendrán que aprobar, esto debido a que los rige la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En Guatemala, la carrera profesional del trabajador dentro del Sistema Nacional de Seguridad, aún no se ha logrado concretar su creación y ordenamiento. Los empleados de la DGM, no cuentan con una carrera profesional en el ámbito migratorio y se rigen por los requisitos de empleo acorde a la Ley del Servicio Civil. Según la entrevista al Subdirector de Control Migratorio de la DGM, los delegados cuentan con un grado de escolaridad hasta nivel medio, pocos con nivel universitario y la minoría cuenta con un grado académico a nivel universitario.

En el ámbito informático, la Ley de Migración de México, promueve el fortalecimiento interinstitucional para una interconexión de sistemas y base de datos entre las instancias de seguridad. La iniciativa es promovida en Guatemala a través de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, pero aún no logra cumplirse. Para el control migratorio, la Ley de Migración de México es muy estricta y puntual sobre los procedimientos, específicamente en el artículo 83 y 84, que dicen que ningún pasajero podrá desembarcar antes de hacer la inspección migratoria y que ningún transporte por cualquier medio podrá salir sin la debida inspección por parte del Instituto.

Un elemento importante es que México cuenta con un Laboratorio de Análisis Documentoscópico y Dactiloscópico, dentro del Instituto, mientras en Guatemala, el análisis de documentos corresponde al ente autónomo INACIF. Para realizar una operación de documentoscopia se requiere de una solicitud que según el Reglamento de Migración, debe de ser a través de la Subdirección de Documentos de Identificación Internacional. Como última comparación importante, cabe destacar que en México, sí está tipificado en la Ley de Migración el delito de tráfico de personas, mientras que en Guatemala, aún se encuentra en el Legislativo el proyecto de reforma sobre el artículo 108 de la Ley de Migración, relacionado a los delitos migratorios.

4.1.2. Caso Guatemala-Centroamérica-Europa.

La importancia del abordaje de la seguridad migratoria de forma conjunta, dentro del paradigma de la seguridad colectiva, radica en la multidimensionalidad de las amenazas en la actualidad. La seguridad y la defensa de Centroamérica se ven

exigidas a la adopción de nuevas medidas con el objeto de prevenir y mitigar cualquier actividad criminal que se pueda suscitar derivada de la migración.

Como se ha explicado en apartados anteriores, Guatemala es parte del Acuerdo regional CA-4, con el cual suscribe el Manual de Procedimientos Migratorios, en donde define que se realiza un ingreso a la región de forma colectiva para garantizar al extranjero una libre movilidad luego de ingresar por cualquiera de los países de la región. Europa se organiza de forma similar en el Acuerdo Schengen, el cual distingue entre fronteras interiores y fronteras exteriores. *“La confianza mutua en el control de las fronteras externas es absolutamente crucial para el sistema Schengen, el cual abolió las fronteras internas en gran parte de la Unión Europea.”* (INAMI & OIM, 2011, pág. 410).

La Unión Europea representa a la integración del viejo continente, un proceso histórico que inicia posterior a la Segunda Guerra Mundial hasta la firma de la fundación en 1993. Actualmente la Unión Europea se conforma con 28 países y se organiza en el Parlamento Europea, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas, entre otros organismos.

Cuenta con un cuerpo policial cuyo objetivo tiene de hacer a la región de Europa un lugar más seguro, ayudando con los servicios policiales de los Estados miembros de la Unión *“En la lucha contra las formas graves de delincuencia y terrorismo internacional.”* (EUROPOL, 2011, pág. 1). Debido a sus características, Europol tiende a enfrentar amenazas como el terrorismo, tráfico de drogas, inmigración ilegal, tráfico de personas, entre otras. A Europol, lo asiste otra entidad que provee de seguridad fronteriza a la Unión Europea, la entidad tiene el nombre de Frontex, cuyos objetivos son los siguientes:

- Coordinar la operación y cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de las fronteras externas.
- Asistir a los Estados miembros en entrenamiento a los guardias de las fronteras nacionales, incluyendo estándares homologados de entrenamiento.
- Desempeñar una gestión de riesgo.

- Perseguir el desarrollo de investigaciones relevantes con el control y la vigilancia de las fronteras externas.
- Asistir a los Estados miembros en circunstancias requeridas que requieran de tecnología y material operativo en las fronteras externas.
- Proveer a los Estados miembros de apoyo necesario en la organización de repatriaciones. (Frontex, 2010)

Estos objetivos son encaminados a construir la Gestión Integrada de Fronteras en la Unión Europea. En Guatemala, la ESCA contempla homologar la seguridad fronteriza a nivel centroamericano, actualmente el proyecto SEFRO, aporta importantes avances en la práctica de la Gestión Integrada de Fronteras en Centroamérica. En relación a patrullajes fronterizos, en Centroamérica, cada país tiene una autoridad diferente encargada del patrullaje fronterizo (OIM O. I., Informe Regional de pasos controlados y no controlados, 2015), en Guatemala, el Ejército y la PNC cumplen dicha labor; en El Salvador son las Fuerzas Armadas, en Honduras la Policía Nacional, en Nicaragua las Fuerzas Armadas en Costa Rica, la Policía de Fronteras y en Panamá, es el Servicio Nacional de Fronteras.

En la región tampoco existe un sistema de intercambio de información migratoria, que esté integrado por los países de la región, con base a cierta desconfianza entre los países de la región centroamericana (OIM O. I., Informe Regional de pasos controlados y no controlados, 2015) o la incapacidad de la SICA como ente facilitador de una homologación de seguridad migratoria a nivel centroamericano, por medio de OCAM. No existe en Centroamérica un sistema como el *Shcenguen Information System*, de la Unión Europea, que permita una acción policial adecuada en el interior de los países de SICA y sus fronteras externas, es una base de datos similar a la de INTERPOL, con datos de vehículos, documentos robados, personas, capturas, entre otras alertas.

En cuanto al proceso migratorio a nivel regional, todos los países centroamericanos presentan diferentes características en cuanto a prácticas de control migratorio. Por ejemplo, según un informe de OIM (2015), demuestra que en toda Centroamérica, se efectúan procedimientos de lectura mecánica de pasaporte, es decir con un lector electrónico acorde a la normativa de la Organización de Aviación Civil Internacional

(OACI) 9303, la cual da un plazo hasta el año 2015 para implementar una zona de lectura mecánica para los pasaportes. En cuanto a la emisión de pasaportes, la totalidad de los países de Europa cuentan con pasaportes electrónicos, es decir que tienen un micro chip con información de datos biométricos en su interior, mientras que en Centroamérica, únicamente Panamá, cuenta con dicha tecnología (OIM O. I., 2015). Esto sirve para prevenir la falsificación o alteración de los documentos de identificación internacional.

En cuanto a las alertas de información temprana, únicamente Guatemala no ha presentado avances con relación a la contratación del Sistema de Información Anticipada (API) (OIM O. I., 2015), el cual fue introducido inicialmente por el Servicio de Migraciones de los Estados Unidos, para el control de pasajeros de transporte aéreo y marítimo, consiste en el envío por parte de las compañías aéreas los datos personales de los pasajeros con una temporalidad de anticipación al arribo, con el fin de verificar la situación migratoria de la persona que estaría arribando al país.

En síntesis, la comparación principal entre Europa, Guatemala y Centroamérica, radica en los recursos tecnológicos y la cooperación interinstitucional con los que dispone cada unidad analizada, Europa por ser una zona de países desarrollados y altamente industrializados, cuenta con tecnología de última generación para el control migratorio, mientras que en Centroamérica, los avances son lentos para la adquisición de equipo tecnológico de seguridad migratoria. En cuanto al tema de cooperación interinstitucional, Europa con la experiencia en trabajo conjunto a través de la integración con la Unión Europea, tiene mayor posibilidad de coordinación a través de Europol y Frontex, por el contrario en Centroamérica, únicamente se intentan definir rutas de acción a través de OCAM, en materia de seguridad migratoria y a través de acciones bilaterales.

4.2. Procedimientos de Seguridad Migratoria de Guatemala

Derivado de las migraciones de Sur a Norte, Guatemala ejecuta su control migratorio a través de las delegaciones migratorias de los puestos fronterizos formalizados para el

flujo de personas y de mercancías, de naturaleza, aérea, marítima y terrestre. El control migratorio es inherente a la seguridad fronteriza, tanto en puntos controlados como en puntos no controlados, en zonas fronterizas y en la línea fronteriza.

Generalmente los ilícitos transnacionales identificados y desarrollados en el capítulo anterior, suceden en estas áreas sin control, en los puntos ciegos de los cruces fronterizos, para contrarrestarlo, como se ha explicado Guatemala cuenta con instituciones y mecanismos interinstitucionales para ejercer dicha gobernanza, sin embargo solo se ha expuesto en teoría. A través de la ejecución de las técnicas de investigación, fijadas al inicio de esta investigación, se hace el análisis hacia la detección de extranjeros y el control migratorio que sucede en las delegaciones fronterizas del país, incluyen una descripción de la presencia del Estado en los municipios donde se encuentran ubicados los puestos visitados.

La presencia de las instituciones de gobierno en las zonas fronterizas y en los puestos fronterizos, es indispensables para demostrar la seguridad fronteriza del país, esto se logró describir a partir de la observación participante y de la recopilación de informes como el del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde explica el índice de densidad del Estado.

Con base a la realización de la técnica de la observación participante en las delegaciones migratorias del puesto fronterizo de Valle Nuevo, Puerto Barrios y Aeropuerto la Aurora, cubriendo un puesto terrestre, marítimo y aéreo; y la entrevista realizada al Subdirector de Control Migratorio, licenciado Rufino Lobos, se logra comprender el control migratorio que tiene lugar en las delegaciones fronterizas del país. Las delegaciones visitadas, a través de la observación participante, se demarcan con un círculo negro en el mapa a continuación:

.

Mapa No. 2

Delegaciones Fronterizas



Fuente: Elaboración con base a Subdirección de Control Migratorio DGM.

Según la Subdirección de Control Migratorio de la DGM, se cuentan hasta el año 2014 con 22 delegaciones de control migratorio alrededor del país, siendo 15 terrestres, 4 marítimos y 2 aéreos.

4.2.1. Puerto Barrios.

Dando inicio en el puesto fronterizo de Puerto Barrios, ubicado en el Departamento de Izabal, en el municipio de Puerto Barrios en el litoral del Océano Atlántico. El Departamento de Izabal, según el informe del índice de desarrollo humano (2010), presenta el 2.4% del empleo del gobierno central y un índice promedio de estatalidad del 0.43, que se basa en la medición de los tres componentes que son la presencia de

dependencias, la cantidad de empleados públicos y el monto de recursos asignados, en una escala de 0 a 0.75. Dato vinculante, para conocer desde un principio en teoría la presencia de las instituciones y compararla con lo observado *in situ*.

El día 27 de agosto de 2015, se realiza la observación participante, recibidos por personal de la DGM. El personal de la delegación, indicó que en ese momento estaban 5 empleados en horarios de las 07:00hrs hasta las 21:00hrs. Es un puerto marítimo comercial donde se realiza el control migratorio a la marinería, que recibe cruceros, viajes a Belice y Honduras. Las instituciones presentes son Migración, Capitanía del Puerto, SAT, PNC, Sanidad y equipo de Cuarentena.

En infraestructura, se cuenta con una oficina con capacidad de atención a dos personas, con ordenadores, una sala amplia donde los oficiales de migración descansan e ingieren sus alimentos. Está señalizada la ubicación de la oficina de migración y el puesto de migración cuentan con una campaña de concientización sobre los derechos de los ciudadanos y una tabla explicativa con las faltas y sus respectivas multas. En materia de seguridad del puerto fronterizo, la Agencia portuaria cuenta con seguridad privada al igual que SAT. Existe una Comisión Portuaria de Seguridad, que forman parte Puerto, SAT, PNC y la DGM.

Al momento de efectuar el control migratorio, se realiza una visita a los buques mercantes que proveen de listado de tripulación, negativo de pasaportes y pasaportes a la vista, que generalmente no se revisan meticulosamente. Este listado de tripulación se envía a la Subdirección de Control Migratorio en la DGM sede central, por la vía electrónica. La agencia de la naviera expide una “*shore pass*” para la tripulación al momento de salir del barco, este sirve para permanecer únicamente en el área de Puerto Barrios, si desean salir hacia territorio guatemalteco, debe de sellar el pasaporte la delegación migratoria, autorizando su entrada al territorio. En el caso de los buques no comerciales, el control migratorio se realiza por una persona de migración en una pequeña oficina donde revisa los pasaportes y sella la entrada o salida de las personas, en compañía con el oficial del bote de transporte con el listado de pasajeros y los pasajeros.

En el caso de los menores, el registro migratorio es más meticuloso, se requiere de ambos progenitores y en caso contrario, con un documento notarial donde se autoriza el movimiento migratorio del menor por parte del otro padre. Según el personal de la delegación, no han existido casos de prohibición de entrada o rechazo durante los últimos años.

Cuentan con solamente un lector de pasaportes, el equipo informático funciona con lentitud, la electricidad tiene numerosos cortes durante el día, no poseen instalado el sistema de migración SIM para lectura de los Documentos de Identificación Personal (DPI), no cuentan con equipo biométrico, lámparas ultra violeta ni otro dispositivo de documentoscopia. En caso de alguna emergencia, el contacto con la PNC se realiza por el teléfono de comisaría ya que no hay ningún enlace en el sitio. La comunicación con la DGM central, es fluida y cuentan con reportes vía correo electrónico, de órdenes de captura y búsqueda.

4.2.2. Aeropuerto Internacional la Aurora.

El Aeropuerto, está ubicado en la ciudad capital, que tiene una concentración de empleo del gobierno central de un 38.7%, con una densidad del Estado del 0.75, lo que se traduce en una fuerte presencia de las instituciones del Estado, trabajadores públicos y presupuesto asignado. En el Aeropuerto Internacional La Aurora, delegación de control migratorio por la vía aérea, se cuenta con la presencia de funcionarios de DGM, SAT, DGAC, OIRSA, PNC y Ejército de Guatemala (Grupo G2).

La DGM, realiza el control migratorio con tres grupos de 23 delegados, divididos en turnos de 24hrs cada uno, efectuando el cambio de grupo a las 09:00hrs. Se cuenta con presencia en la zona de entradas con 10 cabinas y en salidas con 8 cabinas. No se reciben avisos previos sobre los pasajeros, hasta la llegada a la terminal, las alertas se realizan por parte de alguna embajada que se comunique con la Subdirección de Control Migratorio, o a través de las alertas de INTERPOL, cuyo sistema está presente en el aeropuerto. Los sistemas informáticos de migración, no cuentan con ningún

mecanismo para contingencias energéticas, por lo que al momento de caer la energía, no se puede operar el control migratorio a través de los cubículos con computadoras.

Migración no cuenta con una lista previa de pasajeros, información que si recibe SAT según la atención recibida *in situ*, a pesar de estar regulado en el artículo 93 del Reglamento, donde exige a las empresas de transporte aéreo manifiestos de vuelo o listas de pasajeros. El procedimiento migratorio inicia con el requerimiento del pasaporte, para identificar la nacionalidad y por ende, su requisito o no de algún visado. En el Aeropuerto, pueden ingresar los nacionales de los países miembros del CA-4, únicamente con su documento de identidad, aunque a ellos se les sella la tarjeta de ingreso y egreso (TIE), donde especifican sus motivos de ingreso o egreso y mercancías que portan. Esta hoja de información es recolectada cada ocho días para ser trasladada su respectiva copia, a la sede central de la DGM y SAT.

La inspección al momento del ingreso de algún pasajero, es exhaustiva. Dependiendo las nacionalidades, principalmente las que están categorizadas por MINEX como B o C, se efectúa una revisión secundaria en una sala aparte de migración, donde si es necesario, el jefe de delegados consulta una base de datos donde obtiene información referentes a alertas Alba Keneth (menores extraviados), situaciones de arraigo, historial de expulsión y movimientos migratorios en Guatemala. Desde acá se cuenta con el apoyo de INTERPOL, para la consulta de algún tipo de alerta. Para los vuelos nacionales el procedimiento es diferente, se reserva el control migratorio y se pasa directamente tanto a nacionales como extranjeros, al área de equipaje, pues se asume que el control migratorio para extranjeros ya se ha realizado.

En caso que la persona no cuente con todos los requisitos, según lo establecido en el Reglamento de migración, se realiza una nota de devolución, dirigida a las aerolíneas para que devuelvan a la persona al país de donde proviene. Las aerolíneas están obligadas a correr con dicho gasto, atención médica y alimentación del pasajero mientras es custodiado por un oficial de PNC.

Para la detección de documentos de viaje falsos, no se cuenta con equipo especial para realizar la documentoscopia correspondiente, los delegados afirman haber

recibido capacitaciones de detección de documentos fraudulentos por parte de Estados Unidos, OEA y el INAMI de México. Sin embargo, de parte de la DGM Guatemala, aún no reciben ni equipo ni capacitación en esta materia.

En materia de cooperación internacional, existe una reunión semanal que organiza DGAC, en sentido de compartir información entre todas las entidades presentes en el aeropuerto, principalmente con la finalidad de optimizar la seguridad aeroportuaria.

4.2.3. Valle Nuevo.

Se ubica en el Departamento de Jutiapa que cuenta con un 2.7% de empleados públicos, específicamente en el municipio de Jalpatagua que cuenta con un índice de estatalidad promedio de 17.0, basado en presencia del Estado, empleados públicos y presupuesto asignado al municipio (PNUD P. d., 2010). Colinda con El Salvador, con el Departamento de Ahuachapán. En Valle Nuevo, no circula el transporte pesado, ya que este lo hace a través del otro puesto fronterizo de Pedro de Alvarado. En Valle Nuevo, se ubica un puente, llamado “El Jobo”. El puesto fronterizo por parte de El Salvador, lleva por nombre “Las Chinamas”.

En Valle Nuevo, se cuenta con la presencia de SAT, migración, OIRSA y PNC (DIPAFRONT). El personal de migración, se divide en dos turnos de ocho días de trabajo por ocho días de descanso, en cada grupo hay 6 delegados. Su residencia se ubica en proximidades de Valle Nuevo, con condiciones aceptables según ellos.

Únicamente se realiza el control de salida del país. No se efectúa ningún control de entrada, debido a la implementación de la conocida frontera yuxtapuesta, o paso ágil entre Guatemala y El Salvador. Con esto, se agiliza el tránsito migratorio entre nacionales del CA-4 y extranjeros al sólo efectuar un control migratorio por entre ambos países. El comprobante de haber realizado el control migratorio es un ticket, que debe de entregarse a las autoridades del país donde se ingresa.

En materia de infraestructura, la delegación de migración, se ubica bajo el recinto que es propiedad de aduanas. La delegación está en un puesto donde no se puede ejercer

un control migratorio de forma obligada, es decir porque las personas no pasan obligadamente por su ubicación por el exterior sino que por el contrario, si alguien quiere obtener su control migratorio, debe buscar a la delegación en el interior del recinto, contando con poca señalización. No existe un mecanismo de energía alterna al momento de fallar la alimentación energética.

La ubicación del puesto de control, no se encuentra en la línea fronteriza, sino en una zona fronteriza, donde antes de llegar al puente y a la línea fronteriza, se ubica un puesto comercial, un mercado local en los días miércoles que condiciona el tránsito migratorio. El recinto migratorio, no está esterilizado ni tiene un proceso adecuado de cerramiento, es decir de protección con vallas los alrededores del mismo. Fácilmente se cuenta con distintos contaminantes del proceso migratorio, como cambistas de dinero, tramitadores, moto taxis, comerciantes y a través de la observación participante, se pudo constatar la presencia de personas que facilitan el ingreso ilícito tanto a El Salvador como a Guatemala por otros puntos sin control. Con esta característica, fácilmente se puede detectar un tráfico ilícito de migrantes y posiblemente, por la gran actividad económica, puede desarrollarse una actividad de trata de personas.

En esta delegación, si cuentan con dos lámparas ultra violeta y lupas para cualquier proceso de documentoscopia que fuera requerido como la verificación de la autenticidad de algún documento oficial. Cuentan con un moderno sistema operativo migratorio, desarrollado por la DGM, en donde puede chequear algunas alertas, aunque no cuentan con conexión con INTERPOL. Dentro del recinto, no está presente ningún agente de DIPAFRONT, únicamente en los alrededores.

4.2.4. Detección de Extranjeros.

Según la Ley de Migración, la DGM puede realizar inspecciones de control migratorio, puede realizar operativos en las rutas terrestres y según lo estipulado en apartados anteriores, puede a través de la Comisión Multisectorial, promover algún operativo de detección de extranjeros.

Los extranjeros que estén en una situación irregular, no cometen un delito sino una falta cuya sanción puede ser una multa, la deportación o la expulsión, según lo estipulado en el artículo 109 de la Ley de Migración.

En lo que se realiza la investigación pertinente, corresponde a la DGM albergar a estos extranjeros que algunos, pueden carecer de documentos requeridos por la Ley para su ingreso o estadía en el territorio nacional. Actualmente, Migración cuenta con un albergue ubicado en la zona 5 de la ciudad capital. Sin embargo, si el extranjero ha sido víctima de trata, se pone en contacto con SVET, para su traslado hacia otros centros de alojamiento y atención. En algunos casos, en el albergue los extranjeros pueden pedir asilo o refugio, especialmente cuando las representaciones diplomáticas de sus países de origen están distantes.

Algo muy importante a tomar en cuenta, es que en la Ley de Migración, se contempla que se conceda un plazo de 180 días para que los extranjeros en situación irregular, legalicen su situación migratoria y en el artículo 114 de la misma ley en el numeral 4) cita claramente que se podrá expulsar a cualquier extranjero que atente contra los intereses nacionales.

4.3. Factores Endógenos Influyentes en el Control Migratorio Guatemalteco

El análisis a las instituciones relacionadas con la seguridad migratoria de Guatemala, se efectúa dentro del neoinstitucionalismo para demostrar los factores que pueden influir en el desempeño normativo de las mismas y que por lo tanto pueden afectar el desempeño del sistema político entero. Los factores pueden ser normativos, políticos, sociales o económicos. Para la presente investigación, se examinan los factores internos del Estado guatemalteco a nivel institucional e interinstitucional, que afectan o representan un riesgo a la seguridad migratoria de Guatemala.

Las instituciones guatemaltecas con relación a las influencias que pueden alterar su desempeño y por ende, el desempeño de gobernanza del Estado de Guatemala, puede ser de todo tipo, desde sociales, económicas, políticas, tecnológicas, entre otras.

La actividad del control migratorio, según lo expuesto en el capítulo anterior, corresponde a la DGM, dicho control también puede ser influenciado por un sistema de seguridad fronteriza, que asegura o no la impermeabilidad de las fronteras de Guatemala.

Como se ha expuesto dentro de los insumos legales, el control migratorio puede ser a nivel nacional o en las representaciones diplomáticas del país en el extranjero, acorde a la Ley de Migración, cuando se refiere a la expedir visados de ingreso al territorio guatemalteco. El tipo de ingreso que tienen los extranjeros es un factor determinante para establecer el perfil de personas que están ingresando al país.

Otras características estructurales, como la conformación de grupos dentro de las instituciones puede afectar el desempeño normativo, lo que representa una modificación en el cumplimiento de obligaciones en relación a la seguridad migratoria. El factor económico, tanto para la institución como para otros agentes, puede incentivar la conformación de dichos grupos, que busquen satisfacer sus intereses.

A través del presente apartado, se analizan los distintos factores internos que afectan el control migratorio en Guatemala.

4.3.1. Condiciones del Control Migratorio.

El personal de las delegaciones de control migratorio, se organizan en grupos para trabajar por turnos. En cada grupo hay un jefe de delegación, el cual tiene acceso a consultar otro tipo de alertas, o comunicarse con la sede central de la DGM por cualquier eventualidad relacionada al control migratorio. Un factor importante son las condiciones en las que los delegados migratorios se encuentran, que son la estabilidad laboral, las condiciones económicas, la situación de salarios devengados, la cobertura de salud, el sentido de identidad que genera pertinencia a la institución, entre otras variables. Según lo recabado, el salario de un empleado de la DGM, se divide en 14 pagos al año de Q. 4,500³, pero dependiendo el puesto fronterizo puede llegar hasta

³Unos US\$ 858 sujetos a la tasa de cambio de US\$ 1 * Q.7.70.

los Q.8,000⁴. Es necesario aclarar que en Guatemala, la canasta básica ronda los Q. 3, 358.50 (Viato R. V., 2015), por lo que el salario mayor, supera al doble de las necesidades de la canasta básica y casi cuadruplica al salario mínimo de Q. 2, 644.40. Todos los delegados migratorios, están contratados como trabajadores permanentes, por lo que gozan de prestaciones y seguro social. El único requisito académico para ser delegado migratorio, es tener estudios de educación media.

En cuanto a la tecnología, la DGM cuenta con un sistema desarrollado por la propia institución, llamado Sistema Integral Migratorio (SIM) y otro desarrollado por una empresa mexicana, llamado SIOM (Lobos, 2015). El SIM, tiene la característica de poder editarse y acoplarse a las necesidades de la institución, como el enlace con otras bases de datos de alertas. En el SIM, el delegado migratorio puede visualizar la fotografía y a través del escáner, se lee automáticamente los datos del pasaporte a través del código de la zona de lectura mecánica, que registra esta información, sin necesidad de ingresar los datos manualmente al sistema. Los lectores de pasaportes con los que cuenta migración, únicamente sirven para esta zona de lectura mecánica, que también posee el DPI, pero no son útiles para leer pasaportes electrónicos con chip, que contienen información biométrica del portador.

La DGM, no cuenta con la información anticipada de los pasajeros por la vía aérea, únicamente se reciben los manifiestos terrestres y marítimos, aunque no en su totalidad, esto condiciona el análisis de gestión de riesgo de los perfiles de las personas que puedan ingresar al territorio, ya que al carecer de dicha información anticipada, no se puede realizar una inteligencia ni identificar posibles sujetos de riesgo que puedan representar una amenaza para la Nación. Según el artículo 84 del Reglamento, la DGM establecerá los sistemas físicos, operativos e informáticos para garantizar el estricto control migratorio.

Cabe destacar, que la propiedad de las locaciones físicas de los puestos fronterizos visitados, son de aduanas, por lo que la libertad de construcción o adecuación de espacios, acorde a las necesidades del control migratorio están supeditadas a la

⁴Siendo unos US\$ 1040, sujetos a la tasa de cambio de US\$ 1 * Q.7.70.

voluntad de aduanas. Según la observación participante, las instalaciones en donde se encuentra la DGM no son las adecuadas para ejercer un control migratorio ordenado y seguro y por el lado de la PNC, su ubicación generalmente no está dentro del puesto fronterizo sino que está en los alrededores, en la zona fronteriza.

4.3.2. Ingreso y Regularización de Extranjeros.

El ingreso y la regularización de los extranjeros es un tema importante para la seguridad migratoria de Guatemala debido a que a través de estos mecanismos legales de ingreso y permanencia en el país, un extranjero podrá acceder al territorio nacional y estar dentro del Estado de Guatemala, para lo cual se hace necesario comprobar que dichos extranjeros no representen ningún riesgo para la seguridad de la Nación.

Partiendo por lo establecido en el artículo 22, del Reglamento, la Subdirección de Operaciones de Extranjería, es la encargada de aplicar y vigilar el cumplimiento de las condiciones legales en relación con los visados de ingreso y permanencia de extranjeros. Expide las visas según sus clasificaciones, residencia temporal, permanente, de refugiados y autoriza las consultas sobre los países que requieren un tipo especial de visa.

Según el artículo 62 del reglamento de la Ley de Migración, la DGM podrá extender visas para entradas y salidas múltiples de Guatemala a los interesados en las clasificaciones que disponga la ley.

En 1999 se reforma el artículo 63, a través de un Acuerdo Gubernativo en donde se designa la extensión de visas múltiples en el extranjero a través de las representaciones diplomáticas de Guatemala en el exterior, siempre y cuando informen cada semana a la DGM sobre las visas emitidas.

Dichas extensiones de visas, se clasifican en diferentes categorías. Según el Reglamento de migración, la categoría de visados "A", pertenece a aquellos países con los que el MINEX, haya formulado algún acuerdo o tratado de supresión de visas, es decir que no necesitan ningún tipo de visa para el ingreso al territorio guatemalteco y

que según lo establecido al artículo 80 de la ley, gozarán de noventa días para su estancia en el país. Aquí se exceptúa, claro las visas de residencia temporal, permanente, de negocios o estudiantes, que requieren otros procedimientos de extranjería.

Pertencen a la categoría “B”, todos aquellos países, a los que se les impone el requisito de visado consular. La categoría “C”, dispone a aquellos países que se necesita una consulta en la DGM, antes de su emisión en el extranjero y por último, la categoría “D”, son aquellas que necesitan una obligatoria consulta por parte del Subdirector de Extranjería en la DGM sede central. Según el artículo 68 del Reglamento, si poseen un visado con otro país con diferente categoría, se aplicará el criterio según el país de donde proceda el visado, por ejemplo, si una persona procedente de país de categoría “B” posee una visa de un país considerado de categoría “A”, entonces automáticamente se le considera como una persona perteneciente al país de categoría “A”, suprimiendo la necesidad de visa.

La emisión de visas contiene una salvaguarda muy importante según lo estipulado en el artículo 70 de la Ley, que dice que las visas no implican una admisión incondicional en el territorio de la República de Guatemala, otorgando discrecionalidad al delegado de migración y además en el artículo 74 de la Ley, dice que la DGM podrá cancelar una visa ya emitida, con una resolución razonada.

Con relación a la expedición de residencias temporales y permanentes, se puede expedir la residencia temporal por un período de dos años hacia algún extranjero que quiera dedicarse a actividades lícitas en el país de forma temporal y la residencia permanente, se expide por un período de cinco años, ambos están obligados a contar con un permiso de trabajo por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social según el artículo 43 de la Ley de Migración. Como requisitos comunes, ambas residencias tienen como requisito la carencia de antecedentes penales y un garante guatemalteco.

Otra forma común de regularización de los extranjeros en el territorio guatemalteco es a través de la figura de refugiados. El Acuerdo Gubernativo 383-2001 establece el procedimiento para solicitar refugio al país, que consta de solicitar dicha figura a la

DGM o a la PNC, de forma verbal o escrita. Los refugiados están en obligación de solicitar autorización para salir del territorio nacional a la DGM, en caso contrario perderán dicha categoría. Los requisitos para la aprobación de los refugiados, se coordinan entre MINEX y DGM, en conformidad con los instrumentos legales suscritos por Guatemala relacionados a la materia, explicados en apartados anteriores.

En el año 2013, se realizó una auditoría a la Subdirección de Extranjería, por distintos casos de corrupción, donde se utilizaban documentos falsos e incluso se hizo denuncias de tráfico ilícito de migrantes (Siglo21, 2013). Entre los casos de corrupción, se mencionan la expedición de residencias permanentes con base en documentos de identificación fraudulentos, cobro por US\$ 2,000 para aprobación de visas de categoría "C"; la lentitud de los procesos burocráticos para la aprobación de residencias o visas, genera que los propios solicitantes ofrezcan beneficios económicos a los empleados de la Subdirección, propiciando las malas prácticas.

La seguridad migratoria en relación al control para la regularización e ingreso de extranjeros al país contiene variables que determinan su efectividad, como la veracidad de los documentos presentados, el control interno de los documentos en la Subdirección, la transparencia para la realización de los trámites correspondientes y la discrecionalidad de los empleados de migración para cumplir sus funciones de control de documentos.

4.3.3. Seguridad Fronteriza.

La seguridad fronteriza va a influenciar en el control migratorio por la presencia o ausencia de las autoridades en las fronteras del país. La coordinación interinstitucional y cooperación es altamente efectiva y necesaria para cumplir con la seguridad en frontera, según lo explicado en el capítulo II. También es necesario el intercambio de información, la simplificación de los procesos de control, la vigilancia y una infraestructura adecuada.

En apartados anteriores se menciona en relación a la seguridad fronteriza, las estrategias transnacionales a nivel regional, para mejorar la cooperación entre Estados para combatir los flagelos transnacionales relacionados a los flujos de personas, en este apartado, se desarrolla los factores internos que afectan a la seguridad fronteriza.

La DGM, carece de una policía migratoria, pero ya existe una unidad especializada de PNC para el tema fronterizo y es DIPAFRONT. Pero aparte de esta unidad de PNC, existe la Fuerza de Tarea Tecún Umán, donde también converge el Ejército de Guatemala, con similares responsabilidades como se demuestra en el apartado de instrumentos institucionales en la presente investigación, sin embargo el factor endógeno común con relación a las Fuerzas de Tarea, es la escasez de presupuesto, a tal grado que la realización de un operativo conjunto, resulta altamente costosos lo que dificulta que se realicen con una temporalidad definida.

La cohesión y coherencia de los mecanismos de seguridad fronteriza son importantes para la protección de la población guatemalteca, que es uno de los elementos del Estado en riesgo si la seguridad fronteriza no se coordina de forma efectiva, junto la integridad territorial (Damian, 2015). Los trabajos deben de ser en conjunto y no individuales para lograr resultados a nivel Nación y no a nivel institucional.

El intercambio de información es tan importante como el tipo de información que se puede compartir. Guatemala en el año 2014 tenía adjudicado un proyecto por Q.878.9 millones a la empresa *Security Assistance Group (SAG)*, para un proyecto de modernización del control migratorio, el cual consistía en recopilar información biográfica sobre los pasajeros que ingresan o salen del territorio guatemalteco, una modernización de equipos de control migratorio capaces de leer los pasaportes electrónicos con información biométrica para su verificación. También se integraba por un registro de escáner al pasaporte del pasajero y registraba sus características biológicas, a través de la biometría como huellas, fotografías y toma de iris, para una base de datos moderna y que pudiera ser compartida dentro de las instituciones de seguridad (Hernández M. , 2014). Asimismo, contenía recabar la información anticipada del pasajero y del medio de transporte. Dicho proyecto de modernización tenía estipulado implementarse en todos los puestos fronterizos. Sin embargo, el proyecto

nació y murió en el Ministerio de Gobernación por señalamientos de corrupción en tiempo posterior a la etapa de diagnóstico. La coordinación entre MINGOB y la DGM es trascendental para este tipo de acciones para optimizar el control migratorio. El Ministro y el Director de Migración, no cuentan con una norma establecida sobre su comunicación, la única instancia en la que convergen es en el Consejo Nacional de Migración como se explicó anteriormente. Entre tanto, el MINGOB al abordar el tema migratorio, lo hace a través de asesores del despacho, especializados en el tema, que generalmente son uno o dos personas con el tema a cargo.

Por último, según las entrevistas realizadas al personal de DIPAFRONT, como un importante factor a mencionar, es la limitación de recursos económicos para la adquisición de equipos, tecnología, cobertura de salarios y condiciones de infraestructura donde los elementos de la PNC habitan (Damian, 2015). La falta de recursos se manifiesta generalmente en la escasez de combustible para la realización de operativos y en personal sin entrenamiento ni capacitación adecuada para hacer frente a los delitos conexos de la migración.

4.3.4. Organizaciones Sindicales y Pactos Colectivos.

Se analiza dentro de la teoría del neoinstitucionalismo, los marcos de incentivos y restricciones que han de regular la conducta de los actores económicos, sociales y políticos a través de las instituciones, sin embargo dentro de las propias instituciones también proliferan la creación de algunos grupos organizados, con base a un interés o mejor dicho, con base a algún incentivo. En el presente apartado, se desarrolla la interacción de estos grupos, específicamente los sindicales, en las instituciones relacionadas al control migratorio.

En Guatemala, la organización de sindicatos se desarrolla conforme el Decreto Número 71-86, que es la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado. En dicha normativa, se prohíbe la organización sindical en las instituciones de seguridad como las fuerzas armadas y la policía, por lo que ni Ejército ni PNC, cuentan con ningún sindicato. El MINGOB, cuenta con una organización sindical de

trabajadores administrativos que surge en el año 2010 (Emisoras Unidas, 2014), sin embargo para los fines de esta investigación, la explicación se restringe a la interacción entre los grupos sindicales y la DGM con relación a la seguridad migratoria de Guatemala.

En la DGM, existen dos sindicatos activos, el Sindicato de Trabajadores de la Dirección General de Migración (S.T.M) y el Sindicato de Trabajadores de la Dirección General de Migración del Ministerio de Gobernación de la República de Guatemala (Sitrammig); mientras el sindicato inactivo es la Unión Sindical General de Empleados de la Dirección General de Migración de la República de Guatemala (Usigemigra) está inactivo. La razón principal por la que existen varios sindicatos en la DGM, es debido a la libertad de organización sindical acorde a la ley vigente, según el Secretario General de de Sitrammig, (Hernández L. M., 2015).

Sin embargo, a manera de reseña histórica, hay reportes que previo al año 2010, la creación de sindicatos se basaba en la conservación de cuotas de poder y en la distribución de cuotas económicas provenientes de malas prácticas (Períodico, 2010). En el año 2010 el dirigente sindical de Usigemigra, fue torturado y asesinado un día después de presentar una denuncia ante MP en la cual señala directamente a los otros dos sindicatos, S.T.M y Sitrammig, de dirigir una red que cobra mensualmente US\$ 500.00 a sus afiliados, fondos que provienen según la denuncia de cobros a extranjeros que pasan por Guatemala de forma ilegal o con documentos fraudulentos, en tránsito hacia los Estados Unidos y de extorsiones a los centros nocturnos para evitar ser registrados en los operativos de la Multisectorial, por alrededor de US\$ 2, 500 y US\$ 3, 000 (Siglo21, 2010). En dicha denuncia, se hace referencia también que el mando de la institución radica en los sindicatos y no en los directores interventores, ya que a ellos según, la denuncia también se les distribuía una dádiva de unos US\$ 40,000 a la quincena, para asegurar la operatividad de la estructura.

En la actualidad, a raíz de los eventos de corrupción denunciados y para mejorar la gobernanza institucional a partir de la gobernabilidad dentro de la institución, se crea el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, en diciembre de 2010, según la Resolución No. 2-2011 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Ayudando al cumplimiento de

la finalidad de la labor sindical de velar por los intereses de los trabajadores (Hernández L. M., 2015). Dicho pacto se centraliza en tres ejes estratégicos, siendo la relación en toma de decisiones entre los sindicatos y la DGM; los derechos de los trabajadores y las influencias relacionadas al desempeño normativo institucional, que la actividad sindical tiene sobre la DGM. Tiene el propósito según su artículo 1, de armonizar las relaciones laborales, garantizar la prevención y solución de posibles conflictos que se relacionen de ella con base a la justicia social y la equidad (DGM & Migración, 2010). Dicho pacto es exclusivamente aplicable para los trabajadores permanentes, bajo renglón 0-11.

En relación a la toma de decisiones, se crea la Junta Mixta, la cual según el artículo 70 del pacto, será un órgano entre la Dirección y el Sindicato con el objeto de negociación y conciliación de asuntos derivados de la relación laboral, bajo las leyes de trabajo vigentes. Aquí se conocen asuntos de despidos, impugnaciones, entre otros que para su resolución serán sometidos a votación. Se integra con dos delegados titulares, entre las partes que pueden hacerse acompañar por un asesor en asuntos específicos.

Otro órgano importante es la mesa de trabajo, conformada por todos los sindicatos y la Dirección, relacionados con temas de traslados y rotaciones periódicas de los trabajadores, según el artículo 77 del Pacto. En el artículo 87, se afirma que los fondos con los que se financiaran todas las prestaciones económicas pactadas, provienen de los Fondos Privativos con los que dispone la DGM que provienen, según lo estipulado en la Ley de Migración, de los pasaportes expedidos, cobro de multas, certificaciones, entre otros.

Como incentivo económico, se crean varios bonos para los trabajadores, como también un aumento del 100% según el artículo 44 del Pacto con cargo al saldo de las prestaciones del complemento personal y el Bono de Responsabilidad Migratoria de Q.525.00. Se crea el Bono Pacto distribuido en 14 bonos al año durante tres años, proporcional a la antigüedad que se contempla entre Q.500.00 hasta el máximo de Q2, 500.00. Se contempla una Bonificación Incentivo mensual por Q.250.00, una Bonificación por Responsabilidad de Q.500.00, un Bono de Transporte Q.200.00, una Prima Vacacional de Q.250.00 y el Bono Anual Incentivo por Q.4000.00 dividido en

dos pagos al año. Por lo tanto, dicho pacto colectivo aumenta los ingresos de los trabajadores permanentes.

Todos los trabajadores presentes en las delegaciones son trabajadores permanentes contratados bajo el renglón 0-11 y casi la totalidad de ellos, se encuentran afiliados en alguno de los dos sindicatos, el S.T.M y el Sitrammig. Según el Secretario General del sindicato Sitrammig, desde su organización apuestan por un sindicato moderno, competente y que vela por el personal para que esté altamente capacitado para desempeñar su labor de forma óptima ya que de esa manera, afirma, se puede combatir la corrupción y los delitos transnacionales derivados de la migración (Hernández L. M., 2015). Esto abre la puerta para el análisis de los incentivos académicos que presenta el Pacto.

Dentro de los incentivos, se contempla un permiso con goce de sueldo, para atender asuntos universitarios como la realización de Ejercicio Profesional Supervisado, Exámen Técnico Profesional y Trabajo de Tesis, según el artículo 36, literal j) del Pacto. Dicho permiso se extiende hasta un máximo de tres meses. También se contempla el goce de sueldo en caso de becas a cursos cortos.

En materia de protección, a los derechos individuales, se menciona en el artículo 63 del Pacto, que la DGM se obliga a proveer servicios médicos gratuitos a favor de los trabajadores a través de una clínica de consulta externa, que proveerá de medicamentos sin costo alguno. Se contempla también una comisión de higiene y un comedor equipado.

En materia de las relaciones de trabajo, se fija en el Pacto, que la obligación de los servicios a prestar esté dentro de su contrato, por lo que la Dirección no podrá exigir diferentes a las asignadas al puesto. Se fijan los criterios de ascenso basados en experiencia, record de asistencia y puntualidad y antigüedad. Con esto, el Pacto, desempeña un papel importante para la promoción de los trabajadores de la institución, garantizando calidad del personal. En el artículo 9, se establece que la Dirección garantice la estabilidad laboral de sus trabajadores, a menos que incurran en causas justificadas de despido. Según el régimen de despidos del Pacto, este se producirá

hasta que haya causas suficientes comprobadas, acción que podrá ser evaluada en la Junta Mixta.

En cuanto a la acción sindical, según el artículo 13 del Pacto, se contempla el respeto hacia la acción sindical, especialmente en las asambleas sindicales, posteriormente hace alusión en el artículo 23, que al menos tres de los miembros del Comité Ejecutivo, gocen de salario con permiso a tiempo completo para las actividades sindicales; en el artículo 14 se determina que ningún miembro del Comité Ejecutivo y hasta tres miembros del Consejo Consultivo del Sindicato, gozarán el derecho de inamovilidad, incluso dos años después de haber dejado el cargo, a menos que exista una autorización judicial por un juez competente de trabajo.

Desde la instauración del Pacto Colectivo, de conformidad con los sindicalistas, los trabajadores han tomado más responsabilidad y conciencia en cuanto a su función dentro del Estado de Guatemala, misma que ha sido potenciada también por los programas de capacitación a las que han estado asistiendo (Hernández L. M., 2015). Todo ello ha creado conciencia y sobre todo, lo que ha alejado al trabajador de las malas prácticas ha sido el hecho suscitado en enero del 2014, donde se llevaron a cabo capturas en el Aeropuerto Internacional la Aurora, por posible caso de tráfico de personas.

4.3.5. Economía Migratoria Local.

El factor económico es importante en materia migratoria. En las zonas fronterizas se desarrollan diversidad de procesos socioeconómicos por la interacción de las comunidades. El impacto del factor económico contempla la economía informal y la formal. La propia emisión de documentos en la DGM representa un ingreso importante para el Estado, ya que la DGM cobra por cartilla expedida Q. 232.00 cada una, en promedio expide un aproximado de mil cartillas al día.

Desde la observación participante en las zonas fronterizas terrestre y marítima, se pudo constatar la presencia de restaurantes, hoteles, tiendas de abarrotes, empresas de

transporte, entre otras formas reguladas de la economía. Mientras en el campo informal, las ventas de comida y las ventas ambulantes son las más representativas, dentro de la parte positiva de la economía informal. En Valle Nuevo, los días miércoles se crea un mercado local, con alrededor de 70 puestos de venta de diversos artículos, muchas familias, según lo observado dependen de dicha actividad económica.

La economía informal, por su naturaleza abre la posibilidad que se desarrollen actividades ilícitas. Tal es el caso de la presencia de los contaminantes en los puestos fronterizos visitados, como bicitaxis, cambistas, prestamistas y tramitadores que inducen a malas prácticas del control migratorio. Muchas veces las personas dedicadas a la actividad de transportes como bicitaxis, conocen medios sin control para efectuar un paso ilegal. Lo hacen a cambio de un beneficio económico que ronda los Q.150.00 en las fronteras terrestres, por lo que ya se convierten en facilitadores, es decir, en traficantes.

En el caso de los puestos fronterizos aéreos, alrededor se construye una industria de turismo, que aporta aproximadamente el 3.4% del Producto Interno Bruto del país durante el año 2014 (INGUAT, 2015). En el ámbito negativo, las denuncia presentada ante el MP en el 2010 por parte del representante del sindicato de migración Usigemigra, demuestra que el tráfico ilícito de migrantes maneja cuantiosas sumas de dinero.

4.3.6. Utilidad del Pasaporte Guatemalteco.

Un elemento importante dentro de los factores endógenos para el Control Migratorio de Guatemala, lo constituye la emisión del pasaporte guatemalteco. Es importante mencionar que dicha emisión está a cargo de la DGM, para lo cual según el artículo 51 de la Ley de Migración, lo clasifica en ordinarios, oficiales, diplomáticos y temporales.

La importancia del pasaporte guatemalteco radica en la utilidad que se le da al documento. Según la Ley, es el documento de viaje de identificación personal para los guatemaltecos en el exterior. A través de MINEX se formula la categorización en visas

de los países a los cuales se les requiere un visado para Guatemala o se les restringe. Dicha acción generalmente es recíproca aunque no es obligatoria. El pasaporte guatemalteco cuenta con alrededor de 27 medidas de seguridad contempladas en el documento 9303 de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), cumpliendo con el artículo 47 del reglamento de la DGM. Con estas medidas se protege de su falsificación o alteración. Sin embargo, la adquisición de un pasaporte fraudulento puede iniciar en la adquisición de los documentos que son requisito para tramitarlo, ya que puede ser de forma irregular que se pueda obtener un DPI auténtico, pero obtenido de forma ilícita.

La intención de la alteración o falsificación del pasaporte guatemalteco, radica en que al portador le asegura la entrada sin requisito de visado en países desarrollados como Reino Unido, Corea del Sur o los Estados Miembros del acuerdo Schengen (Finder, 2007), entre los cuales destacan Alemania, Francia, Italia, España, entre otros. Esto se evidencia con el *modus operandi* de unos migrantes provenientes de Ecuador, los cuales solicitaron una residencia permanente con un DPI con datos falsos previo a obtener su ciudadanía, para poder obtener pasaportes guatemaltecos y salir rumbo a Estados Unidos (Siglo21, 2013). Esta práctica es de suma utilidad para el tráfico ilícito de migrantes. Es por ello que dentro del control migratorio, la utilidad del pasaporte guatemalteco es importante ya que si es débil, puede atraer a ciudadanos de distintas nacionalidades y continentes, muchos de ellos que pueden estar relacionados con actos de terrorismo y pretendan realizar dichos actos a través del uso del pasaporte de Guatemala.

4.3.7. Intervención de la Dirección General de Migración.

Es conveniente aclarar que dentro de los factores normativos que afectan el desempeño institucional, la DGM estuvo bajo la intervención del Organismo Ejecutivo, debido a prácticas de corrupción denunciadas en su momento. La intervención inició el 4 de diciembre del año 2001 en el período del presidente Alfonso Portillo. Se realiza

mediante el Acuerdo Gubernativo Número 469-2001, nombrando como interventor a Óscar Rolando Contreras.

En el gobierno de Óscar Berger, del año 2004 al 2008, continúa dicha intervención y a través del Acuerdo Gubernativo 42-2004, se reforma la función del Interventor y el Interventor de Migración en vez de rendir informes al Presidente, lo hace hacia el Ministro de Gobernación. Continúa la Intervención a cargo de Óscar Córdoba, Fernando Sosa y Santos Cuc Morales, como Interventores durante esta administración.

El gobierno de Álvaro Colom, es el tercer período que se completa con la DGM intervenida, a través de cuatro Interventores, siendo Ana María Villegas, Byron Renato Durán, Raúl Arandi Ramírez y Enrique Degenhart.

El cambio ocurre en el gobierno de Otto Pérez Molina, al finalizar la intervención con el último Interventor Manuel Vicente Roca. A pesar de estar contemplado dentro de la Política de Seguridad, el cambio institucional de la DGM hacia un Instituto de Migración, no hubo voluntad política de parte del Ejecutivo, ni de Otto Pérez Molina y tampoco de su ministro de gobernación, Mauricio López Bonilla. En la temporalidad establecida en el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, se programó que en el año 2013 iniciaría la creación del Instituto de Migración, sin embargo en ese año la DGM bajo la intervención de Fredy Viana, afronta una crisis de disponibilidad de cartillas de pasaportes, lo que genera una presión mediática para resolver dicha problemática que termina con la destitución de dicho interventor. Por lo que el último Interventor, Manuel Roca asume la intervención en la DGM con la única finalidad de darle solución al problema de cartillas para garantizar la estabilidad del gobierno de Pérez Molina y no abrirse otro frente con los grupos sindicales al suprimir la Dirección e iniciar el cambio institucional. Por ello, opta por una salida no tan caótica y levanta la intervención, por lo que el cambio institucional se devuelve hacia la figura de una Dirección, dependiente del MINGOB.

Este cambio institucional, de levantar la intervención sin propiciar la supresión de una institución que fue intervenida por motivos de corrupción, es un elemento importante

para el análisis ya que dicho cambio responde a las interacciones de los agentes individuales de la institución; siendo estas interacciones repetitivos actos de corrupción con denuncias en periódicos de la complicidad de las altas esferas del Ejecutivo, demostrando entonces, que los incentivos económicos para las autoridades de gobierno determinan el retroceso institucional de una Intervención, hacia una Dirección dependiente en vez del avance hacia la creación de un Instituto Nacional de Migración autónomo y con una carrera migratoria. La medida de la intervención presenta aspectos fundamentales en relación a la gobernanza en relación con la seguridad migratoria. Estos aspectos se amplían en la matriz a continuación:

Cuadro No. 16

Matriz FODA de la Intervención a la DGM

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
Según el Acuerdo 469-2001, El Presidente nombra y queda bajo su mando a la persona que se hará cargo de la intervención.	Según el artículo 469-2001, la persona que se nombre como interventor, además de tener a su cargo las funciones y atribuciones inherentes al cargo de Director General, incluyendo la dirección y control de todas las operaciones concernientes a la Dirección General de Migración.	La estabilidad de la Institución se ve afectada desde su estructura de organización y el control sobre la institución del Interventor está supeditada al Presidente de la República y al Ministro de Gobernación.	El presidente puede destituir al Interventor en cualquier momento, por presión mediática, de la sociedad civil o injerencias partidistas.
El control total va hacia la figura del Interventor, en dónde está al tanto de todas las operaciones concernientes a la Dirección General de Migración. Esto	Se puede ejercer una mejor gobernanza entre la Presidencia, Ministerio de Gobernación y la Dirección General de Migración, a través de una política migratoria de gobierno.	Se vulnera por completo la autonomía de acción de la Dirección General de Migración y se evidencia su deficiente funcionamiento por	El Ministerio de Finanzas Públicas efectúa las operaciones presupuestarias y contables que sean necesarias para cumplir los fines de la intervención.

según el acuerdo 469-2001 de la Intervención.		necesitar una intervención del Estado para trabajar correctamente.	
Se garantiza el correcto funcionamiento de la institución al ser intervenida. Según el Código civil en el artículo 31.	La gobernabilidad del gobierno en turno, puede ser efectiva y positiva si la intervención es a raíz de la demanda de la sociedad civil.	La inexistencia de una ley o normativo establecido sobre el modelo del Interventor, hace a la institución propensa de abuso de autoridad o prácticas de corrupción.	La inexistencia de una ley o normativo establecido sobre el modelo de "Intervención" hace vulnerable la gobernanza del gobierno.
Se protege el derecho del ciudadano a poseer un documento de identificación internacional como el pasaporte.	Cualquier mejora, renovación o adquisiciones de beneficio para la institución, puede contar con el aval del Presidente y el Ministro de Gobernación.	Las necesidades prioritarias de la institución podrían pasar a segundo plano si dentro de la agenda del Interventor está responder a problemas coyunturales.	La institución puede verse politizada por corresponder a los intereses de las esferas del gobierno central, es decir, del gobierno en turno y no del Estado en sí.
Con el Acuerdo Gubernativo 42-2004, se estipula que responderá directamente ante el Ministerio de Gobernación del correcto cumplimiento de las actividades inherentes a la intervención, con esto se recupera	Con el Acuerdo Gubernativo 42-2004, se establece la característica de temporalidad de la intervención, con esto se puede reivindicar la institucionalidad en la Dirección General de Migración después de un tiempo de intervención.	La institucionalidad de la Dirección General de Migración, es vulnerada por un tiempo indefinido ya que estipula el acuerdo gubernativo 469-2001 que será la intervención "por el tiempo que sea necesario".	Vulnerar la institución a través de la opinión pública generada por la mediatización de la característica de contingencia de la intervención, manteniendo un constante monitoreo de los medios de

cierta institucionalidad, al ser la Dirección General dependencia del Ministerio de Gobernación.			comunicación y la sociedad civil sobre el funcionamiento de la Dirección General de Migración y su interventor.
		Fortaleza salarial de las autoridades superiores se convierte en una debilidad, porque por el salario actual nominal podría dar lugar al uso de malas prácticas.	La figura del Interventor, conduce a que sea un puesto de clientelismo o nepotismo por parte de las altas esferas del partido de gobierno.

Fuente: Realización propia con base a la Intervención de la DGM.

Según el cuadro anterior, la influencia normativa, tras 12 años, 10 meses y 24 días de estar intervenida la DGM, en el desempeño institucional determino que la institución tuviera un mando personalista y centralizado hacia la figura del Interventor, con el respaldo total del presidente. La intervención era de carácter temporal, sin embargo logró sobrevivir durante casi 4 gobiernos.

Cabe destacar, que durante la intervención de la DGM, se formula el Pacto Colectivo, propiciando mejores prácticas y armonía en la institución, al mejorar las condiciones de laborales de los delegados y trabajadores permanentes. Al terminar la intervención, el Pacto Colectivo siguió vigente acorde al siguiente artículo:

Artículo 79: Vigencia del Pacto: Si por cualquier circunstancia se produjera la sustitución del patrono por razón de modificarse la estructura orgánica de la actual Dirección General de Migración, o bien, por la desaparición de ésta y la creación de otro ente al que la ley atribuya funciones que hoy corresponden a la Dirección General de Migración, el presente Pacto Colectivo de Condiciones de trabajo, conservará plena vigencia y las condiciones de la prestación de los

servicios originadas de los contratos y relaciones de trabajo existentes al momento de producirse esa sustitución patronal se mantendrán inalterables. (DGM & Migración, 2010, pág. 33)

Claramente se percibe que el artículo anterior, fue concebido con la previsión de una futura des intervención y de esa manera, el Pacto siguiera vigente para los trabajadores de la DGM.

4.4. Factores Exógenos Influyentes en el Control Migratorio Guatemalteco

En el caso de los factores externos, se desarrolla desde una perspectiva de identificación de las situaciones que podrían repercutir en una amenaza hacia la seguridad migratoria guatemalteca, tanto como en el ámbito económico, político, geopolítico y de relaciones internacionales. Todos estos factores exógenos, se manifiestan totalmente fuera del alcance legal e institucional de Guatemala. Los factores exógenos son todos aquellos a los que Guatemala, está expuesta dependiendo el contexto regional y global. Son las situaciones que están fuera del alcance de la soberanía del Estado guatemalteco, pero que podría incidir en él.

Dichas situaciones pueden repercutir en amenazas, que puedan ser un riesgo para la estabilidad del Estado o alguno de sus elementos, como la población, sus instituciones o su territorio. Estos factores son producto de la dinámica de una sociedad global, por lo tanto tiene diferentes aristas o ámbitos de impacto, como el económico, el político, el social, el diplomático, entre otros. Cualquier factor de naturaleza externa al Estado guatemalteco, se considera como un factor exógeno, en esta investigación se explica a los que tienen relación con el ámbito migratorio.

Pero dichos factores exógenos no necesariamente son negativos, ya que pueden existir elementos del exterior que ayuden al funcionamiento del Estado o alguno de sus elementos como las instituciones. Por lo tanto, en el presente apartado, se desarrollan los factores exógenos que tienen una influencia sobre el control migratorio de Guatemala, ya sea de tipo positiva o negativa.

4.4.1. Economía Migratoria Transnacional.

La migración y la economía tienen una relación a nivel local e internacional. A todas las interacciones económicas surgidas a partir de esta relación se le conocen como economía migratoria. Los fenómenos de la economía política que tienen una relación con la seguridad migratoria, pueden ser formales e informales. No es la excepción para el Estado guatemalteco, estar dentro de este contexto global, influenciado por los mercados laborales a nivel internacional. Como se ha explicado en apartados anteriores, Guatemala también es un país destino, principalmente para los habitantes regionales; sin embargo, Guatemala como se ha explicado es un país dentro de un corredor migratorio, de Sur a Norte y estas interacciones económicas que surgen a partir de dicha dinámica migratoria son el objeto de esta investigación.

La economía migratoria informal presenciada en Valle Nuevo es un ejemplo de esas interacciones económicas que se suscitan a partir de las migraciones. El mercado local, es la principal fuente de ingresos para muchas familias, pero también la fuente de aprovisionamiento de insumos para familias del otro lado de la frontera, por lo que dicho mercado fomenta la interacción socioeconómica en la zona fronteriza entre Guatemala y El Salvador. En esta zona fronteriza también se encuentran colegios, calles, servicios de salud, entre otras atenciones que influyen al incremento de estos flujos de personas de un lado hacia el otro.

También en Valle Nuevo la economía informal se manifiesta a través de los contaminantes fronterizos, como los tramitadores o cambistas. Pero sobre todo esta influencia se ve de mejor manera reflejada en el contrabando de mercancías, que a partir de dicha actividad puede suscitarse el tráfico ilícito de personas o la trata de personas, por ser una actividad al margen de los controles migratorios y su razón de persistir son las cuantiosas sumas de dinero que generan estos flagelos.

La segunda actividad ilícita más lucrativa a nivel transnacional, después del narcotráfico es el tráfico ilícito de migrantes (Libre, 2014). Cada persona en Latinoamérica, paga entre US\$5,000.00 y US\$10, 000.00 por ser trasladada hacia los Estados Unidos de Norteamérica. Esta suma no representa la ganancia para el

traficante, debido a los gastos operativos como hoteles, alimentación, trenes, sobornos a las autoridades y cuotas a carteles de narcotráfico que infunden miedo y a través de esta herramienta pueden cobrar los traficantes otros US\$ 5, 000.00 más.

Los migrantes extra continentales, que son trasladados por rutas aéreas, con base a un estudio de caso (DGM & OIM, 1998), realizado hace algunos años atrás, se podría decir que hoy en día los precios por nacionalidad y continente, que un migrante debe de pagar a un migrante rondarían los US\$ 60,000.00 los nacionales de Asia. Cifra reafirmada por un estudio el cual revela que por ser traficado a los Estados Unidos vía Centroamérica, un migrante cubano paga hasta 12mil dólares, un nacional de la India 13 mil dólares y un nacional de África US\$ 7, 500.00 (FLACSO-UNODC, 2011). El tráfico ilícito de migrantes, puede mutar según lo explicado anteriormente, en la trata de personas, un delito que según la OEA, en América Latina, genera al año un estimado de 16 mil millones de dólares, en diversas formas de explotación humana, servidumbre o tráfico de órganos.

El tráfico de órganos, es un ilícito que genera un mercado ilegal de órganos, donde los precios oscilan entre 150 mil dólares por un pulmón o un hígado, 120 mil por un riñón, 82mil por la médula espinal, entre otras cifras. Es un mercado donde hay una gran cantidad de demanda de donantes y poca oferta, se estima que existen entre tres y cuatro donantes por cada millón de habitantes (Allen, 2015).

4.4.2. Cooperación Internacional con México y Estados Unidos.

Como factores positivos, también se cuenta con la colaboración de los dos países de Norteamérica. Estados Unidos especialmente brinda apoyo para el control migratorio en Guatemala. La DGM recibe apoyo por parte del servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) para la detección de posibles sujetos de riesgo que puedan ingresar al país (Lobos, 2015). El apoyo es justificable, partiendo de que los Estados Unidos tienen en Guatemala un especial interés, por su cercanía a su territorio. Únicamente México separa a Guatemala de los Estados Unidos. El apoyo, según la información recabada, en relación con la anticipación de pasajeros que

puedan representar algún riesgo hacia el país. Por su parte, Guatemala tiene un compromiso de cooperación en seguridad migratoria y entre las acciones que se ejecutan está el intercambio de información, estadísticas y apoyo para el registro biométrico de sujetos de riesgo y ciudadanos extra continentales que arriben al país, de forma irregular.

Sin embargo, en la parte negativa, la influencia de las leyes migratorias en los Estados Unidos, repercuten en la seguridad migratoria de Guatemala, por ejemplo con la aprobación de la Ley de Protección de Víctimas de Tráfico Humano (TVPPRA, por sus siglas en inglés) aprobada en el año 2008, se contemplaba que a los menores de edad al llegar a los Estados Unidos eran remitidos al Departamento de Salud y Servicios Humanos de dicho país, mientras llegaba su tiempo para acudir a la Corte de Inmigración. Esto provocó según muchos analistas (Rodríguez, 2014), la crisis de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados durante el año 2014.

Pero los Estados Unidos, no es el único gobierno que tiene una influencia en el control migratorio de Guatemala. México también ejerce una influencia positiva a partir de los distintos mecanismos de cooperación que existen con la DGM, a través de la Embajada de México en Guatemala. Guatemala y México también tienen compromisos de intercambio de información y fijan acuerdos bilaterales a través de la Comisión Binacional y fijan rutas de acción en materia de seguridad migratoria a través del GANSEG.

Entre los grandes aportes al control migratorio, por parte de México, se puede mencionar a las capacitaciones de seguridad fronteriza, de manejo de crisis de migrantes y de verificación de documentos que se realiza con personal del INAMI, provenientes del laboratorio de documentoscopia. Según los propios trabajadores de migración y los sindicatos, estos cursos proporcionados por INAMI de México, son cursos de altísima utilidad para los delegados en los puestos fronterizos, ya que les provee de insumos para ejecutar su trabajo de una forma profesional y científica (Hernández L. M., 2015). Estas acciones ayudan a modernizar a la institución, pues su personal está plenamente capacitado para combatir los delitos transnacionales de flujos de personas y el terrorismo internacional.

4.4.3. *Tratados Migratorios O Acuerdos Internacionales.*

Este apartado, es un complemento a los instrumentos legales descritos con anterioridad, a los que Guatemala está sujeta a compromisos en materia de migraciones. Se desarrollan dos aspectos fundamentales dentro de la influencia en el control migratorio específicamente de la OACI y la figura de refugiados, a través de ACNUR.

Guatemala se adhirió a la OACI, en 1996. Desde ese año hasta ahora, Guatemala ha mejorado sus medidas de seguridad de documentos de identificación internacional, como el pasaporte. Dichas medidas de seguridad se regulan a través del documento 9303 de OACI. Como medidas de seguridad, se contempla la creación de pasaportes digitales con un código de reconocimiento mecánico, que despliega en cualquier computadora con lector de pasaportes, la información del portador. Con esto se hace más difícil la alteración del pasaporte y por ende, combate de forma frontal, posibles casos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas que se puedan desarrollar en territorio guatemalteco, producto de las migraciones de Sur a Norte.

Sin embargo, producto de las migraciones de Sur a Norte, la figura de refugiado, engloba una importante trascendencia para la seguridad migratoria del país. Guatemala ratifica en el año 1983, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y acorde a la Ley de Migración, la DGM permitirá el ingreso de aquel extranjero que solicite esta figura, cuando existan causas, como la persecución política, que lo ameriten.

En el caso de Guatemala, al ser un corredor migratorio, muchos extra continentales que su país de origen, no tiene presencia diplomática en Guatemala o en la región, optan por esta petición al momento de entrar al país de forma irregular. Todo migrante que busca llegar a los Estados Unidos, lo hace por querer mejorar sus condiciones de vida, debido a que en su país, no tiene garantías de asegurar esas condiciones. Esta es una razón suficiente para otorgar el asilo. Según la información recabada, en el albergue de la DGM, ha existido peticiones de asilo de migrantes provenientes países extra continentales, entre los cuales destacan Nepal, India, China y algunos provenientes del continente africano. Pero en su mayoría, han recibido a varios

cubanos, que por la situación política de su país, buscan el “sueño americano”. Conscientes de su objetivo, piden la figura de refugiados para salir del albergue y continuar su camino hacia los Estados Unidos, haciendo mal uso de la figura del refugiado.

4.5. Estudio de Caso: Red de Falsificación de Pasaportes Año 2014

En la presente investigación, como parte de la identificación de los actores que influyen en la gobernanza migratoria se aplica la técnica cualitativa del estudio de caso, herramienta de la política comparada. En esta oportunidad, dentro de la investigación se realiza la técnica del estudio de caso de tipo descriptivo, apoyado en la técnica del análisis hemerográfico.

El caso a analizar es el de la desarticulación de una red de falsificación de pasaportes en el año 2014, con intervención de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), en acción conjunta con el MP. Siendo un caso de suma trascendencia dentro del Estado de Guatemala, especialmente en el área de la seguridad y control migratorio. Los nombres de los sindicatos permanecerán en reserva, pues la utilidad radica en la función institucional que los sindicatos representan y que además aún no están condenados.

El día 17 de enero de 2014, se producían más de 20 capturas y con ello la desarticulación de una red que se dedicaba a la falsificación de pasaportes. Entre los capturados, se encuentran a personas que laboraban en la DGM, el Registro Nacional de las Personas (RENAP) y personas individuales, que se presume que son tramitadores o traficantes de personas (Prensa Libre, 2014).

La banda criminal, se organizó con el objetivo de emitir pasaporte guatemalteco sustentado en información falsa, alterar la información del sistema de control migratorio del país permitiendo o facilitando el ingreso y tránsito de personas sin cumplir los requisitos legales de ingreso y permanencia en el país de distintas procedentes de China, Cuba, India, Colombia, Perú, Rumania, Jordania, Pakistán, Siria, Nepal, Ghana,

entre otros países. Se reporta que la estructura negociaba alrededor de 50 pasaportes semanales. Según información, se coordinaba, entre el entonces líder del sindicato Sitrammig y el jefe de pasaportes, la emisión de documentación con información falsa para niñas y niños, sin la autorización respectiva de uno de los padres (MP, 2014).

Las capturas fueron la continuación de la denuncia presentada por el líder sindicalista asesinado en 2010, perteneciente a Usigemigra. El lugar donde operaba la red era en el Aeropuerto Internacional la Aurora, y en la sede del RENAP, desde migración. Uno de los aprehendidos, era el entonces secretario general del sindicato Sitrammig, quien ejercía el control sobre el centro de emisión de pasaportes a través de otro operador, siendo capturado en el año 2013 (Siglo21, 28).

Se presume, según la investigación, que la estructura cobraba alrededor de Q.10, 000.00 por cada pasaporte fraudulento emitido con información falsa de RENAP y todas las coordinaciones de ingreso se realizaban desde la directriz del líder de Sitrammig, en acuerdo con tramitadores y traficantes, que facilitaban la información de la hora y el día de ingresos de las personas que los delegados debían dejar entrar sin el registro respectivo. La investigación se produjo entre CICIG y el MP, para darle continuidad al proceso iniciado por la denuncia presentada por el líder sindicalista de Usigemigra, quién fuera asesinado un día después de reportar dichas anomalías.

Con el estudio de caso realizado, se concluye el presente capítulo donde se describe la aplicación de las técnicas realizadas en la presente investigación y por ende, su análisis, describiendo cada una de las particularidades en los casos comparativos desarrollados, el procedimiento de seguridad migratoria del país junto sus factores endógenos y exógenos expuestos. Una vez realizado el análisis de todos estos elementos, es importante realizar la síntesis en el siguiente capítulo, acorde al marco metodológico de esta investigación, para reagrupar todos los elementos y poder formular conclusiones y recomendaciones.

5. CAPÍTULO V

ACCIÓN DEL ESTADO DE GUATEMALA FRENTE A LOS DELITOS DE FLUJOS DE PERSONAS: SÍNTESIS Y PROPUESTA

En el presente capítulo, se reconstruyen las partes examinadas en los apartados anteriores de la presente investigación. Se aplica ahora la síntesis, de acuerdo al marco metodológico para extraer los elementos evaluados con anterioridad con base al análisis, la deducción de los temas expuestos en el marco teórico, la inducción de las observaciones participantes en las visitas a los puestos fronterizos y entrevistas realizadas.

Junto a la síntesis, se presenta también una propuesta desde el enfoque neoinstitucionalista, para la solución ideal de la problemática planteada. Por el contrario, las recomendaciones son acciones reales sugeridas con base a la situación actual, al marco legal e institucional disponible. También en el presente apartado se procede a realizar las conclusiones con base a lo identificado, dándole respuesta a las preguntas generadoras y cubriendo los objetivos específicos de la investigación.

5.1. Factores Que Determinan la Efectividad de la Gobernanza del Estado Guatemalteco Ante los Delitos Transnacionales de Flujos De Personas

La efectividad de las acciones que el Estado necesita ante los delitos transnacionales de flujos de personas, está determinada por la buena organización de su poder político y el buen desempeño de su poder público. De esta manera la estructura política formal puede ser efectiva ante los delitos transnacionales como la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes, a través de una acción coordinada entre sus instituciones.

En el presente apartado, se identifican diez factores que determinan la efectividad de la gobernanza de Guatemala para contrarrestar los delitos transnacionales de flujos de persona como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de persona, con base al análisis efectuado en los capítulos anteriores.

Como primer factor que determina la acción del Estado guatemalteco, es el contexto sobre el cual se desarrollan los delitos transnacionales de trata y tráfico ilícito de migrantes. Donde claramente según el Capítulo II, de esta investigación, se detalla que existe un fenómeno migratorio de los países subdesarrollados identificados como países del Sur, hacia los países del Norte que son altamente industrializados y desarrollados.

Es un contexto de una sociedad global, determinado por los aspectos económicos y el incremento de los intercambios comerciales a nivel internacional. La desigualdad a nivel mundial es clave para la construcción del contexto global, ya que las migraciones son el resultado de la falta de oportunidades de los países de origen para los migrantes.

Como resultado de estos flujos de personas de Sur a Norte, generalmente por medios ilegales, se desarrollan los delitos derivados de la migración principalmente el de tráfico de migrantes y trata de personas. Sin embargo no son los únicos delitos que el contexto ha propiciado a que se deriven de la migración, ya que existen delitos conexos como el narcotráfico y el tráfico de armas que involucran a los flujos de personas de Sur a Norte.

La trata de personas como fenómeno derivado de la migración se demuestra en el Capítulo III, indicando las nacionalidades involucradas en los 40 casos reportados de trata dentro del territorio guatemalteco. En el mismo capítulo se detalla que el tráfico ilícito de migrantes es un delito transnacional frecuente debido al reporte anual de alrededor de 300 mil personas estimadas como migrantes de tránsito por Guatemala. También la crisis humanitaria en el año 2014 que tuvo como efecto de alrededor de 58 mil menores migrantes no acompañados centroamericanos, capturados en la frontera Sur de los Estados Unidos demuestra el contexto actual, en el que se desenvuelve Guatemala.

La relación de Guatemala y el fenómeno migratorio, se explica en el segundo factor que es la posición geoestratégica que ocupa Guatemala en el continente americano. Esta posición en Centroamérica, hace de Guatemala un corredor migratorio obligatorio

para todos los migrantes provenientes de Centroamérica y de Sudamérica. También por sus litorales y su cercanía con los Estados Unidos, es un atractivo para las rutas de los migrantes extra continentales como los nacionales de India, Nepal, China, o los provenientes del Medio Oriente o del continente africano, evidenciados por su frecuente ingreso al albergue de la DGM. Lo cual hace al país propenso no sólo a los delitos transnacionales de flujos de personas y flujos comerciales, sino también al terrorismo internacional.

Estas migraciones de Sur a Norte, en las que Guatemala es corredor migratorio obligado para algunos países, se explica desde el tercer factor identificado, que son los mercados laborales globales. Los mercados duales generan una demanda de trabajadores extranjeros, principalmente en el área de servicios o construcción, que los migrantes provenientes de los países subdesarrollados, al ser mano de obra no calificada, pueden desempeñar a la perfección en los países industrializados. Con ello, se materializa la movilidad social en su forma horizontal por desplazarse de un territorio a otro, como en su forma vertical por insertarse a estos mercados laborales que mejoran las condiciones socioeconómicas del migrante y su familia.

El contexto, la posición geoestratégica y las migraciones por los mercados laborales determinan el cuarto factor identificado que determina el tipo de gobernanza para afrontar los delitos derivados de la migración y es el factor de los patrones migratorios. Como se explicó en el Capítulo II, la migración presenta distintos tipos de patrones migratorios que, de acuerdo al cambio de las interacciones entre los actores sociales, en este caso los patrones migratorios, determinan el cambio institucional descrito por Douglas North, para que las instituciones del Estado evolucionen y puedan ejercer propiamente el poder público.

Los patrones migratorios principales son los de la migración ordenada, que el Estado guatemalteco, contempla dentro de la DGM, para la regularización de los extranjeros; y la migración irregular y masiva, que tienen una gran influencia en la seguridad migratoria de Guatemala, pues es acá donde el Estado está a prueba para velar por el resguardo de sus elementos y de proveer de seguridad ante los delitos derivados de la migración irregular.

Como quinto factor identificado con influencia sobre la seguridad migratoria de Guatemala se puede mencionar al enfoque multidimensional de la seguridad ante los delitos transnacionales en Guatemala, mismos que son un asunto de seguridad nacional y por ende se abordan desde la seguridad interior a través del MINGOB, en materia de seguridad migratoria; y de la seguridad exterior o defensa a través del MINDEF con la protección fronteriza. Esta división de enfoques, influye en que Guatemala aún se encuentre con fronteras porosas con múltiples pasos vehiculares y peatonales sin control. La división de enfoques influye en la seguridad fronteriza que repercute en la seguridad migratoria del país.

Por una parte Guatemala, garantiza su seguridad migratoria por medio de los puestos de control migratorio a través de la DGM, perteneciente al MINGOB; y por otra parte, la seguridad exterior, se desarrolla a través de patrullajes del MINDEF o por las operaciones conjuntas de las Fuerzas de Tarea, donde también converge la unidad de PNC, encargada de la protección fronteriza, que es DIPAFRONT.

En los puestos controlados visitados, difícilmente se encuentra la seguridad interior y exterior en convergencia por medio de sus instituciones. La presencia del Estado en el municipio de Jalpatagua donde está ubicado el puesto fronterizo de Valle Nuevo, es la más baja de los puestos fronterizos visitados.

Como sexto factor identificado, se encuentra el factor político. La voluntad política del Presidente Otto Pérez Molina para ejecutar el marco legal e institucional con el que Guatemala dispone para ejercer la gobernanza en seguridad migratoria fue trascendental para determinar la efectividad de la gobernanza en el período de 2012-2014.

El incumplimiento a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad para crear una carrera de seguridad para los integrantes del sistema y el incumplimiento del Plan Estratégico de la Política de Seguridad, emanada en el año 2012 evito el cambio institucional hacia un Instituto Nacional de Migración. Por el contrario, se retrocedió al levantar la intervención directa del Ejecutivo y regresar a la antigua figura de Dirección General, dependiente del MINGOB. Los antecedentes mencionados de afinidad con los

grupos sindicales y la protección de la interacción dentro de la DGM de los sindicatos S.T.M y Sitrammig, ambos investigados por hechos de corrupción, solo demuestran que el incumplimiento de la creación del Instituto de Migración y la des intervención fueron acciones de un cambio institucional para la protección de las malas prácticas.

Con ello se debe de considerar el antecedente de distribución de cuotas de poder a alto nivel, donde la corrupción ha penetrado las altas esferas y por ende, las autoridades responderán en base a los incentivos selectivos para la promoción de un cambio institucional que proteja sus beneficios.

Como séptimo factor identificado, en relación con la propia gobernanza es la articulación de las relaciones interinstitucionales para la seguridad migratoria que están orientadas hacia el combate del tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas. En el ámbito nacional, dichas relaciones están sujetas al marco legal guatemalteco, el cual contempla acciones conjuntas dentro de la Ley de Migración entre DGM y PNC.

La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, crea al Sistema Nacional de Seguridad, donde se especifica claramente las acciones entre las instituciones con el objetivo de garantizar la Seguridad Nacional. También se explica en el Capítulo III, el trabajo de la Comisión Multisectorial, la Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas, el Consejo Nacional de Migración y CONAMIGUA. Dentro del Organismo Legislativo, es importante la labor que ejecuta la Comisión de Migrantes, en el Congreso debido a que legaliza cualquier acción interinstitucional relacionada a la migración.

Pero no sólo del ámbito nacional se logra una relación interinstitucional, también se explica que en el ámbito internacional, estos mecanismos ayudan a mejorar la coordinación interinstitucional específicamente en los temas de seguridad fronteriza. En el Capítulo III, se explica el funcionamiento de mecanismos internacionales de cooperación interinstitucional como las Binacionales con El Salvador y México, mecanismo GANSEG, la comisión OCAM; y el apoyo técnico proveído por la OIM, la sección de OEA contra el terrorismo CICTE y el programa SEFRO dentro de la ESCA.

Los factores endógenos, son la octava variable identificada. Entre las descritas por en el Capítulo IV, las dos más importante son la utilidad del pasaporte guatemalteco, ya que a través del mismo se puede acceder a países desarrollados dentro del territorio europeo dentro del acuerdo Schenguen, como Alemania, Francia o España; sin ningún tipo de visado, haciendo así al pasaporte guatemalteco, como objeto de deseo para cualquier estructura delincencial a nivel transnacional que se dedique al tráfico ilícito de migrantes o a la trata de personas.

El otro factor endógeno que tiene una gran influencia sobre la gobernanza en seguridad migratoria de Guatemala, es el de la conformación de grupos sindicales. La conformación de grupos sindicales mantenía una tradición de corrupción antes de la realización del Pacto Colectivo entre la DGM y el sindicato mayoritario. Luego de la firma de dicho Pacto, los privilegios, los poderes concedidos para la administración de los recursos humanos y económicos de la institución, aunado a su obligada permanencia en caso se produzca un cambio institucional, definitivamente es un factor identificado con seria influencia en el desempeño institucional y normativo del ente encargado por el control migratorio en el país, la DGM. Esta influencia puede ser tan negativa, como positiva dependiendo la calidad de liderazgo que ejecuten.

Los factores exógenos, son la novena variable a explicar que determinan en gran medida la seguridad migratoria del país. El principal factor identificado dentro de este grupo, es la economía migratoria transnacional. Principalmente las cuantiosas sumas de dinero que se manejan en el ámbito ilícito.

En el Capítulo IV, se explica claramente que el tráfico ilícito de migrantes es la segunda actividad ilícita más lucrativa a nivel transnacional y la trata de personas representa un negocio de 16 mil millones de dólares al año. Este factor definitivamente influye en el desempeño institucional, acorde a la teoría de los incentivos de Mancur Olson, descrita en el Capítulo II, donde los incentivos selectivos generan un sentido de cooperación entre los actores. Si los incentivos a los empleados públicos, no son lo suficientemente buenos, para garantizar su bienestar y considerando las cuantiosas sumas de dinero que se manejan alrededor de los delitos transnacionales derivados de la migración, se da paso al último factor identificado, que es la corrupción.

La corrupción es el último de diez factores identificados que determinan el tipo de gobernanza de Guatemala para garantizar la seguridad migratoria. Los casos de corrupción ya han existido, tal es el estudio de caso descrito en el Capítulo IV donde se desarticula una red de tráfico ilícito de migrantes con empleados de la DGM y otras dependencias de identificación personal, donde cobraban sumas en dólares muy por encima de su salario, por persona traficada.

Una vez identificados los factores que determinan la efectividad de la gobernanza del Estado guatemalteco ante los delitos transnacionales de flujos de personas como lo son la trata y el tráfico ilícito de migrantes, se procede a una propuesta para optimizar la gobernanza de la seguridad migratoria del país, con base a la identificación producto de la síntesis del presente trabajo.

5.2. Propuesta Para Mejorar la Gobernanza de la Seguridad Migratoria de Guatemala

Tomando en cuenta la importancia de los actores económicos, sociales, políticos en los instrumentos legales e institucionales para el desarrollo de las políticas públicas; considerando que dentro de la temporalidad de la presente investigación se carece por completo de una política de seguridad migratoria para el Estado de Guatemala; partiendo de que el individuo propicia los cambios y alteraciones institucionales a través de sus interacciones socioeconómicas; que las instituciones implantan los límites e incentivos de la conducta del hombre para ordenar y regular la interacción humana propiciando el bienestar común y que dicha regulación institucional requiere de una buena gobernanza, un ejercicio optimizado de la gestión de los recursos económicos y sociales, para que el Estado guatemalteco pueda materializar su poder ante las consecuencias negativas de la migración como los delitos transnacionales de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, se genera entonces la siguiente propuesta neoinstitucionalista para mejorar la toma de decisiones en materia de la seguridad migratoria guatemalteca.

Partiendo de que la seguridad migratoria es un asunto de seguridad interna, dentro de la seguridad nacional, para el control de las personas que ingresa, egresan o permanecen dentro del territorio y que los riesgos para la vulneración de la población, instituciones o el propio territorio parten de amenazas que puedan suscitarse en las zonas fronterizas del país, se propone que las actividades administrativas del MINGOB señaladas en la Ley del Organismo Ejecutivo en el artículo 36, literales a), b), c), d), f) y g) donde mencionan funciones de publicaciones o registros, pasen a ser parte de las funciones de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, contemplada en el artículo 11 de la Ley del Ejecutivo. Mientras que todo lo relativo a la seguridad pase a ser parte de las funciones específicas de un nuevo Ministerio de Seguridad que sustituiría al MINGOB. Se propone también la creación del Instituto Nacional de Migración Guatemala, para modernizar en un ente autónomo eficiente a la DGM. La propuesta se basa en un cambio institucional contemplando los aspectos siguientes:

5.2.1. Instrumentos Institucionales y Legales.

La creación de un Ministerio de Seguridad, ayudaría a optimizar la gestión pública en el Estado de Guatemala, al especificar las funciones de seguridad en un Ministerio exclusivamente para ello, sin funciones administrativas. El cambio institucional unifica y especializa el abordaje correspondiente a la seguridad interior además de reducir la burocracia del Estado.

Se encargaría únicamente de las funciones de seguridad relacionadas con relación a darle cumplimiento a las resoluciones emanados por los tribunales; el control y registro de armas de fuego; elaboración de planes para la seguridad pública y el orden público; la conducción de los cuerpos de seguridad pública del Gobierno; regulación de los servicios privados de seguridad; aplicación de políticas de inteligencia civil y gestión de riesgo frente al crimen organizado nacional y transnacional; y la conducción del régimen penitenciario en el país.

Para la creación del Ministerio de Seguridad, se requeriría de reformar el artículo 24 de la Ley Orgánica del Ejecutivo para sustituir al MINGOB por el nuevo Ministerio de Seguridad dentro de la estructura administrativa del Estado.

A partir de la creación del nuevo Ministerio de Seguridad, se procede a conformar una Comisión Nacional de Seguridad Fronteriza (CONASEF) que se integre por personal delegado del Ministerio de Seguridad, MINDEF, Ministerio de Salud e Intendencia de Aduanas. Dicha Comisión, se crearía a partir de un Acuerdo Gubernativo y estaría coordinada por el MINDEF, obedeciendo al artículo 244 de la Constitución Política de Guatemala. CONASEF puede ser el punto focal a nivel nacional para darle cumplimiento a los componentes de la ESCA relacionados con la seguridad fronteriza regional.

Por otro lado, se propone crear el Instituto Nacional de Migración de Guatemala (INAMIG), como un ente autónomo, descentralizado y auxiliar al Ministerio de Seguridad, encargado del control migratorio, regularización de extranjeros y responsable de todo tipo de política migratoria.

EL INAMIG, se crea por una nueva Ley de Migración, acorde al contexto actual. A su vez dentro de su regulación interna, daría vida a una Comisión de Seguridad Migratoria (CONASEM), cuya coordinación se alternaría en temporalidad de dos años entre DIPAFRONT de PNC y el INAMIG.

Su enfoque sea en el combate a los delitos transnacionales de flujos de personas, con énfasis en el tráfico ilícito de migrantes y terrorismo internacional. Dicha comisión deberá estar integrada por representantes del Sistema Nacional de Inteligencia, contraria a la actual CONAMIGUA, que en lugar de dar atención al migrante, daría seguridad y protección al migrante a partir de contar con un entorno seguro. A través de la Comisión de Seguridad Migratoria, se podrá mejorar el intercambio de prácticas de seguridad, gestión de riesgo y optimizar el acuerdo regional CA-4.

El Instituto, se sumaría al Sistema Nacional de Seguridad, como ente autónomo, sujeto a supervisión de las buenas prácticas por parte de la Inspectoría del Sistema y creará el escalafón migratorio, con base a la Carrera Profesional del Sistema Nacional de

Seguridad, creada en el artículo 14 de la Ley Marco. Esto sería respetando los acuerdos o Pactos de Trabajadores, existentes en la sustituida DGM.

5.2.2. Aspecto Económico.

El combate a la delincuencia organizada transnacional en tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, ayudaría a crear un ambiente propicio para el turismo que estimularía las economías en las zonas fronterizas a partir de que el Estado guatemalteco garantiza las condiciones de seguridad migratoria para evitar que se susciten dichos flagelos, a través de su marco institucional y legal modernos con una mejor articulación interinstitucional con mecanismos especializados como la CONASEF y CONASEM.

Por otra parte, la estabilidad laboral y la posibilidad de un ascenso con escalafones serían los incentivos laborales a los trabajadores del INAMIG. Acorde a la carrera migratoria, los ingresos irían aumentando en relación a las capacidades adquiridas, con estudios cortos, especializados o profesionales en temas migratorios. Siempre contemplando, las disposiciones adquiridas dentro del Pacto Colectivo de la sustituida DGM. Esto con el fin, de estimular a los trabajadores del INAMIG, para evitar que hagan uso de malas prácticas o caigan en actividades ilícitas relacionadas a la corrupción.

Por último, la creación del Ministerio de Seguridad, no repercutiría en gasto extra para el Estado guatemalteco, ya que operaría acorde al presupuesto previamente asignado para el MINGOB, con la diferencia que todo el presupuesto sería destinado para funciones de seguridad.

5.2.3. Aspecto Social.

El cambio institucional promovido, tiene un enfoque antropocéntrico, el cual se articula en torno a la seguridad integral del ser humano, respetando a la migración como un

derecho fundamental del hombre y velando por el cumplimiento de los objetivos nacionales del Estado guatemalteco, para salvaguardar la integridad de su población, su territorio y sus instituciones.

El enfoque de seguridad humana lo es tanto para el trabajador del Estado para que cuente con una profesionalización adecuada para el desempeño de sus labores que se traduzca en una dignificación del mismo y lo ayude a mejorar sus condiciones de vida; para los migrantes regulares y se sientan seguros de un proceso migratorio ordenado, ágil y seguro; y para los migrantes irregulares para evitar que sean víctima de trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y sus delitos conexos como el narcotráfico que atentan contra la vida la integridad física del hombre.

5.2.4. Aspecto Político.

La trascendencia política que podría tener el cambio institucional propuesto, radica en una efectiva gobernanza a través de un poder centralizado, argumentado en el cumplimiento de los objetivos nacionales y que la seguridad es el fin primordial de la organización Estatal, para proteger al individuo y garantizar el bien común.

Un aspecto político importante es la dirección del INAMIG, que sería designado con base a un Consejo Directivo, que elegiría al Director General por votación y que la persona electa, estuviera en el cargo por 5 años, con opción a una reelección, para darle continuidad y estabilidad a los proyectos o acciones propuestas por la política migratoria de dicha institución.

Esto basado en el análisis realizado al INACIF, institución que goza de autonomía. Dicha propuesta, estaría sujeta como primer paso a una aprobación de las dos terceras partes del Congreso de la República de Guatemala, lo que implica una serie de negociaciones políticas que representan un riesgo para dicho cambio institucional.

La propuesta de la nueva Ley de Migración que permita el cambio institucional, es un producto necesario que el sistema político guatemalteco debe ofrecer con base a los insumos y demandas tanto en el ámbito nacional, por la vulneración a la población y a

las instituciones del Estado con base a las ganancias ilícitas que genera el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas; como en el ámbito internacional, en donde Guatemala ha adquirido responsabilidades para combatir la delincuencia organizada transnacional al ratificar convenios y otros instrumentos internacionales.

CONCLUSIONES

- Con base a los hallazgos en la aplicación del análisis neoinstitucionalista a la seguridad migratoria de Guatemala, se pudo identificar a los factores que determinan la efectividad de la gobernanza del Estado guatemalteco, ante los delitos derivados de la migración. Como se detalla en el capítulo V, se identifican a diez factores con una influencia hacia el desempeño normativo de las instituciones garantes de la seguridad migratoria en el país, siendo la migración de Sur a Norte, la posición geoestratégica de Guatemala, la demanda de trabajadores extranjeros en el área de servicios o construcción en los países desarrollados, los patrones migratorios regulares o irregulares, la convergencia de las instituciones de seguridad interior y exterior en las zonas fronterizas del país; la voluntad política para el cambio institucional de la DGM; la utilidad del pasaporte junto con la conformación de grupos sindicales a lo interno de la DGM; la economía migratoria transnacional y la corrupción. Todos estos factores pueden determinar si la toma de decisiones del Estado funciona a nivel normativo e institucional para controlar y resguardar a sus elementos ante la dinámica del fenómeno migratorio y sus delitos derivados.
- La investigación pudo identificar que los elementos del Estado guatemalteco que son amenazados por los delitos transnacionales de flujos de personas, son las instituciones y la población. Esto queda evidenciado en el contexto guatemalteco y en el estudio de caso. Las instituciones son penetradas por la corrupción que coopta a los individuos que forman parte del gobierno, debido a las fuertes sumas de dinero que se manejan en el ámbito de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes a nivel transnacional, por lo que la delincuencia organizada tiene la capacidad de la compra de voluntades y la adquisición de documentos fraudulentos. La población, especialmente la población de las zonas fronterizas de Guatemala, se ve vulnerada a ingresar al ámbito de las economías informales o ser partícipe de estos flagelos, muchas veces con la tendencia de verlos como un modo de vida con base a las interacciones socioeconómicas que se desenvuelven derivadas de la migración o

por el contrario, su identidad puede ser suplantada por la emisión de pasaportes con datos alterados.

- El ejercicio del poder político del Estado guatemalteco frente a los delitos transnacionales de flujos de personas, durante el período 2012-2014, es un ejercicio desarticulado que genera que las instituciones ejecuten funciones de seguridad fronteriza o migratoria de forma aislada y en la mayoría de los casos sin coordinación conjunta. El Poder Ejecutivo, no promueve un cambio institucional a las instituciones que convergen en la seguridad fronteriza y migratoria siendo el MINDEF con el Ejército y el MINGOB que a su vez delega en la PNC, con la DIPAFRONT e INTERPOL la seguridad migratoria; y específicamente a la DGM, ente encargado de velar por el control de los ingresos, permanencias y salidas de nacionales y extranjeros en territorio guatemalteco.
- Los actores internos en el MINDEF que tienen influencia en la seguridad migratoria, son el Estado Mayor de la Defensa Nacional, como ente consultivo y técnico del Ejército y el propio Ejército de Guatemala como cuerpo armado. Los actores internos que influyen en la seguridad migratoria por parte del Ministerio de Gobernación, son el cuerpo de asesores del propio ministro que velan por temas migratorios; La DGM junto con sus Subdirecciones de Control Migratorio, Operaciones de Extranjería y la Oficina de Estadísticas, Estudios y Políticas migratorias, que tienen la potestad de influir en la política migratoria conforme a la Ley; y los grupos sindicales internos de la Dirección, el S.T.M y el SITRAMMIG. Estos últimos juegan un papel fundamental en la gobernabilidad de la Dirección, que repercute en la gobernanza del control migratorio del país, debido a que todos los delegados migratorios, son trabajadores permanentes y sindicalizados, que generalmente, responden a los intereses de las agrupaciones a las que pertenecen por los incentivos que estos grupos lograron consolidar a través del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo.

- Los actores externos que influyen en el desempeño normativo institucional del MINGOB y el MINDEF de Guatemala son, en primer lugar, los traficantes transnacionales de migrantes y los tratantes transnacionales de personas que operan usando al territorio guatemalteco como ruta de tránsito desde el Sur hacia el Norte, haciendo de Guatemala un corredor migratorio obligado para los provenientes de Centroamérica, Sudamérica y extra continentales, que además por su capacidad de capital, vulneran a las instituciones a través de la corrupción; como segundo actor se identificó al INAMI de México, que a través de sus capacitaciones que imparten al personal de la DGM, provee al personal de herramientas técnicas y conocimientos científicos para la detección de documentos o la identificación de posibles casos de trata o tráfico de migrantes; un tercer actor es el servicio de Inmigración y control de Aduanas de los Estados Unidos (ICE), provee de información anticipada o gestiones de riesgo para identificar a sujetos que pueden representar una amenaza o riesgo para los intereses de Guatemala.

- La forma en la que se articula la gobernanza, en la relación inter-institucional entre el MINGOB y el Ministerio de la Defensa en materia de seguridad migratoria con relación a los flujos de personas que ingresan al país es a través de comisiones interinstitucionales y las fuerzas de tarea conjunta. El combate a la trata de personas se coordina a través de una Comisión Interinstitucional; con relación al tráfico ilícito de migrantes, dicho flagelo aún no está tipificado en Guatemala, sin embargo en materia de operativos para la detección de estos delitos, convergen en la Comisión Multisectorial de Operativos, la DGM, a través de la Subdirección de Operativos con la PNC a través de la DIPAFRONT. Las Fuerza de Tarea Interinstitucional Tecún Umán, surgida desde un Acuerdo Gubernativo del Ejecutivo, donde converge el Ejército y la DIPAFRONT de la PNC, con el objetivo de prevenir los delitos de la delincuencia organizada transnacional en áreas fronterizas. La forma en la que se articula la gobernanza es a partir de mecanismos que convergen a las instituciones relacionadas al combate de los delitos derivados de la migración de forma temporal, esporádica y su efectividad depende de la coyuntura o la voluntad política.

- El Ejecutivo durante el Período de Otto Pérez Molina incumplió con lo establecido en la Política de Seguridad al ejecutar un cambio institucional y levantar la intervención a la DGM, en lugar de crear el Instituto Nacional de Migración y Naturalización, regresando a la antigua figura de la Dirección General cuya dinámica institucional ha sido penetrada por la corrupción y las malas prácticas. Esta acción por parte del Ejecutivo propicia a concluir que las altas autoridades responden a la lógica de la acción colectiva de Mancur Olson, a partir de los incentivos, debido a que protegen una dinámica en donde anteriormente se acusaba que también eran penetrados por la corrupción a través de la distribución de cuotas económicas.

RECOMENDACIONES

- Con base al marco institucional y legal que actualmente posee el Estado guatemalteco, se recomienda darle cumplimiento a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, para que dentro del Consejo Nacional de Seguridad, el MINGOB ejerza un liderazgo conforme sus disposiciones normativas, en relación con la seguridad migratoria, tanto para innovación de recursos tecnológicos como mecanismos interinstitucionales que le den cumplimiento a lo establecido en el marco legal del país, cumpliendo también con las responsabilidades adquiridas en instrumentos internacionales como el Convenio de Palermo y sus protocolos.

- Crear el Instituto Nacional de Migración y Naturalización como se establece en la Política Nacional de Seguridad y el Plan Estratégico de la Nación. De esta manera, se podrá contar con un ente autónomo, que promueva la carrera migratoria por escalafón y que sea el punto de capacitación para la DIPAFRONT de la PNC.

- Debido a su inexistencia, se recomienda crear la política migratoria, para el fortalecimiento institucional e interinstitucional del MINGOB y de la DGM, a través del Consejo Nacional de Migración y promover un cambio institucional, contemplando los aspectos económicos, sociales y políticos que influyen en el desempeño de estas instituciones, frente a los delitos transnacionales de flujos de personas como la trata y tráfico ilícito de migrantes. La DGM debe fijar plazos de gestión por resultados a la Oficina de Estadísticas, Estudios y Políticas Migratorias, para proveer de insumos para la política pública.

- Incrementar la cooperación desde la DGM como se establece en la Ley de Migración, con la PNC a través de la Subdirección General de Control Migratorio con la División de Control de Ingresos y Egresos por vía Aérea, Marítima y Terrestre y la DIPAFRONT, con el objeto de crear una división con respaldo legal que pueda servir para la gestión de riesgo e inteligencia migratoria.

- Establecer un protocolo interinstitucional de seguridad fronteriza entre el MINDEF y el MINGOB, integrando a DIPAFRONT y a la DGM junto con el Sistema Nacional de Inteligencia para el intercambio de información, que ayude en la seguridad fronteriza por medio de las Fuerzas de Tarea existentes.

BIBLIOGRAFÍA

Textos consultados y entrevistas

Allen, A. R. (2015). *Medicalización y el mercado de la vida cotidiana*. San José.

Amperez, V. G. (2013). *Acciones y Acuerdos Realizados Por la Organización Internacional Para las Migraciones (OIM) Entre Guatemala y México A Faor de La Niñez Migrante Guatemalteca En Tránsito*. Guatemala: USAC.

Andrade-Eekhoff, K., & Ávalos, C. M. (2004). "La Globalización de la periferia: flujos transnacionales migratorios y el tejido socio-productivo local en América Central". *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* , 57-86.

Apter, D. E. (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Ediciones Itsmo, S.A. .

BID, B. I. (2010). *Mejores prácticas en seguridad y control de fronteras*. BID.

Bobbio, N. (1982). *Diccionario de Política*. México D.F: Siglo XXI Editores.

Bobbio, N. (2009). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N. (1991). *Liberalismo y Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Borja, R. (1992). *Derecho político y constitucional*. México: Fondo de Cultura Económica.

Borja, R. (2012). *Enciclopedia de la Política*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Bran, R. (2014). LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA. *Diplomado en Seguridad y Defensa* (pág. 25). Guatemala: Escuela de Estudios Políticos del Ministerio de la Defensa Nacional de Guatemala.

Camou, A. (2001). *Estudio preliminar y compilación: Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso.

CEM, C. d. (2012). Apoya el Centro de Estudios Migratorios la construcción de políticas públicas. *INM La Revista* , 20.

CIT, C. I. (2013). *Cumplimiento del 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*. Guatemala: CIT.

CNS, C. N. (2012). *Política Nacional de Seguridad*. Guatemala: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad.

CONAMIGUA, C. N. (2010). *Marco General y Descripción de Acciones del Estado de Guatemala en Materia Migratoria*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala . (2013). Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008. En C. N. Seguridad, *Compendio de Leyes Para Políticas De Seguridad Nacional* (págs. 215-229). Guatemala: Servi Prensa.

Congreso de la República de Guatemala. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (2006). *Decreto 21-2006 Ley Contra la Delincuencia Organizada de Guatemala*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (1990). *Ley Constitutiva del Ejército Decreto 72-90*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (1997). *Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97*. Guatemala.

Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala. (2012). *Agenda Estratégica de Seguridad*. Guatemala: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala.

Consejo Nacional de Seguridad. (2015). *Libro Blanco de Seguridad*. Guatemala: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad .

Convenio CA-4. (2005). *Acuerdo Regional de Procedimientos Migratorios CA 4 Para la Extensión de la Visa Única Centroamericana Alcances Del Tratado Marco Y La Movilidad De Personas En La Región*. Tegucigalpa.

Convenio contra la Violencia y Trata Save the Children Guatemala; Secretaría contra la Violencia Sexual, la explotación y Trata de Personas; Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2011). Versión mediada de la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. Guatemala.

CSN, C. N. (2007). *Agenda de Riesgos y Amenazas*. Guatemala.

Custodio, S. (2009). *Introducción a la Lógica*. Guatemala: Oscar de León Palacios.

DGM, D. G., & Migración, S. S. (2010). *Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo*. Guatemala.

DGM, D. G., & OIM. (1998). *Tráfico de Migrantes: Estudio de Caso en Guatemala*. Guatemala.

Duverger, M. (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional* (5ta edición ed.). Barcelona: Ariel.

Emisoras Unidas. (5 de marzo de 2014). Sindicato amenaza con paro de labores en Gobernación. Guatemala.

Emmerich, N. (2006). *Fronteras, muros y límites en la globalización*. Iztapalapa: Universidad Autónoma Metropolitana.

Espiago, J. (1982). *Migraciones Exteriores*. Barcelona: Salvat Editores S.A.

EUROPOL. (2011). *Perfil de Europol*. La Haya: Unión Europea.

FLACSO-UNODC. (2011). *El tráfico de migrantes en Centroamérica y México*. México.

Franco, D. E. (2008). *Análisis de la política exterior de Guatemala en materia migratoria: Remesas Familiares Provenientes de Estados Unidos 2000-2005*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.

Frontex, I. a. (2010). *Beyond the Frontiers. Frontex: the first five years*. Belgium: Frontex.

Fuentes, I. Y. (2008). *El fenómeno migratorio en el área centroamericana, período 1998-2003*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.

Germani, G. (1972). *Urbanización, desarrollo y modernización: un enfoque histórico y comparativo*. Buenos Aires: Paídos.

Girón, E., & Sión, L. (24 de Junio de 2013). "Cubanos usan el país para llegar a EE.UU" . *Prensa Libre* , pág. 27.

Gobernación, M. d. (26 de julio de 2013). Acuerdo Gubernativo Número 277-2013. *Diario de Centro América* .

Godínez, C. A. (2009). *Introducción al Estudio de la Metodología Científica*. Guatemala.

Gómez, R. (2003). *Neoliberalismo Globalizado, refutación y debacle*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

González, R. (9 de Agosto de 2012). Banda retuvo por dos años a 14 adolescentes. *Prensa Libre* , pág. 3.

Goodin, R. E. (2003). *Teoría del Diseño Institucional*. México D.F: Gedisa.

Goodin, R., & Klingemann, H.-D. (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Ediciones Itsmo, S.A.

Gortari, E. d. (1978). *El método de las ciencias*. México: Grijalbo.

Guatemala, Congreso de la República de. (2009). *Decreto 9-2009 Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas*. Guatemala: SVET.

Guatemala, G. d. (2003). *Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala*. Guatemala.

Hardin, R. (1982). *Collective Action*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Heller, H. (1998). *Teoría del Estado*. México: FCE.
- Hernández, M. (7 de noviembre de 2014). Gobernación ratifica plan para control migratorio. *Prensa Libre* , págs. 4-5.
- Hobbes, T. (1968). *El Leviatán*. Middlesex: Penguin Books.
- Honduras, G. d. (2014). Conferencia Internacional sobre Migración, Niñez y Familia. *Hoja de Ruta: Una invitación a la Acción*, (pág. 4). Tegucigalpa.
- ICMPD, I. C. (1999). *The Relationship between Organised Crime and Trafficking in Aliens*. Vienna.: International Centre for Migration Policy Development.
- IFAD, I. F. (1999). *Good Governance: An Overview*. Rome: Executive Board.
- INAMI, I. N., & OIM, O. I. (2011). *México: políticas públicas beneficiando a los migrantes*. . México D.F: OIM México.
- INCEP, I. C. (2004). *Migraciones: Una realidad que sacude a Centroamerica*. Guatemala: INCEP.
- INCEP, I. C. (2004). *Migraciones: Una realidad que sacude a Centroamerica*. Guatemala: INCEP.
- INM, I. N., & OIM, O. I. (2009). *Aspectos Básicos para la Gestión Migratoria*. México D.F.: Tilde Editores.
- INM, I. N., & OIM., O. I. (2009). *Aspectos Básicos para la Gestión Migratoria*. México D.F: OIM-INM.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2008). *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?* The World Bank.
- Los gobiernos de las repúblicas de Guatemala, E. S. (2013). Tratado Marco de Seguridad Democrática. En I. N. Estratégicos, *Compendio de Leyes para Políticas de Seguridad Nacional* (págs. 297-313). Guatemala: Servi Prensa.
- Mangold, P. (1990). *National Security and International Relations*. London: Routledge.

- Maritain, J. (2002). *El Hombre y el Estado*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Mayorga, F., & Córdoba, E. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Ginebra: Working Paper NCCR Norte-Sur.
- MENAMIG, M. N. (2010). *Informe Alternativo de Guatemala Sobre La Aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Guatemala: MENAMIG.
- Mills, W. (1963). *Poder, Política, Pueblo*. . México D.F: Fondo de Cultura Económico.
- MINEX, M. d. (2013). *Memoria de Labores 2013*. Guatemala.
- Morales, C. R. (2014). La "ESCA" una respuesta a la seguridad de Centroamérica. *Conferencia del Viceministro de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala*, (pág. 15). Guatemala.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. . Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ministerio Público, M. P. (2014). *Caso Migración*. Guatemala.
- North, D. (2012). *INSTITUCIONES, CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESEMPEÑO ECONÓMICO*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- OIM, O. I. (2015). *Informe Nacional de Guatemala: informe nacional de pasos controlados y no controlados*. La Libertad: OIM.
- OIM, O. I. (2015). *Informe Regional de pasos controlados y no controlados*. El Salvador: OIM.
- OIM, O. I. (2013). *Informe Sobre Las Migraciones En El Mundo 2013. El Bienestar De Los Migrantes y El Desarrollo*. Ginebra: OIM.
- OIM, O. I. (2013). *Perfil Migratorio de Guatemala 2012*. Guatemala: OIM.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y teoría de grupos*. México: Limusa.

Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y teoría de grupos*. México: Limusa.

ONU, O. d. (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*. Viena: ONU.

ONU, O. d. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Palermo: Oficina contra la Droga y el Delito.

ONU, O. d. (1986). *Informe del Secretario General, "Concepts of Security"*. New York: ONU.

Ortiz, F., & García, M. (2000). *Metodología de la Investigación: el proceso y sus técnicas*. México: Limusa.

Ortiz, G. P. (2004). *Guía Práctica sobre Métodos y Técnicas de Investigación Documental y de Campo* (5ta edición ed.). Guatemala.

Ossorio, M. (1987). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Buenos Aires: Heliasta.

Parsons, T. (1960). *Structure and Process in Modern Societies*. New York: Gleoncoe.

Pereira-Orozco, A. (2010). *Nociones Generales de Derecho I*. Guatemala: Ediciones Pereira.

Piore, M. (1979). *Birds of Passage: Migrant Labour in Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.

PNUD, P. d. (2010). *Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano. Síntesis del informe nacional de desarrollo humano 2009/2010*. Guatemala: PNUD.

PNUD, P. d. (2010). *Guatemala: Hacia un Estado para el Desarrollo Humano. Síntesis informe nacional de desarrollo humano 2009-2010*. Guatemala: PNUD.

Porrúa, F. (1992). *Teoría del Estado-Teoría Política-*. México: Porrúa.

Presidencia de la República de Guatemala. (2011). *Acuerdo Gubernativo 240-2011, Reformas al Reglamento Sobre la Organización de la Policía Nacional Civil, Acuerdo Gubernativo Número 97-2009 de Fecha 1 de Abril de 2009*. Guatemala: Ministerio de Gobernación.

Presidente de la República de Guatemala. (1999). Reglamento de la Ley de Migración. Acuerdo Gubernativo Número 529-99. En E. Arriola, *Ley de Migración y su Reglamento*. Guatemala: Ediciones Arriola.

Revesz, B. (2006). Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional. *Congreso Internacional gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina*, Cochabamba, Bolivia. .

Revesz, B. (2006). Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional. *Congreso Internacional gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina*, Cochabamba, Bolivia. .

Rivera, J. (1975). *El poder y su organización dentro del Estado*. Guatemala: Universidad de San Carlos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Rivera, M. R. (2014). *El tráfico ilícito de migrantes guatemaltecos en los procesos de migración irregular internacional desde la perspectiva de los derechos humanos*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

Roca, L. M. (2014). *Frontera Sur: Reunión Trilateral (México, EUA, y Guatemala)*. Ciudad de Guatemala.

Rousseau, J. J. (1976). *El Contrato Social*. San José: Editorial Universitaria Centroamericana.

Secretaría contra la Violencia Sexual, E. y. (2014). *PROTOCOLO PARA PREVENIR, REPRIMIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS, ESPECIALMENTE MUJERES Y NIÑOS, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL*. Guatemala.

SEFRO, P. R. (2014). Centroamérica avanza hacia una Gestión Integrada de Fronteras. *Informativo SEFRO, Hacia una Gestión Integrada de Fronteras* , 23.

SEFRO, P. R. (2015). Estado de Situación del Programa de Seguridad Fronteriza en América Central. *XXIII Reunión Extraordinaria de la Comisión Centroamericana de Directores y Directoras de Migración*. San José.

SEGEPLAN, S. d. (2013). *Perfil Ejecutivo Organización Internacional para las Migraciones OIM*. GUATEMALA: SEGEPLAN.

Tirado, S. (2012). *Los Otros Latinos: Centroamericanos en South Bend*. Notre Dame, IN : University of Notre Dame.

Torres, G. C. (2005). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Heliasta.

Touraine, A.; Smelse, N; Castles, S; Balstad, T; Knight, W; Ibahin, S; Sharp, J. . (2000). *Transformaciones, migraciones y cambios sociales, estudios y documentos No.26*. Guatemala: UNESCO/Muni-k'at.

TRIBIN, G. (2000). AMERICA LATINA. EL DESPRESTIGIO DE LOS GOBIERNOS. *SANTIAGO: COMUNIDAD VIRTUAL DE GOBERNABILIDAD* .

UNODC, O. d. (2012). *Manual Avanzado de Capacitación sobre la Investigación en Materia de Tráfico Ilícito de Migrantes*. México D.F: ONU.

UNODC, O. d. (2012). *Manual Avanzado de Capacitación sobre la Investigación en Materia de Tráfico Ilícito de Migrantes: Análisis Comparativo del Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas*. México D.F: Naciones Unidas.

UNODC, U. N. (2010). *Issue Paper: A Short Introduction To Migrant Smuggling*. UN.

UNODC, U. N. (2013). *Issue Paper: Corruption and the Smuggling of Migrants*. Vienna: United Nations.

UNODC, U. N. (2010). *Issue Paper: Migrant Smuggling by air*. UNODC.

UNODC, U. N. (2010). *Issue Paper: Organized Crime Involvement in Trafficking In Persons And Smuggling Of Migrants*. UNODC.

UNODC, U. N. (2011). *Issue Paper: Smuggling of Migrants by Sea*. ONU.

Viato, R. V. (2015). Radiografía Nacional. *Del Reportaje* , 3.

Viato, R. V. (2015). Radiografía Nacional. *El Reportaje, Prensa Libre* , 6-7.

Villaseñor, C. M. (22 de Agosto de 2014). "Nadie nos había escuchado hasta que EE.UU habló". *El Periódico* .

Zamora, R. G. (2004). Migración Internacional y Desarrollo Local. En I. C. INCEP, *Migraciones: una realidad que sacude Centroamerica*. Guatemala: INCEP.

Entrevistas realizadas

- ✓ Damian, S. C. (22 de agosto de 2015). Entrevista personal de DIPAFRONT, PNC. (K. L. Oliva, Entrevistador)
- ✓ Hernández, L. M. (31 de agosto de 2015). Acción Sindical en la Dirección General de Migración. (K. L. Oliva, Entrevistador)
- ✓ Lobos, L. R. (20 de agosto de 2015). Entrevista al Subdirector de Control Migratorio DGM Guatemala. (K. L. Oliva, Entrevistador)

Recursos electrónicos consultados

- ✓ Ávalos, H. S. (21 de 07 de 2014). *Plaza Pública*. Recuperado el 20 de Mayo de 2015, de <http://www.plazapublica.com.gt/content/el-infierno-en-las-hieleras-0>
- ✓ Borja, R. (2012). *Enciclopedia de la Política*. México D.F: Fondo de Cultura Económica. Obtenido de <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=m&idind=1028&termino=>

- ✓ CICIG, C. I. (17 de enero de 2014). *CICIG.ORG*. Recuperado el 20 de agosto de 2015, de <http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=498&cntnt01returnid=67>
- ✓ Emisoras Unidas. (13 de febrero de 2012). *Guatemala y El Salvador integrarán Policía Binacional para cuidar fronteras*. Recuperado el 28 de agosto de 2015, de <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/guatemala-salvador-integraran-policia-binacional-para-cuidar-fronteras>
- ✓ Finder, E. (2007). *Embassy Finder*. Recuperado el 24 de septiembre de 2015, de https://embassy-finder.com/es/travel-with_guatemala_passport
- ✓ Fundación Wikimedia. (17 de 01 de 2015). *Wikipedia la enciclopedia libre*. Recuperado el 28 de 07 de 2015, de https://es.wikipedia.org/wiki/Defensa_nacional
- ✓ INACIF, I. N. (2007). *Portal de INACIF*. Recuperado el 19 de agosto de 2015, de http://www.inacif.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=85
- ✓ INGUAT, I. G. (18 de febrero de 2015). *Inguat*. Recuperado el agosto de 25 de 2015, de <http://www.inguat.gob.gt/posts/entrevista-con-maruja-acevedo-sub-directora-de-turismo-de-guatemala-y-presidenta-del-cct-157.php>
- ✓ Informativo, I. B. (julio de 2012). *Red IILA SICA*. Recuperado el 23 de agosto de 2015, de Cooperación para la Integración: <http://www.iila-sica.it/esca/>
- ✓ Libre, P. (21 de Julio de 2014). *Coyotes están detrás de millonario tráfico de migrantes*. Recuperado el 22 de agosto de 2015, de Prensalibre.com: <http://www.prensalibre.com/noticias/migrantes/Coyotes-detras-millonario-trafico-migrantes-0-1178882171>
- ✓ Libre, P. (18 de enero de 2014). *Prensa Libre.com*. Recuperado el agosto de 25 de 2015, de www.prensalibre.com/noticias/justicia/desarticulada-red-pasaportes-falsos_0_1068.html

- ✓ OEA, O. d. (2015). *Acerca del CICTE*. Recuperado el 15 de AGOSTO de 2015, de http://www.oas.org/es/sms/cicte/acerca_nosotros_historia.asp
- ✓ OIM, O. I. (2014). *Migración y Seguridad*. Recuperado el 20 de Mayo de 2015, de Conferencia Regional sobre Migración: http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v2/V2S08_CM.pdf
- ✓ OIM, O. I. (2015). *Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe*. Recuperado el 10 de agosto de 2015, de http://costarica.iom.int/es/oim_y_ocam
- ✓ OIM, O. I. (2015). *OIM*. Recuperado el 03 de agosto de 2015, de www.iom.int
- ✓ Periódico, E. (12 de marzo de 2012). *Asesinan a Guía de Indocumentados*. Recuperado el 21 de agosto de 2015, de www.Elperiodico.com.gt
- ✓ Project, A. (2015). *Red de Conocimientos Electorales*. Recuperado el Julio de 01 de 2015, de <http://aceproject.org/ace-es/topics/me/mee/mee04/default>
- ✓ Rodríguez, M. (04 de octubre de 2014). *Diario La Hora*. Recuperado el 28 de agosto de 2015, de <http://lahora.gt/ninos-migrantes-atrapados-en-un-limbo-legal-en-ee-uu/>
- ✓ Siglo21. (08 de marzo de 2010). *Siglo21.com.gt*. Recuperado el 22 de agosto de 2015, de <http://www.s21.com.gt/nacionales/2010/08/03/pacheco-senalo-sindicalistas-de-dirigir-red-mafiosa>
- ✓ Siglo21. (24 de mayo de 2013). *Auditarán entrega de visas y residencias por corrupción*. Recuperado el 28 de agosto de 2015, de Siglo21: www.s21.com.gt/nacionales/2013/05/24/auditaran-entrega-visas-residencias-corrupcion
- ✓ Siglo21. (2014 de enero de 28). Recuperado el 27 de agosto de 2015, de www.s21.com.gt

ANEXOS

Monitoreo de Medios

Año 2012

12/03/2012

1. MATRIZ DE MONITOREO DE MEDIOS

Objetivo: Se realizará un monitoreo de medios a lo largo del período de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, para evaluar la opinión pública y noticias en materia de seguridad migratoria

Instrucciones:

- 1) Recopilar un mínimo de 2 noticias por año de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, o máximo de 12 noticias relacionadas a:
 - a) Delitos transnacionales contemplados en la Convención de Palermo del año 2000, derivados de la migración, como el tráfico ilícito de personas, la trata de personas o narcotráfico.
 - b) Acciones del Estado de Guatemala en materia de seguridad fronteriza, seguridad y control migratorio.

- 2) Completar la siguiente matriz, con las noticias recopiladas, su fecha de publicación, el medio si es escrito, radial, electrónico o televisivo; el titular de la noticia y el tipo de noticia en sentido de aclarar si es un delito derivado de la migración, aclarando el delito o si es una acción del Estado de Guatemala y el tipo de acción.

- 3) Cuantificar en orden cronológico y agrupar resultados acorde al tipo de noticia.

FECHA DE PUBLICACIÓN	DE MEDIO DE PUBLICACIÓN	TITULAR DE NOTICIA	TIPO DE NOTICIA
12-03-2012	Electrónico "Digital El Periódico"	Asesinan a Guiz de Indumentados	Derivado de la migración

ASESINAN A GUÍA DE INDOCUMENTADOS

Marvin Ramirez Florián de 48 años , que se dedicaba a trasladar guatemaltecos hacia Estados Unidos , fue asesinado en la puerta de su residencia ubicada en Santa Catarina Mita, Jutiapa.

09/08/2012

1. MATRIZ DE MONITOREO DE MEDIOS

Objetivo: Se realizará un monitoreo de medios a lo largo del período de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, para evaluar la opinión pública y noticias en materia de seguridad migratoria

Instrucciones:

- 1) Recopilar un mínimo de 2 noticias por año de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, o máximo de 12 noticias relacionadas a:
 - a) Delitos transnacionales contemplados en la Convención de Palermo del año 2000, derivados de la migración, como el tráfico ilícito de personas, la trata de personas o narcotráfico.
 - b) Acciones del Estado de Guatemala en materia de seguridad fronteriza, seguridad y control migratorio.

- 2) Completar la siguiente matriz, con las noticias recopiladas, su fecha de publicación, el medio si es escrito, radial, electrónico o televisivo; el titular de la noticia y el tipo de noticia en sentido de aclarar si es un delito derivado de la migración, aclarando el delito o si es una acción del Estado de Guatemala y el tipo de acción.

- 3) Cuantificar en orden cronológico y agrupar resultados acorde al tipo de noticia.

FECHA DE PUBLICACIÓN	DE MEDIO DE PUBLICACIÓN	TITULAR DE NOTICIA	TIPO DE NOTICIA
9-8-2012	Escrito "Paseo Libre"	Banda retuvo por 2 años a 14 adolescentes	ⓐ Delito derivado de la migración

Trata de menores

La estructura criminal de trata de personas, era liderada por tres integrantes de una familia y estaba formada por más de 14 personas.

MODO DE OPERAR

Retuvieron a 14 adolescentes por más de dos años con fines de explotación sexual y laboral y les impedían comunicarse con sus familiares.



Reclutaban a menores de edad procedentes de la provincia, con el ofrecimiento de que les conseguirían trabajo como niheras.



Con engaño las trasladaban al tercer piso del Hotel Tikal, ubicado en 16 calle 9-45 zona 1.



Luego eran ofrecidas y explotadas sexualmente desde diferentes negocios de venta de licor.



Las rotaban para que atendieran más de 15 negocios en las zonas 1, 4, 11 y en Amatitlán.



Las amenazaban con escopeta y otras armas si denunciaban o hablaban con otras personas.

NEGOCIOS UTILIZADOS COMO FACHADA



HOTEL TIKAL
16 calle 9-45, zona 1



CANTINA OASIS
5a. avenida 9-14 zona 4



BAR LOS TRES AMIGOS
9a. calle 4-84, zona 4



CHICHARRONERA MORALES
16 calle 9-12, zona 1

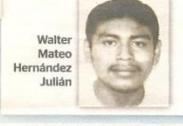
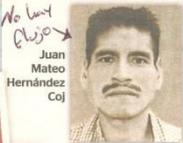
La mayoría de las víctimas son originarias del occidente.

Como pago recibían entre Q500 y Q700, a otras nunca les pagaron.

Los negocios consistían en venta de licor, comida y hoteles.

Las menores rescaladas fueron llevadas a albergues temporales.

ESTRUCTURA CRIMINAL



Infografía Prensa Libre: MYNOR ALVAREZ

EVIDENCIAS LOCALIZADAS

Pruebas descubiertas en una vivienda y negocios de los capturados.

- **Armas de fuego** sin licencia de portación, escopetas y municiones de diferentes calibres.
- **En una habitación** del Hotel Tikal, ubicado en la 16 calle 9-45, zona 1, encontraron más de Q106 mil en efectivo.
- **En una casa** ubicada en la zona 11 de Mixco, hallaron boletas de depósitos de Q200 mil y Q500 mil a nombre de una persona que no estaba incluida en la estructura pero ahora es investigada.

RED

Sindicados

En los operativos montados en Mixco, Amatitlán, Villa Nueva y La Terminal de la zona 4, fueron capturados supuestos integrantes de la banda: María del Carmen Yol Morales, Leslie Yesenia Gutiérrez Méndez, María Magdalena Escobar Morales y la nicaraguense María Elena Benavides, quien utilizaba cédula falsa. También fueron aprehendidos Juan Ubaldo Bámaca Bámaca, Herlinda Colombia Salazar Larios, Marcos Oswaldo Mejía López, Juan Mario Méndez Pérez, Lauretiano Luis Cux, Isabel Morales Peralta, Juan Mateo Hernández, Madero Hernández, Tatiana Esquivel y Cornelio Silvestre Luis.

alimentos a las adolescentes y otros trabajadores de los negocios, mientras que Mateo Hernández supervisaba a los encargados y los lugares, en diferentes horarios y días específicos.

Las otras 11 personas detenidas se desempeñaban como encargadas y facilitaban la explotación de las menores.

Todos fueron aprehendidos por los delitos de trata de personas, asociación ilícita, y promoción, facilitación o favorecimiento de prostitución.

Colop explicó que las jóvenes eran del occidente del país. "Eran contactadas por otras jovencitas que trabajaron con la estructura. Recibían pago de Q500 o Q700; otras, nada".

Según el MP, Mateo Hernández inspiraba confianza porque era pastor evangélico y viajaba a la

RED SOMETÍA A ESCLAVITUD SEXUAL A VÍCTIMAS

Banda retuvo por dos años a 14 adolescentes

Algunas de las víctimas recibían de Q500 a Q700 de pago; otras, nada.

POR ROSMERY GONZÁLEZ

Una llamada telefónica al 110, número de emergencias de la Policía Nacional Civil (PNC), evidenció cómo operaba una estructura criminal —14 capturados y otros más que están prófugos— que explotó sexual y laboralmente a 14 menores de edad por más de dos años.

De acuerdo con el Ministerio Público (MP), en esa llamada el denunciante informó que en diferentes negocios de la capital, un grupo de personas mantenían retenidas a varias adolescentes que eran utilizadas para dife-

po y la forma de operar de la red, nombres de integrantes, ubicación de los negocios y trato a las víctimas.

Alexander Colop, fiscal contra la Trata de Personas, del MP, explicó que con apoyo de investigadores de la PNC dio seguimiento a la denuncia durante tres meses. "Se montó vigilancia, se corroboraron direcciones de los negocios y seguimiento a quienes ingresaban y salían de los lugares. De esa forma se individualizó a los sindicados", expresó el fiscal.

LOS NEGOCIOS

11 HORAS de hoy fijó el Juzgado Décimo de Instancia Penal la audiencia para escuchar a los 14 sindicados.

dez Coj, de 46 años, su hijo Walter Mateo Hernández Julián, 21, y su esposa Tatiana Esquivel Gómez, 35.

Los sindicados son propietarios de negocios que funcionan con fachadas de venta de licor, comida y hoteles, ubicados en la capital y Amatitlán, donde mantenían esclavizadas a las

capturaron los horarios, días y lugares a donde eran trasladadas las víctimas. "Los viernes por la tarde las tenían a todas en los negocios; por eso aprovechamos a realizar 20 allanamientos en Mixco, Villa Nueva y La Terminal de la zona 4", refirió el fiscal.

Agregó: "Así determinamos la función de cada uno y logramos desarticular a la banda. Libéramos a las 14 menores, que fueron trasladadas a albergues temporales. Dos de ellas, en estado de gestación".

Las pesquisas revelaron que la familia era apoyada por Cornelio Silvestre Luis Cux, 32, quien intimidaba a las menores con armas de fuego. "Eran vigiladas para que no salieran y no tuvieran comunicación con sus familiares, para que no pidieran ayuda y no revelaran las operaciones de la

Año 2013

24/05/2013

1. MATRIZ DE MONITOREO DE MEDIOS

Objetivo: Se realizará un monitoreo de medios a lo largo del período de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, para evaluar la opinión pública y noticias en materia de seguridad migratoria

Instrucciones:

- 1) Recopilar un mínimo de 2 noticias por año de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, o máximo de 12 noticias relacionadas a:
 - a) Delitos transnacionales contemplados en la Convención de Palermo del año 2000, derivados de la migración, como el tráfico ilícito de personas, la trata de personas o narcotráfico.
 - b) Acciones del Estado de Guatemala en materia de seguridad fronteriza, seguridad y control migratorio.
- 2) Completar la siguiente matriz, con las noticias recopiladas, su fecha de publicación, el medio si es escrito, radial, electrónico o televisivo; el titular de la noticia y el tipo de noticia en sentido de aclarar si es un delito derivado de la migración, aclarando el delito o si es una acción del Estado de Guatemala y el tipo de acción.
- 3) Cuantificar en orden cronológico y agrupar resultados acorde al tipo de noticia.

FECHA DE PUBLICACIÓN	DE	MEDIO DE PUBLICACIÓN	DE	TITULAR DE NOTICIA	TIPO DE NOTICIA
24-05-2013		Electrónico "Visión Digital Siglo 21"		Auditoría entrega de visas y residencias por colaboración	ⓑ Acciones del Estado

Auditarán entrega de visas y residencias por corrupción

Gobernación reconoce el pago de sobornos para agilizar trámites de extranjeros

- [Noticia](#)
- [Fotos \(1\)](#)
- [Aumentar fuente](#)
- [Disminuir fuente](#)



Abogados particulares de extranjeros presentaron una denuncia por los retrasos. Foto Herlindo Zet/s21

Catalogada como la "cocina de la corrupción" por el ministro de Gobernación, Mauricio López Bonilla, la Unidad de Extranjería de la Dirección General de Migración (DGM), será sometida a una auditoría para determinar irregularidades en la autorización de visas y residencias a extranjeros

La fiscalización permitiría hacer una reingeniería de la dependencia que se encarga de regularizar estatus migratorio de los extranjeros que desean residir en el país, y la cual es señalado de recibir sobornos para agilizar los trámites.

Los cobros son solo parte de una serie de irregularidades, que Gobernación considera son cometidos por "redes de alto nivel", que utiliza documentos falso y incluso trafican con personas

Marco Antonio Santizo, otro litigante firmante de la carta dirigida al Ministro, indica que con el nombramiento esperan que la situación "vuelva a la normalidad, porque cuando se acumulan los procesos se orilla a los solicitantes a ofrecer o que los empleados pidan (dinero)".

El atraso en algunos casos es de años, a pesar de que la ley establece como plazo 30 días para tramitar las residencias y visas.

Un ejemplo es el de la ciudadana argentina Julia Felipa Escobar, quien el 6 de septiembre de 2011 inició el trámite de solicitud de residencia -permanente.

El expediente 9522-2011 permaneció desaparecido durante meses, denunció Malvina Barrera, abogada que realiza la diligencia. Asegura que fue hasta el 30 de abril de 2012 cuando se le asignó un analista para verificar la papelera.

Migración extendió el año pasado 1 mil 374 residencias permanentes y durante este año ha autorizado 462.

Así lo dijo

Noticias Sigloxxi Guatemala

- "Se aprovechan de que somos extranjeros para pedirnos dinero; en lugar de respetarnos nos tratan muy mal". — Maysa Shoman, ciudadana jordana

En Cifras

- 30 días Es el tiempo que debería tardar el trámite de solicitud de visas y residencias
- 1 mil 374 Residencias permanentes a extranjeros fueron autorizadas en 2012

Recuadros

Noticias Sigloxxi Guatemala

- Unidad de Extranjería
Ana Elizabeth López de Arriola, fue nombrada ayer subdirectora de operaciones de la Unidad de Extranjería.
El cargo estaba vacante desde abril de 2012.
La designación fue hecha por el interventor Manuel Vicente Roca.

Las autoridades tienen conocimiento de casos de ciudadanos ecuatorianos que solicitan una residencia permanente, con un Documento de Identificación Personal (DPI) con datos falsos, luego obtienen pasaportes para salir del país rumbo a Estados Unidos.

A las anomalías se suma la falta de control de Migración sobre la Unidad de Extranjería, pues desde abril de 2012 no se había designado al titular de la dependencia, lo que ha provocado la acumulación de expedientes (lea: *Nombran a directora*).

Cobran \$ 2 mil por una visa

La ciudadana Jornada Maysa Shoman, quien reside en el país desde hace 13 años, en 2011 tramitó una visa para su compatriota Amer Alzainat y asegura que pagó \$ 2 mil (Q15 mil 400) para que le autorizaran el trámite.

"Se aprovechan de que somos extranjeros para pedirnos dinero; en lugar de respetarnos nos tratan muy mal", afirma Shoman.

En febrero de este año Maysa inició el trámite de una visa de turista para su hermana Esra Mohamed Idres, expediente número 19094-2013, pero asegura que no está dispuesta a pagar

Esra se casó el 3 de abril con Amer y no ha podido reunirse con él porque no hay quien firme la autorización de visa, según le Extranjería.

Ella cree que lo que buscan es el pago de una cuota. "No te lo dicen directamente, pero te dicen, el caso está en espera, y ahí es donde se entiende", asegura.

Un informe de Gobernación revela que durante años ha existido oposición a la transparencia en todas las oficinas de Migración.

La información señala a los empleados sindicalizados de resistirse a los cambios, durante el actual Gobierno "se han hecho intentos por regularizar pero la oposición es sistemática".

Para realizar la auditoría, se contratará a una firma extranjera que dirá qué mecanismos implementar.

La idea es declarar el tema de "seguridad nacional" precisa el encargado de la cartera del Interior.

"La intervención no es la Presidencia sino de los sindicatos", afirma López Bonilla, que señala que los líderes sindicales, según establece el pacto colectivo, deben participar en la selección de los perfiles para subdirectores de dependencias.

Un grupo de abogados de ciudadanos extranjeros, denunciaron a Siglo.21 el "desorden y tardanza excesiva" en la Unidad.

Patricia Cruz, una de las inconformes, señala al subinterventor de Migración, Carlos Pac, de "centralizar el poder". En una carta dirigida al Ministro de Gobernación se explica que la Unidad tiene más de un año sin que se nombre al subdirector, lo que provoca hacinamiento de expedientes (lea: *Abogados presentan denuncia*).

Casualmente ayer se nombró a la nueva subdirectora Ana Elizabeth López de Arriola.

La unidad se encarga de regularizar la estadia y autoriza la permanencia de extranjeros en el país.

López, se graduó de abogada y notaria en 2008, actualmente estudia una maestría en Derecho Penal.

Su única experiencia laboral ha sido en la Universidad de San Carlos donde trabaja desde hace 33 años en la oficina de directores y jefes de departamento.

Su labor según su hoja de vida era: elaborar dictámenes de equivalencia, convalidación de cursos, revisión de tesis, entre otros.

Suscríbese ahora
2423-6333

Comentarios

Noticias Sigloxxi Guatemala

La opción de comentar está abierta a todos los usuarios, aunque le pedimos por favor mantenerse dentro del tema del artículo y no publicar comentarios ofensivos o publicidad. Nos reservamos el derecho de eliminar cualquier comentario que no cumpla con estas reglas.

URL del envío: <http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/05/24/auditaran-entrega-visas-residencias-corrupcion>

Enlaces:
[1] <http://www.s21.com.gt/suscripciones>
[2] <http://gravatar.com>

24/06/2013.

1. MATRIZ DE MONITOREO DE MEDIOS

Objetivo: Se realizará un monitoreo de medios a lo largo del período de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, para evaluar la opinión pública y noticias en materia de seguridad migratoria

Instrucciones:

- 1) Recopilar un mínimo de 2 noticias por año de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, o máximo de 12 noticias relacionadas a:
 - a) Delitos transnacionales contemplados en la Convención de Palermo del año 2000, derivados de la migración, como el tráfico ilícito de personas, la trata de personas o narcotráfico.
 - b) Acciones del Estado de Guatemala en materia de seguridad fronteriza, seguridad y control migratorio.
- 2) Completar la siguiente matriz, con las noticias recopiladas, su fecha de publicación, el medio si es escrito, radial, electrónico o televisivo; el titular de la noticia y el tipo de noticia en sentido de aclarar si es un delito derivado de la migración, aclarando el delito o si es una acción del Estado de Guatemala y el tipo de acción.
- 3) Cuantificar en orden cronológico y agrupar resultados acorde al tipo de noticia.

FECHA DE PUBLICACIÓN	DE MEDIO DE PUBLICACIÓN	TITULAR DE NOTICIA	TIPO DE NOTICIA
24-6-2013	Escrito "Prensa Libre"	Cubanos usan el País para llegar a EE.UU	ⓐ derivado de la migración



TRANSMIGRANTES, ENTRE ellos, cubanos, reciben apoyo en la Casa del Migrante, en Tecún Umán, San Marcos.

Foto Prensa Libre: EDGAR O. GIRÓN

AUTORIDADES NACIONALES IGNORAN SITUACIÓN

Cubanos usan el país para llegar a EE. UU.

En 17 meses, al menos 650 isleños han cruzado el paso fronterizo de Tecún Umán.



Foto Prensa Libre: EDGAR O. GIRÓN

UNA FAMILIA de origen cubano ingresa en la Casa del Migrante, en Tecún Umán, San Marcos.

POR E. GIRÓN Y L. SIÓN
SAN MARCOS

Igual que cientos de centroamericanos, transmigrantes cubanos pasan por la vía terrestre por Guatemala, para llegar a México y luego a Estados Unidos.

La Dirección General de Migración y el Ministerio de Relaciones Exteriores dijeron que no tienen información al respecto, pero estadísticas de la Casa del Migrante, en Tecún Umán, San Marcos, indican que esta organización ha brindado ayuda a más de 650 personas procedentes de

La Casa del Migrante, que vela porque los transmigrantes no sean maltratados y les brinda abrigo y alimentos, cobijó el año pasado a 550 cubanos que pasaron por Tecún Umán con destino a Estados Unidos, mientras que entre enero y mayo del año en curso han albergado a 144, informó Gemayel Fuentes, del departamento legal

Al respecto, el sacerdote Aedmar Barilli, director de la Casa del Migrante, manifestó: "El paso de cubanos por Guatemala en los últimos meses ha aumentado considerablemente".

Antonio Rivas, cubano que recibió ayuda en la Casa del Migrante, relató que antes era normal que todos en esa isla caribeña

RED ILEGAL

Se cree que mafia está detrás de migración.

- Medios de comunicación de EE. UU. y Cuba han denunciado la existencia de una red de tráfico ilegal de personas hacia Norteamérica.
- La red cobra un promedio de US\$8 mil por persona. Medios de prensa cubanos afirman que detrás de esta migración está la Fundación Nacional Cubano Americana.

millas —unos 145 kilómetros— que los separan de Florida, EE. UU., pero debido a que ahora son capturados y retornados a su país con más frecuencia, muchos optan por ingresar por tierra, a través de Guatemala y México.

Gemayel Fuentes dijo que los cubanos, al internarse en México tienen el beneficio de que el Ins-

BENEFICIO

Marco legal

Raúl Martín, cubano que recibió apoyo de la Casa del Migrante, dijo que la ley establece que quienes salen de la Isla y no regresan en dos años ya no pueden regresar, por lo que algunos tratan de estar ese tiempo fuera, luego llegar a México y pedir un salvoconducto que otorga Migración de ese país, para lograr llegar a la frontera con Estados Unidos, donde reciben el beneficio migratorio conocido como Ley de Ajuste Cubano, por la que, al pisar tierra estadounidense, pueden solicitar asilo, pero si son sorprendidos en el mar son devueltos a Cuba.

(INM) les da un salvoconducto si ya cumplieron dos años de haber salido de Cuba, y así logran llegar a la frontera con EE. UU.

DESCONOCIMIENTO OFICIAL

Las autoridades guatemaltecas también dicen que desconocen esta situación. El vocero de Migración, Fernando Lucero, informó que en el albergue de esa dependencia, en la capital, no han cobijado a cubanos, y que no han detenido ni deportado a nadie de esa nacionalidad que haya sido descubierto en el país de manera ilegal.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores indicaron que no se manejan registros ni existen acuerdos migratorios con Cuba, más que las concernientes a profesionales de esa isla que llegan a Guatemala para ayudar en áreas de Salud, Educación y Deporte.

Una fuente de la Embajada de Cuba en Guatemala informó que le sorprende que las autoridades guatemaltecas no sepan sobre los transmigrantes cubanos, pues existe información de que en la sede de la Casa del Migrante de la zona 5 capitalina llegan constantemente personas procedentes de la Isla.

Señaló que esta situación se debe a que bajo la Ley de Ajuste Cubano, de EE. UU. —pie seco, pie mojado— esas personas son retornadas si las sorprenden en el mar, por lo que el viaje por tierra es preferible a que las regresen.

La misma fuente denunció que opera una red ilegal de tráfico de personas que funciona en EE. UU., que cobra fuertes cantidades por trasladar a personas de Cuba a

Año 2014

1. MATRIZ DE MONITOREO DE MEDIOS

Objetivo: Se realizará un monitoreo de medios a lo largo del período de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, para evaluar la opinión pública y noticias en materia de seguridad migratoria

Instrucciones:

- 1) Recopilar un mínimo de 2 noticias por año de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, o máximo de 12 noticias relacionadas a:
 - a) Delitos transnacionales contemplados en la Convención de Palermo del año 2000, derivados de la migración, como el tráfico ilícito de personas, la trata de personas o narcotráfico.
 - b) Acciones del Estado de Guatemala en materia de seguridad fronteriza, seguridad y control migratorio.

- 2) Completar la siguiente matriz, con las noticias recopiladas, su fecha de publicación, el medio si es escrito, radial, electrónico o televisivo; el titular de la noticia y el tipo de noticia en sentido de aclarar si es un delito derivado de la migración, aclarando el delito o si es una acción del Estado de Guatemala y el tipo de acción.

- 3) Cuantificar en orden cronológico y agrupar resultados acorde al tipo de noticia.

FECHA DE PUBLICACIÓN	DE MEDIO DE PUBLICACIÓN	DE TITULAR DE NOTICIA	TIPO DE NOTICIA
18-01-2014	Electrónico "Prensa libre.com"	Desarticulada red que juzgaban por el caso TRS	A) Noticia migratoria contemporánea B) Acción Interinstitucional

21/07/2014

1. MATRIZ DE MONITOREO DE MEDIOS

Objetivo: Se realizará un monitoreo de medios a lo largo del período de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, para evaluar la opinión pública y noticias en materia de seguridad migratoria

Instrucciones:

- 1) Recopilar un mínimo de 2 noticias por año de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, o máximo de 12 noticias relacionadas a:
 - a) Delitos transnacionales contemplados en la Convención de Palermo del año 2000, derivados de la migración, como el tráfico ilícito de personas, la trata de personas o narcotráfico.
 - b) Acciones del Estado de Guatemala en materia de seguridad fronteriza, seguridad y control migratorio.
- 2) Completar la siguiente matriz, con las noticias recopiladas, su fecha de publicación, el medio si es escrito, radial, electrónico o televisivo; el titular de la noticia y el tipo de noticia en sentido de aclarar si es un delito derivado de la migración, aclarando el delito o si es una acción del Estado de Guatemala y el tipo de acción.
- 3) Cuantificar en orden cronológico y agrupar resultados acorde al tipo de noticia.

FECHA DE PUBLICACIÓN	DE MEDIO DE PUBLICACIÓN	TITULAR DE NOTICIA	TIPO DE NOTICIA
21-07-2014	Electrónico "Prensa Libre.com"	Así que estamos delitos de millarino Tráfico de Migrantes	ⓐ Delitos derivados de la migración

Actualizado a las 11:13 MIGRANTES

Coyotes están detrás de millonario tráfico de migrantes

El hombre dio un trago a su cerveza en un bar cerca del río Suchiate, que separa a Guatemala de México, antes de contestar una pregunta sobre su negocio de tráfico de personas con otro interrogante: "¿usted cree que un coyote va a decir que es coyote?"



Migrantes centroamericanos caminan por el desierto rumbo a Estados Unidos. (Foto Prensa Libre: Archivo)

TECÚN UMÁN, SAN MARCOS. - "Vestido con bermudas y sandalias parecía el mismo un migrante, pero el hombre habló como un empresario mientras describió cómo enviaba decenas de miles de dólares en carga humana desde los barrios pobres de Honduras y las montañas de Guatemala hacia ciudades alrededor de Estados Unidos. "Es negocio", dijo el hombre de bigote no muy poblado y algunas canas en su cabello negro, que habló con un reportero con la condición de mantener su identidad en el anonimato. "A veces va muy bien".

Ante el dramático incremento en el

número de menores detenidos en Estados Unidos en los meses recientes, parece que el negocio del tráfico de migrantes, en particular de Centroamérica, está en auge.

La vasta mayoría de migrantes que entran al país del norte sin la documentación apropiada lo hacen con la ayuda de **redes de coyotes, como se les conoce a los traficantes. Es un negocio de alto riesgo y frecuentemente con importantes rendimientos que genera unos seis mil 600 millones de dólares al año a traficantes a lo largo de las rutas que llevan a Estados Unidos, según un reporte de 2010 de las Naciones Unidas.**

Los migrantes llegan a pagar de cinco mil a 10 mil dólares por persona para realizar el viaje a lo largo de miles de kilómetros, bajo el cuidado de las redes de tráfico que sobornan autoridades, pandillas que operan en las vías de trenes y a carteles de las drogas que controlan las rutas hacia el norte.

La ganancia exacta es difícil de calcular. "Estamos hablando de un mercado en donde reina el caos", dijo Rodolfo Casillas, un experto en migración y el tráfico de personas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en México. Sin embargo, **otro experto consideró que la ganancia puede oscilar entre tres mil 500 y cuatro mil dólares si el viaje transcurre como fue planeado.**

Las redes de tráfico mueven de docenas hasta cientos de migrantes a la vez. El incremento que hace unos meses reportó el gobierno de Estados Unidos de los menores migrantes no

acompañados y las mujeres con niños que migran desde Centroamérica, ha puesto de nuevo la atención en un negocio que por décadas se ha dedicado a mover miles y miles de migrantes al año.

Más de 57 mil menores no acompañados, en su gran mayoría de Guatemala, El Salvador y Honduras, han sido detenidos en la frontera sur de Estados Unidos de octubre a junio, según la Patrulla Fronteriza. Eso es más del doble que en el mismo periodo del año anterior.

Los traficantes se han beneficiado de la creciente violencia en ciudades centroamericanas plagadas de pandillas, además del anhelo de reunificación de las familias.

Los padres con frecuencia viajan al norte en busca de trabajo y ahorrar dinero para mandar traer a sus hijos, a veces años después de haber llegado a Estados Unidos. Muchos niños y adolescentes que viajaron recientemente a Estados Unidos dijeron que lo hicieron después de escuchar que les permitirían quedarse.

El gobierno estadounidense suele entregar a los menores a padres o familiares en ese país mientras sus casos son atendidos en cortes migratorias, en procesos que pueden durar años. Esa realidad dio pie a que crecieran rumores de una nueva ley o amnistía migratoria para los niños. Algunos dicen que los coyotes ayudaron a divulgar esos rumores para fomentar nuevos negocios después de una gran caída de la ola migratoria de mexicanos a Estados Unidos.

El arresto de migrantes en la frontera suroeste estadounidense ha caído de poco más de un millón de dólares al año, hace una década, a 415 mil en 2013.

Defensores de los derechos de los migrantes en Estados Unidos dicen que han visto más niños que huyen no sólo del reclutamiento de las pandillas y la violencia al azar, sino porque ellos mismos ya han sido blanco de ataques.

"Nos enfrentamos a víctimas de tortura en el Congo y algunos de esos niños tienen historias similares", dijo Judy London, un abogado del Public Counsel's Immigrant Rights Project en Los Angeles.

"(De) secuestros cuando van de la escuela a casa, retenidos por un rescate, violencia sexual. No habíamos visto antes este número de niñas." Debido a eso, algunos traficantes dicen que ellos están en el negocio también para ayudar.

"Lo más importante es ayudarle a esta gente", dijo otro coyote en Ixtepe, Oaxaca, un poblado mexicano donde muchos migrantes abordan un tren conocido como La Bestia, en su camino hacia el norte.

El traficante pidió ser identificado como Antonio Martínez, un nombre que usa como seudónimo y que aseguró haber utilizado años atrás cuando por primera vez estuvo en la cárcel.

Usaba tenis Nike, pantalón de mezclilla y una camisa de vestir azul Oxford bien planchada con los dos últimos botones del cuello sin abrochar y que permiten ver el cabello, la cruz de espinas y parte del rostro de Jesucristo tatuado en el lado izquierdo de su pecho.

Dijo que pasó 12 años como preso en Estados Unidos por posesión de drogas y que se convirtió al cristianismo.

"Es esencial el coyote", dijo Martínez, de 40 años. "Si no tienes una brújula te puedes perder".

Martínez parece ser un coyote independiente. Dijo que cobra 2 mil 500 dólares por el viaje desde la frontera de Guatemala a la frontera de Estados Unidos, que da a los migrantes centroamericanos documentos de identidad mexicanos falsos y que les hace que se aprendan por lo menos la primera estrofa del himno nacional de México.

"Apréndelo que eres mexicano' les digo", comentó. "Ya no eres guatemalteco. Aquí ya no es patojío" (niño), puro chamaco', son chamacos", añadió a manera de ejemplo.

Pero muchos traficantes cobran mucho más. Los precios se han incrementado en años recientes para compensar la caída en el negocio del tráfico de mexicanos y para contrarrestar los "impuestos" que deben pagar a carteles de las drogas por mover personas a través de sus territorios.

El traficante en la frontera de Guatemala, que habló después de que un intermediario negoció el lugar y momento, dijo que cobra 10 mil dólares por persona desde Centroamérica y que eso cubre todo desde hoteles hasta pagos en trenes, sobornos a autoridades y cuotas a carteles.

Pero en ocasiones, dijo, un grupo del narcotráfico puede exigir tanto como 5 mil dólares extra bajo el riesgo de enfrentar la muerte. "Hay que andar con cuidado por Los Zetas", dijo sobre lo que pueden hacer con los migrantes.

"Esos los descuartizan y luego hasta los graban". El hombre habló en todo momento en tercera persona, como si contara lo que alguien más hacía. Dijo que un traficante se viste para mezclarse con los 10 o 15 migrantes que puede llevar cada semana.

el funcionario mexicano. Las personas que alimentan y cuidan a los migrantes en casas de seguridad en Estados Unidos suelen estar ahí también sin documentos y reciben un pago. En otros casos, un estadounidense puede recibir 20 dólares por cada migrante y por día. "Es como una pequeña cadena en la que todos ganan", dijo el funcionario mexicano.

© Copyright 2008 Prensa Libre. Derechos Reservados.
Se prohíbe la reproducción total o parcial de este sitio web sin autorización de Prensa Libre.

Como muchos coyotes, él mismo primero fue a Estados Unidos como migrante, donde trabajó como cocinero y aprendió algo de inglés.

Casillas, el experto en migración, dijo que el negocio del tráfico de personas es una estructura corporativa compleja.

Los guías en la frontera, dijo, suelen trabajar para líderes que operan a distancia. Comentó que sabe de un traficante salvadoreño que opera desde Texas. "Es una cadena delictiva que tiene dos segmentos: el segmento invisible, es decir, que no necesita tener exposición pública, sino que se dedica a la administración, a la organización, a la tesorería", dijo Casillas.

"Esos no ven a los migrantes necesariamente". Añadió que los guías en el terreno no necesariamente conocen para quien trabajan. Los grandes jefes rara vez son detenidos. En Estados Unidos autoridades federales a lo largo de la frontera parecen realizar casos contra traficantes de personas cada semana, pero los objetivos son sobre todo conductores y operadores de casas de seguridad. Los coyotes buscan a sus clientes en redes sociales, por amigos, familiares o referencias de clientes anteriores.

A los que van hacia Texas les cobran la mitad del precio por adelantado, reciben otra cantidad en el camino a través de depósitos bancarios o transferencias y obtienen el pago final al momento en que llegan a su destino.

Los que van hacia California pueden dar todo hasta que están allí. Muchos traficantes inician utilizan las rutas de La Bestia, como se conoce a los trenes de carga a los que se suben desde el estado sureño de Chiapas rumbo a la ciudad de México y de ahí escogen alguna de las tres principales rutas para el norte: a Reynosa, en Tamaulipas; Ciudad Juárez, en Chihuahua, o el que cruza el desierto de Sonora y se extiende hasta las afueras de Mexicali.

La mayoría opta por Tamaulipas, la ruta más corta, pero también la más peligrosa por la presencia de carteles de las drogas que han hecho a migrantes blanco de sus ataques. El número de familias y menores no acompañados arrestados por la Patrulla Fronteriza en el valle del Río Grande, que hace frontera con ese estado mexicano, se incrementó en un 500% en los primeros nueve meses del año fiscal actual comparado con el mismo periodo anterior.

Los carteles del Golfo y Los Zetas controlan franjas de la frontera mexicana y cobran impuestos por todo lo que pasa por ahí: personas, drogas, armas y mercancía.

Los migrantes permanecen en casas de seguridad mientras esperan permiso de esos grupos, que sólo les permiten cruzar hacia Estados Unidos ciertos días de la semana para distraer a las autoridades de cargamentos de drogas, armas y dinero.

Rafael Cárdenas Vela, sobrino del exlíder del cartel del Golfo, Osiel Cárdenas, dio detalles durante un juicio en 2012 contra otro miembro de ese grupo del narcotráfico. Cuando Cárdenas Vela era responsable de la "plaza" del río Bravo (río Grande en Estados Unidos) para el cartel entre 2009 y 2011, solicitaba entre 250 y 300 dólares por cada migrante mexicano; de 500 a 700 dólares por un centroamericano, y unos 1.500 dólares por alguien de Europa o Asia, según su propio testimonio.

Además, tenía una tarifa fija de 10% que los traficantes debían pagar para permitirles trabajar en la zona. "La gente tiene que ver a los centros como crimen organizado", dijo Jenico Ayala, agente especial de la Oficina de Inmigración y Aduanas a cargo de las operaciones en San Antonio.

"Donde se pueda obtener un dólar ellos quieren una parte de ese dólar". A diferencia de las organizaciones del narcotráfico que mantienen un control estricto de sus cargamentos, las organizaciones de traficantes de personas son mucho más flexibles y dispuestas a trabajar con otros grupos para mantener el negocio de mover migrantes, dijo Ayala.

Son más como contratistas independientes que pueden especializarse en un segmento del viaje, sea a través de México, a lo largo de la frontera de México con Texas, en casas de seguridad o en traslados dentro de Estados Unidos. Todos los que ayudan a lo largo del viaje reciben un pago, que suele ser fijo y está incluido en el costo determinado previamente por la red de tráfico. Adolescentes mexicanos con frecuencia trabajan como vigilantes pero también guías que cruzan migrantes por el Río Bravo que divide México y Estados Unidos.

Por su edad, si son detenidos sólo son enviados de vuelta y no son procesados por violación a la ley migratoria. Un funcionario del gobierno mexicano que monitorea la migración ilegal pero que no estaba autorizado a comentar sobre el tema públicamente, dijo que los menores que actúan como guías pueden hacer hasta 100 dólares por migrante.

Una joven estadounidense que vivía en el sur de Texas dijo a las autoridades después de ser arrestada que le iban a pagar 150 dólares por cada migrante que recogiera cerca del río Bravo y lo llevara en auto a una casa de seguridad. Ella recibiría 200 dólares si el viaje era hasta Houston, dijo

07/11/2014

1. MATRIZ DE MONITOREO DE MEDIOS

Objetivo: Se realizará un monitoreo de medios a lo largo del período de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, para evaluar la opinión pública y noticias en materia de seguridad migratoria

Instrucciones:

- 1) Recopilar un mínimo de 2 noticias por año de gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, o máximo de 12 noticias relacionadas a:
 - a) Delitos transnacionales contemplados en la Convención de Palermo del año 2000, derivados de la migración, como el tráfico ilícito de personas, la trata de personas o narcotráfico.
 - b) Acciones del Estado de Guatemala en materia de seguridad fronteriza, seguridad y control migratorio.
- 2) Completar la siguiente matriz, con las noticias recopiladas, su fecha de publicación, el medio si es escrito, radial, electrónico o televisivo; el titular de la noticia y el tipo de noticia en sentido de aclarar si es un delito derivado de la migración, aclarando el delito o si es una acción del Estado de Guatemala y el tipo de acción.
- 3) Cuantificar en orden cronológico y agrupar resultados acorde al tipo de noticia.

FECHA DE PUBLICACIÓN	DE MEDIO DE PUBLICACIÓN	TITULAR DE NOTICIA	TIPO DE NOTICIA
7-11-2014	Escrito "Prensa Libre"	Gobernación ratifica Plan para Control Migratorio	(B) Acción del Estado

Entrevistas Realizadas

MATRIZ LÓGICA DE LA ENTREVISTA

No. Pregunta	Objetivo cubierto
1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9	Identificar los factores que determinan la efectividad de la gobernanza del Estado guatemalteco ante los delitos transnacionales de flujos de personas.
1, 3, 4,	Identificar los elementos de la soberanía que son amenazados por los delitos transnacionales de flujos de personas
1, 2, 5, 8, 9	Demostrar el ejercicio del poder político del Estado guatemalteco frente a los delitos transnacionales de flujos de personas, durante el gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014.
2, 6, 7	Determinar los actores internos y externos que influyen en el desempeño normativo institucional del Ministerio de Gobernación y el Ministerio de la Defensa Nacional de Guatemala.
1, 5, 8	Explicar la forma en la que se articula la gobernanza, en la relación inter-institucional entre el Ministerio de Gobernación y el Ministerio de la Defensa Nacional de Guatemala, en materia de Seguridad ante los flujos de personas que ingresan al país

Dirección General de Migración

Subdirector de Control Migratorio Lic. Rufino Lobos

3. GUÍA DE ENTREVISTA

Instrucciones: Realizar entrevistas estructuradas y abiertas a funcionarios de alto nivel y de nivel técnico, del Ministerio de Gobernación (MINGOB), Ministerio de la Defensa (MINDEF) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), utilizando un cuestionario guía, con posibilidad a respuestas abiertas.

Objetivo: Conocer el funcionamiento y la efectividad de las instituciones y organizaciones donde laboran los entrevistados, en relación a la respuesta ante los delitos transnacionales de flujos de personas derivados de la migración.

Institución: Dirección General De Migración (DGM)

Nombre: RUFINO ADOLFO LOBOS GARCÍA

Cargo (s) durante 2012-2014:

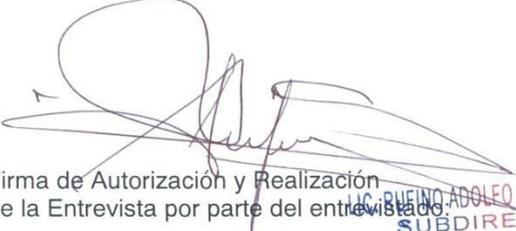
- **Subdirector de Control Migratorio DGM 2014-actualmente,**

Título o rango: Auditor y Abogado y Notario

Tiempo en el cargo y en la institución: 1 año como Subdirector de Control Migratorio

1. ¿Qué relación tiene su institución / organización, con el fenómeno de la migración?
2. ¿Cuáles son sus funciones dentro de la institución / organización?
3. ¿Cuáles son los principales delitos que ha identificado desde su institución / organización, en relación al fenómeno de la migración?
4. ¿Qué elementos del Estado guatemalteco cree que son amenazados por estos delitos?
5. ¿Qué acciones ha tomado su institución / organización, durante el gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, frente a los delitos transnacionales de flujos de personas?
6. ¿Qué factores internos influyen en el desempeño normativo de su institución / organización, que tengan impacto sobre sus funciones frente a los delitos transnacionales derivados de la migración?
7. ¿Qué factores externos influyen en el desempeño normativo de su institución / organización, que tengan impacto sobre sus funciones frente a los delitos transnacionales derivados de la migración?
8. ¿Cómo es la relación interinstitucional de su institución / organización frente a los delitos transnacionales derivados de la migración?
9. ¿Según usted, qué debería de hacerse para mejorar la gobernanza interinstitucional?

Firma de Autorización y Realización
de la Entrevista por parte del entrevistado.



LIC. RUFINO ADOLFO LOBOS GARCÍA
SUBDIRECTOR
SUBDIRECCIÓN DE CONTROL MIGRATORIO
DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN

Policía Nacional Civil

Comisario General INTERPOL en Guatemala, Ronald García

3. GUÍA DE ENTREVISTA

Instrucciones: Realizar entrevistas estructuradas y abiertas a funcionarios de alto nivel y de nivel técnico, del Ministerio de Gobernación (MINGOB), Ministerio de la Defensa (MINDEF) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), utilizando un cuestionario guía, con posibilidad a respuestas abiertas.

Objetivo: Conocer el funcionamiento y la efectividad de las instituciones y organizaciones donde laboran los entrevistados, en relación a la respuesta ante los delitos transnacionales de flujos de personas derivados de la migración.

Institución: Interpol
Nombre: Ronald García
Cargo que desempeña: Jefe Interpol
Título o rango: Sub Comisario de PNC
Tiempo en el cargo y en la institución: 02 años

1. ¿Qué relación tiene su institución / organización, con el fenómeno de la migración?
2. ¿Cuáles son sus funciones dentro de la institución / organización?
3. ¿Cuáles son los principales delitos que ha identificado desde su institución / organización, en relación al fenómeno de la migración?
4. ¿Qué elementos del Estado guatemalteco cree que son amenazados por estos delitos?
5. ¿Qué acciones ha tomado su institución / organización, durante el gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, frente a los delitos transnacionales de flujos de personas?
6. ¿Qué factores internos influyen en el desempeño normativo de su institución / organización, que tengan impacto sobre sus funciones frente a los delitos transnacionales derivados de la migración?
7. ¿Qué factores externos influyen en el desempeño normativo de su institución / organización, que tengan impacto sobre sus funciones frente a los delitos transnacionales derivados de la migración?
8. ¿Cómo es la relación interinstitucional de su institución / organización frente a los delitos transnacionales derivados de la migración?
9. ¿Según usted, qué debería de hacerse para mejorar la gobernanza interinstitucional?

SUBCOMISARIO DE PNC
LIC. RONALDO GARCÍA
JEFE INTERPOL GUATEMALA
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES
POLICIA NACIONAL CIVIL

DIVISION DE POLICIA
GUATEMALA
INTERPOL
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES

Policía Nacional Civil

División de Puertos, Aeropuertos y Puestos fronterizos, DIPAFRONT, Comisario Luis Damian López

3. GUÍA DE ENTREVISTA

Instrucciones: Realizar entrevistas estructuradas y abiertas a funcionarios de alto nivel y de nivel técnico, del Ministerio de Gobernación (MINGOB), Ministerio de la Defensa (MINDEF) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), utilizando un cuestionario guía, con posibilidad a respuestas abiertas.

Objetivo: Conocer el funcionamiento y la efectividad de las instituciones y organizaciones donde laboran los entrevistados, en relación a la respuesta ante los delitos transnacionales de flujos de personas derivados de la migración.

Institución: PNC- DIPAFRONT
Nombre: Luis Enrique Damian Lopez
Cargo que desempeña: Jeefe de Operaciones
Título o rango: Sub-Comisario
Tiempo en el cargo y en la institución: 6 mos DIPAFRONT / 16 años Servicio

1. ¿Qué relación tiene su institución / organización, con el fenómeno de la migración?
2. ¿Cuáles son sus funciones dentro de la institución / organización?
3. ¿Cuáles son los principales delitos que ha identificado desde su institución / organización, en relación al fenómeno de la migración?
4. ¿Qué elementos del Estado guatemalteco cree que son amenazados por estos delitos?
5. ¿Qué acciones ha tomado su institución / organización, durante el gobierno del Presidente Otto Pérez Molina 2012-2014, frente a los delitos transnacionales de flujos de personas?
6. ¿Qué factores internos influyen en el desempeño normativo de su institución / organización, que tengan impacto sobre sus funciones frente a los delitos transnacionales derivados de la migración?
7. ¿Qué factores externos influyen en el desempeño normativo de su institución / organización, que tengan impacto sobre sus funciones frente a los delitos transnacionales derivados de la migración?
8. ¿Cómo es la relación interinstitucional de su institución / organización frente a los delitos transnacionales derivados de la migración?
9. ¿Según usted, qué debería de hacerse para mejorar la gobernanza interinstitucional?

Subcomisario Damian Lopez



Observación Participante

Carta de autorización de la DGM para realizar las visitas

1. GUÍA DE UNA OBSERVACIÓN PARTICIPANTE

Como parte del trabajo de campo, se realizará una observación participante en puntos fronterizos delimitados con anterioridad, para ser parte del proceso migratorio in situ.

Instrucciones: Obtener información en el puesto fronterizo, en base a lo siguiente:

¿Qué se busca alcanzar? (objetivos)

1. Describir la presencia de instituciones del Estado.
2. Explorar las interrelaciones socioeconómicas en la zona fronteriza, alrededor del puesto fronterizo.
3. Identificar la presencia de hechos delictivos derivados de la migración.

¿Qué se va a observar?

1. El proceso migratorio: Realizar un movimiento migratorio oficial por los puestos de control legales para describir el proceso migratorio y explorar las instituciones del Estado que convergen en el lugar y su desempeño.
2. Observar la zona alrededor del puesto fronterizo e interactuar con las personas para explorar las actividades económicas que allí se realizan.
3. Interactuar con las personas del lugar para obtener información verbal sobre hechos delictivos derivados de la migración.

Datos Obtenidos

1. Codificar la información obtenida en la siguiente matriz:

27/8/15

Puesto Fronterizo:	PUERTO BARRIOS
Instituciones Presentes:	SAT - DGM - PNL - OIBSA - SALUD - Ppta.
Proceso Migratorio:	Embarcaciones turísticas y Comandos
Actividades económicas de la zona fronteriza:	Restaurantes, hoteles, transporte
Actividades ilícitas derivadas de la migración:	casas de Narcotráfico, tráfico de armas Cambista, T. comitadas.



C. RUIFINO ADOLFO LOBOS GABRIEL
 SUBDIRECTOR DE CONTROL MIGRATORIO
 DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACION GUATEMALA, C. A.

Puerto Barrios

Matriz de observación participante

1. GUÍA DE UNA OBSERVACIÓN PARTICIPANTE

Como parte del trabajo de campo, se realizará una observación participante en puntos fronterizos delimitados con anterioridad, para ser parte del proceso migratorio in situ.

Instrucciones: Obtener información en el puesto fronterizo, en base a lo siguiente:

¿Qué se busca alcanzar? (objetivos)

1. Describir la presencia de instituciones del Estado.
2. Explorar las interrelaciones socioeconómicas en la zona fronteriza, alrededor del puesto fronterizo.
3. Identificar la presencia de hechos delictivos derivados de la migración.

¿Qué se va a observar?

1. El proceso migratorio: Realizar un movimiento migratorio oficial por los puestos de control legales para describir el proceso migratorio y explorar las instituciones del Estado que convergen en el lugar y su desempeño.
2. Observar la zona alrededor del puesto fronterizo e interactuar con las personas para explorar las actividades económicas que allí se realizan.
3. Interactuar con las personas del lugar para obtener información verbal sobre hechos delictivos derivados de la migración.

Datos Obtenidos

1. Codificar la información obtenida en la siguiente matriz:

27/8/15

Puesto Fronterizo:	PUERTO BARRIOS
Instituciones Presentes:	SAT - DGM - PNL - OIBSA - SALUD - Ppta
Proceso Migratorio:	Embarcaciones turísticas y comerciales
Actividades económicas de la zona fronteriza:	Restaurantes, hoteles, transporte
Actividades ilícitas derivadas de la migración:	Reportes de Narcotráfico, tráfico ilícito de Migración Cambista, Trámites de pas.



SUBDIRECTOR ADOLFO LOBOS GARCÍA
 SUBDIRECCIÓN DE CONTROL MIGRATORIO
 DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACION GUATEMALA, C. A.

Vista frontal



Entrada



Parqueo



Interior



Aeropuerto Internacional la Aurora

Matriz de la observación participante

1. GUÍA DE UNA OBSERVACIÓN PARTICIPANTE

Como parte del trabajo de campo, se realizará una observación participante en puntos fronterizos delimitados con anterioridad, para ser parte del proceso migratorio in situ.

Instrucciones: Obtener información en el puesto fronterizo, en base a lo siguiente:

¿Qué se busca alcanzar? (objetivos)

1. Describir la presencia de instituciones del Estado.
2. Explorar las interrelaciones socioeconómicas en la zona fronteriza, alrededor del puesto fronterizo.
3. Identificar la presencia de hechos delictivos derivados de la migración.

¿Qué se va a observar?

1. El proceso migratorio: Realizar un movimiento migratorio oficial por los puestos de control legales para describir el proceso migratorio y explorar las instituciones del Estado que convergen en el lugar y su desempeño.
2. Observar la zona alrededor del puesto fronterizo e interactuar con las personas para explorar las actividades económicas que allí se realizan.
3. Interactuar con las personas del lugar para obtener información verbal sobre hechos delictivos derivados de la migración.

Datos Obtenidos

1. Codificar la información obtenida en la siguiente matriz: 29/8/15

Puesto Fronterizo:	AEROPUERTO LA AURORA
Instituciones Presentes:	DGIM-SAT, DGA, EIBSA-PAL-MPDR
Proceso Migratorio:	Vigencia vía Aérea, mecanizado
Actividades económicas de la zona fronteriza:	Zona de negocios, venta de mercancías, restaurantes
Actividades ilícitas derivadas de la migración:	- Lavado de dinero y otros - - Tráfico ilícito de migrantes, documentos



LIC. RUFINO ADOLFO LOBOS GARCIA
SUBDIRECTOR
SUBDIRECCIÓN DE CONTROL MIGRATORIO
DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN

Exterior



Interior entradas



Cabina de migración



Control migratorio



Valle Nuevo

Matriz de observación participante

1. GUÍA DE UNA OBSERVACIÓN PARTICIPANTE

Como parte del trabajo de campo, se realizará una observación participante en puntos fronterizos delimitados con anterioridad, para ser parte del proceso migratorio in situ.

Instrucciones: Obtener información en el puesto fronterizo, en base a lo siguiente:

¿Qué se busca alcanzar? (objetivos)

1. Describir la presencia de instituciones del Estado.
2. Explorar las interrelaciones socioeconómicas en la zona fronteriza, alrededor del puesto fronterizo.
3. Identificar la presencia de hechos delictivos derivados de la migración.

¿Qué se va a observar?

1. El proceso migratorio: Realizar un movimiento migratorio oficial por los puestos de control legales para describir el proceso migratorio y explorar las instituciones del Estado que convergen en el lugar y su desempeño.
2. Observar la zona alrededor del puesto fronterizo e interactuar con las personas para explorar las actividades económicas que allí se realizan.
3. Interactuar con las personas del lugar para obtener información verbal sobre hechos delictivos derivados de la migración.

Datos Obtenidos

1. Codificar la información obtenida en la siguiente matriz:

Puesto Fronterizo:	VALLE NUEVO
Instituciones Presentes:	RAM, SAT, DIRSA, PAC
Proceso Migratorio:	Peso Agil - Franja V. Forestal
Actividades económicas de la zona fronteriza:	Mercedo local los miércoles
Actividades ilícitas derivadas de la migración:	Tráfico ilícito de migrantes



31/08/2015
 LIC. RUIÑO ADOLFO LOBOS GARCIA
 SUBDIRECTOR
 SUBDIRECCIÓN DE CONTROL MIGRATORIO
 DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACION

Mercado Informal



Vista frontal



Interior



Exterior

