



ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



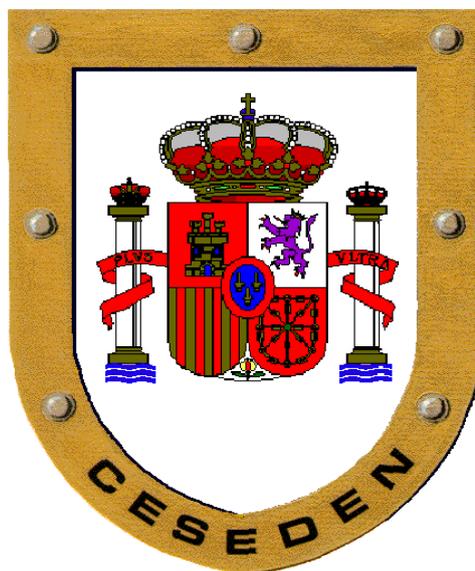
Documento de Trabajo 04/2018

La inmigración irregular y las políticas públicas de seguridad: Caso de España y la República Dominicana

*Irregular immigration and public
policies: Case of Spain and the
Dominican Republic*

La inmigración irregular y las políticas públicas de seguridad: Caso de España y la República Dominicana

Irregular immigration and public policies: Case of Spain and the Dominican Republic



Maquetado en abril de 2018 por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
(CESEDEN)

Nota: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad de los autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del Ministerio de Defensa, del CESEDEN o del IEEE.

Índice

Contribución española

La inmigración irregular: su evolución y prospectiva en España

Por Francisco Espinosa Navas

Introducción	.....I
La evolución de la vigilancia de fronteras y el control de la inmigración irregular	.....8
<i>Marruecos</i>	.....I3
<i>Mauritania</i>	.....I3
<i>Senegal</i>	.....I4
<i>Malí</i>	.....I5
<i>Argelia</i>	.....I5
<i>Guinea Conakry</i>	.....I6
<i>Níger</i>	.....I6
<i>Libia</i>	.....I7
Las causas de la inmigración, el origen de los inmigrantes y las rutas seguidas hasta Europa	.....I8
<i>Causas de la inmigración</i>	.....I8
<i>Origen de los inmigrantes</i>	.....2I
<i>Las rutas de la inmigración</i>	.....23
Las rutas hasta 1993	.....23
Las rutas a partir de 1933	.....24
El conflicto de Malí y las rutas de la inmigración	.....27
Las rutas en 2015	.....29
Conclusiones	.....33

Contribución dominicana

La inmigración irregular y las políticas públicas de seguridad en la frontera dominico-haitiana

Por Rafael David Sánchez Gómez

Introducción	39
<i>Antecedentes históricos y origen conflictivo del caso dominico-haitiano</i>	39
Contextualización actual de la inmigración irregular en la frontera dominico-haitiana	40
Argumentaciones teóricas del tema y su connotación fronteriza	43
La responsabilidad internacional y los intereses nacionales de República Dominicana en el contexto fronterizo dominico-haitiano	44
La integración comercial y su incidencia en la zona fronteriza dominico-haitiana	45
Incidencia de la educación en la identidad nacional y el tema fronterizo dominico-haitiano	46
La prominencia: una acción que debe cubrir hasta la propia frontera	46
Contextualización de las políticas públicas de seguridad en la zona fronteriza	46
Marco jurídico para la aplicación de las políticas públicas en la frontera dominico-haitiana	47
Definiciones conceptuales de la seguridad pública o ciudadana y las políticas públicas	49
Política de seguridad ciudadana del Estado dominicano	51
Sistema institucional para las políticas públicas de la seguridad pública y su representación en la zona fronteriza dominico-haitiana	53
Adecuación de las políticas públicas de seguridad ciudadana a las áreas fronterizas	55
Marco organizacional de la seguridad ciudadana de República Dominicana	57
Indicadores de la in/seguridad pública en la zona fronteriza	58
Conclusiones	60
Referencias	67
La inmigración irregular y las políticas públicas de seguridad: Caso de España y República Dominicana	
<i>Conclusiones comunes</i>	71
Composición del grupo de trabajo	75

Contribución española

La inmigración irregular: su evolución y prospectiva en España

Francisco Espinosa Navas

Resumen

La inmigración irregular hacia España no es un fenómeno aislado, sino que se engloba dentro del conjunto de la Unión Europea. La vigilancia de las costas de España equivale a vigilar las costas de la Unión Europea, toda vez que no todos los inmigrantes que llegan a España lo hacen con la intención de permanecer en ella, sino que por razones de lengua y cultura buscan otros países europeos.

La lucha contra la inmigración irregular se desarrolla a través de diferentes acciones; una es la vigilancia de fronteras, pero teniendo en cuenta que con ella no se impide la llegada de inmigrantes a Europa, debe combinarse con las políticas de acogida y asistencia de inmigrantes cuando llegan a suelo europeo. Además, la prioridad actual de Europa es estudiar las causas profundas de la inmigración y fomentar un desarrollo económico en los países africanos, de manera que los habitantes de estos países no necesiten emigrar para alcanzar unas condiciones de vida dignas y suficientes.

La Unión Europea no rechaza a los inmigrantes, sino que busca una llegada ordenada, ya que ellos aportan mano de obra y población, necesarios para mantener el sistema de vida europeo.

Palabras clave

África, pobreza, terrorismo, inmigración, rutas, vigilancia de costas, cooperación, Unión Europea.

Abstract

Irregular immigration to Spain is not an isolated phenomenon, as it is included within the whole of the European Union. The surveillance of the coasts of Spain is equivalent to monitoring the coasts of the European Union, since not all immigrants arriving in Spain do so with the intention of remaining in it, but for reasons of language and culture they look for other European countries.

The fight against irregular immigration is developed through different actions; border surveillance is one, but taking into account that it does not prevent by itself the arrival of immigrants to Europe, it must be combined with the policies of reception and assistance of immigrants when they reach European soil. In addition, Europe's current priority is to study the root causes of immigration and promote economic development in African countries, so that the inhabitants of these countries do not need to migrate to achieve decent and sufficient living conditions.

The European Union does not reject immigrants, but seeks an orderly arrival, since they provide labor and population, necessary to maintain the European life system.

Keywords

Africa, poverty, terrorism, immigration, routes, coast surveillance, cooperation, European Union.

Introducción

La inmigración en España es un fenómeno relativamente reciente, si se compara con la experiencia en otros países europeos como Francia o Alemania. España, antes de ser un país de tránsito y acogida de inmigrantes, era un país origen de inmigración, pero que en la situación actual, recibe a gran número de extranjeros. Hay que hacer una distinción, a los efectos de este trabajo, entre los diferentes tipos de extranjeros que llegan a España.

La evolución económica después del ingreso de España en la Unión Europea, unida a un relativo bajo costo de la vida en nuestro país, ha permitido no solo el desarrollo del turismo en masa, sino que ha alentado la emigración de una cierta categoría de europeos, bien posicionados económicamente, principalmente británicos y alemanes, que han decidido fijar su residencia permanente en España, beneficiándose de las temperaturas agradables y el instalado estado de bienestar.

Otro tipo de inmigrantes es el que llega a España en nombre de la comunidad histórica y cultural que une a los españoles con los iberoamericanos, a quienes se les ha facilitado bastante la concesión de visados y permisos de residencia, en virtud de cuanto dispone la Ley de Extranjería, así como por los acuerdos bilaterales firmados por España en reconocimiento de dobles nacionalidades.

El tercer grupo de inmigrantes es el que se ha instalado en ciertas regiones de España como Cataluña, Madrid y Andalucía principalmente. El crecimiento económico que ha favorecido la producción agrícola en Andalucía y Murcia ha hecho que esta población de origen magrebí y de Europa del Este se emplee en las labores del campo y en la construcción. Igualmente, las grandes obras de infraestructura que ha acometido España al final de la década de los ochenta y principios de los noventa –por la celebración en Sevilla de la Exposición Universal de 1992 y los Juegos Olímpicos en Barcelona este mismo año– generaron una gran demanda de empleo que fue ampliamente cubierta con mano de obra magrebí y otras regiones de África. Este resultó un factor atractivo para los candidatos a la inmigración en aquel continente.

España comparte la Península Ibérica con Portugal, y como todas las penínsulas, constituye la cabeza de puente para acceder a los continentes, en este caso Europa (Chauprade, 1999: 89).¹ En un principio hay que resaltar la discontinuidad del territorio nacional, ya que aparte del territorio peninsular hay que añadir las ciudades españolas del norte de África y los archipiélagos canario y balear.

La situación de la península, a solo 14 kilómetros de la costa africana, motiva sobremanera a los inmigrantes para alcanzar las costas españolas, vía de entrada en una

1 Chauprade, A. (1999). *Introducción al análisis geopolítico*. París: Ellipses.

Europa privilegiada para ellos. Como se ha dicho anteriormente, desde 1986, año en el que España se integró a la Unión Europea, tras la firma de sucesivos acuerdos –entre los que hay que destacar el de Schengen–, las fronteras interiores prácticamente se han suprimido, mientras que las exteriores se han visto reforzadas. Pero la concepción tradicional de frontera ha sobrepasado este contexto, pues ahora son cada vez más permeables y el territorio es atravesado por flujos a veces incontrolables. Hay que decir aquí que no todos los inmigrantes que llegan a España vienen con el deseo de permanecer en ella, sino que simplemente es el camino más fácil para llegar a Francia, Bélgica o Alemania.

La finalidad que se persigue con el presente trabajo es intentar hacer llegar al lector una visión lo más real posible sobre la evolución de la situación de la inmigración en España y Europa, sobre los flujos migratorios y las difíciles labores de vigilancia de Fronteras, en las que España se ha comprometido seriamente con la Unión Europea en su papel de control de las fronteras exteriores en las que se combina la acción humanitaria con la eficacia policial, a veces difíciles de conjugar, en colaboración con la Agencia FRONTEX.

Para conseguir el objetivo propuesto se verá cómo se ha ido adaptando España al fenómeno migratorio, que en un principio fue el único país que lo experimentó tempranamente, habiéndose generalizado, posteriormente, en el resto de los países del sur de Europa. La evolución del origen de los inmigrantes, que en un inicio se limitó al norte de África, luego se extendió a todo el continente y además se presentaba como un fenómeno a escala mundial. Las causas de la inmigración también se han ampliado, pues si bien en un principio podía decirse que el éxodo que se recibía en España tenía motivos económicos principalmente, estas causas se han visto sobrepasadas por las crisis en las diferentes regiones del Mundo, como se verá más adelante.

La evolución de la vigilancia de fronteras y el control de la inmigración irregular

La inmigración irregular en España comenzó a finales del siglo XX. De todos era sobradamente conocido que este fenómeno se había producido en Europa a partir de los años 60, en el que los españoles habían sido protagonistas al haberse aventurado a salir a países europeos como Francia, Alemania, Bélgica o Suiza para mejorar sus condiciones económicas. Esa inmigración se llevó a cabo por cauces que podríamos calificar de normales; es decir, con la documentación requerida en las fronteras y con un trabajo ya previamente buscado.

Una circunstancia muy importante era que los inmigrantes iban a trabajar al extranjero por un tiempo, más o menos largo, pero con el propósito de volver a España cuando pudieran, aunque en muchos casos, si bien los inmigrantes volvieron, sus hijos

se quedaron por considerarse integrados en los países de residencia y encontrarse con una vida hecha en ellos, estudios, una familia creada en ellos, etc.

Ese fenómeno que se acaba de describir no tiene nada que ver con la «aventura» de los inmigrantes africanos, que salían de sus países para buscar una vida mejor, pero sin tener un trabajo, que entraban al territorio de la Unión Europea por puntos no habilitados y sin los requisitos legales exigidos, como son pasaporte visado y un destino conocido; tampoco con la intención de regresar a sus países de origen, salvo de vacaciones, cuando estuvieran en condiciones de ello.

España se ha ido adaptando a esta situación, hasta entonces desconocida. Puede decirse que la inmigración irregular desde el norte de África tuvo sus inicios en 1986, cuando en la playa de Los Lances de Tarifa (Cádiz) aparecieron los cuerpos de cuatro personas, de origen magrebí, que habían perecido ahogados. En un primer momento, y a falta de otros antecedentes, se consideró que se trataba de cuatro pescadores que habían muerto en el ejercicio de sus labores de pesca; así se cerró el caso.

Poco a poco y de forma paulatina se observó como en costa comenzaron a aparecer pequeñas embarcaciones de madera, de unos cuatro metros aproximadamente, sin que se supiera su origen ni el porqué de su presencia allí. La Guardia Civil,¹ encargada de la vigilancia de las costas, se dedicaba más a mirar hacia el tráfico procedente de Gibraltar, ya que el fenómeno más conocido en la zona era el contrabando desde la colonia británica.

Hubo que cambiar el punto de mira de las vigilancias de las costas, ya que a finales de los años 80 y a principio de los años 90, la inmigración irregular a través de las costas y fronteras se había convertido en una realidad a la que había que enfrentarse.

La entrada de inmigrantes no se limitaba a las costas, sino que estos intentaban llegar por las vías más inimaginables, como por el puerto de Algeciras, escondidos en toda clase de vehículos, uno o dos por coche o en mayor medida en el interior de contenedores que producían resultados catastróficos, debido a la falta de aire en su interior y las elevadas temperaturas que registraban cuando quedaban apilados al sol en las explanadas del puerto y que terminaban con la muerte de los ocupantes.

Ante estos hechos había que pasar a la acción, inventar nuevos métodos de acción e intervención para hacer frente a este fenómeno. Por ello, aunque la medida ya estaba adoptada desde 1986,² con la L. O. 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, donde

1 La Guardia Civil es una fuerza de seguridad dependiente del Estado, que constituye una policía integral, con competencias en todo el territorio nacional y sus aguas territoriales. Según la L.O. 2/1986, de 13 de marzo, se define como un instituto armado de naturaleza militar que depende del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa durante los estados de sitio y guerra, así como en el cumplimiento de sus misiones militares.

2 Esta ley encomienda a la Guardia Civil, como misión específica, la vigilancia y custodia de costas

se preveía la creación del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, su puesta en servicio no lo fue hasta 1991, producto de los procedimientos de formación del personal y la adquisición de medios marítimos como las embarcaciones, que debían ser diseñadas específicamente para las necesidades, y no exento de dificultades por la concurrencia en el medio marítimo con otras fuerzas, como la Armada Española, hasta ese momento único actor y presencia del Estado en ese medio, sin tener en cuenta el Servicio de Vigilancia Aduanera, con misiones específicas del contrabando. La Guardia Civil era un nuevo actor en el mar, se convertía en una policía integral dentro de las 12 millas náuticas, aguas territoriales españolas, extensible en algunos casos por necesidades del servicio. En el año 1991, la Guardia Civil puso en servicio su primera unidad del Servicio Marítimo en Algeciras, demarcación en la que se producían los fenómenos, ya habituales, del contrabando, tráfico de drogas y ahora la inmigración irregular por mar. Este fue el primero del resto del despliegue de los servicios marítimos en las costas españolas, hasta llegar a la totalidad de las provincias costeras españolas a excepción de Guipúzcoa

Los servicios marítimos, en coordinación con las fuerzas de tierra, llevaban a cabo los primeros operativos para intentar interceptar a los inmigrantes que llegaban, bien en el mar o en tierra. Así se lograba salvar muchas vidas; sin embargo, el número de fallecidos también era importante, debido a las malas condiciones de navegación de las embarcaciones que los transportaban y la falta de conocimientos técnicos de quienes las manejaban, realidades que hacían fracasar muchas aventuras.

A partir del año 1996, la Guardia Civil se puso a buscar soluciones tecnológicas para intentar detectar la llegada de los inmigrantes a la costa de forma anticipada, apoyándose en los medios técnicos existentes. Eso dio lugar a lo que se conoció como el «Proyecto SIVE» (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior). Se trataba de un sistema sofisticado –y muy costoso– que la Guardia Civil aspiraba instalar en las costas. Muchas fueron las personas y las entidades que se involucraron en el sistema para conseguir detectar las embarcaciones que se aproximaban a la costa española, pero para ello se necesitaban un radar. La primera dificultad se encontraba en que todos los radares existentes en el mercado dedicados al mar no tenían la suficiente sensibilidad para detectar una embarcación tipo patera, de cuatro metros; por ello fue necesario diseñar, junto a las casas comerciales, un tipo de radar capaz de detectar un eco radar de 0.5 m².

Este nuevo radar no era suficiente para los fines buscados, pues detectaba, pero no identificaba, lo que daba lugar a muchos ecos falsos que podían distraer la acción de las fuerzas de vigilancia. Por ello se le sumó una cámara de video de alta definición y alcance para que una vez el radar hubiera detectado un eco la cámara pudiera discriminar si se trataba de un pez de gran tamaño, un tronco a la deriva o una embarcación de las

y fronteras, puertos y aeropuertos, así como las aguas territoriales

dedicadas a la pesca o al placer. Solucionado ese problema se planteaba uno nuevo: la cámara de video de alta definición era muy útil durante el día y en buenas condiciones de visibilidad, pero durante la noche y el día de niebla era totalmente ineficaz. Se sumó entonces una cámara de visión nocturna, capaz de cumplir las funciones de identificación durante los períodos en los que la cámara de video no podía hacerlo.

Para su funcionamiento, se pretendía montar todo el sistema ensamblado en un conjunto, en unas torres. Ello llevó a la necesidad de buscar los emplazamientos más idóneos a lo largo de la costa, que además de facilitar buena visión, fueran seguros, ya que las torres iban a estar desatendidas y controladas remotamente desde un centro de coordinación y control. En la zona del estrecho de Gibraltar no fue difícil, pues el despliegue se apoyó en las instalaciones de las baterías de Artillería, existentes en la zona.

Una vez se solucionaron todos los problemas planteados y mediante las correspondientes dotaciones económicas, el sistema fue una realidad el 13 de agosto de 2002, con la instalación del piloto en la Comandancia de Algeciras, con tres estaciones censoras, luego ampliadas a cinco, que cubrían los 110 km correspondientes a esta comandancia.

Este fue un gran salto cualitativo y pionero en la vigilancia de costas, que hacía frente al fenómeno de la inmigración de forma moderna y coherente, pero sin solucionarlo. Con el sistema se detectaban las embarcaciones que se aproximaban a la costa con la suficiente antelación, se procedía a su interceptación, bien en el agua o en tierra, donde las fuerzas de vigilancia los estaban esperando, pero en definitiva llegaban a España.

Las estaciones del SIVE que se implantaron para su explotación al nivel Comandancia, salvo el caso de Algeciras, que es una provincia, se instalaron con el siguiente calendario:

- 2002 Algeciras.
- 2003 Málaga y Fuerteventura.
- 2004 Cádiz, Granada y Ceuta.
- 2006 Almería y Lanzarote.
- 2007 Huelva y Gran Canaria.
- 2008 Tenerife, La Gomera y El Hierro.
- 2009 Murcia, Alicante, Valencia, Castellón y Baleares.
- 2011 Pontevedra y Tarragona.
- 2012 Barcelona, Gerona y La Coruña.

Los resultados del SIVE no se hicieron esperar y como se puede comprobar en las estadísticas que se adjuntan como anexo 2, se pasó de más de 12,000 inmigrantes interceptados en el año 2000 a algo más de 1,600 en el año 2004. En años posteriores las cifras se redujeron enormemente como puede comprobarse.

La publicidad que se le hizo a la implantación del SIVE hizo que la existencia del sistema llegara al conocimiento de los inmigrantes que modificaron sus rutas, haciéndolas más largas y peligrosas. Ello llevó al fenómeno de los cayucos en las islas Canarias, buscadas como nueva puerta de Europa y que no contaban con el SIVE. El pico más alto se registró en el año 2006, contándose más de 36,000 inmigrantes en las islas que no estaban preparadas para ello. Se procedió entonces a la extensión del SIVE en el resto de las islas occidentales del archipiélago canario, como las más próximas al continente.

El Estado se organizó ante el fenómeno en Canarias, pero con el mismo resultado que en el Estrecho, donde la inmigración se había traducido en algo residual, los inmigrantes continuaban llegando, aunque se les detectara anticipadamente. La solución que se buscó fue la de impedirles que salieran de sus países de origen, evitando así los peligros de la travesía y la llegada a España. Se procedió, a la firma de acuerdos con los países africanos como Marruecos, Argelia, Mauritania, Gambia, Senegal, Mali, Guinea Ecuatorial, Ghana, Gambia, Guinea Bissau y Cabo Verde, no en un acto conjunto, sino en función de las necesidades, entre 2004 y 2007. Los acuerdos contienen disposiciones muy interesantes, a los efectos del Servicio, como la posibilidad o autorización de que unidades de la Guardia Civil que se desplegaran en esos países, en colaboración con las fuerzas de seguridad locales, pudieran impedir o devolver a los inmigrantes a las costas de sus países de origen.

La llegada de inmigrantes a las costas de las Islas Canarias comenzó a experimentar un fuerte incremento a partir del año 2002, con la llegada de casi 10,000 en ese año, alcanzando su pico más elevado en el año 2006, cuando la cifra se elevó a casi 32,000. Esto produjo una acción por parte del Gobierno, que creó la Autoridad Nacional de Coordinación contra la Inmigración, cuya dirección recayó en un general de división de la Guardia Civil, quién coordinaría todos los representantes de los departamentos ministeriales que se encontraban involucrados en la lucha contra el fenómeno, así como las autoridades autonómicas y locales además de otras organizaciones como la Cruz Roja, y en la que se integraron todos los departamentos del Estado.

A la vez, para la coordinación de todos los medios existentes, nació el Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), donde se concentraban todos los esfuerzos del Estado para el control de este fenómeno, logrando unos excelentes resultados: las cifras volvieron a valores casi insignificantes, como lo demuestran los últimos datos de 2015, cuando el número de inmigrantes interceptados no ha llegado a 300. Se puede comprobar que el incremento en Canarias tiene una relación directa con la implantación de medios técnicos en el estrecho de Gibraltar y se limitaran las rutas directas, desde el norte de Marruecos hacia la Península.

Seguidamente se detallan las relaciones con diferentes países de África con los que España tiene firmados acuerdos de colaboración en materia de inmigración.

Marruecos

Este es el país, es el primero, con el que España estableció un acuerdo sobre inmigración; se cuenta con una buena colaboración y se llegó al reconocimiento de que debido a que su territorio es origen y tránsito de inmigrantes, era necesario atajar. Los acuerdos que España mantiene con Marruecos datan de 1992, por los cuales cualquier ciudadano marroquí interceptado en España puede ser devuelto a su país en el plazo de 24 horas, sin necesidad de un expediente de expulsión. Este acuerdo también se aplica a los ciudadanos de terceros países que hayan transitado, de manera fehaciente, por territorio marroquí. En el año 2004, en una mejora de los esfuerzos para controlar la inmigración irregular se establecieron patrullas conjuntas en los dos países, con presencia de guardias civiles en algunas zonas de Marruecos y de gendarmes marroquíes en determinadas zonas de España, como la demarcación de la Comandancia de Algeciras y la isla de Fuerteventura en la provincia Las Palmas. Esto mejoró los resultados debido a la buena colaboración, entre ellos, el intercambio de oficiales de enlace entre la Guardia Civil y la Gendarmería Real marroquí, por parte de España en Tánger y Rabat y por parte de Marruecos en Algeciras y Las Palmas de Gran Canaria.

En la actualidad se continúa con la importante colaboración de las autoridades marroquíes en la lucha contra la inmigración ilegal, que se manifiesta en constante actividad policial contra los asentamientos de inmigrantes subsaharianos en territorio marroquí y de acciones en el control y neutralización de los intentos de asalto a la valla perimetral con Melilla y Ceuta, donde se manifiesta una importante presión migratoria.

Se tiene conocimiento de que Marruecos estudia levantar una valla en la parte norte de su frontera, con Argelia, para dificultar la entrada de inmigrantes subsaharianos. La frontera entre Marruecos y Argelia tiene una longitud de unos 1,500 kilómetros, por lo que sería difícil construirla en la totalidad de la frontera, barajándose según algunos medios de comunicación social su construcción entre 70 y 450 kilómetros de longitud.

Mauritania

Los contactos con Mauritania para la lucha contra la inmigración irregular procedente de este país se fijan en el año 2006, cuando en mayo de este año se procedió

al despliegue de la Guardia Civil en este país, como consecuencia de la crisis de los cayucos en Canarias. Desde esos primeros momentos se llevaron a cabo cursos de formación a la Gendarmería mauritana, especialmente para el manejo y gobierno de embarcaciones ligeras en el mar.

Además de esa colaboración y gracias a los acuerdos que España firmó con Mauritania, revisables anualmente, se cuenta con un despliegue permanente de medios humanos y materiales de la Guardia Civil, además de un oficial de enlace de inmigración y un agregado de Interior en la Embajada. El despliegue permanente de la Guardia Civil consiste en dos embarcaciones del Servicio Marítimo, un helicóptero y el establecimiento de un destacamento de patrullas mixtas terrestres.

El día 8 de febrero de 2013 se prorrogó el memorando de colaboración suscrito entre España y Mauritania, por lo que continuará la colaboración entre la Guardia Civil y la Gendarmería Nacional mauritana, manteniéndose el despliegue de medios de la Guardia Civil en Cabo Blanco.

En abril de 2013 entró en funcionamiento una nueva comisaría de policía en el puerto artesanal de Nouadhibou para ejercer mayor control en la entrada de extranjeros en Mauritania por el citado puerto.

También en octubre se tuvo constancia de la apertura de los puestos fronterizos de Bassikonou y Adel-Bagrou en la frontera mauritano-maliense, con asistencia técnica de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y financiamiento de la UE.

Senegal

Dentro del esfuerzo realizado por España en la lucha contra la inmigración irregular en África, se buscaron otros países que sin ser limítrofes con España eran países de tránsito y origen de inmigración hacia nuestro país; por ello, desde agosto de 2006 cuenta con presencia de la Guardia Civil, de forma permanente en el territorio senegalés. Con referencia a la colaboración con Senegal es destacable la firma el día 2 de julio de 2013, del Memorando de colaboración entre el Gobierno del Reino de España y el de la República de Senegal, sobre las condiciones de las patrullas conjuntas en la lucha contra la emigración irregular por vía marítima gracias la colaboración de la Agencia FRONTEX, desde agosto de 2006.

El despliegue permanente de la Guardia Civil consiste en medios del Servicio Marítimo, donde se ha constituido un destacamento que cuenta con 15 miembros del Cuerpo, para la lucha contra la inmigración irregular; además hay desplegado un oficial como agregado de Interior en la Embajada y un oficial de enlace en Dakar.

También destaca la puesta en marcha por parte de Senegal del llamado «Plan Karangué», apoyado económicamente por Francia y con duración prevista de tres años, con el objeto de reforzar las capacidades de la Policía Nacional y de la Gendarmería en el control de fronteras, seguridad del territorio y para hacer frente a la amenaza terrorista.

Mali

Siguiendo el mismo principio citado anteriormente y en una lucha contra la inmigración irregular, la Guardia Civil emprendió acciones en este país con la misma finalidad que en los anteriores, ya que como país de origen y tránsito de inmigrantes, en Malí confluyen inmigrantes procedentes de distintos países de África Occidental o África Central, sobre todo Camerún, Ghana, Nigeria, Níger, Congo, Guinea Ecuatorial y que se agrupan mayoritariamente en las localidades situadas inmediatamente antes de la zona del Sahel, como Gao, Kidal y Tombuctú.

La Guardia Civil mantiene un oficial de enlace en la capital Bamako, para asuntos relacionados con la inmigración, aunque las estructuras del Estado maliense no son lo suficientemente estables en estos aspectos teniendo en cuenta además que es un país en conflicto armado con los djadistas del norte, que motivó la intervención francesa en enero de 2013, por lo que los principales problemas de este país dejan en un segundo plano las acciones contra la inmigración irregular.

En agosto, de 2014, el Ministerio de Malienses en el Exterior llevó a cabo un taller organizado en la localidad de Selengué para definir una estrategia de política nacional de migración. Uno de los principales objetivos era la elaboración de un plan de acción trienal 2014-2016 por el Ministerio de Malienses en el Exterior.

Argelia

España, y en su representación, la Guardia Civil, mantiene la colaboración con las autoridades de este país en la lucha contra la inmigración irregular que parte de sus costas; no obstante, esto no evita que se produzcan arribadas de argelinos por vía marítima a las costas españolas, especialmente en las provincias Almería y Murcia.

En este sentido el día 10 de junio de 2013 la Guardia Civil y la Gendarmería Nacional y el Servicio de Guardacostas de la República de Argelia, firmaron, en Argel, dos protocolos de colaboración en la lucha contra la criminalidad organizada y ante la amenaza que constituye el tráfico ilícito en el mar y la inmigración irregular.

Desde la puesta en marcha del nuevo dispositivo de seguridad ISPC instalados, (Seguridad Internacional de Puertos y Navíos), el número de tentativas de emigración clandestina en los puertos de Arzew y de Béthioua ha descendido sensiblemente. En la actualidad han cobrado mayor protagonismo las salidas de embarcaciones desde playas no vigiladas, con el mayor riesgo que ello comporta.

Dentro del marco de las buenas relaciones entre los dos países se vienen celebrando dos reuniones bilaterales anualmente, una en Argelia y otra en España, para abordar temas comunes relacionados con la inmigración irregular y otros asuntos de interés. La Guardia Civil cuenta con un oficial de enlace en Argel, para asuntos de inmigración.

Guinea Conakry

Con este país, aunque se mantienen relaciones, en materia de inmigración, la Guardia Civil no tiene presencia permanente, aunque sí de forma esporádica se realizan reuniones bilaterales para abordar asuntos relacionados con la inmigración y además para aprovecharse del esfuerzo que otros países, como Francia realiza en la zona. Así, el día 12 de marzo de 2013 fue inaugurado el primer semáforo (radar) para la detección de barcos en las aguas de Guinea Conakry, instalado en la isla de Tamara, a unos 40 kilómetros de la costa del continente. El proyecto está desarrollado enteramente por Francia y la marina de Guinea Conakry, tiene como misión principal el control de buques que fondean en aguas de Guinea, barcos de pesca y cualquier otro barco que se aproxime a las aguas jurisdiccionales de este país. Los otros tres radares restantes, de los que consta el proyecto serán instalados en las localidades de Kamsar, Bofa y Benty.

El citado proyecto puede favorecer de forma importante al control de barcos con inmigrantes, entre los que han destacado paquistaníes, indios y bangladeshíes. Los puertos de Conakry y Kamsar son puntos relevantes de salida de barcos pesqueros o mercantes dedicados al transporte de inmigrantes ilegales.

Níger

Al igual que en el anterior no se tiene presencia permanente en este país, aunque se han establecido contactos y las vías de negociación están abiertas para el desarrollo de programas de formación y colaboración entre los dos países. Ya la Guardia Civil estuvo desarrollando programas de formación con el desarrollo del Proyecto West Sahel, que terminó en 2013, aunque es un objetivo de gran interés para España y la Guardia Civil, ya que este país es usado de tránsito hacia el norte, la mayoría de las rutas africanas surcan su territorio, bien hacia Libia o Argelia, para finalmente dar el salto a Europa.

Hay que contar como circunstancia favorable, la existencia de una embajada de España en este país, lo que facilita grandemente las relaciones con las autoridades locales en el caso que se decida implementar cualquier programa en este país.

Libia

En la situación actual de Libia es muy difícil o imposible mantener relaciones con un Estado inexistente, donde hay dos gobiernos, asolado por el terrorismo y los tráfico ilícitos, circunstancias estas aprovechadas por las mafias, que trafican con personas, que utilizan su territorio como plataforma para saltar a Europa principalmente a suelo italiano

Además de los países citados, la Guardia Civil, como representante de España, mantiene buenas relaciones de colaboración con las autoridades de Gambia, Guinea Bissau y de Cabo Verde, en materia de inmigración; mantiene un oficial de enlace en cada uno de esos países, como origen y tránsito de inmigración irregular hacia España.

La situación de la inmigración irregular ha obligado a la Guardia Civil a desarrollar un gran esfuerzo, no solo de personal, sino económico, en un escenario en el que la coyuntura económica, española no ha sido todo lo favorable que hubiera sido deseable; no obstante, entre 2006 y 2012 la Guardia Civil procedió a la adquisición de tres buques oceánicos para cumplir su misión en África y dos aviones de vigilancia marítima para los mismos fines y en coherencia con las acciones que desarrollaba con los países africanos citados. Este gran esfuerzo ha conseguido, con el apoyo de la Agencia Europea FRONTEX, modificar las rutas de los inmigrantes africanos hacia Europa, pues ya la propia Unión Europea ha modificado sus mapas de rutas de inmigrantes, no figurando ya las de la vertiente atlántica de África, lo que no supone que hayan desaparecido, pues en el caso de que el despliegue de la Guardia Civil y FRONTEX se retirase de esa zona, que no vuelvan a establecerse.

Es necesario precisar que cuando España, a través de la Guardia Civil se involucra en misiones de vigilancia de fronteras y el mar territorial, allí donde lo hace, lo lleva a cabo en cumplimiento de una doble función: de una parte, como policía de fronteras de España y por otra, como policía de fronteras de la Unión Europea, ya que las fronteras de España, en su mayoría son fronteras exteriores de la Unión.

En esa virtud, cuando España se embarcó en sus proyectos de vigilancia de fronteras en las costas africanas, solicitó y recibió en apoyo de otros países de la Unión a través de la Agencia de Fronteras FRONTEX. Por ello, desde el año 2006, se vienen desarrollando este tipo de operaciones, que se han ampliado y mantenido en el tiempo.

La primera operación, llamada HERA, se desarrolló en las aguas atlánticas del continente africano. A esta primera llamada de España respondieron favorablemente

para participar, además de España, Francia, Portugal, Italia, Alemania, los Países Bajos, Reino Unido y Noruega, aunque esta última solo con expertos. Desde este año, todos los años se desarrolla esta operación, no de forma permanente, sino que se divide en tres fases a lo largo del año y se racionalizan los medios, siendo pilotada por la Guardia Civil.

Además de esta operación, desde el año 2007 se viene desarrollando otra llamada INDALO, que se lleva a cabo en aguas del Mediterráneo entre el estrecho de Gibraltar y aproximadamente Cabo de Gata. Es una operación liderada por España, por la Guardia Civil, y en su primera edición de 2007 participaron Dinamarca, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal, Rumania y Bulgaria. Esta operación, debido a los buenos resultados, mantiene una periodicidad anual y los países participantes son prácticamente los mismos todos los años.

Más adelante se expondrán en una tabla todas las operaciones europeas en las que España participa, dentro del contexto de FRONTEX, luchando contra la inmigración irregular en diferentes escenarios.

Las causas de la inmigración, el origen de los inmigrantes y las rutas seguidas hasta Europa

Causas de la inmigración

Las causas de la inmigración son muchas y además se puede constatar que son variables unas y fijas otras. Los movimientos migratorios han existido siempre desde la aparición del hombre. En esta parte del mundo, que nos afecta principalmente África, se pueden resumir principalmente en las siguientes: La alta tasa de crecimiento demográfico, la pobreza, la falta de expectativas para los jóvenes, la debilidad democrática que produce inestabilidad y el terrorismo, ahora yihadista.

Por lo que respecta al crecimiento demográfico, según las previsiones se estima que en los próximos 40 años, la población africana registrará un aumento del 300 %, pasando de los 600 millones de personas a 1,800 millones. La tasa de nacimientos por mujer, en algunos países como Níger, se cifra en alrededor de ocho hijos, aunque de ellos, debido a las condiciones sanitarias, hay una tasa de mortalidad infantil de 247 niños de cada 1,000, en los cinco primeros años de vida y la esperanza de vida está en torno a los 42 o 43 años. En estos países no existe una tasa de natalidad controlada; además este crecimiento está condicionado por la cultura musulmana que favorece el incremento del número de hijos. Este enorme crecimiento demográfico tendrá un

fuerte impacto en los países del norte de África, así como en Europa y especialmente en España, que seguirán recibiendo flujos de inmigrantes, lo que exige una implicación de los países desarrollados a fomentar las condiciones de vida en el interior de los países subsaharianos. En este sentido, cabe destacar que en el año 2010 la Unión Europea estableció su política de seguridad y desarrollo para el Sahel, al considerar que ambos aspectos van de la mano, y consecuentemente, implantó una serie de acciones para esta zona como el despliegue de misiones PCSD (política común de seguridad y defensa) en el Sahel.

La pobreza es otro elemento que favorece la inmigración, pues la mayoría de estos países africanos viven en situación de pobreza extrema, ocupando los últimos puestos en el *ranking* mundial: dentro de los 186 países que existen, los sahelianos se encuentran entre los 10 últimos, a pesar de que la mayoría de ellos cuenta en sus territorios con grandes riquezas naturales, que si supieran extraerlos y gestionarlos les permitirían salir de la situación en la que se encuentran. Níger es el tercer productor mundial de materiales de uranio, además de contar en su subsuelo con minas de hierro, oro y petróleo. Mauritania y Mali producen oro.

Estos países se encuentran muy supeditados a los sectores primarios, como la agricultura y la ganadería y debido a la escasa tecnología en el desarrollo agrícola para la construcción de canales de riego, presas, etc., hace que vivan pendientes de las lluvias y en esta zona –como se sabe– solo llueve en un período del año, época de las lluvias, lo que lleva a hambrunas recurrentes y muertes por inanición. Es preciso apuntar también que en muchas ocasiones las ayudas vertidas por los países desarrollados en ellos, no siempre llegan a los destinatarios finales de las necesidades, sino que enriquecen aún más a la élites políticas y se aumentan las desigualdades en países donde solo existen dos clases sociales, los muy ricos y los muy pobres, por lo que es necesario la creación y mantenimiento de una clase media.

Íntimamente ligada al aumento exagerado de la población se encuentra la falta de expectativas para los jóvenes, que se encuentran desocupados y sin posibilidad de acceder a un puesto de trabajo que les permita llevar una vida digna. Este segmento de la población, con el fácil acceso a la televisión, vía satélite, observa cómo se desarrolla la vida en los países occidentales, y es alentado además por el ejemplo de otros compatriotas que se han embarcado en la aventura de la inmigración y que han conseguido llegar e instalarse en países de Europa, colmando así sus aspiraciones. Esto es lo que los anima a abandonar su país. La salida de los países de la juventud es un drama para el futuro desarrollo del país, ya que normalmente se marchan los más capacitados.

Otra de las circunstancias apuntadas como causa de la inmigración ha sido la debilidad democrática de los gobiernos de estos países, pues la realidad pone de relieve los golpes de Estado, que periódicamente se producen, o intento de ellos. No se puede olvidar que Níger sufrió uno en el año 2010, aunque el tránsito de la autoridad de los militares a poder civil, un año más tarde, fue ejemplar, sin derramamiento de

sangre y de una forma pacífica. En Malí, otro ejemplo, más reciente es el golpe del capitán Sanogo y posteriormente la guerra en el norte de este mismo país, con la insurrección yihadista y la intervención de Francia, lo que no favorece de ninguna manera la estabilidad y el desarrollo. Además otra característica que debilita el poder político en estos países es el alto nivel de corrupción, casi generalizada, de todos los sectores administrativos; ello obliga siempre a poner en tela de juicio los resultados de elecciones democráticas para la elección de los representantes políticos, ya que muchas veces se llevan a cabo como un procedimiento para perpetuar en el poder a los líderes históricos, de ahí que las calificaciones más bajas, en lo que a transparencia se refiere, sean siempre atribuidas a estos países.

Esta debilidad democrática conlleva una escasa presencia del Estado en la totalidad del territorio, lo que favorece la existencia de grandes redes u organizaciones criminales que se mueven con gran impunidad, soslayando los controles de las fuerzas armadas, cambiando de país constantemente al ir a caballo entre las líneas fronterizas, en función de sus intereses, y que además se ganan a la población de los territorios más aislados, que a falta de apoyo del Estado, buscan la asistencia y la cobertura de sus necesidades con las organizaciones criminales, que se la brindan, ganándose así a esta población.

La zona del Sahel también se manifiesta como un vivero de grupos terroristas de corte islamista yihadista, pues sin remontarse mucho tiempo atrás y con el ejemplo de Mali, en esta zona se encuentra principalmente AQMI (Al Qaeda en el Magreb Islámico), que opera en casi toda la zona, pero que actualmente, después de la intervención francesa en Mali, se encuentra en Libia reorganizándose y apoyando a otro grupo islamista llamado Ansar Al-Sharia. Esta retirada de AQMI a Libia fue la causa de la sorpresa originada en Argelia con el ataque al yacimiento gasero de In Amenas, pues los argelinos podían esperar el ataque desde el sur, procedente de Mali, pero los terroristas entraron en Argelia procedentes de Libia, con lo que el ataque fue una sorpresa total.

La zona del Sahel está plagada de grupos terroristas siempre dispuestos a actuar, entre otros está el MUJAO (Movimiento para Unidad Djihadista para África Occidental), que opera en Mali, Níger y Libia. Otros grupos, que son escisiones de los anteriores, como Ansr-dine y Ansaru, operan en Mali, además de los tradicionales movimientos tuaregs, que aunque se centran principalmente en Mali, su presencia se constata en todo el Sahel, Mauritania, Níger y además en el sur de Argelia, que de forma recurrente se levantan en armas contra el poder establecido, reivindicando la creación de un Estado tuareg.

Caso curioso es el del grupo BOKO HARAM, que bien instalado en Nigeria, lleva a cabo alguna actuación en Mali y vive pacíficamente en Níger. Sus acciones extremadamente violentas en Nigeria, contra católicos, están bien constatadas, pero aun así llevan a cabo actuaciones contra musulmanes, especialmente el secuestro. Hay que recordar simplemente el secuestro de 200 niñas recientemente, en 2014, en Nigeria. La dificultad de detectarlos en Níger se centra en que pertenecen a la etnia

hausa y tienen la misma lengua a los dos lados de la frontera, lo que hace que su impunidad sea total.

Por ello, cuando estas organizaciones terroristas se asientan en un territorio, como pasó en el caso de Mali, e intentan imponer las Sharía como única ley que regule la vida de los ciudadanos, obliga a éxodos masivos hacia países limítrofes, en este caso Mauritania, Argelia, Burkina Faso y Níger, desequilibrando esos países que no se encuentran preparados para atender esas avalanchas de personas, lo que genera crisis humanitarias.

Origen de los inmigrantes

De los datos estadísticos sobre el origen de los inmigrantes, y de acuerdo con lo citado anteriormente sobre el hecho de que los inicios de la inmigración se sitúan en 1988, vale decir que los años 1988 y 1989 se descartan porque los inmigrantes interceptados estos dos años fueron de 100 y 186, respectivamente. La nacionalidad de estos inmigrantes no pudo determinarse, pues al venir indocumentados no fue posible definir su origen. Ambos grupos figuran en estos momentos dentro de nuestras estadísticas como de país desconocido.

La situación cambió a partir de 1990, cuando los inmigrantes interceptados eran identificados como originarios de un país africano. Así, en este año los inmigrantes procedían en su mayor parte de Marruecos, Senegal, Liberia, Libia, Mauritania, Guinea Ecuatorial y Etiopía.

Con el objeto de simplificar la información sobre el origen de los inmigrantes, a partir de 1991 se presenta la tabla siguiente:

Año	Origen de los inmigrantes
1991	Afganistán, Argelia, Etiopía, Gabón, Gambia, Líbano, Liberia, Libia, Marruecos, Pakistán, República Sudafricana.
1992	Angola, Argelia, Etiopía, Filipinas, Ghana, Irán, Líbano, Liberia, Mali Marruecos, Palestina, Somalia, Rep. Sudafricana.
1993	Argelia, Etiopía, Irán, Liberia, Marruecos, Palestina, Somalia.
1994	Argelia, Liberia, Marruecos, Somalia, Sudán.
1995	Argelia, Egipto, Irán, Israel, Liberia, Mali, Marruecos, Ruanda, Somalia, Túnez, Palestina.
1996	Argelia, Marruecos, Mauritania, Palestina.
1997	Argelia, Marruecos, Palestina, Rumania.

1998	Argelia, Marruecos, Mauritania, Palestina.
1999	Afganistán, India, Marruecos, Liberia, Nigeria, Sierra Leona y de origen desconocido.
2000	Argelia, Benín, China, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, India, Marruecos, Malí, Mauritania, Nigeria, Sierra Leona, Togo, asiáticos y otros de África sin determinar país.
2001	Argelia, Benín, China, Ghana, Liberia, Marruecos, Nigeria, Sierra Leona, Sudan, Uganda.
2002	Argelia, Benín, Burundi, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Liberia, Malí, Marruecos, Namibia, Níger, Nigeria, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán.
2003	Argelia, Benín, Camerún, Chad, Congo, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea Ecuatorial, Liberia, Malí, Marruecos, Mauritania, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudan, Zimbabwe.
2004	Argelia, Ghana, Liberia, Malí, Marruecos, Nigeria, Sudán.
2005	Argelia, Bangladesh, India, Liberia, Malí, Marruecos, Nigeria, Sierra Leona, Sudán.
2006	Argelia, Marruecos, Nigeria, Sierra Leona.
2007	Argelia, Marruecos.
2008	Argelia, Marruecos, Nigeria y otros países africanos sin identificar.
2009	Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía, Gambia, Kenia, Marruecos, Guinea Bissau, Nigeria, Sierra Leona, Sudán, Uganda, Zimbabwe.
2010	Camerún, Gambia, Guinea Ecuatorial, Mali, Marruecos, Nigeria, Sudán, Zimbabwe.
2011	Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea Bissau, Liberia, Marruecos, Nigeria.
2012	Argelia, Burkina Faso, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, República de Guinea, Malí, Marruecos, Nigeria, Sahara Occidental, Senegal, Sudán.
2013	Argelia, Burkina Faso, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, República de Guinea, Gambia, Malí, Marruecos, Nigeria, Sahara Occidental, Senegal, Siria, Somalia, Sudán.
2014	Argelia, Burkina Faso, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, República de Guinea, Gambia, Malí, Marruecos, Nigeria, Sahara Occidental, Senegal, Siria, Somalia, Sudán.

Tabla 1.- Origen de los inmigrantes

Además de los orígenes indicados en la tabla anterior, hay otros muchos orígenes que no se han reflejado por su escasa incidencia, en cuanto al número de inmigrantes, uno o dos, habiendo reflejado los orígenes que de alguna manera son representativos y anecdóticos.

Las rutas de la inmigración

Las rutas que los inmigrantes siguen en su viaje no son siempre las mismas, sino que ellas, vivas como el propio fenómeno de la inmigración, van cambiando y adaptándose a las vicisitudes de los países y a las circunstancias que limitan los movimientos.

A la hora de tocar este apartado se ha querido presentar una visión evolutiva de las rutas, así se van a distinguir varias fases hasta llegar a la situación actual.

Las rutas hasta 1993

Es difícil decir en qué momento las rutas cambiaron, ya que a partir de un cierto momento, por diversas causas los inmigrantes dejaron de frecuentar un determinado itinerario; no obstante, se ha fijado el año 1993 como el año en que se observó una modificación de los itinerarios, sin descartar que se hubiese producido con anterioridad.

En un primer momento, cuando la Península Ibérica era el único paso de entrada en Europa, los inmigrantes africanos seguían dos ejes de acceso a Europa, con ciertas variantes.

Un eje interior: los inmigrantes procedentes del Zaire, Congo, Nigeria, Mali, Togo, Ghana y Gabón se concentraban en Camerún como país de dislocación para dirigirse hacia el norte. Este eje continuaba por Chad para llegar luego a Libia, pasando posteriormente a Argelia para, por diferentes itinerarios, llegar a Marruecos como plataforma final del salto definitivo hacia Europa.

Como una variante de este eje se puede decir que inmigrantes procedentes de Malí o Burkina Faso atravesaban Níger, por su zona norte, desierto del Teneré y la provincia Agadez, para llegar al sur de Libia y luego continuar su viaje al igual que los ya citados, por Argelia y Marruecos.

El Eje Atlántico: los inmigrantes procedentes de Malí, Guinea Bissau, Sierra Leona y Gambia se concentraban en Senegal para ir costeando el océano a través de Mauritania, ex Sahara español, llegar a Marruecos y posteriormente saltar a la Península.

hacia la ciudad de Shabha, en Libia, para dirigirse hacia la costa y dar el salto hacia las islas del sur de Italia y Malta.

Este cambio se produjo porque los inmigrantes encontraron nuevas puertas de entrada en Europa; nos estamos refiriendo a la búsqueda de Italia, a través de la isla de Lampedusa, Sicilia, la Puglia, por su proximidad al norte de África.

Como ruta más oriental en estos momentos puede citarse la que parte de Kampala en Uganda y Mogadisho en Somalia. Los inmigrantes se concentran en Khartoum, Sudán, para dirigirse a la ciudad de Al-Jawf, y posteriormente a Bengazi o Trípoli para saltar al territorio europeo a través del Mediterráneo.

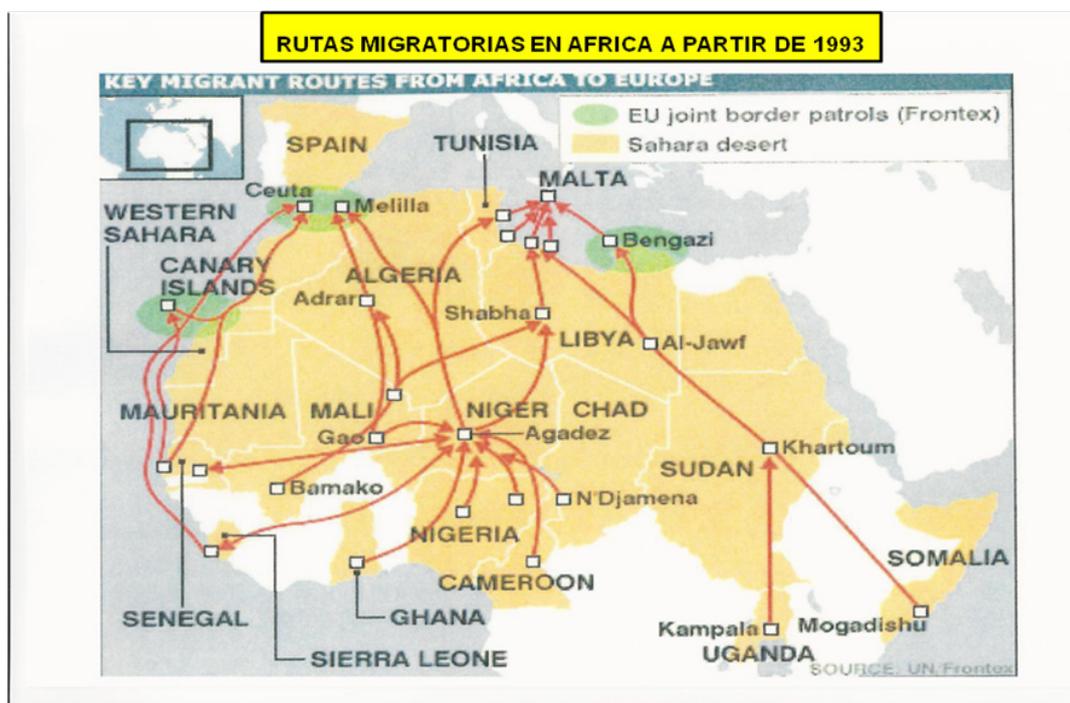


Imagen 2.- Rutas migratorias

Hay que resaltar que por el Eje Atlántico, los inmigrantes llegados a Senegal, en las proximidades de Dakar, se embarcaban en los llamados cayucos africanos, e iniciaban una travesía que iba desde Dakar hasta el archipiélago de Cabo Verde para luego saltar a las Islas Canarias, en una travesía larga y muy peligrosa, como puede verse en el gráfico que se muestra a continuación.



Imagen 3.- Rutas migratorias por el eje atlántico

Una segunda travesía salía del mismo lugar: Dakar y emprendía la ruta norte, directa hacia las Islas Canarias costearo África. Otros puntos de origen de estas peligrosas rutas africanas partían desde Nuakchot o Nuadibú en Mauritania y Dakhla en el antiguo Sahara español.

Otras rutas atlánticas más cortas y más antiguas son las que partiendo de diferentes puntos de la costa marroquí o del Sahara Occidental, llegaban a las islas más orientales de Canarias, como Fuerteventura o Lanzarote; son las más antiguas y los puntos de partida se situaban en cabo Bojador, El Aaiún, Tarfaya, Sidi Ifni y Agadir.

Lo expuesto anteriormente puede verse en el siguiente gráfico:

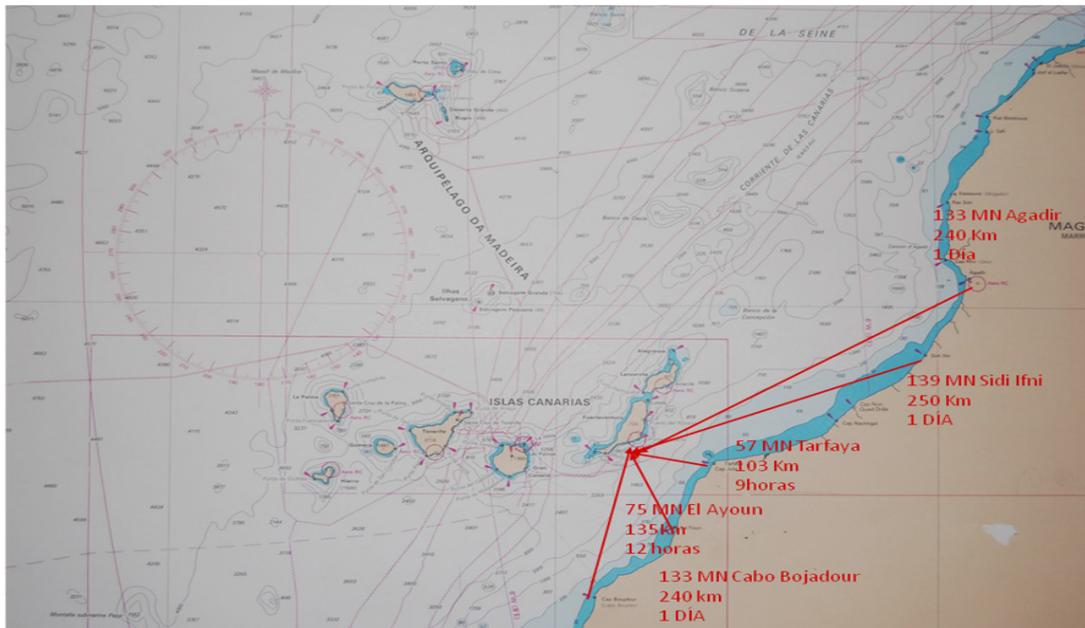


Imagen 4.- Otras rutas

Posteriormente, las rutas cambiaron. Si bien las rutas por el océano Atlántico se mantuvieron igual, se había producido una variante: muchos inmigrantes ya no querían embarcarse para llegar a España, sino que pretendían llegar a Ceuta o Melilla, saltando la valla perimetral y acceder así a España. Las que sí se modificaron y se ampliaron fueron las rutas interiores en África.

En este momento se abre un nuevo eje, el más oriental, que seguían los originarios de Uganda y Somalia, atravesando Sudán del Sur y Sudán, donde se les sumaban originarios de estos países, se adentraban en Libia desde donde se dirigían a Bengasi o a Túnez para su salto a Italia o Malta.

El conflicto de Malí y las rutas de la inmigración

El conflicto en Mali con la ocupación del norte del país por los islamistas radicales y la declaración de independencia del AZAWAD, modificó las rutas de los inmigrantes que con anterioridad utilizaban este país como paso hacia el norte. Se detectó la aparición de una ruta que enlazaba el norte de Mali con el norte de Mauritania y desde allí partiría hacia la fachada atlántica africana para seguir hacia las costas del Mediterráneo. No obstante, no se detectó un aumento significativo en la presencia de malienses en las zonas costeras donde se encuentran los puntos de embarque de inmigrantes clandestinos hacia España. El control de la inmigración ejercido por las fuerzas de seguridad en Senegal, Mauritania y Marruecos hizo que la presión migratoria que pudiera haber afectado a Canarias se mantuviera estable.

A pesar de lo expuesto, en abril se detectó la existencia de una bolsa de candidatos a emigrar en territorio mauritano, especialmente en Nouadhibou, considerándose como hipótesis más probable que estos tomaran dirección al norte de Marruecos. Asimismo, el mayor control ejercido por las autoridades mauritanas en las salidas por vía marítima de inmigrantes hacia Canarias provocó que muchos de ellos decidieran optar por la ruta terrestre a través del paso fronterizo de Nouadhibou con Marruecos.

A primeros de año se tuvo noticia de la presencia en Nouadhibou (Mauritania) de individuos que organizaban viajes hasta Canarias. En este sentido, según manifestaciones de los inmigrantes interceptados en la isla de El Hierro el día 27 de diciembre de 2012, el grupo, en su mayoría gambianos, manifestó haber salido de su país por la frontera de Farafenni, en territorio senegalés, pasando por las ciudades de Kaolak y Rosso, para llegar hasta Mauritania. En este país pasaron por las ciudades de Nouakchott y Nouadhibou, situando el punto de embarque en La Güera, cerca de Nouadhibou.

Las noticias sobre la entrada de inmigrantes en Libia a través de la frontera con Níger (unos 4,000 al mes) señaló la utilización de Níger supliendo a Mali como ruta de inmigración hacia el norte de África. Los inmigrantes pueden también seguir la ruta expuesta hacia Libia con la intención de embarcarse hacia Italia o Malta u optar por dirigirse a la frontera entre Turquía y Grecia. También desde Níger se puede optar por la ruta Argelia-Marruecos, dado que desde las costas argelinas no se producen salidas de subsaharianos, lo que ha motivado el aumento en la bolsa de inmigrantes de esta procedencia en las cercanías de Melilla y que están originando la fuerte presión migratoria que se registra en esta ciudad.

A pesar de la inestabilidad y las precarias condiciones de seguridad del sur de Libia, el flujo de inmigrantes continuó produciéndose en suelo nigerino a través de la ruta que discurre por Agadez-Dirkou-Libia, ruta también realizada por los inmigrantes expulsados desde este último país.

En octubre de 2013 fueron encontrados los cuerpos sin vida de 92 inmigrantes en el desierto (52 niños, 33 mujeres y siete hombres) entre las localidades de Arlit (Níger) y Tamanrasset (Argelia). Los cadáveres estaban esparcidos en 20 kilómetros y en pequeños grupos. Las víctimas permanecían desaparecidas desde septiembre, cuando partieron de la ciudad de Arlit (Níger), a 200 kilómetros de la frontera con Argelia, utilizando dos camiones que se averiaron en el trayecto. El destino era Tamanrasset (Argelia), para posiblemente seguir camino hasta Libia y embarcarse hacia Italia desde Trípoli o Misrata. También podría ser el destino hacia la frontera de Argelia con Marruecos (Ghardaia-Maghnía-Oujda) y proseguir hasta las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla o embarcarse hacia la Península Ibérica. Según datos de la Agencia de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, alrededor de 80,000 personas cruzan el desierto del Sahara a través de Níger cada año.

Las principales ciudades del norte de Níger (Agadez, Arlit y Assamaka) son importantes pasos de la ruta de África Central. Parece ser que los principales integrantes de las redes establecidas en la ruta a través de Níger son individuos procedentes de Nigeria y están relacionados con la explotación infantil y con el tráfico de mujeres para su explotación en la prostitución. Destaca como referencia la ciudad de Agadez, donde confluye la ruta interior africana con la ruta mediterránea oriental. A esta ciudad los inmigrantes llegan habitualmente por sus propios medios y son captados por reclutadores, que suelen ser a su vez inmigrantes en busca de conseguir dinero para proseguir viaje. Desde esta ciudad llegan hasta el norte de África (Argelia, Libia Túnez y Marruecos) en la mayoría de los casos conducidos por tuaregs.

Cuando la intención es dirigirse a Marruecos para acceder a la UE a través de España (Ceuta o Melilla o cruzar el Estrecho), la ruta desde Agadez parte hacia las ciudades de Assamaka, In Guezzam, Tamanrasset, Maghnía y Oujda. Desde esta última ciudad por el interior se pueden dirigir a Rabat. Los que pretenden entrar en Melilla se dirigen por la costa hacia Nador; los que pretenden acceder a Ceuta o cruzar el Estrecho se desplazan por la costa hacia Tetuán, Castillejos y Belyounech.

Con respecto a los subsaharianos procedentes de la ruta a través de Níger, también se ha detectado que una organización dedicada al tráfico de personas parte de Tamanrasset (Argelia) en vehículos con dirección a Gardaia, donde suben a bordo de una furgoneta que los lleva a la provincia Bordj Bou Arréridj, destino final controlado por la organización. Desde este punto los inmigrantes continuarían por su cuenta.

También destacó por su importancia la anunciada firma de un acuerdo de repatriación entre la UE y Turquía, país de gran relevancia en las rutas de la inmigración irregular y la adhesión de Croacia a la UE en julio de 2013.

Como a lo largo del artículo ya se ha dicho, el esfuerzo de España apoyado por la Agencia de Fronteras FRONTEX y el despliegue en las costas africanas para impedir la salida de sus países de origen de los inmigrantes, se han modificado sustancialmente las rutas de los inmigrantes africanos según un informe del Centro de Inteligencia de la Unión Europea de 28 de abril de 2015.

Las rutas en 2015

Las nuevas rutas que se han detectado en 2015, como consecuencia de los cambios de situación en los países origen de inmigración, permiten hacer una serie de consideraciones al respecto. Las rutas atlánticas de los africanos han desaparecido por completo, lo que quiere decir que no pudieran volver a utilizarse en el momento en el que el despliegue de la Guardia Civil, con el apoyo de FRONTEX, en las aguas atlánticas se retirase, lo que supone un gasto importante y una medida temporal.

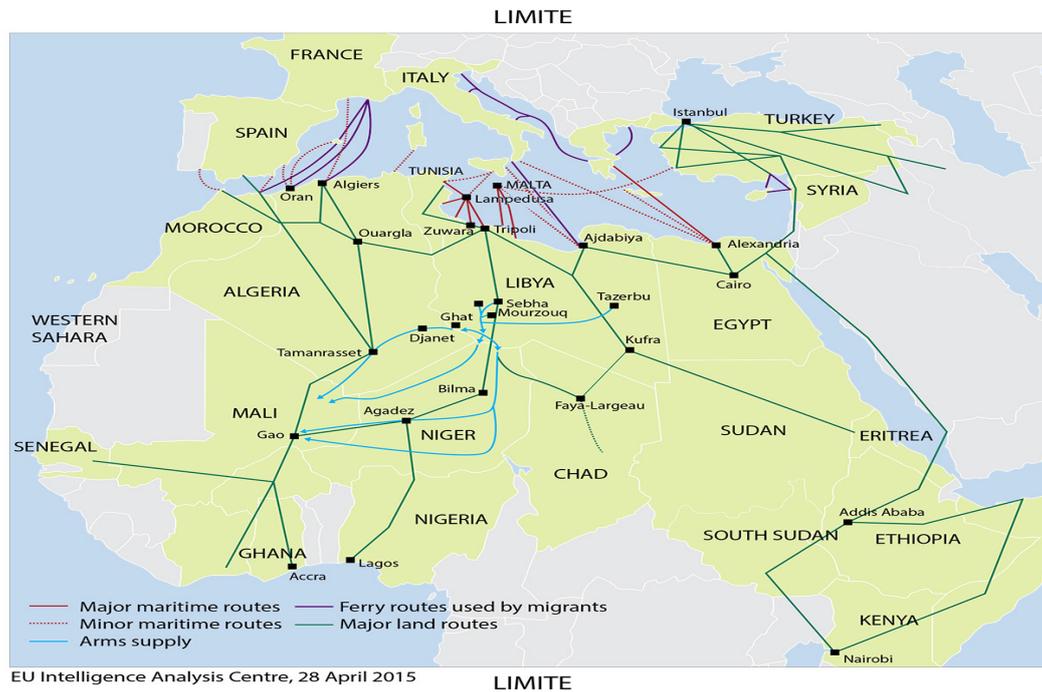


Imagen 5.- Rutas en 2015

Otra circunstancia que ha hecho evolucionar las rutas sigue siendo la situación de inestabilidad en países del Sahel, así como la guerra en Siria y la acción del DAESH, que ha extendido su acción por el oeste hasta las costas mediterráneas de Libia, Irak y Siria.

No obstante, se puede afirmar la existencia de un primer eje interior que concentraría en Mali a los inmigrantes procedentes de Senegal, Sierra Leona, Ghana y otros, para llegar hasta la localidad de Gao (Mali) donde la ruta se divide en dos: una que se dirige hacia Agadez (Níger) y otra hacia Tamaranset (Argelia). Los que siguen la ruta de Tamaranset atraviesan Argelia para emprender un viaje directo hacia Marruecos para llegar a Ceuta o Melilla, o bien dirigirse a la ciudad de Ouargla para llegar a Trípoli (Libia) y posteriormente pasar a Túnez o saltar a las islas del sur de Italia, como Lampedusa o Sicilia, incluso a la isla de Malta. Según medios periodísticos, el gran esfuerzo hecho por Italia y otros países de la UE para contener este flujo migratorio desde el norte de África alienta a los candidatos a la inmigración a embarcarse en la aventura, ya que ellos saben que no llevarán a cabo toda la travesía, sino que serán rescatados lejos de las costas italianas y eso disminuirá el riesgo del viaje, consiguiendo más fácilmente su objetivo.

Los que optaron por seguir la ruta de Agadez continuarían su viaje hacia Libia para llegar a Trípoli y luego iniciar la travesía del Mediterráneo. A esta ruta, en la frontera de Libia se le uniría una parte de los inmigrantes procedentes del Chad.

La ruta oriental, que en el punto anterior se mencionaba, ha dejado de ser la oriental, ya que se ha abierto otra ruta más hacia el este.

Los inmigrantes procedentes de Kenia, Sudán del Sur, Duda Etiopía y Eritrease dirigen a la ciudad libia de Kufra para conseguir posteriormente llegar a Ajdabiya y desde aquí saltar a Malta o bien se dirigen hacia El Cairo o Alejandría, en Egipto, y luego pasar a Europa a través de Grecia.

Actualmente, debido a los motivos ya citados de la guerra en Siria y el avance del DAESH, se ha producido un movimiento de inmigrantes, también denominados refugiados, que huyen de la guerra y de las calamidades que esta acarrea; proceden desde esta zona de Oriente Medio, atraviesan Turquía, utilizan a Grecia como puerta de entrada en Europa y se internan en los diferentes países de la Unión, llegando a producir lo que se ha conocido como la «crisis de los refugiados» que ha obligado a los jefes de gobierno de la Unión a reunirse para llegar a un acuerdo sobre el reparto de cuotas de refugiados entre los distintos países de la Unión, circunstancia esta nada pacífica.

No solo nos encontramos con esta ruta, sino también con inmigrantes procedentes del este que atraviesan la Federación Rusa y llegan a Europa, incluso cruzan los países escandinavos, algo hasta ahora impensable.

En el mapa que se muestra a continuación se refleja la totalidad de las rutas mediterráneas y terrestres que utilizaron los inmigrantes en 2015, para llegar a Europa y refleja los incrementos en el flujo migratorio por las mismas rutas respecto al año anterior. Hay que destacar porcentajes superiores al 500 % en la zona del mar Negro y superiores al 100 % en zonas del Mediterráneo Oriental, lo que muestra gráficamente la presión migratoria en esta zona, que además aumenta el riesgo de los inmigrantes y por ello se incrementa el número de víctimas mortales.

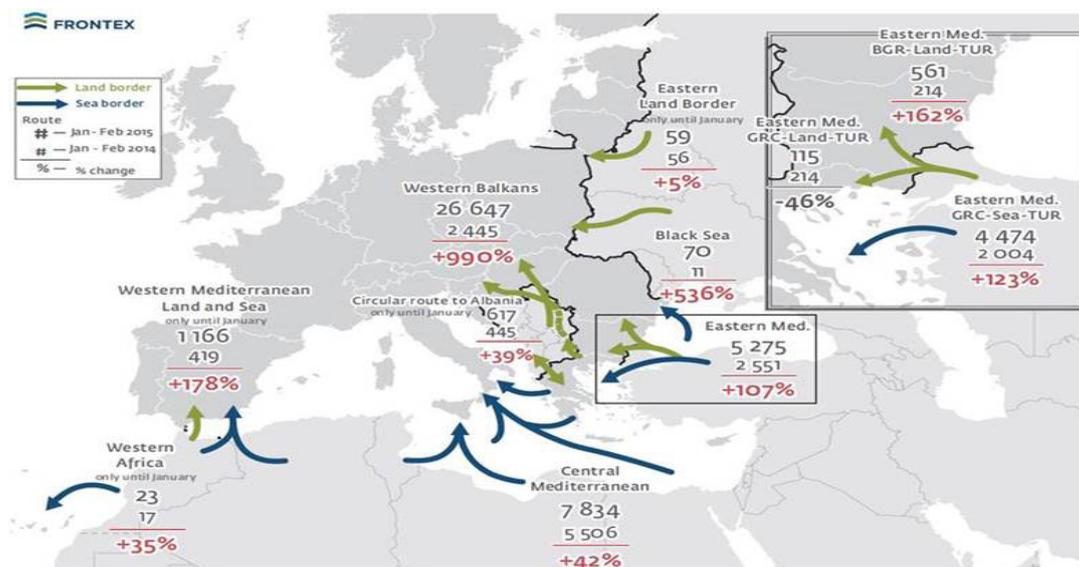


Imagen 6.- Totalidad de las rutas mediterráneas y terrestres que utilizaron los inmigrantes en 2015, para llegar a Europa

El esfuerzo de Europa para contener el flujo de inmigrantes que llegan a su suelo se refleja en el número de operaciones terrestres y marítimas que están en vigor y que no pueden disminuir, sino que al contrario son cada vez más numerosas, como se expone a continuación.

Operaciones marítimas

Operación	Fecha inicio	Actividad	Área	Observaciones
ÍNDALO	30 de octubre de 2007	1 de junio hasta 31 de octubre	Mediterráneo Sur de la península y Levante	Lidera España, frecuencia anual
HERA	17 de junio de 2006	3 de agosto a 3 de noviembre	Atlántico, Senegal y Canarias	Lidera España, frecuencia anual
MINERVA	16 de agosto de 2007	28 de julio a 9 de septiembre	Estrecho Gibraltar	Lidera España, frecuencia anual
POSEIDÓN	5 de mayo de 2008	Cuando se convoca	Mediterráneo Oriental- Grecia	Participación Guardia Civil
TRITÓN	1 de noviembre de 2014	Cuando se convoca	Mediterráneo Central- Italia	Participación Guardia Civil
AENEAS	4 de mayo de 2011	Terminó el 30 de septiembre de 2014	Mediterráneo Central- Italia	Integrada en TRITÓN
HERMES		Terminó el 31 de octubre de 2014	Mediterráneo Central- Italia	Integrada en TRITÓN

Tabla 2.-

Operaciones terrestres

Operación	Fecha inicio	Actividad	Área	Observaciones
JÚPITER	25 de marzo de 2009	Terminó en 2014	Este Europa, Hungría, Rumania, Polonia y Eslovaquia	Integrada en Operación Hungría
NEPTUNO	17 de marzo de 2011	Terminó en 2014	Balcanes, Hungría, Rumania Eslovenia	Integrada en Operación Hungría
POSEIDÓN	15 de mayo de 2007	Cuando se convoca	Mediterráneo, Bulgaria, Grecia	
O. FLEXIBLE BULGARIA	30 de abril de 2014	Cuando se convoca	Frontera Bulgaria, Turquía	Participa Guardia Civil

O. FLEXIBLE GRECIA	30 de abril de 2014	Cuando se convoca	Frontera Grecia con Turquía	Participa Guardia Civil
O. FLEXIBLE HUNGRÍA	30 de abril de 2014	Cuando se convoca	F r o n t e r a Hungria con Serbia	Participa Guardia Civil
P U N T O S FOCALES	15 de julio de 2006	Cuando se convoca	Fronteras de Grecia con Albania y Rumania con Moldavia	Participa Guardia Civil

Tabla 3.-

Conclusiones

La inmigración irregular es un fenómeno a escala mundial que ha existido siempre y que no se manifiesta exclusivamente en Europa, pues este mismo fenómeno se produce en otros continentes, como es el caso de América del Norte, especialmente en la frontera México y Estados Unidos, meta de los inmigrantes que proceden de América de Sur.

Igualmente, en otra región como es el sudeste asiático, se manifiesta el mismo fenómeno, especialmente en Birmania, con los inmigrantes pertenecientes a la etnia rohinya, y donde Naciones Unidas busca una solución a este difícil problema.

Una de las causas que no se mencionaron en el apartado correspondiente, por ser una circunstancia ajena a los inmigrantes, pero que se benefician de ella, es la reducción de las tasas de natalidad en los países occidentales, unida al envejecimiento de la población, lo que obliga a importar mano de obra para mantener los servicios de la sociedad, el nivel de bienestar y las cotizaciones a la seguridad social que hagan posible el pago de las pensiones en el futuro dentro de los márgenes establecidos. Por ello es una causa ajena a los inmigrantes que obliga a los gobiernos a ser más tolerantes en la entrada de inmigrantes, aunque su deseo sería que la llegada fuera lo más escalonada posible en el tiempo y en el número. Una solución lógica e ideal sería el establecimiento de cupos anuales por países para poder dar cabida a todos los inmigrantes a la vez que se les aseguraría un puesto de trabajo; claro que esta medida debería ir acompañada de acciones de formación en los países de origen, con inversiones y mantenimiento de las infraestructuras.

Como se ha visto, la inmigración es un fenómeno vivo, que evoluciona en sus formas, origen de los inmigrantes, rutas, causas y cantidad de ellos; se puede decir que es un fenómeno que se retroalimenta de sus propios resultados.

España ha sido pionera, dentro de Europa, en la lucha contra la inmigración irregular; por ello, se ha convertido en un referente para el resto del mundo, como lo manifiestan las constantes visitas de delegaciones extranjeras a nuestro país para observar la forma en que España ha conseguido controlar prácticamente este fenómeno, si se comparan los datos estadísticos con los de otros países europeos anteriormente ajenos a este problema. Hay que destacar que España adoptó una postura coherente a la que acompañó de fuertes inversiones en este ámbito de la seguridad de las fronteras y del control de flujos, adaptando las leyes para hacerle frente de forma ordenada.

A continuación, se reflejan los flujos de los inmigrantes llegados a Europa en este año 2015, distribuidos por las regiones de acceso, actualizados hasta octubre incluido, según datos facilitados por la agencia europea FRONTEX, y que han sobrepasado largamente el millón de personas.

Zona de entrada	Cantidad
África Occidental	640
Mediterráneo Occidental	10,454
Mediterráneo Central	140,705
Balcanes Occidentales	502,018
Albania y Grecia	6,816
Mediterráneo Oriental	581,640
Frontera terrestre del este	1,430

Tabla 4.- Fuente: FRONTEX

La nueva situación ha llevado al convencimiento de todos los dirigentes de los Estados europeos de que hay que trabajar conjuntamente en su solución, modificando su actitud y las disposiciones legales que lo regulan. Hay que hacer una especial referencia, con toda cautela, a la mezcla de inmigración y terrorismo radical, como se ha puesto de manifiesto recientemente en los atentados de París el 13 de noviembre de este año 2015.

La lucha contra la inmigración irregular no puede consistir únicamente en la vigilancia de fronteras para evitar que lleguen a suelo europeo, sino que –profundizando en el tema– hay que observar cuáles son sus causas en cada país y llevar a cabo acciones en los países de origen, principalmente en lo que se refiere a inversiones para el desarrollo y la formación de los autóctonos, intentando no solamente darles bienes para solucionarles el problema de este momento, sino que debe incidirse principalmente en instalar a estas personas en la durabilidad, es decir formar personal para que a su vez formen a otros y que las enseñanzas impartidas y las técnicas que se les han enseñado para la supervivencia y desarrollo continúen después de que la ayuda internacional se haya marchado. Son los propios países los que deben salir de su situación, ayudándoles, eso sí; pero sin que esa ayuda se eternice en el tiempo.

Aunque sea una frase muy manida, hay que insistir en que hay que buscar soluciones africanas a los problemas africanos, no imponerles soluciones occidentales que son rechazadas de plano por no ser coherentes con su cultura ni forma de vida.

Como prospectiva de la situación de la inmigración se puede afirmar que este fenómeno va a continuar produciéndose, ya que no es más que el reflejo de los problemas que se viven en determinadas regiones debido a las crisis recurrentes en esas zonas, unidas a las condiciones de seguridad y económicas. La solución de los problemas de inmigración va indisolublemente unida a la solución de problemas de hondo calado, en el que se encuentran mezclados intereses contrapuestos de diferentes potencias. Por ello, la inmigración va a continuar y lo mejor que pueden hacer los países receptores de inmigrantes es organizar convenientemente la llegada de los flujos, la firma de acuerdos con los países de origen y llevar a cabo, igualmente, acciones de todo tipo para paliar la situación en esos países evitando crisis humanitarias que repercuten en todos.

Quisiera finalizar resaltando la función que desarrollan países que se involucran ejerciendo de catalizadores cuando no de tampón de los flujos, como son todos los países africanos con los que España tiene firmados acuerdos de colaboración y ahora, en estos momentos los acuerdos a los que la Unión Europea está llegando con Turquía.

Madrid, 30 de noviembre de 2015

Contribución dominicana

La inmigración irregular y las políticas públicas de seguridad en la frontera dominico-haitiana

Rafael David Sánchez Gómez

Resumen

La inmigración irregular es un fenómeno a escala mundial, cuyas causas principales son la pobreza, conflictos sociales y políticos, conflictos armados, etc. También hay circunstancias ajenas a los inmigrantes que benefician a los Estados anfitriones, ejemplo la reducción de las tasas de natalidad y el envejecimiento de la población, provocan importación de mano de obra para mantener los servicios de la sociedad, y hace que los gobiernos sean más tolerantes a la entrada de inmigrantes. En el caso del fenómeno migratorio entre Estados pobres, como el caso migratorio haitiano hacia la República Dominicana, de condición fronteriza terrestre en una misma isla, se constituye en un caso de condición muy particular; pero bajo el mismo esquema de beneficios económicos sectoriales en el Estado anfitrión, a través del suministro de mano de obra barata.

La lucha contra la inmigración irregular desde el África hacia España no puede consistir únicamente en la vigilancia de fronteras para evitar que lleguen a suelo europeo, sino que –profundizando en el tema– hay que observar cuáles son sus causas en cada país y llevar a cabo acciones en los países de origen, principalmente en lo que se refiere a inversiones para el desarrollo y la formación de los autóctonos, en sus propios países, proporcionándoles medios de desarrollo que se eternicen en el tiempo.

En el caso de la inmigración irregular haitiana hacia la República Dominicana se hacen propuestas que implican un clima de mutua confianza para el mejoramiento de los niveles de vida de la zona fronteriza, y de la sociedad haitiana en su propio Estado, mediante inversiones internacionales. También la aplicación de políticas comerciales y económicas en la zona fronteriza como área de contención, fomentando la correcta aplicación de una política migratoria con sus debidos controles, sin obviar políticas de seguridad ante la necesidad de mitigación de los delitos transfronterizos.

Palabras clave

Inmigración irregular; políticas públicas, migratorias, de seguridad, comerciales y económicas; frontera.

Abstract

Irregular immigration is a worldwide phenomenon, which main causes are poverty, social conflicts, politics, armed conflicts, etc. There are also circumstances alien to immigrants, which benefit the host states. Example of this are the reduction of birth rates, and the aging of the population, that motivate importation of labor to maintain the services of society, and cause governments to be more tolerant in the entry of immigrants. In the case of the migratory phenomenon among poor States, such as the Haitian migration towards the Dominican Republic, through terrestrial border in the same island, it is a very particular case; but under the same scheme of sectoral economic benefits in the host State, through the supply of cheap labor.

The fight against irregular immigration from Africa to Spain cannot consist only of border surveillance to prevent migrants from reaching European soil, but - deepening the issue - it is necessary to observe the causes in each country of origin and carry out actions in them, mainly in regard to investments for development and training the natives, in their own countries, providing them with means of development that will last over time.

In the case of irregular Haitian immigration to the Dominican Republic, resolution proposals are presented to provoke a climate of mutual trust, for the improvement in the living standards of the border area, and Haitian society in their own State, through international investments, and the application of commercial and economic policies in the border as a containment area, promoting the correct application of a migration policy with its proper controls, without ignoring security policies in the face of the need to mitigate cross-border crimes.

Keywords

Irregular immigration; public, migratory, security, commercial and economic policies; border.

Introducción

Antecedentes históricos y origen conflictivo del caso dominico-haitiano

Los antecedentes históricos del conflicto dominico-haitiano no se inician con la ocupación haitiana a la parte oriental de la isla el 9 de febrero de 1822, sino que se encuentran ubicados más «atrás» en la escala del tiempo. Puede decirse que el problema de identidades culturales puede visualizarse aferrado a un problema de frontera, desde la época colonial de la isla, o sea que el problema fronterizo tiene una antigüedad de casi 400 años prácticamente ininterrumpidos hasta nuestros días, así lo refiere el intelectual dominicano Manuel Arturo Peña Batlle en su obra *Historia de la cuestión fronteriza* (1946).

Casi de igual forma se concibió un problema de identidad y soberanía cuando desde el siglo XVII grupos de aventureros franceses que se habían ubicado en la isla Tortuga, al norte de la isla Española pasaron a ocupar tierra firme de la parte occidental de esta, como se afirma en la obra *La isla de la Tortuga* (1951) del dominicano Manuel A. Peña Batlle. Estas razones son las que de inmediato proyectaron los conflictos posteriores con los ocupantes de la parte oriental, los criollos de ascendencia española, considerados los habitantes legítimos; es decir que se encuentran en juego dos identidades culturales: la de ascendencia mayoritaria hispana y la de ascendencia mayoritaria francesa.

Desde la época colonial el conflicto entre los habitantes del este y los del oeste de La Hispaniola se circunscribía al contrabando, etapa a partir de la que se generó un problema fronterizo. Sin embargo, en el siglo XIX se desarrolló un conflicto entre las soberanías de los Estados creados –uno en 1804 (Haití) y el otro en 1844 (Rep. Dominicana)–, tras el último independizarse de Haití luego de 22 años de dominación. Esto también implicaba un problema de tipo estratégico, pues ciertos sectores elites de Haití alegaron que la ocupación de la parte oeste se justificaba para protegerse de la posible invasión de la metrópolis de la cual se había independizado (Francia).

Durante siglos existió un comercio informal que partió del contrabando desde el siglo XVIII (Gutiérrez Escudero, 2007, 90) hasta uno de subsistencia que ha permanecido hasta nuestros días en medio de la pobreza que ha caracterizado la zona fronteriza con las amenazas latentes de la ilegalidad que inciden en la seguridad pública a lo largo del cordón provincial del lado dominicano y departamental del lado haitiano.

Contextualización actual de la inmigración irregular en la frontera dominico-haitiana

El artículo II de la Constitución dominicana de 2010 establece:

«El uso sostenible y la protección de los ríos fronterizos, el uso de la carretera internacional y la preservación de los bornes fronterizos utilizando puntos geodésicos, se regulan por los principios consagrados en el Protocolo de Revisión del año 1936 del Tratado de Frontera de 1929 y el Tratado de Paz, Amistad Perpetua y Arbitraje de 1929 suscrito con la República de Haití».

En los últimos años se han suscitado en República Dominicana ciertos niveles de conflicto entre las comunidades haitianas y dominicanas de la zona fronteriza, que convivían en relativa paz, con la reserva de que entre ambas naciones ya existían experiencias históricas que han podido conllevar a tendencias conflictuales, entre estas las que se pudieran incubar en las condiciones junto a la pobreza, deforestación, exclusión y la existencia de las rutas naturales de los delitos transnacionales.

Tales condiciones afectan la seguridad de los habitantes de la zona, en desmedro de la seguridad pública o ciudadana con la precariedad de las políticas propias. En ocasiones los discursos conflictuales han sido utilizados de manera despótica por individuos influyentes en ambas naciones. Sin embargo, intelectuales de ambas naciones enarbolan sus posiciones nacionalistas. De igual forma activistas de ONG internacionales proclaman sus opiniones exacerbando los ánimos en la opinión pública de ambas naciones.

La sociedad dominicana ha asimilado la convivencia con la comunidad haitiana de más de 600,000 personas en el país, según el *Informe Regional de Desarrollo Humano, 2013-2014*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Pero para otros, existen más de un (1) millón de inmigrantes haitianos, según el Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de la República Dominicana 2010-2020, bajo la dirección del economista francés Jacques Attali. Sin embargo, algunos hechos ocurridos en la frontera han llenado de una indignación colectiva a los ciudadanos dominicanos de la zona. Nos referimos a la ocurrencia de muertes ocurridas entre nacionales de ambas naciones, de maneras brutales en suelo propio, en circunstancias delictuales.

Estas situaciones han desembocado en conflictos sociales que han conllevado a persecuciones de ciudadanos haitianos en verdadero frenesí social, afectando la convivencia entre ambos nacionales y, en ocasiones generando tensiones interestatales. La zona fronteriza dominico-haitiana posee los niveles de vida más bajos del país reflejando su bajo desarrollo y proclividad a los conflictos, así como a la proliferación de hechos delictivos que traen condiciones de in/seguridad pública que afectan a todos los habitantes de la zona. Por tanto, son los factores socio-económicos los que deben

focalizar a fin de realizar planes y proyectos (políticas públicas) que incidan en la mitigación y superación de estas condiciones.

Las condiciones que contribuyen al bajo desarrollo de la zona son diversas, entre estas se cuentan la muy baja densidad, las difíciles condiciones geomorfológicas del terreno montañoso en su mayoría, la extrema pobreza y sobre todo, la exclusión de planes nacionales de desarrollo socioeconómico, así como la informalidad de los controles fronterizos (el cruce constante de personas).

Desde finales de la década de los noventa ambas naciones se han abocado a tratar de reducir el desempleo en la zona fronteriza, creando planes a través de la Asociación de Industrias Haitianas y la Asociación Dominicana de Zona Franca, empezando a establecer varias zonas francas en las distintas provincias fronterizas dominicanas (Pedernales, Jimaní, Elías Piña, Dajabón y Monte Cristi), beneficiando también del lado de la frontera haitiana a los departamentos Nordeste, Centro, Oeste y Sudeste.

La inversión pública en la zona fronteriza es crucial en áreas como la educación técnica y en general para la población fronteriza para que sirva en los nuevos centros laborables (zonas francas). Para esto, las mismas franquicias y los Estados envueltos serían los responsables, contribuyendo también a las actividades binacionales culturales, deportivas, religiosas, estudiantiles, como diagnósticos de problemas fronterizos y al estudio de la complejidad cultural.

También es necesario que ambos Estados optimicen los controles fronterizos, la integración para combatir problemas ambientales, de salud, persecución del crimen, cooperación en las redes informales del comercio; conllevar una planificación sobre la frontera del ordenamiento del transporte y garantías del orden público, de modo que este proceso de optimización o regularización de los controles fronterizos incluya políticas que conlleven a la integración social y a la aplicación de programas de combate a la pobreza, asentamientos, protección laboral, educación y salud.

Toda esta condición de bajo desarrollo y porosidad fronteriza no solo contribuye a elevar los niveles de conflictos interestatales, sino también al aumento de actos delictuales, afectando la convivencia de los habitantes de la zona. Puede observarse la existencia de un problema de la seguridad pública originado en las razones de pobreza y que exige la realización de políticas públicas para prevenirlas y combatirlas.

Pero ante el incremento de las acciones delictuales o violencia en la zona fronteriza, las políticas públicas que corresponden son las de perspectivas criminológicas y judiciales (policial y penal o carcelaria), actuando junto a líneas de acciones sociales como una misma política pública.

El estado de la cuestión consiste en la percepción de in/seguridad que los habitantes de la zona padecen entre las acciones delictuales de las bandas de cuatrerros que operan desde Haití, o las acciones de organizaciones de los distintos tráfico ilegales con sus repercusiones sociales y las distintas modalidades del delito común en una

zona marcada por la pobreza. Ante tales condiciones las políticas públicas procuran mitigar dicha percepción y los múltiples factores de la in/seguridad pública que se manifiestan en la zona fronteriza dominico-haitiana. Sin estas políticas públicas en tales condiciones de extrema pobreza la in/seguridad ha empezado a manifestarse con los índices e indicadores que lo confirman incrementando las malas condiciones sociales de la precariedad estatal en dichos espacios.

Para entender el problema de in/seguridad pública y la falta de políticas públicas en la zona fronteriza es necesario analizar la casuística imperante en la generalidad de la problemática. De igual manera, para analizar el problema desde el punto de vista filosófico (desde la interculturalidad) es necesario analizar su percepción. Debemos analizar hasta dónde la diversidad cultural invade los espacios de soberanía o políticos y hasta dónde lo conflictual es identitario o cultural, para incidir por medio de algunos actos de violencia en la seguridad pública de la región fronteriza dominico-haitiana.

La situación de extrema pobreza en Haití genera un flujo migratorio constante de manera irregular a través de la frontera hacia los centros urbanos de República Dominicana donde existen contrataciones laborales que les permiten a los inmigrantes la subsistencia y envío de remesas a sus congéneres en su patria. Estas fuentes laborales se encuentran en los hoteles turísticos, la industria de la azúcar y la industria de la construcción.

A todo eso, la incidencia directa de la pobreza de la zona, donde las comunidades fronterizas tienen los mayores índices de pobreza del país (Dajabón, 56.2 %; Elías Piña, 82.4 %; Independencia, 70.2 % y Pedernales, 60.5 %), según el *Mapa de la Pobreza en República Dominicana*, publicado recientemente por la Unidad Asesora de Análisis Económico y Social (UAAES), del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, afecta toda posibilidad de desarrollo e incide en todos los factores causales de la proclividad a la falta de seguridad pública, lo que deja en evidencia la ausencia de las políticas públicas requeridas. Todo análisis debe ser ponderado en el contexto de colaboración entre ambas naciones en el marco de la interculturalidad y la globalización.

La baja presencia policial y judicial en los espacios fronterizos caracterizados por la baja densidad es notable; en ellos, el impacto de las actividades del tráfico ilegal campea erosionando las estructuras sociales locales y permitiendo a su vez constituirse en amenazas nacionales. De este modo surge la pregunta: ¿Cómo inciden las políticas públicas de seguridad en la zona fronteriza dominico-haitiana y los efectos de la inmigración irregular en la seguridad pública?

Responder esta cuestión requiere identificar las políticas públicas que ya han sido aplicadas en la zona fronteriza, donde convergen los puntos de ingresos de una inmigración irregular que a la vez convive en el territorio dominicano, y de qué manera estas inciden en la seguridad.

Argumentaciones teóricas del tema y su connotación fronteriza

Lo concerniente a la seguridad pública en la frontera debe ser abordado con un nuevo énfasis en la prevención y acciones participativas entre las instituciones estatales y la comunidad (OEA, 2008). Al Estado le corresponde ejercer interiormente la seguridad pública desde el Ejecutivo, a través del control de la violencia con las autoridades del Ministerio del Interior, las gobernaciones, la Policía y las autoridades del entramado de justicia.

Es necesario que las políticas públicas en materia de desarrollo y seguridad pública converjan en las áreas fronterizas a fin de lograr la percepción de protección y tranquilidad de sus ciudadanos de la mejor manera. Esta investigación arrojará información útil para la solución de la problemática de seguridad pública en las áreas locales fronterizas a la vez que le da respuesta a un bien nacional como lo es la seguridad pública del Estado. Estamos frente al desarrollo sostenible de la nación como «marco lógico» a seguir; por tanto, la seguridad de manera genérica, debe apegarse a los nuevos principios nacionales de las políticas públicas que procuren siempre la concertación del Estado con la sociedad.

En el marco normativo que regula el accionar nacional de la seguridad pública encontramos diversas responsabilidades concernientes a un conjunto de políticas públicas que tradicionalmente eran vistas como parte de las atribuciones económicas de sectores específicos de la economía del país. Estas responsabilidades nos llegan hoy en día como parte de los cambios asumidos dentro de los nuevos paradigmas estatales para combatir la exclusión social y los elementos que inciden en la percepción de inseguridad pública. (MEPyD, 2012).

Las políticas públicas a favor de generar soluciones en la mitigación de las situaciones correspondientes a la in/seguridad pública en la zona fronteriza tienen, junto a otras, propósitos de alta responsabilidad en acciones para la mitigación de forma directa en algunas de las situaciones conflictuales que ocurren en el área: políticas públicas en materia migratoria, seguridad y defensa, de empleos o laboral, de asuntos demográficos y de las relaciones exteriores. De modo que existe una convergencia entre políticas públicas sobre desarrollo multifactorial de origen socio-económicos en las áreas fronterizas dominico-haitianas con verdadera incidencia en la seguridad pública ciudadana. (MEPyD, 2012).

La responsabilidad internacional y los intereses nacionales de República Dominicana en el contexto fronterizo dominico-haitiano

Los intereses nacionales son definidos por aquellos que suelen ser... «generalmente bienes y valores que todas las naciones poseen por herencia histórica y cultural, que conforman las aspiraciones básicas de la nación en el orden internacional y son el fundamento del bienestar y prosperidad de sus ciudadanos». Los objetivos nacionales son definidos como «...los propósitos derivados de los intereses nacionales hacia los cuales la política y la estrategia nacional son dirigidas y hacia los cuales los esfuerzos y recursos de la nación son aplicados» (SEFA, 2007). Así, a través del poder nacional el Estado-Nación «genera y ejerce poder en beneficio de las metas (objetivos) e intereses nacionales». (SEFA, 2007).

Las políticas públicas que implican el desarrollo de la zona implica una visión holística e incluyente de ejes que implementen la fortaleza de la formación de un nuevo ciudadano a partir de la promoción de una visión fundamentada en la preeminencia del Estado social y democrático de derecho y el arraigo de las instituciones que lo garantizan. (Pou, 2014).

El artículo 10 constitucional (Régimen fronterizo) declara «de supremo y permanente interés nacional la seguridad, el desarrollo económico, social y turístico de la zona fronteriza, su integración vial, comunicacional y productiva, así como la difusión de los valores patrios y culturales del pueblo dominicano». En esa tesitura, el punto (1) de este mismo artículo asigna a los poderes públicos la responsabilidad de «elaborar, ejecutar y priorizar políticas y programas de inversión pública en obras sociales y de infraestructura para asegurar los objetivos» propuestos.

Resulta, pues, perentorio que las políticas públicas implementadas en la zona contengan un alto contenido integracionista con el resto del territorio y promuevan fuertes nexos con el resto de la población del país. Además, el desarrollo de servicios y la consolidación de la presencia del Estado en sus instancias civiles, erradicando la marcada visión militarista que hasta ahora impera. (Pou, 2014).

Dentro de la responsabilidad internacional los derechos fundamentales del Estado implican el cumplimiento simultáneo del deber. Los Estados involucrados en la frontera dominico-haitiana, al margen de la realidad material que poseen, tienen una gran problemática social, con incidencia en la migración,... a fin del logro convivencia en esta zona y el logro de unas buenas relaciones interestatales dominico-haitianas se deben preconcebir dentro del sentido de la responsabilidad internacional compromisos de mutuos acuerdos en los que la comunidad internacional sea compromisaria y garante de dichos procesos, respetando la integridad de las distintas «soberanías» involucradas.

La integración comercial y su incidencia en la zona fronteriza dominico-haitiana

Cuando se habla de un mundo globalizado la integración es un hecho insoslayable, al que se debe aspirar. Tales son los ejemplos regionales de integración como el de Mercosur (Cono Sur), la Unión Europea (Europa), la Unión Asiática (Asia), la Unión Asia-Pacífico (Asia y países del Pacífico), la Unión Africana (Países de África), el SICA (en Centroamérica) y el CARICOM (zona del Caribe); no obstante las disparidades existentes, por lo que durante todo su proceso de consecución es necesario establecer concesiones dentro de los mecanismos de «doble track» de las relaciones diplomáticas, siendo las relaciones bilaterales y el multilateralismo los paradigmas a seguir durante todas las negociaciones.

En los últimos tiempos (2014) hechos particulares sobre la obtención de la condición de «nacionalidad dominicana» de parte de personas de ascendencia haitiana frente a una sentencia del Tribunal Constitucional (TC/0168/13) han causado «inconvenientes» diplomáticos con repercusiones en foros internacionales (CARICOM). Sin embargo, existe una solución política consensuada consistente en la emisión de una nueva Ley de Naturalización de Extranjeros. El hecho de que Haití pertenezca a CARICOM y R.D. participe como observador, a la vez que es parte del SICA, puede contribuir a crear un espacio positivo para el desarrollo de iniciativas integracionistas entre los dos países en un contexto que trascienda la insularidad.

Las relaciones entre ambos Estados se circunscribe al respeto de sus intereses nacionales (soberanía); por tanto, el discurso integracionista debe estar fundamentado en una visión simétrica en términos de oportunidades y esfuerzos de ambas naciones (Pou, 2014), donde se transparente el compromiso efectivo de ambos Estados y se evidencie la voluntad política de respeto recíproco a sus soberanías.

El comercio dominico-haitiano transfronterizo se realiza de manera formal e informal, a través de los mercados bilaterales establecidos en las cinco provincias fronterizas dominicanas, de modo que se hace necesaria la regulación de estos mercados, ya que su contribución económica incide positivamente en la seguridad y reducción de conflictos. Además, la falta de políticas públicas en este sentido influye en la ocurrencia de conflictos o confrontaciones entre nacionales de ambos países que se incrementan en la zona fronteriza.

Incidencia de la educación en la identidad nacional y el tema fronterizo dominico-haitiano

Un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indica que las provincias de la zona fronteriza tienen los índices más bajos de alfabetismo: en Monte Cristi, el 19 % de las personas con más de 15 años son analfabetas y en Bahoruco el analfabetismo entre los adultos corresponde a 30 % por encima de las demás provincias del país). Es preciso mencionar la gran importancia que tiene el papel de la historia y de la lengua en la formación de los elementos constitutivo de una identidad común y a su vez los rituales y simbología que merodean a su alrededor.

Por tanto, el lenguaje escrito se complementa con lo iconográfico. En tal sentido las políticas públicas de educación fomentan no solo el número aulas donde impartir nuestro idioma español, sino además asienta con ello las bases de la identidad nacional al enseñar el idioma, la religión y los símbolos de la nación estableciendo «faros» para la inclusión social de los habitantes de la zona fronteriza.

La prominencia: una acción que debe cubrir hasta la propia frontera

La prominencia de una identidad nacional tiene una expresión existencial en la unidad nacional y la conciencia de una identidad de nación creada a través del trabajo de un proyecto de nación que nace el 27 de febrero del 1844 y que se proyecta en el tiempo consolidándose durante todo el siglo XX. La inclusión de la diversidad mediante el proceso de la «asimilación», es concomitante a los demás propósitos nacionales bajo la prominencia de la identidad nacional.

Los símbolos de nación de República Dominicana deben ser parte de la expresión existencial del Estado nacional (Huntington, 2004, 25, 218). De modo que el proceso no debe ocurrir a la inversa donde los valores nacionales sucumben ante los valores de otras culturas o subculturas nacionales de plena manifestación en las fronteras territoriales. En el caso que nos concierne la nación dominicana debe fomentar la prominencia a todo lo largo y ancho del territorio nacional incluyendo el área fronteriza.

Contextualización de las políticas públicas de seguridad en la zona fronteriza

Según el *Informe de Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades* (2008), las políticas públicas se visualizan como instrumentos de solución a situaciones particulares de la sociedad constituidas en problemas. Siendo así, serán entonces

alternativas o cursos de acción tendientes a la solución de dichos problemas sociales o públicos.

Cuando se habla de políticas públicas en la zona fronteriza dominico-haitiana hay que remontarse a los primeros escritos de Carlos Cornielle (1980), cuando en su libro *Proceso histórico dominico-haitiano*, advertía a la juventud dominicana de no dejarse sorprender por un antagonismo rancio en las relaciones dominico-haitianas, principalmente en las áreas geográficas más cercanas a la frontera. Más luego, Carmen Cedeño y Wilfredo Lozano (1993) proclamaron que el desarrollo y las relaciones interestatales entre Haití y República Dominicana podían alcanzarse con esfuerzos mancomunados.

Sus propuestas fueron plasmadas en sus escritos sobre «la cuestión haitiana en Santo Domingo: migración internacional», dando con sus ideas de «cooperación mutua», las bases de las acciones que luego fueron políticas públicas para fomentar el desarrollo regional fronterizo dominico-haitiano. Los constantes conflictos fronterizos llevaron al estudio de las mejores vías de soluciones a una problemática de larga data que ya había comenzado a intranquilizar a los propios habitantes de la zona fronteriza.

Autores como Rubén Silié, Carlos Segura y Carlos Dore (2002) procuraban en sus esfuerzos intelectuales, crear «una visión de la frontera y de las relaciones fronterizas», sugiriendo políticas gubernamentales a favor de incidir en el desarrollo regional y a la vez creando conciencia de la fuerte influencia del bienestar social en evitar los actos delictuales de base en la exclusión social y otros que al fin y al cabo poseen orígenes relacionados.

Marco jurídico para la aplicación de las políticas públicas en la frontera dominico-haitiana

Las bases jurídicas de lo que sería el desarrollo fronterizo las encontramos en el documento madre del Estado dominicano: la Constitución de la República. De inicio, en la parte en la que se definen los límites «contentivos del espacio territorial correspondiente a la nación», se traza jurídicamente la demarcación fronteriza estatal utilizando un recurso del derecho internacional público: el Tratado Fronterizo de 1929 y su Protocolo de Revisión de 1936 (artículo 9), estableciéndose así a lo largo de 382 km. el territorio nacional que se entrelaza a la franja fronteriza, conformada por cinco provincias del lado dominicano (Monte Cristi, Dajabón, Elías Piña, Jimaní y Pedernales).

Mediante el artículo 10, sobre el régimen fronterizo, se declara de «supremo y permanente interés nacional» para la seguridad, para el desarrollo económico, social y turístico de la zona fronteriza, así como para su «integración vial, comunicacional

y productiva». Ello que implica una razón mayor para toda la nación dominicana el poner atención a la zona fronteriza porque de ella dependen factores de sobrevivencia nacional, esenciales para la permanencia y desarrollo del país.

Un Estado contiene las razones de la nación en sus fronteras hasta incluir la totalidad de todo su territorio, por tanto justamente en sus áreas fronterizas requerirá de «la difusión de los valores patrios y culturales» del pueblo dominicano (artículo 10 constitucional). El mismo artículo exige la aplicación de políticas públicas: «Los poderes públicos elaborarán, ejecutarán y priorizarán políticas y programas de inversión pública en obras sociales y de infraestructura para asegurar estos objetivos».

El tratado fronterizo aún vigente ha sido el fijado mediante el «Protocolo de Revisión del año 1936 del Tratado de Frontera de 1929 y el Tratado de Paz, Amistad Perpetua y Arbitraje de 1929», adquiriendo así perpetuidad hasta que las partes refieran alguna inquietud al respecto. El artículo II, sobre tratados fronterizos, establece el «uso sostenible y la protección de los ríos fronterizos, el uso de la carretera internacional y la preservación de los bornes fronterizos utilizando puntos geodésicos, se regulan por los principios consagrados en suscrito con la República de Haití».

De modo que proteger y asegurar los recursos naturales, los medios de comunicación y fijar los inicios del Estado dominicano constituye preservar la misma nación dominicana desde las zonas fronterizas y que también se procura reducir o eliminar la exclusión social fomentando la igualdad económica y de desarrollo, incentivando las zonas deprimidas y hace un hincapié especial en las zonas fronterizas (artículo 221):

«La actividad empresarial, pública o privada, recibe el mismo trato legal. Se garantiza igualdad de condiciones a la inversión nacional y extranjera, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y las leyes. La ley podrá conceder tratamientos especiales a las inversiones que se localicen en zonas de menor grado de desarrollo o en actividades de interés nacional, en particular las ubicadas en las provincias fronterizas».

La Ley núm. 1-12, Estrategia Nacional de Desarrollo (END), como política nacional a largo plazo (hasta el 31 de diciembre de 2030) y marco jurídico-institucional del orden estratégico de mayor jerarquía, propone en el segundo eje estratégico y su objetivo general (4), sobre la cohesión territorial, promover el desarrollo sostenible de la zona fronteriza y con ello traza las siguientes medidas a realizar:

1. Diseñar e implementar proyectos para el desarrollo integral de la zona fronteriza, tomando en cuenta su especificidad geopolítica, cultural, ambiental y socioeconómica.
2. Fortalecer la presencia institucional del Estado en la frontera.
3. Fortalecer la capacidad productiva a fin de impulsar la auto sostenibilidad de las comunidades fronterizas.

4. Fomentar el desarrollo del comercio fronterizo, dotándolo de los servicios e infraestructuras logísticas necesarias.
5. Conservar y proteger el medio ambiente y los ecosistemas de la zona fronteriza, y promover el eco-turismo.
6. Propiciar el fortalecimiento de la identidad cultural dominicana, en un marco de respeto a la diversidad y valoración del aporte de la población fronteriza a la cohesión del territorio dominicano.

La incidencia del fomento de estas políticas públicas de corte social es crucial para la seguridad pública local fronteriza y de manera general para la seguridad del Estado dominicano.

Definiciones conceptuales de la seguridad pública o ciudadana y las políticas públicas

La seguridad pública, según las definiciones encontradas en un documento oficial de la Organización de Estados Americanos (OEA) titulado *La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades* (2008), es aquella percibida por los ciudadanos de un Estado o país, de modo que en la seguridad externa es el Estado quien percibe la amenaza, mientras que en la seguridad pública percibe la amenaza, los habitantes del país.

Para ello el Estado debe dar protección a los habitantes mediante el monopolio de la violencia, función que realiza internamente desde el Poder Ejecutivo a través de Ministerio de Interior o Gobernación (local o municipal) y del aparato de justicia. De este modo, con el Ministerio de Interior y la Policía Nacional realiza la política de seguridad pública en el plano preventivo, a la vez que lleva a cabo la política criminal a través del aparato de justicia (Procuraduría General y Ministerio Público) para la persecución o justicia penal y también se vale de la Policía Nacional como auxiliar de justicia.

Con la incidencia en políticas públicas de seguridad pública, haciendo énfasis en la prevención, con «fuertes componentes extrapenales y gestión comunitaria», se reducen los costos sociales y económicos de la persecución del delito, a evita una mayor incidencia de la intervención de los instrumentos penales (policía, justicia penal, cárceles, etc.). De modo que las medidas preventivas son más efectivas y más económicas que la misma intervención sancionadora o penal. Entonces, la seguridad pública en los aspectos de la incidencia preventiva con participación de la perspectiva ciudadana se denominará «seguridad ciudadana». (Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, 2012).

La inseguridad ciudadana limita el desarrollo humano. En América Latina la percepción de falta seguridad afecta al 65 % de sus habitantes. Para la Organización Mundial de Salud el índice de homicidios de 10 por cada 100,000 habitantes representa una epidemia, tasa que corresponde a una mayoría de países latinos. Otros de los índices más altos son el robo, la extorsión, los secuestros, el delito callejero, la violencia de género, la violencia focalizada en los jóvenes, todos de carácter y acción local que no necesariamente poseen implicaciones de la delincuencia organizada transnacional.

Los datos sobre las tasas de violencia criminal son alarmantes (en una década ha muerto de forma violenta y criminal más de un millón de habitantes, según informe del PNUD de 2012). El foco principal de los índice de violencia criminal ocupa a la población de jóvenes varones (70 por cada 100,000 habitantes jóvenes) según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). También debemos enfatizar que la población femenina es afectada por el solo hecho de ser femenina: de 1 por cada 10 víctimas, hechos realizados por victimarios masculinos, lo que implica la afección de una alta tasa de violencia de género (PNUD, 2012).

La violencia y el delito encuentran razones que le facilitan su ejecución en el uso de arma de fuego, el consumo de drogas y alcohol. Según el *Informe de la OEA sobre Seguridad Ciudadana* (2012), entre el 78 y el 83 % entre Centro y Suramérica de los homicidios son cometidos con armas de fuego, al igual que el 60 % de los delitos de robos. El 65 % de los reclusos afirma haber tenido arma de fuego antes de los 18 años, lo que implica las grandes facilidades para su obtención en todos los países latinos. Con respecto al consumo de drogas y alcohol, su vinculación con la violencia criminal resulta ser marginal según informe de la OEA (2013).

Así lo afirma también, Christopher Browning (1992), en su ensayo *Explicar no es excusa, Entender no es perdonar*, donde relaciona a la marginación y la exclusión con el crimen y las drogas. Sin embargo, cuando de drogas se trata, este informe relaciona la violencia con el cultivo, la producción y venta: así como también con la reacción ante la combativa institucional de los Estados. Tanto Goldstein (1985) como MacCoun *et. al.*, (2003), relacionan el crimen y las drogas sean consumo o conexiones en su sistema de producción y distribución.

Sin embargo en América Latina, los estudios revelan que el consumo de alcohol se encuentra asociado al alto riesgo en la incidencia de las tasas de homicidios. (PNUD, 2013).

De acuerdo con el análisis del *Informe Regional de Desarrollo Humano* (2013-2014), las tasas de violencia criminal que representan la in/seguridad ciudadana pueden ser reversibles. Según la observación, países con experiencias de guerra degeneraron en graves problemas de seguridad. Sin embargo; el hecho de que se redujeran sus tasas o indicadores implica que las acciones sociales pueden incidir en su disminución.

El fenómeno de la in/seguridad pública o ciudadana se da dentro del contexto latinoamericano de la consolidación de las democracias bajo los efectos de la

desigualdad, la exclusión y las acciones de violencia, situación que está íntimamente relacionada con la limitante al desarrollo de las naciones.

Para entender la seguridad ciudadana es preciso entender las razones del crimen o sus distintas modalidades como la delincuencia juvenil, el crimen de cuello blanco, el crimen organizado, la «carrera criminal».

Política de seguridad ciudadana del Estado dominicano

En República Dominicana se empezaron a aplicar políticas públicas de seguridad ciudadana a partir del año 2005 con el Plan de Seguridad Democrática, procurando el fortalecimiento institucional de la Policía Nacional, su entrenamiento, el mejoramiento de su imagen institucional. De igual forma agregaba a las Fuerzas Armadas en funciones especiales. La ejecución ministerial del Plan se hizo a través de Interior y Policía, ministerio del cual también depende la Policía Nacional. Sus puntos centrales fueron:

- Garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos.
- Atacar íntegramente las multicausales de la violencia y de la delincuencia.
- Favorecer la ruptura de la ausencia que ha tenido el Estado con las comunidades excluidas, para crear oportunidades de participación y solidaridad.
- Crear las condiciones de seguridad física y material para que las organizaciones comunitarias y de la sociedad recuperen su espacio social.

Se estructuraron (13) trece programas:

1. Reforma y Modernización de la Policía Nacional.
2. Formación y Desarrollo de la Mesa Interinstitucional de Coordinación y Estrategias contra el Microtráfico de Drogas.
3. Protección a Víctimas de la Violencia.
4. Control de Armas.
5. Ordenamiento de Tránsito y Carreteras.
6. Control de Bebidas Alcohólicas.
7. Red Alimentaria.
8. *Call Center* hacia el 911.
9. Ordenamiento de los Cuerpos de Bomberos.
10. Prevención y Seguridad.

11. Control y Regulación de Productos, Pirotécnicos (principalmente en épocas festivas o navideñas).
12. Programas Migratorio de Regulación de Extranjeros en el País y de la Diáspora.
13. Barrio Seguro.

Además los subprogramas como el de Policía Auxiliar y Barrio Seguro:

- Financiado Microempresarios de mi Barrio.
- Un Techo para Mi Barrio.
- Villa de la Seguridad Ciudadana.
- Becas para mi Barrio.
- Centro de Capacitación Tecnológica y Comunal.
- Competidores de mi Barrio.
- Incubación de Trabajo.
- La Fiesta de mi Barrio.

La evaluación del Plan de Seguridad Democrática como política pública debe ser de rigor dentro de las facultades de transparencias propias, por lo que se deduce que aun es de urgencia lograr el acercamiento de la Policía Nacional a la comunidad (Cifuentes, 2010) en un objetivo común consistente en la seguridad de los habitantes. El plan requiere trasladarse a varias ciudades del país, no solo Santo Domingo y Santiago de los Caballeros.

Las funciones del plan que no son de responsabilidad directa del Ministerio de Interior como son la «Prevención e Intervención Social» perteneciente a otros ministerios e instituciones sociales, quedan fuera de su accionar y paulatinamente debilitan traen como consecuencia el debilitamiento del Plan (... que solo tiene la responsabilidad de lo preventivo y represivo policial). Esta visión visiblemente policial solo permite ver un plan de seguridad ciudadana militarizado. «El Programa de Prevención y Seguridad del Plan de Seguridad Democrático lesiona atribuciones propias de las funciones de los ayuntamientos según la Ley núm. 176-07, sobre los Ayuntamientos y el Distrito Nacional». (Cifuentes, 2010, 35).

Este plan de seguridad democrática hacía énfasis en las comunidades excluidas, lo que implicaba el involucramiento en las comunidades alejadas de la zona fronteriza, tal como reza unos de sus propósitos, «para crear oportunidades de participación y solidaridad»; sin embargo, sus mayores acciones de índole social se limitaron a los grandes centros urbanos. (Cifuentes, 2010)

La realidad de la frontera y las amenazas que involucran la «seguridad y defensa» y la seguridad pública.

Para el diseño y planificación de políticas públicas en materia de seguridad pública es necesario preguntarnos: ¿Qué aspectos de la seguridad y defensa inciden en la seguridad pública y viceversa?

El objetivo principal del sistema de seguridad y defensa es garantizar la defensa de los objetivos nacionales, enfrentando amenazas como el narcotráfico, la inmigración ilegal, el terrorismo, la degradación del medio ambiente y todo tipo de tráfico ilícito, constituyéndose en un objetivo nacional prioritario, ya que por la gravedad y la amenaza que representa para la nación, constitucionalmente se exige el combate de las actividades «ilícitas transnacionales» en todas sus vertientes, sean tráfico de drogas, delitos transnacionales, tráfico de armas, tráfico de carbón vegetal, y tráfico de personas. (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, 2013, 6).

Todas esas actividades propias del sistema de defensa nacional interactúan con los organismos de seguridad pública locales (especialmente la Policía Nacional, Ministerio Público y todo el entramado de justicia local), proporcionándoles informaciones vitales en el control del orden público, controles de crímenes y delitos. Es necesario dentro de un plan de seguridad ciudadana en la zona fronteriza la interacción con las entidades representativas de los ciudadanos o habitantes locales en trabajos mancomunados en los aspectos de la prevención.

También consolidar relaciones de confianza mutua entre las agencias de seguridad y defensa con la ciudadanía, que permitan fortalecer un robusto eje de prevención en todo lo concerniente al ámbito de la seguridad pública, otorgando a los ciudadanos iniciativas fundamentales en la formulación de planes (Pou, 2014), siendo de suma importancia en el marco de la seguridad y defensa nacional desde la frontera establecer los controles efectivos de tráficos ilegales (armas, drogas, carbón vegetal, combustibles, contrabando de ropas y artículos diversos), «tratas de blancas», tráfico migratorio, sustancias químicas o radiactivas que den traste con terrorismo con fines de afectar intereses nacionales e internacionales.

Sistema institucional para las políticas públicas de la seguridad pública y su representación en la zona fronteriza dominico-haitiana

La Constitución dominicana de 2010 sostiene en el artículo 255 que «la Policía Nacional es un cuerpo armado, técnico, profesional, de naturaleza policial, bajo la autoridad del presidente de la República, obediente al poder civil, apartidista y sin facultad, en ningún caso, para deliberar», teniendo por misión «salvaguardar la seguridad ciudadana», entendiendo que esta última se encuentra en el renglón de responsabilidad de la seguridad pública.

La Policía Nacional posee la gran responsabilidad de incidir en dos tipos de políticas públicas de seguridad ciudadana, en el orden preventivo y el orden persecutor penal del delito. Sus principales funciones constitucionales son:

- Ejecutar las políticas públicas de seguridad ciudadana.
- Ejecutar la política criminal en el orden preventivo (desde el Ministerio de Interior).
- Ejecutar la política criminal en la persecución penal del delito (como auxiliar del aparato judicial, dígase jueces y Procuraduría General de Justicia).
- Asumir la responsabilidad directa en «preservar el orden público para proteger el libre ejercicio de los derechos de las personas».

Según el artículo 252 de la Constitución, las Fuerzas Armadas poseen, aparte de su misión de «defender la independencia y soberanía de la nación, la integridad de sus espacios geográficos, la Constitución y las instituciones de la República», la de «concurrir en auxilio de la Policía Nacional para mantener o restablecer el orden público en casos excepcionales».

La Directiva de Seguridad y Defensa Nacional (Decreto núm. 189-07, del 3 de abril de 2007) recomienda en su artículo 5 «la integración de las Fuerzas Armadas a la labor de lucha y prevención del crimen en el país será parte de una política del gobierno en materia de seguridad pública, cuya operatividad deberá estar basada en la efectividad del sistema de inteligencia».

Mediante el artículo 3, recomienda «la creación del Sistema de Nacional de Inteligencia, bajo la supervisión y coordinación del Departamento Nacional de Investigaciones, de forma que las Fuerzas Armadas y los organismos de seguridad pública puedan coordinar acciones a los fines de combatir las amenazas a la seguridad y estabilidad del país, como la delincuencia organizada entre otras». La Constitución de la República (2010) establece que dicho sistema de inteligencia del Estado «será regulado mediante ley».

De igual manera y según el artículo 261, se crean cuerpos de seguridad pública o de defensa, por lo que «el Congreso Nacional, a solicitud del presidente de la República, podrá disponer, cuando así lo requiera el «interés nacional» de su creación; mediante el artículo 258, sobre el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, dice que será «un órgano consultivo que asesora al presidente de la República en la formulación de las políticas y estrategias en esta materia».

Es decir que aspectos más amplios de la seguridad nacional y para sus políticas serán atendidos por este consejo. De modo que en la zona fronteriza encontramos la presencia todos estos gestores de la seguridad ciudadana que interactúan con la sociedad civil, desde los gobiernos locales con el Gobierno Central.

El papel de la Policía Nacional en la ejecución de la seguridad ciudadana es clave con su presencia en cada provincia fronteriza.

Las FFAA realizan labores de custodia de la frontera a través de las funciones del «Ejército de República Dominicana», además de que auxilia a la Policía Nacional con la realización de patrullajes. El Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza (CESFRONT) realiza labores de control en puntos de cruce migratorio/aduanal y se adicionan a sus funciones, la seguridad en los mercados mixtos bilaterales. Otras agencias con funciones específicas de persecución de delitos de naturaleza especial como la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD) y el Servicio Nacional de Protección Ambiental (SENPA) tienen sus asientos en las principales comunidades fronterizas.

Adecuación de las políticas públicas de seguridad ciudadana a las áreas fronterizas

Las políticas de seguridad ciudadana son emanadas a través del Consejo de Seguridad Ciudadana (Decreto núm. 119-13), presidido por el señor presidente de la República; los demás miembros son el ministro de la Presidencia, el ministro del Interior, quien lo coordina; el ministro de las FF. AA. (Defensa), el procurador general de la República, el jefe de la Policía Nacional, el presidente del Consejo Nacional de Drogas, el director nacional de Drogas y el asesor del Poder Ejecutivo para el Programa de Lucha contra el Narcotráfico.

El Plan Integral de Seguridad Ciudadana se encuentra en ejecución en la actualidad en las cinco provincias de mayor incidencia del delito con un porcentaje mayor a 80 %: Santo Domingo, Distrito Nacional, Santiago de los Caballeros, San Cristóbal y La Altagracia. Este plan consiste en un programa de interacción social y comunitaria, que tiene por plataforma para dar respuestas a la ciudadanía a través de sus principales gestores: El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, la Unidad Técnica Operativa del Observatorio y la Mesa Nacional Sobre Seguridad, Ciudadanía y Género. Las principales y prioritarias acciones de este plan integral son:

- La reforma policial.
- La implementación del Sistema Integrado de Emergencias 911.
- El programa de prevención «Vivir Tranquilo».
- El plan para el registro y control de motocicletas.
- Un sistema de seguridad vial.
- La estrategia para el control de drogas.

- Medidas de refuerzo a través de la Procuraduría General de la República.

El Plan de Seguridad Ciudadana de la República Dominicana posee un esquema que consiste:

- Primero, en el reforzamiento institucional mediante la creación del Consejo de Seguridad Ciudadano, las Mesas Nacional y Locales de Ciudadanía y Género, y el fortalecimiento del Observatorio Ciudadano;

- Segundo un «sistema de información confiable, oportuno y veraz para la toma de decisiones de seguridad ciudadana», así como también un dialogo entre niveles institucionales y áreas geográficas;

- Tercero, la Ley Orgánica del Ministerio de Interior y Policía, órgano rector de la seguridad pública del país; cuarto, las propuestas de modificaciones:

- Al Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, principalmente en los casos de adolescentes en conflictos con la ley.
- Creación de un anteproyecto de ley por la inexistencia de una ley para la recuperación de bienes vinculados a ilícitos en la persecución del delito.
- Al Código Penal dominicano actualizado a los tiempos.
- Al Código Procesal Penal en lo relativo a la actualización de las medidas de coerción y los plazos.

El Plan Integral de Seguridad Ciudadana utiliza las mediciones a través de datos estadísticos procedentes de:

- Estadísticas del Ministerio de Interior y Policía.
- Policía Nacional.
- Ministerio Público.
- Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF).
- Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET).
- Dirección Nacional de Drogas.
- Observatorio del Consejo Nacional de Drogas.
- Oficina Nacional de Estadística (ONE).
- Ministerio de la Mujer, Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI).
- Observatorio del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN).

En la creación de políticas públicas para mitigar los riesgos que conducen a la propensión de crímenes y hechos de violencia... por razones materiales o culturales, se ha incluido la creación del programa «Vivir Tranquilo», que consiste en la «intervención integral», a aquellas comunidades vulnerables y de altos índices de conflictividad, y que ameritan acciones especiales de parte del Estado.

Mediante el análisis de datos estadísticos (fuentes del Ministerio de Interior y Policía)... se visualizan las «deficiencias en la provisión de servicios sociales, educación y salud, desarrollo cultural y deportivo,... y bajos «ingresos necesarios». Las estadísticas (Ministerio de Interior y Policía, 2013) revelan que República Dominicana posee una tasa nacional de muertes violentas superior a la tasa de muertes provocadas por la delincuencia y que el 62.13 % de casos de muertes violentas corresponde a jóvenes entre 17 y 34 años, lo que afecta a la población productiva. La población dominicana es de 8,860,760 habitantes (Banco Mundial, 2002) y cuenta con un número total absoluto de 31,642 policías, para 307.9 agentes por 100.000 habitantes.

Marco organizacional de la seguridad ciudadana de República Dominicana

El Consejo de Seguridad Ciudadana dirigirá las políticas públicas a partir de las direcciones consensuadas del Observatorio de Seguridad Ciudadana. El 16 de julio de 2012 se estableció la composición de la Unidad Operativa del Observatorio de Seguridad Ciudadana (Decreto núm. 358-12), modificado después por el Decreto núm. 120-13, que definió como integrantes de dicho observatorio a los técnicos designados por el Ministerio de Interior y Policía, la Policía Nacional, el Ministerio Público, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET), la Dirección Nacional de Control de Drogas, el Observatorio del Consejo Nacional de Drogas, la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), el Ministerio de la Mujer, el Consejo Nacional para la Niñez y Adolescentes (CONANI) y el Observatorio del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN).

En el artículo 2 de dicho decreto «se declara de alto interés la creación de Observatorio de Ciudadanía dependiente de los gobiernos locales en miras de la implementación de políticas de seguridad orientadas al desarrollo y convivencia de los munícipes».

Se instituye la Mesa Nacional sobre Seguridad, Ciudadanía y Género, integrada por autoridades e instituciones del Gobierno Central, gobiernos intermedios (gobernadores) gobiernos locales, la sociedad civil y mesas locales de igual conformación para los municipios con la intención y fines de llevar a cabo diálogos entre sí, adjunto a organismos nacionales o internacionales para propiciar y ejecutar políticas públicas de seguridad ciudadana para proporcionar medidas de prevención de la violencia y de la criminalidad para la convivencia de los ciudadanos, según el Decreto núm. 121-13.

Indicadores de la in/seguridad pública en la zona fronteriza

La población de las provincias de la zona fronteriza ha aumentado, como lo demuestran los datos comparativos de los censos del 2002 al 2010, con un aumento de 15.468 habitantes; o sea de 460.088 habitantes. a 475.556 habitantes. En algunas provincias la población aumento y en otras disminuyo, pero implica el elemento migratorio haitiano. Para el Censo poblacional 2010 en la zona,...Monte Cristi, 109.607 habitantes.; Dajabón, 52.589; Elías Piña, 63.029; Independencia, 52.589 y Pedernales, 31.587 habitantes. (Censos de Población RD, 2002 y 2010).

Los principales indicadores de la in/seguridad ciudadana a medir en la zona fronteriza son los niveles de las tasas de homicidios de hombres y mujeres, la tasa de feminicidios (por cada 100,000 habitantes) y la tasa de muertes violentas.

A sabiendas de que las provincias Monte Cristi, Dajabón, Elías Piña, Jimaní y Pedernales se encuentran por debajo de los niveles de la media de las cinco provincias de mayor incidencia de la in/seguridad ciudadana (Santo Domingo, Distrito Nacional, San Cristóbal, Santiago de los Caballeros y La Altagracia), con el 80 % del total de todo el territorio nacional según datos de Ministerio de Interior y Policía.

Otro elemento que constituye un indicador a medir es la población haitiana legal o ilegal en los centros fronterizos, debido al alto nivel de impunidad entre los nacionales haitianos que cometen delitos, homicidios o cualquier otra violación legal, específicamente por su condición de inestabilidad y/o tránsito de un lugar a otro –sea desde la frontera o no–, así como su condición de ilegalidad sin ningún documento; sin embargo, también se puede ver en las mediciones que las víctimas de homicidios haitianas son reducidas.

Monte Cristi y La Altagracia constituyen las dos provincias más pobladas de nacionales haitianos del país, según la Oficina Nacional de Estadística. Existen niveles de conflictividad de origen identitario que se produce al margen de acciones criminales contra nacionales dominicanos o haitianos en suelo nacional, por lo que la observación a los controles del orden público es factible como parte de la seguridad pública.

En el año 2008 se reportaron actos de violencia en varias provincias fronterizas que causaron víctimas fatales. Estos actos provocaron la salida abrupta de centenares de haitianos que trabajaban o habitaban en la zona, situación aprovechada por aquellos desaprensivos que cometían actos contra la propiedad, entre ellos saqueos masivos.

Principales indicadores estadísticos de la zona fronteriza dominico-haitianos para la planificación y ejecución de políticas públicas de seguridad ciudadana (Procuraduría General de la República, 2013)

Muertes violentas ocurridas en las provincias fronterizas		
Año	Provincia	Cantidad
2007	Monte Cristi	18,02
	Dajabón	9,67
	Elías Piña	21,92
	Independencia	5,90
	Pedernales	18,86

Homicidios ocurridos durante 2013 por cada 100.000 habitantes en provincias fronterizas	
Monte Cristi	16,91
Dajabón	14,67
Elías Piña	17,58
Independencia	17,35
Pedernales	18,79

Homicidios de mujeres y feminicidios ocurrido durante 2013 en provincias fronterizas	
Monte Cristi	2
Dajabón	2
Elías Piña	0
Independencia	2
Pedernales	1

Víctimas de nacionalidad haitiana en las provincias fronterizas (año 2015)	
Monte Cristi	7
Dajabón	1
Elías Piña	9
Independencia	3
Bahoruco	2
Pedernales	1
Totales	25

Conclusiones

Las políticas públicas de seguridad se relacionan con el desarrollo económico y social de los Estados, que se refleja en la mejora de la calidad de vida de las personas. En los últimos años República Dominicana se ha encaminado a la realización de políticas y programas a la prevención de crímenes y delitos, y a la preservación de la integridad física y de bienes de los ciudadanos, basándose en indicadores para la planeación y ejecución de las políticas públicas de seguridad y convivencia. Estas políticas de seguridad ciudadana han contribuido a la reducción de crímenes violentos (homicidios) en los centros urbanos principalmente, y se cree que sus mayores incidentes los son el programa de emergencia 9-1-1 y las acciones focalizadas de las autoridades en el encarcelamiento de los líderes del crimen organizado.

En la zona fronteriza convergen fácilmente los conceptos de seguridad y defensa nacional con la seguridad pública o ciudadana, porque al asumirse políticas de protección y controles fronterizos se contrarrestan amenazas que inciden en la seguridad nacional como los tráfico y crímenes transnacionales, a la vez que edifican una estructura de protección ciudadana constituyéndose junto a otras medidas gubernamentales en elementos de la propia seguridad pública o ciudadana. La inmigración irregular y descontrolada puede traer consigo elementos que pueden lesionar estas garantías; es por ello que nos abocamos al estudio de indicadores que nos permitan respetando la dignidad humana poder aplicar políticas de seguridad efectivas para la nación y la convivencia. En la actualidad, según las estadísticas de la población penitenciaria se demuestra que la presencia haitiana es de baja propensión.

La relación dominico-haitiana históricamente ha girado en torno al conflicto, naturalmente justificado en los hechos históricos que implicaron invasiones (1801-1805), ocupación haitiana (1822-1844), conflagraciones (guerra de independencia 1844-1856), violencias fronterizas («Masacre del Perejil», ordenada por el dictador Trujillo, 1937). En la actualidad existe una constante inmigración irregular a territorio dominicano motivada por razones laborales, inestabilidad política en el Estado haitiano, extrema pobreza de su territorio, una política migratoria y controles migratorios de itinerante ejecución que permiten la porosidad fronteriza.

La razón principal por la cual emigran los haitianos hacia República Dominicana es la búsqueda de un bienestar económico o mejor forma de vida, a través de la contratación laboral, por lo que de las 570.000 personas que trabajan en el sector agrícola, 18% es de origen haitiano; de los 248.000 en la construcción, el 29% es haitiano. Lo mismo ocurre con el 5,4% de la mano de obra en el comercio, el 3,7% de la industria hotelera y el 2,6% de la manufactura, según la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI, 2012), de la Oficina Nacional de Estadísticas, (ONE). Durante los años comprendidos entre el 2000 y el 2014, la mano de obra haitiana aumentó en más del 440%, superando a la dominicana, que aumentó solo 35%, según datos del

Observatorio del Mercado Laboral Dominicano (OMLAD), del Ministerio de Trabajo de República Dominicana. Las remesas procedentes de fuentes laborales haitianas se constituyen en una vía que genera y representa desarrollo económico para el ingreso del Estado haitiano.

El flujo constante de inmigrantes haitianos hacia República Dominicana ha constituido una comunidad haitiana de más de 600.000 personas en el país (PNUD, 2010) y para otros más de un (1) millón de inmigrantes haitianos, según el *Informe ATTALI* (2010). Durante el año 2015 se realizó el Plan de Regularización de Extranjeros, de los cuales solo 188.000 haitianos calificaron en dicho plan, por lo que se deduce la gran cantidad de nacionales haitianos que habitan en suelo dominicano de manera irregular o ilegal. Según un levantamiento realizado por las autoridades del CESFRONT, la proporción de habitantes haitianos en la zona fronteriza es: Monte Cristi, 445; Dajabón, 2.601; Elías Piña, 4.433; Independencia, 3.034 y Pedernales, 2.129. (Datos estadísticos del Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre de la República Dominicana, 2013)

No podemos hablar de delincuencia homologada a ninguna nacionalidad o descendencia alguna; sin embargo, algunos hechos delictuales en la zona fronteriza han llenado de una indignación colectiva a los ciudadanos dominicanos de la zona. Nos referimos a la ocurrencia de muertes de dominicanos, brutalmente asesinados por nacionales haitianos en suelo propio, en circunstancias y situaciones que exacerban los ánimos y tocan fibras identitarias, en una zona de convergencia y antagonismo culturales, que mantienen latentes niveles de conflictividad.

La convivencia en la zona fronteriza ante la ausencia de una estrategia nacional de promoción de una cultura de paz que involucre políticas públicas en ese sentido que mitigue la propensión a la violencia, permite la ocurrencia de situaciones conflictuales o violentas de forma ocasional. Las políticas públicas de corte cultural deben constituirse en medios creadores de una cultura de paz que abarque desde la conflictividad hasta la aplicación de una filosofía de interculturalidad en todo sus análisis. La incidencia de la «violencia y la criminalidad» en la sociedad es un fenómeno complejo, en cuyo origen puede encontrarse, en la vulnerabilidad social, y dentro de esta, la pobreza y la exclusión social, las deficiencias educativas, los bajos ingresos, la deficiencia de servicios de salud, altas tasas demográficas, la carencia de viviendas adecuadas, los malos servicios públicos básicos.

Una intervención efectiva para reducir la vulnerabilidad social mediante la reducción de la pobreza y la exclusión social es necesaria para que se produzca una «cultura de solidaridad y de intolerancia social» a la violencia y la criminalidad. Para que existan efectivas políticas públicas son necesarias las coordinaciones integrales entre Gobierno Central, Legislativo y Municipal.

Después de realizar análisis focalizados en las principales estadísticas de las provincias de la zona fronteriza en el área temática de la in/seguridad pública o ciudadana y

verificar los motivos de los «conflictos» que rayan con los identitarios, responsables de actos de desorden público en varias ocasiones ya mencionados, hemos llegado a la conclusión de que la aplicación de políticas públicas en la frontera dominico-haitiana incide positivamente en la seguridad pública local y en la misma seguridad del Estado, siendo las políticas públicas, según Corinne Laurre, autora del ensayo *Analyser les politiques d'environnement*, «las que se constituyen en una concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes en su intención tomadas principalmente por los actores del sistema político administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo», por lo que nos abocamos a las decisiones correspondientes dentro de la intención de los integrantes del poder político administrativo de la nación dominicana y las de su par fronterizo Haití, a fin de reducir los niveles de pobreza, subdesarrollo y porosidad de los controles fronterizos, así como también cualquier otra situación que incida en la inseguridad pública de la región en cuestión.

Es por ello que la filosofía de la interculturalidad se constituye en el lenguaje de entendimiento para la aplicación de estas políticas públicas en la zona fronteriza dominico-haitiana. Esta nueva propuesta rompe con la confrontación histórica que, como norma, ha marcado las relaciones de ambas naciones; pero en el marco de la subsistencia y las demandas de la globalización, las nuevas relaciones implican el entendimiento, el diálogo y la cooperación entre ambos países.

En tal sentido con el diálogo como medio de entendimiento entre ambos lados de la frontera resulta más fácil la aplicación de todo tipo de medidas que implique cooperación entre las comunidades fronterizas y sus autoridades nacionales, a fin de reducir situaciones que degenerarían en conflictos. En un ambiente de pobreza y escasez material, las circunstancias resultan proclives al conflicto.

La violencia, ya sea por acciones vandálicas que involucren a nacionales haitianos o dominicanos en cualquiera de los tráficos ilegales transfronterizos, dígame carbón, drogas, armas, tratas de personas, etc., o simple delincuencia común, se disemina entre las todas las provincias fronterizas y en ocasiones tienen repercusiones nacionales: se encienden como pólvora, se entremezclan con las razones históricas e identitarias y generan conflictos violentos de profundas diferencias culturales navegando en las palabras de los discursos contestatarias de ambas naciones.

Hoy en día con el surgimiento de la filosofía de la interculturalidad encontramos nuevas alternativas para la viabilidad de soluciones a situaciones de conflicto que impliquen naciones y culturas diferenciadas, proporcionando medios de diálogo que faciliten acciones comunes de las autoridades nacionales y de sus propios ciudadanos no solo desde la simple tolerancia de culturas y pueblos (Kymlicka, 1996), sino más allá, con la cooperación y la interacción. Solo así se propician facultades de aplicación de las medidas que no son más que políticas públicas que ataquen directamente la pobreza material y cultural a ambos lados de la frontera. El involucramiento de las agencias e instituciones en proporcionar garantías de seguridad a todos los habitantes a lo largo de toda la franja fronteriza también ayuda y los beneficios son de amplio

espectro, no solo local, sino de connotación regional (seguridad pública) y nacional, incidiendo en el combate delictual transnacional que amenaza a la nación dominicana, favoreciendo a la seguridad nacional.

En casos especiales como las drogas, en el que sus actividades residuales implican pagos en especies, fomentando el micro tráfico y la delincuencia común en nuestros centros urbanos, o el caso de las armas ilegales de mayor uso en el crimen común ante la prohibición de estas. Estas actividades transnacionales no solo afectan en lo local-regional, sino a todo el territorio nacional con sus efectos secundarios.

La aplicación de políticas públicas de seguridad ciudadana en la región fronteriza es crucial, a favor de los beneficios de todos los habitantes locales y nacionales, en relación dialéctica o total beneficio, resulta ser más amplia dentro de la filosofía de la interculturalidad y la cooperación entre ambas naciones, allanando el ambiente para las buenas relaciones interestatales. Por medio del dialogo en las comunidades fronterizas y un entendimiento dentro de las facultades de una filosofía de la interculturalidad se proporciona:

- **Mejorar los vínculos entre los actores**, por lo que es necesario el entendimiento entre los actores económicos, sociales y políticos, en los ámbitos del mercado, el sistema político, la cultura y la sociedad. Por tanto, la concienciación de los empresarios contratantes de mano de obra inmigrante, de los partidos políticos, de los medios de comunicación, de los grupos de la sociedad civil debe de estar dentro del mismo sistema de sensibilización de la problemática migratoria.
- **Mejorar las relaciones internacionales** con la cooperación de los actores internacionales como las Naciones Unidas, la Unión Europea, en procura de contribuir en programas objetivos no solamente con el aporte financiero, sino con las experiencias propias obtenidas, en la aplicación de políticas migratorias.
- **Colaborar con la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana**, existente desde el 13 de marzo de 1996, la cual ha realizado grandes contribuciones en el entendimiento de la problemática dominico-haitiana; sin embargo, es necesaria la traducción de las planificaciones realizadas hacia el establecimiento de mecanismos técnicos que conlleven a su posterior ejecución.
- **Relaciones con los organismos internaciones del ámbito migratorio y derechos humanos**. Para reducir los niveles conflictuales utilizados por los medios contestatarios es necesario procurar mejorar la imagen del país en el plano internacional. No solamente los ámbitos oficiales, sino también los empresarios, empleadores, sindicatos, partidos y sociedad civil deben redefinir sus relaciones con la comunidad internacional, en virtud de fortalecer relaciones de cooperación, en procura de la aplicación de un clima de derechos generalizados. (PNUD, 2010). Respetando los márgenes fronterizos y los ámbitos soberanos dentro de las relaciones de países, debemos reconocer y establecer que se contribuye a la reducción de conflictos entre los Estados con el cumplimiento del derecho

internacional entre las naciones, esto así regularizando la migración, como también fomentando la interculturalidad dentro de los grupos de inmigrantes que conviven en suelo dominicano, principalmente los inmigrantes haitianos a cuya problemática nos hemos referido.

- **Acondicionar el ambiente** para la aplicación y eficacia de las acciones propias de las políticas públicas que requieren la interacción de las comunidades fronterizas y la colaboración de nacionales de ambas naciones y sus respectivas autoridades, aun con el respeto a sus intereses nacionales particulares.
- **La formalidad en el comercio fronterizo dominico-haitiano: Un nuevo recorrido sin alto en el camino.** La informalidad en el comercio fronterizo ha sido una antigua práctica desde época del colonialismo, que género grandes inconvenientes y conflictos, ante las medidas «proteccionistas» de la corona española. Estas situaciones derivaron en medidas drásticas como el despoblamiento de la zona fronteriza (devastaciones de Osorio, 1601-1602).

Hoy en día el comercio es un instrumento de equilibrio en la empobrecida región que sirve como una de las pocas alternativas de subsistencia para los pobladores de ambas naciones que sobreviven de las mercancías de consumo o de las «migajas» de la actividad comercial que las redes de mercaderes proporcionan. Existen realidades insoslayables sobre la formalidad del comercio fronterizo. Las autoridades haitianas hablaban de 55 puntos comerciales en la frontera dominico-haitiana.

Primero, formalizar dicha actividad conllevará grandes inversiones del Estado dominicano ante la realidad de un Haití sin instituciones que garantice dicho proceso. Segundo, reducir la porosidad fronteriza implicaría un proyecto nacional en procura de proporcionar la formalidad comercial. Tercero, se necesitaría verdadera intención de los agentes comerciales, del Estado dominicano y la colaboración de las autoridades haitianas para anteponerse a la realidad de la preferencia de un mercado informal mucho más económico o barato.

Sin embargo, el camino que las nuevas autoridades haitianas han elegido al procurar establecer controles a fin de lograr la obtención de divisas obliga a las autoridades dominicanas a iniciar un recorrido sin alto en el camino, probablemente iniciaría con la regulación de los informales mercados binacionales. Estas medidas traerían de paso la reducción de la «porosidad» fronteriza, fortaleciendo las instituciones, políticas de defensa, políticas migratorias y todas aquellas a fin a la seguridad nacional y pública.

Nuestra recomendación es la realización de un plan de seguridad pública o ciudadana en las áreas fronterizas con programas que se apliquen a largo plazo e integrado a la forma de vida permanente de los habitantes de la zona. Dichos resultados no solo serían para la región, sino para todo el país, por la condición especial de zona fronteriza y sus repercusiones nacionales. Este plan conllevaría todas las políticas y programas que posee el Plan Integral de Seguridad Ciudadana aplicado en las provincias de mayor incidencia del delito.

Debe prestarse atención especial al tema de la reforma penal y procesal, la población carcelaria e infraestructura, así como también a la aplicación de la nueva ley de naturalización (reconocimientos de nacionalidad) y sus consecuencias al conflicto de origen migratorio, previendo planes de contingencias al respecto.

Al igual que el Plan Integral de Seguridad Ciudadano, este plan en el área fronteriza debe ser coordinado por el Ministerio de Interior y Policía, a la vez que la Policía Nacional dirija la gestión de acciones de campo junto a los miembros de la justicia de la región, con un fuerte apoyo de las agencias gubernamentales apostadas en la frontera (Migración y Aduana), y de los Cuerpos Especializados de Seguridad Fronteriza (CESFRONT), los miembros del Ejército. Cabe destacar el apoyo de los miembros del Cuerpo Especializado de Seguridad Portuaria (CESEP), en puertos fronterizos como Cabo Rojo en Pedernales y Manzanillo en Monte Cristi.

La ejecución de manera masiva de políticas inclusivas de construcción de viviendas e infraestructuras para la agricultura comunal en toda la margen fronteriza a fin de detener el abandono de los pueblos fronterizos de parte de los dominicanos, espacios que luego son ocupados por haitianos. Esta última situación se agrava entre Pedernales y Elías Piña, con solo una presencia de dominicanos de 10 %, el 60 % haitiano y 30 % arrayanos (de ascendencia mixta). Estas políticas deben ser acompañadas de medios de producción agrícolas para proporcionar medios de subsistencias locales. Según la Oficina Nacional de Estadísticas (2013), existen 2,420 familias haitianas que viven ilegalmente en la frontera, en territorio dominicano.

La ejecución de un proyecto de esta envergadura implica un compromiso de Estado, semejante a un proyecto de nación, puesto que implicaría la afección de partes productivas sensitivas como son las industrias agrícolas y de construcción que dependen de la mano de obra barata de los migrantes haitianos que serían regulados y controlados como parte del plan de seguridad pública. De modo que esto implica un apoyo total de la nación con un verdadero compromiso político, social, económico, institucional y ciudadano.

Otros aspectos a considerar serían desarrollar la confianza institucional de parte de la comunidad, que se disponga que los recursos presupuestales estatales fluyan desde los centros hasta los medios locales (ayuntamientos) y gobernaciones, y se enfatice la interacción entre los miembros de las agencias involucradas con los medios civiles de los cabildos y gobernaciones sentados en las mesas de coordinación de planes para la consecución de las políticas públicas.

Debemos iniciar la ejecución en áreas específicas del desarrollo fronterizo que incidan masivamente en la seguridad reduciendo conflictos en la zona, mediante el desarrollo de los cabildos, las organizaciones comunitarias, la regulación de los mercados binacionales, la implementación seria de controles internos en las agencias responsables de la persecución de todos los tráfico transfronterizos, la implementación de un sistema escolar con miras al desarrollo de carreras técnicas, asociado al nuevo concepto

de tanda extendida; el fomento de la inversión financiera en el sector agroindustrial con participación binacional y una política fiscal que estimule las inversiones en la frontera de manera real y con garantías. De modo que las áreas específicas para el desarrollo fronterizo y la aplicación de políticas públicas que podrían incidir más en la seguridad y reducción de conflictos en la zona son:

- Políticas públicas en el ámbito comercial.
- Políticas públicas laborales.
- Políticas públicas para estimular la agropecuaria.
- Políticas públicas para servicios de salud, agua potable.
- Políticas públicas para fomento de viviendas.
- Políticas públicas migratorias.

Todas esas políticas públicas requieren de un ambiente propicio para su aplicación, el cual podría desarrollarse con:

- Fortalecimiento de los controles fronterizos dentro de las políticas migratorias.
- Responsabilidades al velar la frontera con respaldo nacional.
- Fomento de los valores de la honestidad y la responsabilidad como valor agregado a la operatividad.
- La mejoría de los niveles de vida de los responsables fronterizos en los aspectos migratorios, custodia y la creación de las infraestructuras físicas y de equipos para los puntos de vigilancia y control, etc.
- Entender que la nacionalidad u origen no define una proclividad a la delincuencia.
- Las políticas públicas migratorias deben fomentar la diversidad y la multiculturalidad como la nuestra, sino de personas que no respetan la ley.
- Se hace necesario el control migratorio para contribuir en la lucha contra el crimen organizado. Siendo un fenómeno transnacional, que implica la cooperación internacional.
- Toda política pública deben conllevar una filosofía de interculturalidad que implique la integración social de los inmigrantes y la inclusión de los habitantes fronterizos.

República Dominicana y Haití han firmado acuerdos bilaterales bajo el diálogo de la Comisión Mixta Bilateral Dominicano-Haitiana, el problema migratorio, el intercambio comercial, la seguridad en la frontera, la situación del medioambiente. A la vez se han firmado protocolos de acciones seguridad entre el Ministerio de Defensa de la República Dominicana y la Policía Nacional de Haití para combatir en conjunto

el crimen organizado, la delincuencia internacional, el narcotráfico, trata y tráfico de personas, armas, contrabandos, robos de vehículos, cuatreroismo, así como colaboración mutua ante desastres naturales.

Referencias

- Alvar, J. (1989). *El contacto intercultural en los procesos de cambio*. Universidad Complutense, España: (Editorial de la Universidad Complutense de Madrid).
- Attali, Jacques (2010). Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de la República Dominicana. Santo Domingo.
- Balaguer, J. (1983). *La isla al revés*. Santo Domingo: (Editora Corripio)
- Bissainthe, J. G. (2005). *El futuro de la nación dominicana*. Santo Domingo: Búho.
- Bobea, L. (2003). *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*. República Dominicana: FLACSO / Venezuela: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Editorial Nueva Sociedad.
- Cañedo-Arguelles, T. (2006). *Sobre la identidad dominicana*. Madrid: Universidad de Alcalá.
- Cedeño, C. y Lozano, W. (1993). *La cuestión haitiana en Santo Domingo: migración internacional, desarrollo y relaciones inter-estatales entre Haití y República Dominicana*. Santo Domingo: FLACSO / Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2004). *Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal*, primera edición. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Chávez, G. (2009). *Estados multiculturales y conflictividad en el siglo XXI: las salidas institucionales*. España: Universidad de Valencia.
- Cifuentes, G. (2010). *Gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: informe de investigación, capítulo República Dominicana*, primera edición. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Código Procesal Penal (El Congreso Nacional, 2002). Santo Domingo: Autor.
- Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA). (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. Ciudad de México.
- Constitución de República Dominicana (2010).
- Cornielle, C. (1980). *Proceso histórico dominico-haitiano: una advertencia a la juventud Dominicana*, primera edición. Santo Domingo: Publicaciones América.

- Del Pozo, M. del M. (2008). *Presentación, educación y construcción de las identidades nacionales*. España: Ediciones Universidad de Salamanca. (pp. 27-36)
- Goldstein (1985). «The drugs/violence nexus, tripartite conceptual framework», En *Journal of Drug*, pp. 493-506
- Gutiérrez Escudero, A. (2007). *Santo Domingo colonial: Estudios históricos siglos XVI al XVIII*. Santo Domingo: (Editora Academia Dominicana de Historia)
- Habermas, J., Held, D. y Kymlicka, W. (2005). *Declaración de Granada sobre la globalización*. España: El País.
- Huntington, S. P. (2004). *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, primera edición. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Lebrón, M. (1994). *Historia de la cultura dominicana*. Santo Domingo: Taller.
- Lewis, O. (1961). *Antropología de la pobreza, cinco familias*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lugones, L. E. (2000). *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Nuevos diseños en políticas de seguridad pública*. Caracas, Venezuela: Centro de Documentación y Gestión del Conocimiento.
- MacCoun et.al., (2003). «Research on Drugs-Crime Linkages». The Next Generation National Institute of Justice, pp. 65-95.
- Marc, H. (1995). *La cultura del conflicto*, primera edición. Barcelona: Paidós.
- Mariñez, P. (1992). *Procesos de integración e identidad cultural en el Caribe*. Heredia, Costa Rica: Universidad Nacional.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). (2012). *Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*. Santo Domingo: Autor.
- Ministerio de Interior y Policía, (2013). *Plan de Seguridad Ciudadana, comenzó ya*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Ministerio de Interior y Policía, (2007). *Plan de Seguridad Democrático*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Núñez, M. (1990). *El ocaso de la nación dominicana*. Santo Domingo: Editorial Letras Gráficas.
- Oficina de Desarrollo Humano (2014). *Informe PNUD, Política Social*. Santo Domingo: Serigraf.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2008). *La seguridad pública en las Américas. Retos y oportunidades*. Ciudad México: Autor.

- Organización de Estados Americanos. (2011). *Declaración de San Salvador: Seguridad Ciudadana*. Washington, D.C.: Autor.
- Organización de las Naciones Unidas. (1994). *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano*. New York: Autor.
- Paez, W. (2006). *Relaciones dominico-haitianas: 300 años de historia*. Santo Domingo: Mediabyte.
- Pared, S. (2006). *Seguridad, defensa, e identidad nacional*, primera edición. Santo Domingo: Corripio.
- Paris, S. y Martínez, V. (2009). *Interculturalidad y conflicto. Una perspectiva desde la filosofía de la paz*. Castellón de la Plana, España: Universitat Jaume I.
- Peña, Manuel A. (1946). *Historia de la Cuestión Fronteriza*. Santo Domingo. Sociedad Dominicana de Bibliófilos.
- Peña, Manuel A. (1951). *La Isla de la Tortuga: Plaza de Armas, refugio y Seminario*. Edición 1988. Editora Taller.
- Poder Ejecutivo. (2006). Decretos sobre expendios de bebidas núm. 308-06 y 316-06. Santo Domingo: Autor.
- Poder Ejecutivo. (2007). Decreto núm. 189-07. Santo Domingo: Autor.
- Poder Ejecutivo. (2013). Decretos sobre seguridad ciudadana núm. 119-13, 120-13 y 121-13. Santo Domingo: Autor.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano, 2013-2014*. Panamá: Autor.
- Real Academia Española (2010). *Diccionario de la Lengua*, edición 23. Madrid: Asociación de Academias la Lengua Española.
- República Dominicana. (2013). *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana, núm. 139-13*. Santo Domingo: Autor.
- Rocchietti, A. M. (2008). *La cultura como verdad: pobreza latinoamericana*. República de Argentina: Nómada.
- Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas (SEFA). (2007). *Manual de Doctrina Conjuntas de las Fuerzas Armadas*. Santo Domingo: Autor.
- Silie, R., Segura, C. y Dore, C. (2002). *Hacia una visión de la frontera y de las relaciones fronterizas*, primera edición. Santo Domingo: FLACSO.
- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Sistema de Integración Centroamericana. Protocolo de Tegucigalpa. Ciudad de Tegucigalpa, Honduras. (2012).

La inmigración irregular y las políticas públicas de seguridad: Caso de España y República Dominicana

Conclusiones comunes

Se constata que la cuestión de la inmigración irregular en la República Dominicana no es algo nuevo ni tampoco un fenómeno reciente ya que este fenómeno se presenta en este país desde hace 400 años. No así en España donde se comenzó a manifestar al final de los años 80, del siglo pasado.

La República Dominicana es una isla, y el fenómeno de la inmigración irregular se presenta principalmente a través de fronteras terrestres. El caso de España es diferente, pues geográficamente España forma parte de la península ibérica, y las penínsulas son siempre cabezas de puente para la entrada en los continentes, en este caso Europa. En relación con la República Dominicana solo se asemeja en las fronteras de Ceuta y Melilla, las únicas terrestres; el resto de los casos lo es a través del mar y utilizando pequeñas embarcaciones tipo patera o cayuco. No se tiene constancia que este medio sea utilizado por los inmigrantes haitianos, que son los únicos que entran en la República Dominicana; mientras que en España los inmigrantes tienen múltiples nacionalidades, bien africana, americana o asiática.

Mientras que en la República Dominicana las fronteras son porosas y con poca presencia policial y siendo su control escaso; España ha hecho un gran esfuerzo para impermeabilizar sus fronteras, dotando las terrestres de un obstáculo físico a lo largo de todo su perímetro, de 6 metros de altura, combinado con la utilización de medio técnico como cámaras y sensores, completado con un fuerte dispositivo policial para evitar que pueda ser vulnerado, aunque no es infalible. En las fronteras marítimas de ha desplegado el SIVE y se completa con la vigilancia de embarcaciones, helicópteros y aviones. España cuenta además con el apoyo de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX), para recibir y prestar el apoyo de y a otros Estados miembros de la Unión Europea, pues no solo se organizan anualmente operaciones de lucha contra la inmigración irregular en España, como la Operación HERA o INDALO en las aguas Españolas, sino que España participa en otras operaciones como POSEIDON o TRITON, en el Mediterráneo Central y Oriental. España constituye parte de la frontera exterior de la Unión Europea, y ello implica que cuando se accede al territorio Español el tránsito por el resto de los países de la Unión Europea es libre, sin control alguno. En esta línea de pensamiento, se considera que un control de la frontera, con Haití, de forma más eficaz debería ser implantado en República Dominicana.

Una gran diferencia entre los inmigrantes que llegan a España y los que lo hacen a República Dominicana es, que mientras que en el primer caso, los inmigrantes utilizan España como país de paso para llegar otros de Europa, siendo muy pocos los que optan por quedarse, ya que en otros países de Europa tienen vínculos familiares y una misma lengua lo que facilita su integración en de los mismos. A diferencia de los inmigrantes haitianos, que buscan República Dominicana como destino final.

En el caso de República Dominicana, con una renta per cápita del 17.000 dólares¹, los dos lados de la frontera tienen problemas de tipo económico, en el caso de España no; la desigualdad se produce en la frontera sur ya que existe una gran diferencia de desarrollo económico entre las dos orillas del Mediterráneo. Los que llegan no crean conflicto económico con los españoles ya que ocupan los puestos de trabajo que no quieren ser ocupados por los nacionales, como la agricultura, la ganadería, la construcción o el sector servicios. Hay que tener en cuenta que España ocupa el 13^{er} puesto de acuerdo al ranking elaborado por el CIA *Worldfactbook*, con 7,80 inmigrantes por 1.000 habitantes².

En la zona fronteriza, en la República Dominicana, existe una gran inseguridad pública, por la delincuencia común y el número de delitos contra las personas. En España no se detecta un incremento significativo de la delincuencia en estas zonas, aunque lógicamente también los inmigrantes son autores de delitos como el resto de los residentes en la zona. La inseguridad en España se combate mediante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, unas dependientes del Estado, otras de las Comunidades autónomas y otras de los municipios, lo que supone que el total de fuerzas de seguridad llegue a ser de casi 670.000 efectivos, para una población de cerca de 49 millones de personas, alrededor de 13 policías por cada 1.000 habitantes. Ello en contraste con los más de 31.000 efectivos de policía en República Dominicana, para sus cerca de 11 millones de habitantes, más de 60 policías por cada 1.000 habitantes. Además, en la República Dominicana, las Fuerzas Armadas participan en la seguridad pública y completan la acción de la policía en la vigilancia de fronteras. En España, excepcionalmente las FAS participan en la seguridad pública, caso de seguridad de instalaciones de interés nacional y una sola vez, han colaborado con las fuerzas de seguridad reforzando el despliegue en las fronteras de Ceuta y Melilla.

Como ya se dijo en el trabajo sobre la inmigración en España, la solución en la lucha contra la inmigración irregular no está en más obstáculos físicos o más policías, que también son necesarios por su polivalencia para mantener la seguridad pública.

1 La renta per cápita de Haití es de 1.800 dólares (La República Dominicana ocupa el puesto 104º, mientras Haití se encuentra en el 214º) <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html#dr> (visitada el 15 de marzo de 2018)

2 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2112rank.html> (visitada el 15 de marzo de 2018)

Lo fundamental es el fomento de las políticas públicas en sectores tan importantísimos como la economía, favoreciendo el desarrollo económico y la inversión en los países de origen. En la educación para conceder más oportunidades ampliando los sectores en los que pueden prestar sus servicios. Mejorar la seguridad en la zona favoreciendo la convivencia entre los residentes, con independencia de su procedencia. La firma de tratados internacionales o acuerdos con los países de origen para facilitar la devolución de sus nacionales. En general mejorar las condiciones de vida de la población.

España forma parte de la Unión Europea y en la zona de origen de los inmigrantes, la Unión Europea desarrolla una gran cantidad de proyectos para el desarrollo económico y social de las zonas más pobres, intentando ofrecer unas expectativas económicas a la población, evitando así que pongan en peligro sus vidas embarcándose en la aventura de inmigración hacia Europa.

También, la Unión Europea invierte en proyectos que mejoren las capacidades de las autoridades locales de mantener un mejor y mayor control de su territorio y de su población mediante diferentes instrumentos. En este sentido contrasta con la República Dominicana, donde se considera que se deberían aumentar las ayudas al desarrollo de las zonas más deprimidas cercanas a la frontera, incluso aliarse con su vecino, Haití, para que conjuntamente buscasen ayudas internacionales para la zona, tanto en materia de desarrollo como de seguridad, que como se ha comprobado es otra deficiencia detectada en el estudio.

En síntesis, se constata que existen grandes diferencias entre los dos países, España y República Dominicana, respecto al fenómeno de la inmigración irregular. En primer lugar porque en España el fenómeno tiene unas dimensiones internacionales, por el número de países que se encuentran involucrados, tanto en impedir que se produzca como los que intentan acceder al territorio europeo. También, en el empleo de diferentes instrumentos para combatir el fenómeno de la inmigración irregular. España dispone una gran cantidad de medios económicos, materiales y humanos, a través de programas plurianuales, que han conseguido grandes resultados, considerando que España se ha convertido en un referente en esta lucha. Igualmente España ha firmado diferentes acuerdos con los países origen de la inmigración irregular para poder proceder a la repatriación de los nacionales a través de procedimientos fluidos y rápidos. Esos procedimientos llegan incluso a permitir que personal de las Fuerzas de Seguridad Españolas se desplieguen de forma permanente en esos países para colaborar con las policías autóctonas; como ejemplo se puede citar el caso de Mauritania y Senegal. Así como es establecimiento de patrullas conjuntas entre Marruecos y España de forma periódica, en el territorio de cada país.

Por todo lo dicho anteriormente se considera que España podría contribuir a mejorar la lucha contra la inmigración irregular en la República Dominicana mediante la realización de cursos de formación entre las fuerzas de seguridad de ambos países, así como, por el adiestramiento del personal de su policía en la vigilancia de fronteras, utilizando medios técnicos y unidades de reacción.

Composición del grupo de trabajo

Por la parte española (IEEE)

Coordinador

*D. Francisco Espinosa Navas
General de División de la Guardia Civil Jefe de
la Secretaría de Cooperación Internacional*

Por la parte dominicana (FUNGLODE)

Coordinadora

*Dña. Josefina Reynoso Chicon
Directora del CESEDE (Centro de Estudios de
Seguridad y Defensa).*

Investigador principal

*D. Rafael David Sánchez Gómez
Coronel Analista.*



FUNGLODE

FUNDACIÓN GLOBAL
DEMOCRACIA Y DESARROLLO

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos