

Las políticas migratorias en el Perú deben considerar la inclusión social

Mesa de investigación

Gustav Brauckmeyer (Equilibrium CenDe), Marta Castro (Equilibrium CenDe), Gabriela Ramos (IDEHPUCP), Nancy Arellano (Veneactiva), Stefano Corzo (Instituto de Defensa Legal), Lidia Espinoza (Programa SI Frontera-GIZ)

RESUMEN:

Nuestro país, por varios factores, se convirtió en un corredor migratorio y recibió, después de Colombia, la mayor cantidad de población venezolana a escala mundial. Ello propicia una serie de debates relativos a la integración, asistencia o protección de este grupo humano que se traslada para satisfacer necesidades inmediatas, aspectos que forman parte de los resultados y recomendaciones de política en tres estudios desarrollados por organizaciones sin fines de lucro que promueven el apoyo a personas desplazadas.

PALABRAS CLAVE:

Migrantes, refugiados, venezolanos, profesionalización, regularización, discriminación

Más del 40% de los migrantes y refugiados venezolanos residentes en nuestro país cuentan con una educación superior; sin embargo, la tasa del ejercicio profesional es extremadamente baja, no obstante la eficiente incorporación socioeconómica que abre las puertas para estimular procesos de desarrollo en el Perú y la región.

Un estudio realizado por el Centro para el Desarrollo Económico (Equilibrium CenDE), tuvo por objeto analizar los avances y retos que aún existen para que la población migrante y refugiada venezolana en el Perú haga ejercicio de su profesión. Además, se enfocó en el impacto de la COVID-19 en estos asuntos. El estudio fue desarrollado entre noviembre del 2020 y enero del 2021 y contó con

siete grupos focales y 17 entrevistas en profundidad con personas venezolanas con títulos superiores.

El director ejecutivo de Equilibrium CenDE, Gustav Brauckmeyer⁵⁷, manifestó que la investigación tiene como particularidad profundizar en los procesos para el ejercicio de la profesión de esta población, con énfasis en el reconocimiento y revalidación de certificaciones académicas y la colegiatura.

Los resultados permiten afirmar que los principales desafíos para el ejercicio de la profesión son las dificultades asociadas a la documentación en el país de origen, los costos elevados, la falta de tiempo e información clara y el no reconocimiento de la documentación migratoria para los procesos.

⁵⁷Politólogo por la Universidad de Marburgo (Alemania), cuenta con una maestría en Desarrollo Internacional por la Universidad de Manchester (Reino Unido) y especializaciones en Desarrollo Económico por LSE (Reino Unido) y Política Pública por la Universidad de Piura (Perú). Es especialista en procesos de desarrollo socioeconómico en América Latina, integración regional y migración, y sobre estudios de juventud, educación y empleo. Desde enero de 2020, se desempeña como director ejecutivo de Equilibrium CenDE y como socio consultor en Equilibrium Social Development Consultancy.

Al momento de ejecución del estudio, menos del 5% de los profesionales migrantes habían convalidado sus títulos universitarios. Sin embargo, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) hacía esfuerzos para facilitar el proceso; asimismo, múltiples organizaciones de la sociedad civil empezaron a apoyar iniciativas que apoyen la convalidación. Aun así, el ejercicio de la profesión es limitado, por lo que la hipótesis fue que hay barreras que no estuvieron eficientemente identificadas y atendidas.

Los profesionales extranjeros encontraron que dificultades vinculadas al reconocimiento de los títulos y la revalidación y el ejercicio de la profesión venían por la nula comunicación con el sector educativo desde la propia Venezuela para obtener el documento de identidad, títulos profesionales, certificaciones, apostillas, entre otros requisitos, con el riesgo, incluso, de robo o pérdida de los diplomas en el trayecto.

Los retos que se generaron en el Perú fueron la carencia de recursos económicos, especialmente para movilizarse quienes viven en provincia, la falta de tiempo y los problemas con los documentos migratorios.

Otro impedimento observado fue que había un grupo de actividades que está especialmente excluido de la posibilidad de lograr un ejercicio de profesión: las llamadas carreras técnicas universitarias, pues el denominado técnico superior



Menos del 5% de los profesionales migrantes habían convalidado sus títulos universitarios; sin embargo, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) hacía esfuerzos para facilitar el proceso".

universitario (TSU), que es un canal de educación fundamental en Venezuela, no tiene un equivalente directo en el Perú.

Como alternativa, los TSU pueden conseguir una certificación técnica ante institutos técnicos reconocidos en el país y que sea posteriormente validada por el Ministerio de Educación (Minedu). Sin embargo, ello implica que el profesional únicamente puede desempeñarse como técnico, donde la escala salarial es mucho menor y no corresponde con su trayectoria.

Las dificultades vinculadas al procedimiento de







Principales resultados



Dificultades vinculadas al procedimiento de reconocimiento y revalidación de títulos:

Retos asociados a la documentación en Venezuela:

- Irregularidades para conseguir legalización y apostillas de certificaciones académicas.
- Proceso demorado y costoso.
- Falta de planificación del proceso migratorio.
- Riesgo de robo o pérdida de títulos en el trayecto.
- Dificultades para la comunicación con instituciones del sector educativo en Venezuela.

Otros retos en Perú asociados a:

- Falta de recursos económicos, especialmente los que viven en provincia.
- Falta de tiempo.
- Problemas con los documentos migratorios.

EQUILIBRIUM CENDE

GUSTAV BRAUCKMEYER

Construyendo conocimiento para mejores políticas

colegiatura estaban referidas al hecho de que algunas carreras profesionales requieren de la habilitación para ejercer en el país, especialmente en el sector público. En estos casos, contar con el título reconocido ante la Sunedu o revalidado es requisito necesario para colegiarse, pero no es suficiente ni brinda cambios sustanciales.

En este aspecto, se detectaron cuatro barreras principales: el alto costo de las colegiaturas; aplicación de requisitos adicionales para los profesionales extranjeros, que demanda una elevada inversión de tiempo; la necesidad de un documento migratorio, junto a la ausencia de información oportuna sobre los trámites; y un clima de poca apertura para adaptar las normativas que regulan el proceso a la situación diferenciada de la población venezolana.

Por lo tanto, las recomendaciones e implicancias de política deben empezar por comprender el contexto

del país de origen para que no se condicionen los procesos de inclusión, y apostar por la creatividad, el criterio, la buena disposición y la proactividad para fomentar el ejercicio de la profesión de la población migrante y refugiada venezolana. Además, mostrar mayor transparencia en los trámites, pues no hay claridad con respecto a los pasos para la colegiatura y revalidación a cargo de los distintos colegios profesionales y a cargo de las diferentes universidades.

Se propuso una mayor articulación entre instituciones para lograr el ejercicio de la profesión, fomentar procedimientos alternativos para certificar y validar habilidades y flexibilizar el aprovechamiento de capital humano migrante y refugiado cualificado.

Se planteó también un mapeo y registro efectivo de las y los profesionales venezolanos que residen en el país para estimular procesos diferenciados de inclusión social.

REGULARIZACIÓN DE REFUGIOS

Otro de los relevantes proyectos trabajados por el equipo de Equilibrium CenDE, compuesto por Marta Luzes, Luisa Feline Freier, Gustav Brauckmeyer y la investigadora Marta Castro⁵⁸, quien expuso sobre inmigración venezolana en el Perú, fue el estudio *Regularización migratoria y el sistema de refugio*.

Un desafío es el proceso de la regularización migratoria haciendo especial énfasis en el sistema de refugio, que incide de manera significativa en la inclusión y la calidad de vida de las personas migrantes y refugiadas y también de la propia comunidad acogida.

La literatura en otros países con flujos migratorios mixtos de grandes magnitudes es que la regularización genera un impacto positivo en diversas áreas de la vida de esta población, como son las condiciones laborales, el salario, la integración en el mercado laboral formal y también en la situación de convivencia y de interacción con comunidades de acogida.

En enero de 2021, la Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú estimaba cerca de 700,000 personas en situación migratoria irregular en la etapa de regularización.

En opinión de la experta, estos procesos de regularización migratoria entre 2017 y 2020

fueron programas temporales improvisados, que responden —principalmente— a una situación de emergencia y no a mecanismos estables y sostenibles, por lo que el sistema de refugio se convirtió en una alternativa ante la falta de mecanismos sostenibles y eficientes.

Precisó que la metodología del estudio también fue cualitativa. Se llevaron a cabo seis grupos focales con población migrante refugiada solicitantes de refugio y también en situación irregular, y 10 entrevistas en profundidad con personas migrantes venezolanas y actores clave para ahondar en las experiencias de la población migrante venezolana en los procesos de regularización migratoria y a través del sistema de refugio.

Los principales resultados del estudio ponen de manifiesto el hecho de que la regularización en Perú se realiza para ingresar al país y posteriormente se tramita la documentación. Para ello, hay dos mecanismos, de refugio y migratorio.

Si bien un tema recurrente en la conversación fue el reconocimiento de que habían huido de un país en crisis, en el cual los derechos básicos, como la alimentación, la salud y la seguridad, no estaban garantizados, la mayoría de los entrevistados opinaron que las personas refugiadas son perseguidas por sus ideas políticas

⁵⁸Economista por la Universidad Carlos III de Madrid (España) con maestría en Relaciones Internacionales por la Escuela de Asuntos Globales y Públicos del IE (España). Desde enero de 2020 coordina la línea de investigación sobre migración en Equilibrium CenDE y ha trabajado como consultora de investigación para Amnistía Internacional y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en temas de género y migración.






XXXII SEMINARIO ANUAL DE INVESTIGACIÓN 2021

Principales resultados

La regularización [en Perú] se da de dos maneras: para ingresar y de documentación (ya estando en el país). Hay dos mecanismos para acceder a la documentación: mecanismo de refugio y mecanismo migratorio. (ACNUR)



Año	Solicitudes de Refugio	Carnés de Extranjería	PTP emitido
2017	59,027	14,249	205
2018	338,894	223,438	212
2019	482,254	353,837	562
2020	495,912	358,639	-
2021	496,095	315,170	179,464

EQUILIBRIUM CENDE

MARTA CASTRO

Construyendo conocimiento para mejores políticas

y amenazadas por el Gobierno, a diferencia de ellos que como opción mayoritaria se identificaron como migrantes.

Los principales desafíos que mencionaron las personas participantes del estudio están relacionados a la corta validez de la documentación migratoria, el alto costo de los procesos de regularización y/o trabas administrativas y la falta de información clara y comprensible sobre el legajo migratorio.

El 22 de octubre de 2020 se anunció un nuevo carné de permiso temporal de permanencia (CPP) con vigencia de un año. Este nuevo mecanismo de regularización generó muchas expectativas y también dudas en la población migrante, especulando que si están mapeados pueden ser objeto de una expulsión en el futuro.

También hay desconocimiento sobre la vigencia de la solicitud de refugio y reconocimiento de los derechos asociados por las entidades gubernamentales y la sociedad en general. Este último tema es sustancial para la integración socioeconómica de las personas migrantes y refugiadas.

El no reconocimiento del estatus regular de las personas solicitantes de refugio fue otro resultado

del estudio, así como los problemas asociados a formalizarlo en la plataforma virtual. La mayoría de las personas participantes que se encuentran en situación irregular intentaron ajustar su condición migratoria en el Perú. Sin embargo, no lo lograron debido a las dificultades ya mencionadas o por algunas otras vinculadas a deficiencias propias del Estado peruano, como la falta de conexión entre los sistemas administrativos de diversas regiones y ciudades.

Castro planteó cuatro aspectos en los que se debe incidir. Primero, brindar información a la



También hay desconocimiento sobre la vigencia de la solicitud de refugio y reconocimiento de los derechos asociados por las entidades gubernamentales y la sociedad en general".

población migrante, a los funcionarios públicos, empleadores y proveedores de servicios. Segundo, fortalecer el diálogo interinstitucional entre la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores, para evitar algunos costos innecesariamente elevados para las y los migrantes.

Un tercer tema es entender que la figura jurídica del refugio que hay es para brindar protección internacional en los casos previstos en la Ley N.º 27891, y no para fines de regularización migratoria. Y el cuarto es cuestionar las categorías de migrante y refugiado, tal como estas aparecen en el debate teórico y jurídico actual.

XENOFOBIA Y DISCRIMINACIÓN

Sobre el clima creciente de xenofobia en el país, hay una respuesta insuficiente del Estado que, en parte, se explica por la poca visibilidad que la población migrante tiene en las políticas y estrategias de lucha contra la discriminación que desarrolla el Ejecutivo.

Esta es la hipótesis planteada por la investigadora del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica (IDEHPUCP), Gabriela Ramos⁵⁹. Su estudio se da en un contexto con más de un millón de personas venezolanas en el Perú, en el que cerca de medio millón de ellas solicitaron la condición de refugiado.

A pesar de la data limitada, se cuenta con encuestas y estadísticas que indican un aumento de percepciones negativas hacia la migración en el Perú, con la presencia de narrativas y discursos que asocian la migración con un tema de seguridad o es abordado como una problemática desde la perspectiva militarizada.

La idea del proyecto fue visibilizar la xenofobia contra la población migrante venezolana en las políticas de lucha contra la discriminación, y explorar el contexto social, político e institucional que limita la toma de decisiones y el desarrollo de políticas dirigidas a la lucha contra la xenofobia; asimismo, explorar el marco normativo y las herramientas actuales en el Estado peruano para abordar esta problemática.

Entre los principales resultados se determinó un preocupante clima de intolerancia creciente hacia la población venezolana, con una percepción principalmente negativa y de rechazo.

De acuerdo con la encuesta realizada en el 2021 por el IDEHPUCP, un 43.4% estuvo en desacuerdo con que la migración podría beneficiar al país receptor; el 52.8% se mostró en contra de igualdad de condiciones para acceder a la vacuna de la COVID-19; el 64% apoyó expulsiones colectivas

XXXII SEMINARIO ANUAL DE INVESTIGACIÓN 2021

Contexto

- Más de un millón de personas venezolanas han llegado al Perú y casi medio millón ha solicitado la condición de refugiado
- Perú es el segundo destino de migrantes venezolano/as a nivel mundial y el primer país de acogida de personas venezolana con necesidad de protección internacional
- Xenofobia en el Perú: a pesar de la data limitada, se cuenta con encuestas y estadísticas que indican aumento: IDEHPUCP (2018,2019,2021) y ENPOVE (2018)
- Presencia de narrativas y discursos que asocian la migración con enfoque negativo o es abordado como una problemática desde la perspectiva securitista

IDEHPUCP
GABRIELA RAMOS

⁵⁹Licenciada en Comunicación y periodismo por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) y bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es investigadora en derechos humanos con especial interés en temas de movilidad humana y género. Actualmente, se desempeña como Asistente Académica e Investigadora en el IDEHPUCP.

(migrante en condición irregular); un 65.3% estuvo de acuerdo con el fortalecimiento seguridad en fronteras con presencia militar; un 70% sostuvo que el impacto de la migración es negativo. En paralelo, un 64.3% se mostró consciente de que hay discriminación contra población venezolana.

Ramos dio cuenta de las recomendaciones de política, que plantean integrar data cuantitativa y cualitativa durante la etapa de generación de evidencia para la elaboración de políticas de lucha contra la discriminación y xenofobia, y la sistematización de los datos y actualización de las herramientas e instrumentos de política para el rastreo y seguimiento de episodios de xenofobia y discriminación (articulación intra e interinstitucional).

Se propuso también fortalecer los mecanismos

de denuncia, mediante la difusión de rutas de denuncia, acompañamiento de casos desde la defensa pública, la creación de un registro único de casos de carácter público, entre otros aspectos.

Asimismo, se planteó incluir la variable de discriminación contra población extranjera en las políticas públicas de lucha contra la discriminación contenidas en el siguiente Plan Nacional de Derechos Humanos, para la implementación de estrategias, campañas y capacitaciones; y que la Comisión Nacional Contra la Discriminación (CONACOD) adopte medidas específicas en torno a ella.

Finalmente, se hizo énfasis en generar espacios de articulación entre el Estado y los medios de comunicación para la construcción de discursos no discriminatorios.

MATRIZ MIGRATORIA

Para la directora de proyecto Chance Para Sumar de Cedro, Nancy Arellano⁶⁰, no existe la gestión migratoria perfecta, pues todos los países afrontaron el reto de enfrentar los procesos de integración con obstáculos; pero ello no implica que tengamos que claudicar por la complejidad del asunto, sino que debemos buscar aprender de las prácticas exitosas de otros países.

En el sur de Europa, la matriz migratoria se transformó hace menos de 30 años. Países como España, Italia o Portugal pasaron de ser países emisores de migrantes a recibir inmigraciones considerables, sobre todo del este de ese

continente, así como de África y de América Latina.

“El hecho de que instituciones, como las que se presentaron hoy, continúen con el enfoque de la investigación en migración es fundamental para avanzar de manera expedita en este proceso que, definitivamente, presenta desafíos”, comentó.

Mencionó que hay aspectos comunes en este desafío que representa la migración y citó a Rodríguez Borges, al decir que “quienes poseen los medios para definir los términos de una cuestión controvertida predefinen la forma de evaluarla y las posibles soluciones”.

Sostuvo que “los formadores de opinión pública como son los medios de comunicación, además de las autoridades políticas, son los protagonistas que están definiendo este tema” y deben hacerlo con la conciencia de la responsabilidad que recae sobre sus hombros desde la perspectiva del respeto a los derechos humanos y los compromisos en materia.

Se debe comprender a la migración como un fenómeno natural en la historia de la humanidad y ponerse en el centro al ser humano, a las personas; asimismo, comprender que no se trata de un colectivo organizado, de una masa uniforme, porque, muchas veces, se toma a los migrantes como si fuesen un grupo estructurado con fines específicos de ocupación o de desplazamiento.



El hecho de que instituciones, como las que se presentaron hoy, continúen con el enfoque de la investigación en es fundamental para avanzar de manera expedita en este proceso que, definitivamente, presenta desafíos.”

⁶⁰Máster en Gestión Pública, Especialista en Finanzas Internacionales y Licenciada en Estudios Liberales. Fundadora de Veneactiva la primera organización creada y dirigida por Mujeres Migrantes y se desempeña como directora de Proyectos en Migración, Chance para Sumar, en la prestigiosa organización con más de 35 años, Cedro.

Nada está más lejos de la realidad. A los migrantes los motiva la misma crisis para desplazarse de su territorio de origen, pero sus metas, competencias o comportamientos en el territorio de acogida de cara al éxito son muy diversas, sin que ello implique que de cara a la crisis puedan ser similares.

Es decir, si los migrantes son tratados como un monolito para ser discriminados, es altamente probable que la reacción ante una nueva crisis sea el reasentamiento, o buscar continuar la movilidad porque los factores de arraigo son

precarios o nulos en los inicios del asentamiento en la comunidad de acogida.

En este sentido, “es necesario una fuerte coordinación interinstitucional sobre la aplicación coherente de la política migratoria en un plan de ejecución que lleve a términos prácticos su cumplimiento, empezando por un enfoque migratorio en políticas públicas nacionales más que políticas migratorias. El extranjero residente es un miembro más de la comunidad política y social”, propuso Arellano.

INVESTIGACIONES COMPLEMENTARIAS

El éxodo o desplazamiento masivo de venezolanos tuvo un efecto similar al de la pandemia, en el sentido que desnudó una serie de problemas estructurales en instituciones públicas y las limitaciones del Estado, no solo para las particularidades de las personas migrantes, sino de la población local, sostuvo el investigador del área de Seguridad Ciudadana del Instituto de Defensa Legal (IDL), Stefano Corzo⁶¹.

Estas trabas a las que se enfrentan los migrantes, tal como lo explicó Brauckmeyer, para los procesos de formalización y convalidación de sus títulos profesionales son también problemas que padecen los peruanos.

“Luego de residir por mucho tiempo en Estados Unidos, regresé al Perú para iniciar mi educación universitaria, y me sorprendió la limitación que había para la convalidación de materias, incluso tuve que llevar el curso de religión porque no estaba contemplada en el currículo del país donde residía”, recordó.

Citó el caso del proceso de la obtención de las colegiaturas, el cual no solo expone las distintas

vulneraciones de las que las personas migrantes son víctimas, sino también los graves problemas de los colegios profesionales. “Hay una falta de institucionalidad en muchos de esos espacios, que generan estas dificultades en la regularización”, indicó.

Es interesante investigar, ante estas dificultades de regularización, cómo se generan los espacios informales para facilitar los trámites. “Cualquier persona que realizó gestiones en el Ministerio de Relaciones Exteriores conoce que hay un grupo de individuos que facilitan estos trámites como el apostillado, la traducción, y que muchas veces están relacionados a los actores legales o institucionales”, señaló.

Respecto al sistema de refugio, los marcos jurídicos del Perú están a la par de lo que exigen las normativas internacionales, el problema es la interpretación que se da desde las distintas entidades y de los

funcionarios de turno sobre estas disposiciones.

Estos parches de regularización migratoria



El éxodo o desplazamiento masivo de venezolanos tuvo un efecto similar al de la pandemia, en el sentido que desnudó una serie de problemas estructurales en instituciones públicas y las limitaciones del Estado”.

⁶¹Sociólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Es investigador del Área de Seguridad Ciudadana del Instituto de Defensa Legal (IDL) y director de la editorial Punto Cardinal.

surgen porque nunca se dio el debate sobre la problemática de las categorías migrantes y refugiados en el Estado.

“Evidentemente, brindar la categoría de refugiados a un movimiento migratorio tan grande

como el venezolano implicaría una serie de gastos sociales para el Estado peruano, que es un razonamiento que nunca se hizo público. Si no se produce el debate, este tipo de mecanismos temporales para solucionar el tema de la regularización se mantendrá”, agregó.

