

ABC

DE LA MIGRACIÓN Y REFUGIO

José Koechlin
Universidad Antonio
Ruiz de Montoya - UARM

Ximena Solórzano Salleres
Consultora



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas



Con el apoyo de:



UNIÓN EUROPEA



cooperación
alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por

giz
Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

ABC DE LA MIGRACIÓN Y REFUGIO

© 2023, Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES
Calle Luis Mannarelli 1100, Magdalena, Lima, Perú
Teléfono: (51 1) 463 2828
www.cies.org.pe

Autores/as:
José Koechlin
Ximena Solórzano Salleres

Supervisión editorial: Claudia Zarzosa
Cuidado de edición: Diego Vargas Tirado
Diseño y diagramación: Enrique Gallo

Depósito legal N.º 2023-03708

Primera edición: abril de 2023

Esta publicación se desarrolló en el marco del proyecto "Fortaleciendo la Integración socioeconómica de migrantes venezolanos en Perú".

Esta publicación contó con el apoyo técnico de la cooperación alemana para el desarrollo, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH a través del "Programa de apoyo a las comunidades de acogida de población migrante y refugiada en las zonas fronterizas de Colombia, del Ecuador y del Perú - SI Frontera" y con el apoyo de la Unión Europea.

Las opiniones vertidas por los autores en la presente publicación son responsabilidad de los mismos y no refleja necesariamente los puntos de vista del CIES y las instituciones y organizaciones que han apoyado la elaboración del documento.



Índice

Importancia del Tema	4
Primera parte: conceptos básicos	5
1. ¿Quién es migrante?	5
2. Teorías sobre la migración	5
3. ¿Quién es refugiado?	9
4. Persona solicitante de refugio	11
5. Apatridia	11
6. Tráfico ilícito de migrantes	12
7. Trata de personas	13
8. ¿Cuáles son los deberes de las personas migrantes?	14
9. Hitos de la migración y refugio	15
Segunda parte: situación actual de la migración	16
1. Diagnóstico breve de la situación actual	16
2. Identificación de actores relevantes	24
2.1. Estado	25
2.2. Organizaciones civiles	27
2.3. Organismos internacionales	29
3. Documentos importantes	30
3.1. Derecho internacional	30
3.2. Normativa interna	33
Tercera parte. la gobernanza de la migración	39
1. ¿Cómo incorporar la temática en la agenda de diversos sectores?	39
2. ¿Cómo realizar un seguimiento al cumplimiento de los derechos de las personas migrantes y refugiadas?	41
Referencias	45



Importancia del tema

Una característica del mundo globalizado es el movimiento constante y fluido entre las fronteras políticas, lo que conduce a la libre circulación de bienes, servicios y capital. No obstante, esto no es necesariamente así con los flujos migratorios, que, a menudo, encuentran una serie de restricciones de ingreso a los países, frecuentemente a través del cierre de fronteras, solicitudes de visado, restricciones de ingreso, entre otras medidas que limitan o desincentivan el ingreso al territorio.

Las migraciones son procesos complejos que pueden ser multicausales, darse de forma voluntaria o forzada, así como de manera temporal o indefinida. Un ejemplo de ello es Perú, que históricamente se caracterizó por ser un país de migrantes hacia el exterior y que, a partir de 2014 pasó de ser un país de tránsito hacia destinos como Chile o Argentina a ser considerado como un país de destino para la población venezolana. En consecuencia, la migración venezolana ha tenido un impacto importante en el territorio peruano, el cual es necesario analizar con el fin de generar proyectos y políticas que permitan canalizar los aportes del capital humano.

En ese sentido, el tema migratorio se ha convertido en un fenómeno de relevancia en los últimos años en Perú, tanto por el tema regulatorio como por la necesidad de implementar políticas que permitan la integración social de las personas migrantes dentro del territorio. En esa línea, la visibilidad que ha tenido la migración dentro de los medios de comunicación y las redes sociales ha generado preocupación dentro de las regiones por los impactos que podrían generar. No obstante, es importante analizar, explorar e investigar sobre los impactos positivos que tienen los procesos migratorios recientes en el país y profundizar en los aportes que suponen a las economías locales, así como en el desarrollo de emprendimientos, los aportes profesionales en el trabajo asalariado y en el consumo de bienes y servicios. ●



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas

ABC de la migración y refugio

JOSÉ KOEHLIN / Universidad Antonio Ruíz de Montoya - UARM

XIMENA SOLÓRZANO SALLERES / Consultora

PRIMERA PARTE:

Conceptos básicos





1. ¿Quién es migrante?

La Organización Internacional para las Migraciones definió el proceso migratorio como “el movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo, que abarca todo movimiento de personas sea cual fuera su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos” (2006, p. 40). A este concepto, Cristina Blanco añade que la migración es los “movimientos que supongan para el sujeto un cambio de entorno político-administrativo, social y/o cultural relativamente duradero; o, de otro modo, cualquier cambio permanente de residencia que implique la interrupción de actividades en un lugar y su reorganización en otro” (2000, p.17).

En ese sentido, la persona migrante es aquella que atraviesa una frontera político-administrativo, lo que supone un cambio de residencia, cuyo proyecto es la búsqueda de mejorar o cambiar las condiciones de vida que tiene. Por lo tanto, la migración implica un cambio duradero de espacio geográfico que supone el cambio de entorno de forma espacial, temporal y social. Por último, las razones que llevan a migrar son complejas de analizar y pueden ser de varios tipos; económicas, sociales, políticas o laborales.

2. Teorías sobre la migración

Como se ha mencionado, existen diferentes razones por las que las personas pueden decidir migrar. Las ciencias sociales han trabajado diferentes teorías para poder dar explicación sobre las motivaciones o causas que generan que las personas se movilicen hacia nuevos lugares. En ese sentido, la teoría neoclásica precisa que existen factores *push-pull*, es decir, las causas de la migración están relacionadas con el impulso a abandonar el país de origen, producto de factores sociales, políticos, ambientales, entre otros, que llevan a la persona a salir de su lugar de origen hacia lugares “atractivos” que ofrecen aquello que busca. En ese sentido, esta teoría propone que las migraciones generan equilibrio entre naciones, porque el exceso de mano de obra en un país produce que migre hacia lugares donde escasea (Castles y Miller, 2003).



La teoría neoclásica propone que las personas migran por motivos económicos, en búsqueda de mejores oportunidades o por la falta de oportunidades de futuro en su sociedad de origen. Estas motivaciones llevan a que las personas decidan migrar. Sin embargo, esta teoría cuenta con algunos argumentos en contra. Uno de los primeros argumentos se centra en la dificultad para explicar la elección del lugar de destino de migración, las razones económicas no podrían explicar por sí solas la razón de elección de un país u otro. Asimismo, esta teoría presupone que las personas realizan cálculos previos a su migración respecto de la escala de salarios y costos económicos. Ello supondría partir de la idea que todo proceso migratorio se encuentra razonado previamente y que la persona contaría con información perfecta.

La teoría estructural señala que los procesos migratorios son generadores del aumento de desigualdades, producto de que los países de origen pierden mano de obra calificada que migra hacia países desarrollados con mejores oportunidades (Blanco, 2000). En esta línea, la elección de los lugares de destino se define por la estructura del mercado mundial que requiere mano de obra en las sociedades grandes y antiguos colonizadores, lo que produce un factor de ciertos flujos migratorios. No obstante, esta teoría no necesariamente daría explicación a las migraciones sur-sur.

Mientras tanto, Massey et. al (1998) identificaron que dentro de las causas de migración se requiere hacer una lectura más amplia que considere el contexto de los lugares de origen de los migrantes. Estos autores sostienen que la familia influye muchas veces de manera importante en la decisión de migrar. Las redes en los lugares de destino pueden definir los destinos por los que se opta, porque pueden suponer espacios de apoyo para hacer documentación, integrarse en los espacios de acogida, brindar información o ser soporte de las personas que recién llegan. Estas redes han sido las que han ejercido una influencia sobre la decisión de emigrar, lo que Massey et. al (1998) han denominado "tracción familiar". Así, la existencia de un vínculo previo con el lugar de llegada sería una razón que podría impulsar a migrar, por lo que se genera una red de países emisores y otra de receptores que se construye constantemente conforme la gente empieza a migrar. "En resumen, la decisión de emigrar es un proceso colectivo en el que intervienen diversos miembros de la familia extensa y con una base subjetiva basada en redes de opiniones e intereses" (Bretones y González, 2011, p.141).

Las teorías que se han desarrollado en torno a las causas que impulsan a las personas a migrar, se detallan a continuación:

Tabla 1
Teorías sobre las causas de la migración

CORRIENTE TEÓRICA	NOMBRE	AUTORES	IDEAS
Neoclasicismo económico	Modelo macroeconómico	(Lewis, 1954; Ranis y Fei, 1961, Harris y Todaro, 1970)	Para explicar la migración laboral en procesos de desarrollo económico. La migración es causa de las diferencias geográficas en la oferta y la demanda de mano de obra. Consecuencia > Diferencia salarial internacional. Diferenciación entre mano de obra y capital humano.
	Modelo microeconómico	Todaro (1976, 1989).	Los actores individuales racionales deciden los desplazamientos mediante un cálculo de coste-beneficio. El migrante en potencia se desplazará hacia donde las expectativas de beneficio neto sean más altas. Beneficio neto de migrar: diferencia entre costes/ganancias en el lugar de origen y costes/ganancias en el posible lugar de destino.
La nueva economía de la migración	La nueva economía de la migración	(Stark, Bloom, 1985) Stark (1992)	Decisión de migrar determinada por lazos parentales. Migrar con tal de maximizar expectativas de renta y minimizar riesgos asociados a las insuficiencias de una variedad de mercados (distintos al mercado de trabajo). Familias envían miembros al extranjero con tal de aumentar el "ingreso relativo" > comparación con las demás familias/hogares de la comunidad
Teoría del mercado dual	Teoría del mercado dual	Piore (1979) Sabel	La migración internacional radica en la demanda de trabajo intrínseca a las sociedades industrializadas modernas, que necesitan de la mano de obra extranjera (provocando la división entre trabajo para nativos vs trabajo para extranjeros)



Teoría del Sistema-mundo	Teoría del Sistema-mundo	Wallerstein (1974) Sassen (1988)	La movilidad es producto de las relaciones del sistema capitalista, de la estructura del mercado mundial. La penetración de las relaciones económicas capitalistas en las periféricas sociedades no capitalistas crea una población ambulante propensa a migrar al extranjero. Pequeño número de ciudades globalizadas con características estructurales que crean una fuerte demanda de mano de obra inmigrante.
Teoría de las redes sociales	Teoría de las redes sociales	(Massey, 1987; Hugo, 1981; Taylor, 1986; Massey y García España, 1987; Gurak y Caces, 1992).	Para esta teoría, la importancia del capital social y las redes explican las causas del fenómeno migratorio. Cuando comienza la migración, se expanden las redes sociales continuamente, estas se institucionalizan e independizan de otros factores que la originaron, por lo que si alguien desea migrar puede hacerlo sin las dificultades de los primeros. Surgimiento de organizaciones con afán de lucro en el marco del mercado negro y grupos humanitarios de ayuda. Estas organizaciones dan soporte a nuevas migraciones y aparecen por el desequilibrio entre el gran número de personas que tratan de entrar en los países ricos y el reducido número de visados de inmigración que el país ofrece.
	Teoría de la acumulación causal	(Piore, 1979; Stark, Taylor y Yitzhaki, 1986; Taylor, 1992).	La causalidad es acumulativa en las migraciones. Se altera el contexto social del que parten las decisiones de migrar. Contempla seis factores socioeconómicos que se ven afectados: la distribución de los ingresos, la distribución de la tierra, la organización de la agricultura, la cultura migratoria, la distribución regional del capital humano, y la significación social del trabajo.



	Teoría de los sistemas de migración	(Zlotnik, 1992; (Fawcet, 1989)	Los flujos migratorios adquieren cierta estabilidad y estructuración a lo largo del tiempo y espacio, permitiendo la identificación de los sistemas de migración estables. Se caracterizan por un relativo e intenso intercambio de bienes, capital y población entre ciertos países y un menor intercambio entre otros. Un sistema internacional de migración incluye una región de recepción central, que puede ser uno o varios países y un conjunto de países de origen ligados a aquellos por un flujo de inmigración inusualmente largo. Esta teoría complementa las anteriores.
--	-------------------------------------	--------------------------------	--

Fuente: Massey, et. al (1998).

3. ¿Quién es refugiado?

En 1951, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre el Estatuto de los refugiados, estableciendo que este término sería aplicado a una persona en dos situaciones:

- 1) Que [la persona] haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados. Las decisiones deneatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.
- 2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Asimismo, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada en el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, amplió el término de refugiado en el año 1984, al establecer que las personas también serían consideradas refugiados en los siguientes casos:

De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que, además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. (ACNUR, 1984, prf. 27)

De acuerdo con el derecho internacional, los principios de protección de las personas refugiadas son los siguientes:



Nota: Adaptado de Ley del Refugiado, ACNUR, 2022.

De acuerdo con la Ley del Refugiado, el art. 33 precisa que las causales de cesación de la condición de Refugiado son las siguientes:

- 1) Si se ha acogido a la protección de su país de nacionalidad.
- 2) Si ha recobrado la nacionalidad.
- 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad.
- 4) Si se ha establecido en el país que había dejado.



- 5) Desaparición de las circunstancias por las que se le reconoció como refugiado.
- 6) Comisión de delitos contra la paz, delito de guerra o delito contra la humanidad.
- 7) Comisión de un delito común grave en el país de procedencia.
- 8) Culpable de hechos contrarios a las finalidades y principios de la Carta ONU.

4. Persona solicitante de refugio

Una persona solicitante de refugio es alguien que ha salido de su país, donde su vida y su integridad corrían peligro, y que ha solicitado asilo en otro, pero aún no ha sido reconocida legalmente como refugiada.

En su artículo 14, la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. Pedir asilo, por lo tanto, es un derecho humano.

5. Apátrida

Según el derecho internacional, una persona apátrida es aquella “que no es considerada como nacional suyo por ningún Estado conforme a su legislación”¹. En ese sentido, la apatridia implica la no pertenencia a una nacionalidad, por lo que estas personas son despojadas de sus derechos humanos como: identidad, acceso a educación, salud, trabajo, entre otros. De acuerdo con ACNUR, “hay personas apátridas en todas las regiones del mundo. La mayoría de ellas han nacido en los países en los que llevan viviendo durante toda su vida”².



1 Esto se encuentra contenido dentro del Artículo 1° de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas (en vigor desde el 6 de junio de 1960)

2 ACNUR. ¿Qué es la apatridia? Campaña #Ibelong (#YoPertenezco) lanzada en noviembre de 2014 con el objetivo de poner fin a la apatridia en un plazo de 10 años. Para mayor información, puede consultarse el siguiente enlace: <https://www.unhcr.org/ibelong/es/que-es-la-apatridia/>



La apatridia se traslada de generación en generación y puede ser causada por decisiones políticas discriminatorias, que buscan privar de derecho a minorías étnicas o cualquier colectivo discriminado por motivos de raza, religión, idioma o género. También hay otros motivos, como la desaparición o aparición de nuevos Estados, la modificación de fronteras y los conflictos administrativos entre distintas leyes de nacionalidad de países entre los que se han desplazado las personas.

6. Tráfico ilícito de migrantes

De acuerdo con la Ley N° 28950, se define como tráfico ilícito de migrantes a: el que promueve, favorece, financia o facilita la entrada o salida ilegal del país de otra persona, con el fin de obtener directa o indirectamente, lucro o cualquier otro beneficio para sí o para tercero, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años (2007).

En ese sentido, se centra en la facilitación de la entrada en condiciones administrativas irregulares de una persona extranjera a un país, eludiendo los controles de las fronteras nacionales, por lo que se recibe un beneficio financiero.

El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire establece en el artículo 6 que los Estados deben:

- Tipificar como delito el tráfico ilícito de migrantes y la habilitación de una persona para permanecer en un país de forma ilegal.
- Considerar como circunstancia agravante de esos delitos toda circunstancia que ponga en peligro la vida o la seguridad de los migrantes afectados o dé lugar a un trato inhumano o degradante de esas personas³ (Naciones Unidas, 2000).



3 Para mayor información, puede consultarse: http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_proto_cont_tr%C3%A1fico_migra_tierra_mar_aire_comple_conve_nu_cont_delin_orga_transn.pdf



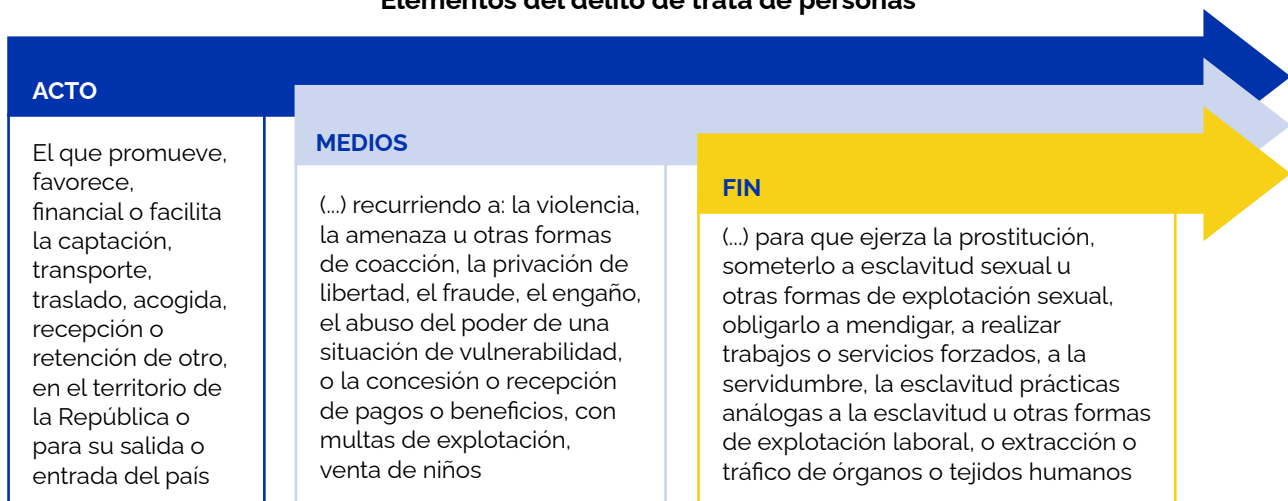
7. Trata de personas

La trata de personas es un delito en el derecho internacional, contra la dignidad humana y contra los Estados. El artículo 3 del Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas especialmente Mujeres y Niños, proporciona una definición internacionalmente aceptada:

La trata de personas significa el reclutamiento, transporte, transferencia, albergue o recepción de personas, mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coerción, secuestro, fraude, engaño, abuso de poder o de una posición de vulnerabilidad o de dar o recibir pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que tiene control sobre otra persona, con fines de explotación. La explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución de otros u otras formas de explotación sexual, trabajo o servicios forzados, esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos humanos.

El delito de trata de personas comprende tres elementos fundamentales: el acto, el medio y el fin, pasan a ser detallados a continuación.

Gráfico 2
Elementos del delito de trata de personas



Nota: Adaptado de Ley N° 28950, 2007.



En septiembre de 2022, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú señaló que la Policía Nacional llegó a recibir 237 denuncias de trata de personas entre enero y junio de este año. El 84,8 % de las probables víctimas fueron mujeres⁴.

8. ¿Cuáles son los deberes de las personas migrantes?

En el artículo 10 de la ley de Migraciones (Decreto Legislativo N°1350), se establecen los deberes que las personas extranjeras que se encuentran en Perú, en cualquier condición migratoria, pasan a ser detallados:

- Exhibir su documento de identidad o viaje que acredite su situación migratoria vigente, cuando le sean requeridos por la Superintendencia Nacional de Migraciones, la Policía Nacional del Perú y, en el ámbito de sus competencias, por las demás autoridades peruanas. Ingresar y salir del país a través de los puestos de control migratorio y/o fronterizos habilitados.
- Mantener su situación migratoria regular para la permanencia o residencia en el territorio nacional y pagar oportunamente las tasas que le corresponda.
- Proporcionar oportunamente a la Superintendencia la información que corresponda para mantener actualizado el Registro Información Migratoria.
- Desarrollar únicamente las actividades autorizadas en la visa o Calidad Migratoria otorgada.

Respetar el marco normativo vigente, en especial en lo referido al legado histórico y cultural del Perú.

4 Para mayor información, debe consultarse el siguiente enlace: <https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/237-denuncias-de-trata-de-personas-ha-registrado-la-policia-nacional-del-peru-al-primer-semester-de-2022-13920/>



9. Hitos de la migración y refugio

Gráfico 3

Hitos de la promulgación de normatividad en Perú



Elaboración: Propia.



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas

ABC de la migración y refugio

JOSÉ KOEHLIN / Universidad Antonio Ruiz de Montoya - UARM

XIMENA SOLÓRZANO SALLERES / Consultora

SEGUNDA PARTE: Situación actual de la migración



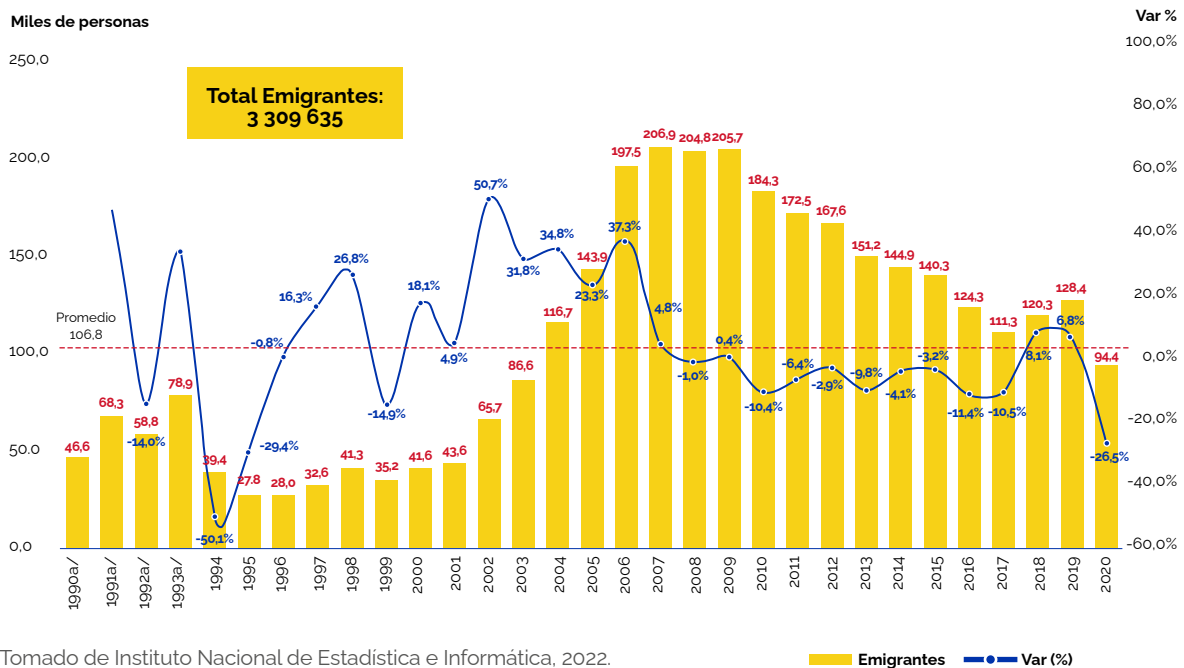


1. Diagnóstico breve de la situación actual

A partir de 2017, se registra un cambio dentro de las dinámicas migratorias en Perú. De acuerdo con INEI (2022), a partir de 2010 hubo un continuo descenso de la salida de personas peruanas al exterior hasta 2017. En 2018 y 2019, los índices volvieron a subir ligeramente⁵.

Gráfico 4

Perú: Emigración internacional de peruanos, 1990-2020



Nota: Tomado de Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2022.

Emigrantes Var (%)

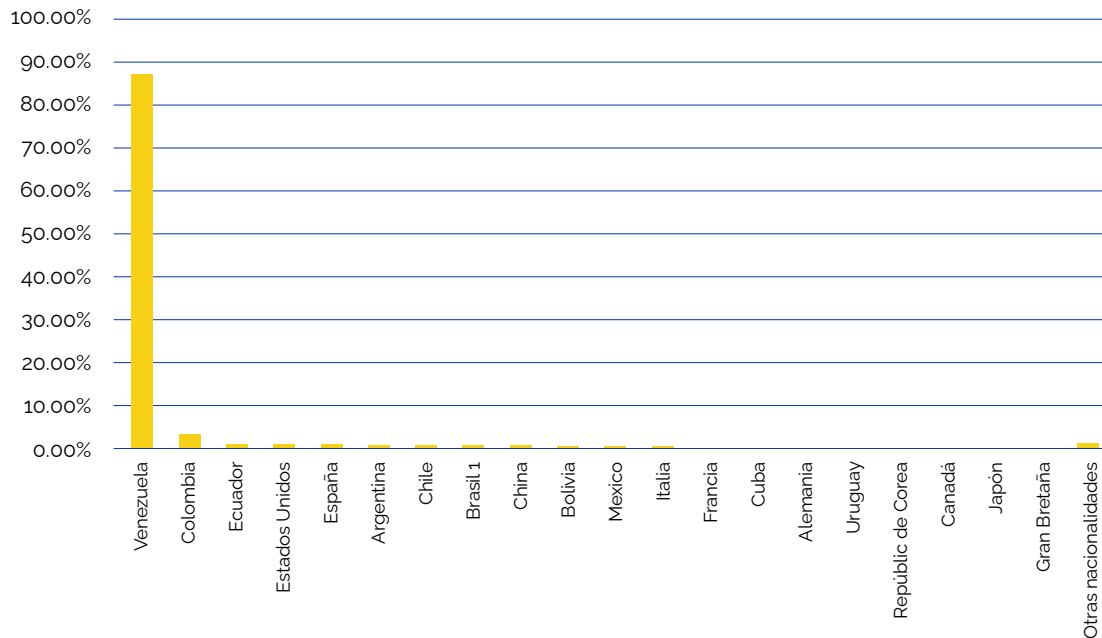
En ese sentido, a partir de 2017 empiezan a registrarse cambios debido a la llegada de la población extranjera al país. De acuerdo con la Superintendencia Nacional de Migraciones, hasta agosto de 2021 se registró "1 millón 347 mil 893 extranjeros, siendo los más altos porcentajes de ingreso de extranjeros residentes en los años 2018 y 2021, con 32,3

⁵ Los índices de personas peruanas que salían al exterior de esos años, se encontraron muy por debajo de los registrados antes de 2010.



% y 34,7 %, respectivamente" (INEI, 2022, p. 73). La principal nacionalidad es de origen venezolana, seguida de la colombiana y ecuatoriana. Lo que da cuenta de la presencia de una migración predominantemente de origen sudamericano. El siguiente gráfico detalla el porcentaje de extranjeros según nacionalidad:

Gráfico 5
Extranjeros residentes, según nacionalidades al 2021



Nota: Tomado de INEI, 2022.

Cuando se hace la diferencia por sexo. Es posible notar que, en el caso de la nacionalidad venezolana, el porcentaje de las mujeres es mayor en comparación con otras nacionalidades alcanzando el 46.6 %, en el caso de la nacionalidad colombiana alcanza el 42.8 % y en el caso de las mujeres ecuatorianas alcanza el 45.7 %.

En el caso de la población venezolana, existe una alta empleabilidad. Del total de personas que permanecen en el país de nacionalidad venezolana, el 82 % pertenece a la PEA y el 18% se encuentra en situación de inactividad. De acuerdo con las cifras re-



gistradas, la PEA activa sería predominantemente masculina (INEI, 2022, p. 163). Ahora, aunque existe un alto porcentaje de personas que se encuentran trabajando, las condiciones de inserción en el ámbito del trabajo se dan principalmente en condiciones de informalidad. De esa manera, solo el 19.2 % de la población económicamente activa que se encuentra ocupada cuenta con un contrato de trabajo. Ello tiene una variación en comparación con los resultados de 2018, donde solo el 11.5 % de las personas que se encontraban trabajando contaban con un contrato laboral formal. Aunque significa un aumento del porcentaje de personas que laboran en condiciones de formalidad con acceso a derechos laborales, sigue siendo un porcentaje bajo que tiene impacto en las condiciones de integración de la población extranjera en el territorio.

Un aspecto importante que incide en la integración estructural y social de los migrantes es el trato hacia las mujeres y si se encuentran expuestas a situaciones de acoso, ofensa sexual, entre otros. En el año 2018, INEI precisó que, a nivel nacional, 2 de cada 100 habitantes de 15 y más años fueron víctimas de maltrato y ofensa sexual (2019, p. 78). De acuerdo a WIN Perú y Datum, el Perú es el país con más alto porcentaje de mujeres que declara haber sido acosada sexualmente en el último año, alcanzando el 32 %, cifra muy por encima del promedio global, que es 9 %; en segundo lugar se encuentra México con 26 % y Chile con 23%. En el portal estadística del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres e integrantes del Grupo Familiar – AURORA, entre enero y noviembre de 2020, se recibieron 469 casos atendidos en los Centros de Emergencia Mujer a nivel nacional (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2020).

En 2018, Perú promulgó el Decreto Legislativo 1410, el cual incorpora los delitos de acoso, chantaje sexual, acoso sexual y difusión de imágenes con contenido sexual al Código Penal, con la finalidad de proteger de situaciones de violencia a las víctimas de estas situaciones. De acuerdo con lo señalado por el Poder Judicial en un medio de comunicación, entre 2018 hasta marzo de 2020 se registraron 33 sentencias condenatorias por acoso sexual. La mayoría de ellas terminó en prisión efectiva (Diario El Comercio, 2020). La pena por este delito no es menor a tres (03) años ni mayor de cinco (05) años de cárcel.



Las mujeres de nacionalidad venezolana son quienes han manifestado mayor cantidad de problemas de acoso en los espacios donde desarrollan sus actividades económicas. Estas situaciones se encuentran relacionadas especialmente por la exotización y sexualización que se ha profundizado y vinculado especialmente a mujeres venezolanas, producida por una arraigada cultura machista.

Debido a que un alto número de mujeres realizan actividades económicas independientes en el espacio público, el principal espacio de acoso se encuentra en las calles y transporte, es posible identificar que enfrentan discriminación y condiciones precarias de trabajo. Por lo que las condiciones históricamente impuestas a las mujeres significan una barrera más al acceso al ámbito laboral. Asimismo, en 2019, el Centro Emergencia Mujer (CEM)⁶ reportó que había 1384 casos de violencia basada en género; para el año 2021, esta cifra incrementó hasta los 1818 casos. En esa línea, Amnistía Internacional señala que:

“la xenofobia y los mitos sobre la inseguridad provocada por la migración en las ciudades, aunados a los prejuicios relacionados con la sexualidad percibida de las mujeres (a quienes catalogan como “roba maridos” o como trabajadoras sexuales), el cambio en los roles de género en las relaciones de pareja o familiares durante el proceso migratorio y el desafío a los roles de género preestablecidos socialmente, son algunas de las causas subyacentes de la violencia en contra de las mujeres venezolanas” (Amnistía Internacional, 2022, p. 5).

En este contexto, y con el respaldo del estudio “Desprotegidas. Violencia basada en género contra mujeres venezolanas refugiadas en Colombia y Perú”⁷[2], la organización da a los Estados algunas recomendaciones clave:

6 Registros del Centro Emergencia Mujer (CEM), sobre violencia sexual, para los años 2019, 2020 y 2021. Casos de violencia sexual – Violación, actos contra el pudor, hostigamiento sexual y acoso sexual en lugares públicos-. Para mayor información puede consultarse el siguiente enlace:<https://portalestadis-tico.aurora.gob.pe/formas-de-la-violencia-2019/>

7 Amnistía Internacional. Estudio: Desprotegidas. Violencia basada en género contra mujeres venezolanas refugiadas en Colombia y Perú. Enlace: <https://amnistia.org.pe/descargar/desprotegidas-informe-2022.pdf>



Acceso a la protección internacional: reforzar y ampliar la difusión de información para personas venezolanas sobre esta posibilidad, cómo acceder a ella y qué otras formas de regularización migratoria tienen disponibles; garantizar que en las instituciones de servicios migratorios y de protección recibirán un trato digno, sin riesgo de detenciones y deportaciones; fortalecer las capacidades de los funcionarios y funcionarias de las diferentes instancias a cargo de estas atenciones, sobre acceso a protección internacional y derechos de las personas refugiadas y migrantes con un enfoque de derechos humanos.

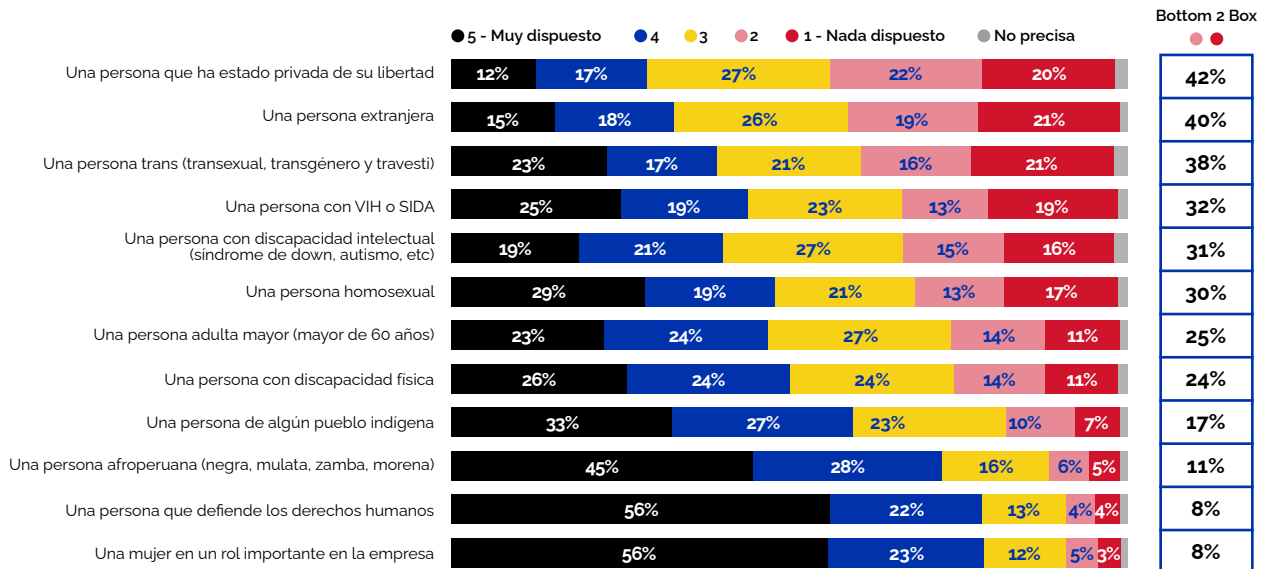
Acceso a la justicia: implementar campañas masivas de información sobre las rutas de atención en casos de VBG, que cuenten con estrategias de difusión previamente consultadas con las mujeres, incluyendo a las mujeres refugiadas y migrantes, con el fin de llegar a quienes se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad; establecer protocolos de atención a personas refugiadas y migrantes a nivel nacional y local; garantizar la existencia de una ruta sólida y eficiente para la atención de VBG y que todas las instituciones cuenten con suficiente personal debidamente capacitado y recursos óptimos para operar de manera inmediata y eficaz ante situaciones de urgencia.

Este es un aspecto poco abordado es la integración dentro del ámbito social. La II Encuesta Nacional de Derechos Humanos revela que existen actitudes de discriminación contra las personas extranjeras. Así, el 21 % de personas entrevistadas en 2021 se encontraba "nada dispuesto" a contratar a una persona de una nacionalidad diferente a la peruana y el 19 % estaría muy poco dispuesto. En ese sentido, el 40 % de personas no contrataría a alguien extranjero.



Gráfico 6

Si tuviera una empresa, ¿Qué tan dispuesto estaría a contratar a...?



Nota: Tomado IPSOS y MINJUSDH, II Encuesta Nacional de Derechos Humanos, 2021.

Mientras tanto, Sassen (2013) menciona que, en la actualidad, se estereotipa en base a tres aspectos: cultura, religión y raza. Estas diferencias que a menudo son utilizadas como barreras que dificultan alcanzar cierto tipo de integración, antes eran argumentadas con migrantes del mismo grupo cultural a los que se les atribuía malos hábitos o prácticas diferentes. No obstante, Sassen observa que esos discursos son los mismos que se utilizan hoy con migrantes de otros espacios. Es decir, hay ideas construidas en base a prejuicios en diferentes procesos de movilidad humana, el problema no radicaría en las costumbres propias de un lugar de origen, sino en la inmigración misma.

De esa forma, los estudios realizados en Perú sobre la migración venezolana han identificado que se han construido una serie de prejuicios y estereotipos en torno al proceso migratorio que han generado dificultades y barreras en los procesos de integración social dentro de los espacios locales tanto a nivel de construcción de relaciones interpersonales como en el acceso a servicios, derechos laborales y sociales.



De acuerdo con Koechlin, et. al (2021), la prensa peruana ha jugado un rol importante en la construcción de una serie de ideas negativas que asocian la criminalidad e inseguridad con el aumento de la migración. No obstante, los resultados de la investigación precisan que el número de delitos cometidos por personas extranjeras no representan un porcentaje alto dentro de las estadísticas de criminalidad, por lo que es falso afirmar que existe una correlación entre esos dos fenómenos.

Las ideas construidas dentro de la prensa construyen discursos que se reproducen de forma recurrente dentro del espacio público y que tienen impacto en la opinión pública, ello disminuye las posibilidades de que existan relaciones exogámicas. Respecto a la construcción de relaciones sociales, IDEHPUCP identifica que, entre 2018 y 2019, las personas perciben que han visto muchas personas venezolanas en el espacio público.

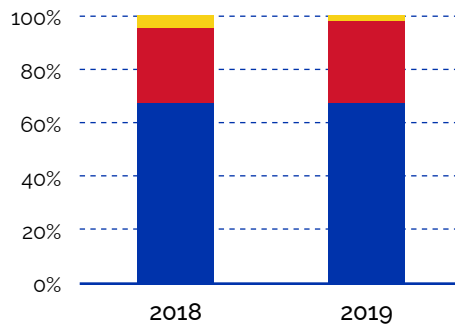
Además, señalan que en el año 2019 han visto mayor número de estos extranjeros atendiendo en restaurantes, centros comerciales, entre otros (57.9 %), en comparación con el 2018 (47.5 %). En esa misma línea, 27.5 % aseguraba que tenía de vecinos a personas venezolanas, en 2018 ese porcentaje solo llegaba al 13 % (2020, p.3). Es posible identificar que existe la percepción de que hay mayor presencia de personas venezolanas en Perú, especialmente en el último año registrado. Ello se percibe especialmente en el aspecto de vivienda y trabajo, no así en el ámbito educativo, donde las personas peruanas mencionan no tener mucho contacto con personas peruanas.



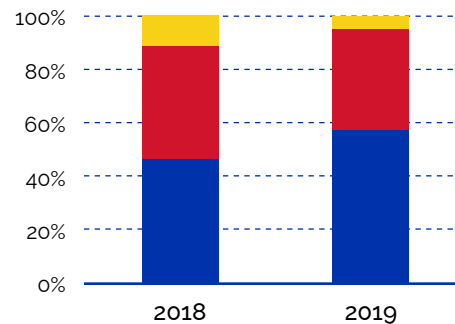
Gráfico 7

Interacciones con migrantes venezolanos en Perú

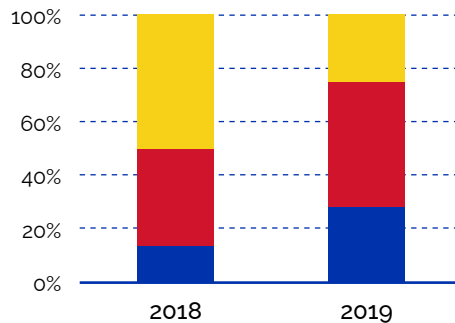
¿Ha visto a venezolanos o venezolanas en la vía pública de su barrio o localidad?



¿Ha sido usted atendido por algún venezolano o venezolana en centros comerciales, restaurantes, tiendas, etc.?



¿Tiene vecinos venezolanos que hayan llegado al Perú en los últimos dos años?



- Sí muchos
- Sí, algunos o uno
- No, ninguno
- No precisa

Nota: Tomado de *Cambios en las actitudes hacia los inmigrantes venezolanos en Lima - Callao 2018-2019*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto de Opinión Pública PUCP, 2020.

La misma encuesta identifica que el 55 % de peruanos en 2019 no tiene amigos de nacionalidad venezolana, aunque ciertamente este porcentaje disminuyó en comparación con 2018 (78.3 %), implica que más de la mitad de la población peruana no habría establecido relaciones exogámicas con extranjeros de nacionalidad venezolana (Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto de Opinión Pública PUCP, 2020, p. 3).



2. Identificación de actores relevantes

Dentro de la Política nacional migratoria 2017-2025 se encuentran tres grupos de actores importantes para la gestión migratoria: Estado, organizaciones civiles y organismos internacionales. Estos desarrollan en conjunto una serie de directrices que permiten brindar asesoría y protección a los ciudadanos migrantes que ingresan al Perú, así como el respeto de sus derechos humanos.

Gráfico 8.

Actores relevantes de la política nacional migratoria.



Elaboración: Propia.

Grupo de trabajo de refugiados y migrantes Perú

El Grupo de Trabajo de Refugiados y Migrantes (en adelante GTRM) es “la plataforma de articulación y coordinación de las acciones acordadas entre diversos miembros para abordar las necesidades de protección, asistencia e integración de personas refugiadas y migrantes de Venezuela en el Perú” (ACNUR, OIM y R4V, 2022, p. 1).

En ese sentido, realizan un trabajo orientador sobre cómo intervenir y asistir a los grupos humanos que han venido trasladándose desde Venezuela hacia el Perú. Asimismo,



se encuentra conformado por 84 miembros, que pertenecen a agencias del sistema de Naciones Unidas, ONG nacionales e internacionales, fundaciones, Universidades, organizaciones religiosas y de base comunitaria de personas venezolanas, entre otras.

El GTRM se divide en cinco subgrupos de trabajo como: protección, salud y nutrición, necesidades básicas, educación e integración. De estos grupos, derivan tres subgrupos de apoyo transversal como el de manejo de información, de comunicación y de transferencias monetarias. Por ello, cada subgrupo de trabajo coordina con los miembros de su área correspondiente, con el fin de que las conclusiones o estrategias elaboradas sean más eficientes y especializadas.

2.1. Estado

El Estado es el ente que elabora las políticas de protección al migrante, así como establece los lineamientos de gestión migratoria interna. Por ello, a través del Decreto Supremo N° 067-2011-PCM se crea la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión de las Migraciones, la cual se encuentra conformada por 20 instituciones públicas. Estas trabajan en conjunto con el fin de brindar mayores aportes. En la Tabla 2 se detalla la función y el trabajo de cada institución mencionada:

Tabla 2.

Actores relevantes del estado para la política nacional migratoria.

ACTORES RELEVANTES	
ESTADO	
ORGANIZACIÓN	¿QUIÉNES SON?
MESA DE TRABAJO INTERSECTORIAL PARA LA GESTIÓN DE LAS MIGRACIONES	<p>La mesa de trabajo intersectorial para la gestión de las migraciones se encuentra conformada por las siguientes instituciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Relaciones Exteriores (preside la comisión). • Presidencia del Consejo de Ministros. • Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. • Ministerio del Interior. • Superintendencia Nacional de Migraciones. • Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. • Oficina de Normalización Previsional • Superintendencia de Banca, Seguros y Administradores Privados de Pensiones. • Ministerio de Educación. • Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. • Ministerio de la Producción. • Ministerio de Educación. • Ministerio de Justicia y DD. HH • Instituto Nacional Penitenciario. • Ministerio Público. • Ministerio de Salud. • ESSALUD. • Seguro Integral de Salud. • Fondo MIVIVIENDA • Instituto Nacional de Identificación. <p>En ese sentido, estas proponen cuatro ejes temáticos, siendo uno de ellos el Grupo n°4, el cual lo conforman los extranjeros en el Perú. Este grupo lo integrarán tres subgrupos, los cuales tratarán tres temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integración de migrantes. • Migrantes vulnerables. • Facilitación de la movilidad internacional. (Vallejo, 2015)
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES	Organismo técnico especializado anexo al Ministerio del Interior, el cual se encarga del control migratorio y emisión de documentación de los ciudadanos nacionales y extranjeros, así como en el otorgamiento de nacionalidad peruana ⁸ .
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	Institución que se encarga de la representación del Perú en el contexto internacional, así como de la protección de los derechos de los ciudadanos peruanos en el extranjero. Asimismo, sus áreas de competencia son las relaciones internacionales, política exterior y cooperación internacional ⁹ .

Elaboración: Propia.

8 Superintendencia Nacional de Migraciones. (01 de abril de 2023). Recuperado de: <https://www.gob.pe/migraciones>.

9 Ministerio de Relaciones Exteriores. (01 de abril de 2023). Recuperado de: <https://www.gob.pe/rree>.



2.2. Organizaciones civiles

La sociedad civil se encuentra conformada por ONG nacionales o internacionales, así como entidades religiosas o instituciones académicas han creado una red de apoyo humanitario, legal y económico, con el fin de brindar seguridad y reducir el grado de vulnerabilidad a los que se encuentran expuestos los ciudadanos migrantes cuando ingresan al Perú.

A continuación, se pasa a detallar las principales organizaciones civiles que trabajan en el ámbito de gestión e integración migratoria dentro del territorio peruano:

Tabla 3
Actores relevantes del estado para la política nacional migratoria.

ORGANIZACIONES CIVILES	
ORGANIZACIÓN	¿QUIÉNES SON?
ENCUENTROS Servicio jesuita a migrantes.	Organización sin fines de lucro a cargo de la Compañía de Jesús, la cual acompaña, sirve y defiende a personas en calidad de refugiados, en solicitud de refugio o migrantes. ¹⁰
HIAS	Asociación sin fines de lucro que se encarga de brindar apoyo a refugiados y solicitantes de asilo en todo el mundo. En el caso del Perú, se centran en la integración de migrantes en el país a través de estrategias que les brinde seguridad económica y social. ¹¹
PADF	La fundación Panamericana para el Desarrollo trabaja cerca de 60 años en América Latina y el Caribe, desarrollando e implementando programas adaptables en diferentes áreas técnicas en la región. Asimismo, dentro de sus compromisos se encuentra la reducción de la vulnerabilidad en víctimas de violencia de género, emergencias humanitarias, comunidades rurales o migrantes. ¹²
ADRA PERÚ	Es una red de agencias de ayuda humanitaria, perteneciente a la Iglesia Adventista del Séptimo Día, la cual provee de ayuda de emergencia y promueve el desarrollo de individuos en situación de riesgo. Ello independiente de la nacionalidad, origen étnico, afiliación política, etc. ¹³

10 Encuentros.Servicio Jesuita a migrantes. (01 de abril de 2023). Recuperado de: <https://www.encuentros-sjs.org/>.

11 HIAS.(03 de abril de 2023). Recuperado de:<https://hias.org/where/peru/>

12 PADF.Pan American Development Foundation.(01 de abril de 2023). Recuperado de:<https://www.padf.org/>

13 ADRA PERÚ. (01 de abril de 2023). Recuperado de: <https://adra.org.pe/>



LUTHERAN WORLD RELIEF	Es una organización sin fines de lucro, fundada en los Estados Unidos, de doctrina luterana que brinda ayuda a comunidades que se encuentren en situaciones de pobreza o emergencia, permitiéndoles superar dichos estados y proveyéndoles de herramientas para la superación futura de nuevos episodios críticos. ¹⁴
AMNISTÍA INTERNACIONAL	Es un movimiento global sin fines políticos o de lucro, el cual brinda apoyo en el área de investigación, defensa y campañas de promoción que permitan el cumplimiento de la defensa de los derechos humanos en diversos países alrededor del mundo, en donde se muestren indicios de actos que estén atentando la integridad de los ciudadanos. Asimismo, abordan diversos temas como cambio climático, conflictos armados, control de armas, desapariciones forzadas, personas migrantes y refugiados, etc. En el área de migración trabajan en función de asegurar que los gobiernos asuman la responsabilidad de la protección de los ciudadanos solicitantes de refugio, migrantes y refugiados, así como la abierta condena en caso no se respeten los derechos de estos. ¹⁵
DANISH REFUGEE COUNCIL	La organización danesa ha brindado apoyo de emergencia a las personas migrantes y refugiados de todo el mundo desde el año 1956. Usualmente se encuentran en las zonas de conflicto y rutas de escape, velando por los derechos humanos y el futuro de todos los desplazados. ¹⁶
COOPI INTERNAZIONALE	Es una organización humanitaria italiana fundada en el año 1965, la cual se encuentra actualmente en 33 países entre África, Medio Oriente y América Latina. Actualmente, en países como Colombia, Ecuador y Perú trabajan con un enfoque integral, donde intervienen factores como la saneamiento, habitabilidad y medios de vida, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos migrantes. ¹⁷
WORLD VISIÓN PERÚ	Es una organización internacional sin fines de lucro con 40 años en el Perú trabajando con las niñas y niños, transformando su entorno y brindándoles herramientas para que promuevan el desarrollo de sus comunidades y entorno. Asimismo, dentro de su trabajo en el país, poseen un área de atención a las emergencias, que en conjunto con CARE PERÚ y USAID han brindado ayuda humanitaria a grupos de migrantes venezolanos al interior del país, con el fin de reducir el grado de vulnerabilidad al que están expuestos. ¹⁸
HUMANITY & INCLUSION	Organización independiente con 40 años de experiencia, especialmente en programas de salud, rehabilitación, integración social y económica. Asimismo, poseen un compromiso de brindar ayuda a individuos que se encuentran migrando por casos de desastres naturales, así como quienes se encuentran en calidad de refugiados huyendo de sus países de origen por casos de conflictos armados o crisis. ¹⁹

14 LUTHERAN WORLD RELIEF. (01 de abril de 2023). Recuperado de: <https://lwr.org/>

15 AMNISTÍA INTERNACIONAL. (02 de abril de 2023). Recuperado de: <https://www.amnesty.org/es/>

16 DANISH REFUGEE COUNCIL. (02 de abril de 2023). Recuperado de: <https://help.drc.ngo/en/how-we-work/>

17 COOPI INTERNAZIONALE. (02 de abril de 2023). Recuperado de: <https://www.coopi.org/it/chi-siamo.html>

18 WORLD VISION. (02 de abril de 2023). Recuperado de: <https://www.worldvision.pe/>

19 HUMANITY & INCLUSION. (03 de abril de 2023). Recuperado de: <https://www.hi-us.org/refugees>



CUSO INTERNATIONAL	Organización benéfica canadiense enfocada en superar la pobreza y acortar la desigualdad social a través de diversos programas que promueven ciudades más inclusivas y que posean mejores oportunidades educativas, económicas y de salud. ²⁰
--------------------	--

Elaboración: Propia.

Asimismo, se han conformado organizaciones civiles conformadas por migrantes que trabajan y brindan apoyo a ciudadanos migrantes, con especial énfasis en personas de nacionalidad venezolana.

Tabla 4
Organizaciones civiles de base venezolana.

ORGANIZACIÓN CIVIL	¿QUIÉNES SON?
UNIÓN VENEZOLANA	Es una asociación civil conformada por ciudadanos venezolanos. Esta organización brinda información y asesoría legal en el proceso de regularización de documentos, así como asistencia social a los migrantes que lo requieren e impulsan proyectos que permitan la integración parcial o total de los ciudadanos extranjeros al Perú. ²¹
VENEACTIVA	Asociación civil fundada por mujeres migrantes con el fin de apoyar y motivar a la comunidad extranjera en el Perú, en su mayoría a la población venezolana, a través de iniciativas que permitan la integración armónica y pacífica a la comunidad peruana. ²²
OCASIVEN	Organización sin fines de lucro que brinda ayuda socioeconómica a personas venezolanas en situación de vulnerabilidad. ²³
MAG-THEBAY	ONG dedicada a niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados o solicitantes de refugio que presenten alguna discapacidad, a través de terapias presenciales o virtuales. Asimismo, se brinda apoyo a los padres de los menores. ²⁴



20 CUSO INTERNATIONAL. (17 de mayo de 2023). Recuperado de: <https://cusointernational.org/>

21 UNIÓN VENEZOLANA. (17 de mayo de 2023). Recuperado de: <https://www.coalicionporvenezuela.org/union-venezolana-en-peru/>

22 VENEACTIVA. (17 de mayo de 2023). Recuperado de: <https://vneactiva.org/>

23 OCASIVEN. (17 de mayo de 2023). Recuperado de: <https://sumatehoy.org.pe/ocasiven/>

24 MAG-THEBAY. (17 de mayo de 2023). Recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/stories/en-peru-personas-con-discapacidad-reciben-ayuda-de-una-ong-dirigida-por>



<p>CONSEJO NACIONAL DE RESIDENTES VENEZOLANOS EN PERÚ.</p>	<p>Es una organización social que brinda ayuda a migrantes, refugiados y solicitantes de refugio que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad, sean víctimas de trata, explotación laboral o sexual. Asimismo, se encarga de brindar orientación en los procesos de regularización de documentos²⁵. Se encuentra inscrita en el Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS) y se encuentra en las ciudades de Lima y Tacna.</p>
--	---

Elaboración: Propia.

2.3. Organismos internacionales

Los organismos internacionales intervienen y promueven programas que permitan aliviar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran grupos de desplazados en los países de recepción. Por ello, es necesario ubicarlos como espacios importantes en el proceso de integración de personas migrantes en Perú.

A continuación, en la Tabla 4 se analizará un grupo de organizaciones internacionales que vienen apoyando actualmente a los migrantes:

Tabla 5
Organismos internacionales relacionados en la política nacional migratoria.

ORGANISMO INTERNACIONAL	¿QUIÉNES SON?
ACNUR	El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados en asociación con otras instituciones y comunidades se encargan de salvaguardar los derechos fundamentales y asegurar el bienestar de los grupos de personas que se encuentran en calidad de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo alrededor del mundo. ²⁶
OIM	La Organización Internacional de la Migración pertenece al Sistema de Naciones Unidas y es considerada la institución más importante en los procesos migratorios. En ese sentido, se encarga de garantizar la migración de forma ordenada y humana. Asimismo, ofrece asistencia humanitaria a las personas migrantes y procura cooperar con los gobiernos para mejorar las condiciones en las cuales se trasladan las personas migrantes a nuevos países. ²⁷

→

25 CONSEJO NACIONAL DE RESIDENTES VENEZOLANOS EN PERÚ. (17 de mayo de 2023). Recuperado de: chrome-extension://efaid-nbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://ruos.gpvlima.com/uploads/resoluciones/1617_2020-12-17-23-46-09_140.pdf

26 ACNUR. (03 de abril de 2023). Recuperado de: <https://www.acnur.org/>

27 OIM. (03 de abril de 2023). Recuperado de: <https://www.iom.int/es>



OIT	La Organización Internacional del Trabajo se encarga de implantar las normas, políticas y programas que promuevan las mejoras de las condiciones de trabajo para todos. Asimismo, se encarga de mantener en diálogo constante los nuevos temas relacionados con el aspecto laboral. ²⁸
PNUD	El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo desarrolla políticas que permitan disminuir la desigualdad y poner fin a la pobreza. Asimismo, posee tres áreas de enfoques: desarrollo sostenible, gobernanza democrática y consolidación de la paz. ²⁹
UNICEF	Organización encargada de proteger y asegurar los derechos de niños, adolescentes y madres que se encuentran en países en desarrollo. Asimismo, se encargan de resguardar a los niños que se encuentran en tránsito y asistir en el proceso de regularización de sus documentos, con el fin de que accedan a los servicios básicos de protección, educación y salud. ³⁰
UNFPA	El Fondo de Población de las Naciones Unidas es una organización que trabaja en materia de derechos sexuales y reproductivos. En el caso de migración, promueve la atención de las necesidades de salud reproductiva, en especial en mujeres, migrantes, refugiadas o desplazadas internas. ³¹
OPS/OMS	La Organización Panamericana de la Salud se encuentra comprometida con la mejora del sistema de salud de los países miembros. Por ello, a través de la plataforma sobre migración y salud buscan ayudar en la formulación de políticas, investigaciones e intervenciones de salud pública. ³²

Elaboración: Propia.

2.4. Donantes

En el Perú, en los últimos años se han llevado a cabo proyectos a través de diversas organizaciones civiles, estatales, etc. Sin embargo, estas organizaciones reciben apoyo y colaboración de otros cooperantes o donantes que promueven la investigación, intervención y asistencia a los ciudadanos migrantes o refugiados en el país.

A continuación, en la Tabla 6, se analizan algunas agencias que vienen financiando proyectos en el Perú:



28 OIT. (03 de abril de 2023). Recuperado de: <https://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm>

29 PNUD (03 de abril de 2023). Recuperado de: <https://www.undp.org/es>

30 UNICEF. (18 de mayo de 2023). Recuperado de: <https://www.unicef.org/peru/comunicados-prensa/regularizan-situacion-migratoria-ninas-ninos-adolescentes-venezolanos-en-vulnerabilidad>

31 UNFPA. (18 de mayo de 2023). Recuperado de: <https://www.unfpa.org/es>

32 OPS. (20 de mayo de 2023). Recuperado de: <https://www.paho.org/es/migracion-salud-americas>



Tabla 6

Donantes para el financiamiento de proyectos en materia migratoria en el Perú.

DONANTE	¿QUIÉNES SON?
USAID	Es la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, se encarga de proporcionar asistencia económica y humanitaria respetando los objetivos de política exterior de los Estados Unidos. En materia de migración, posee un programa regional de migración venezolana, a través del cual busca la integración laboral, social y económica de los migrantes, refugiados y solicitantes de refugio venezolanos. ³³
GIZ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammen- arbeit (Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional)	Es una agencia de cooperación internacional que brinda asistencia y trabajan en asociación con gobiernos nacionales y otros cooperantes. En ese sentido, en el país se lleva a cabo un proyecto en colaboración con la Unión Europea de "Apoyo a las comunidades de acogida de población migrante y refugiada en las zonas fronterizas de Colombia, Ecuador y Perú", el cual tiene como objetivo la integración laboral y económica de los migrantes y refugiados de Venezuela y Colombia. Asimismo, en el Perú se enfocan en el proceso de regularización de los ciudadanos extranjeros, con el fin de garantizarles el acceso a los servicios básicos y mercado laboral. ³⁴
EMBAJADA DE CANADA	El gobierno canadiense promueve y financia proyectos en materia de migración a través de cooperantes como ACNUR, OIM, UNICEF o MIGRACIONES como el plan de revalidación de títulos profesionales de salud de migrantes venezolanos y la proyección de contratación temporal de sus servicios. También apoya la integración de niños, niñas y adolescentes a los servicios de educación, con el fin de evitar exponerlos a situaciones de peligro. Además, se encuentran interesados en que el gobierno peruano y sus instituciones garanticen los derechos de los migrantes mientras se desplazan. ³⁷
BANCO MUNDIAL	Es una organización encargada de financiar a países en vías de desarrollo, con el fin de reducir los índices de pobreza. Asimismo, proporcionan asistencia técnica a los gobiernos. ³⁸



34 GIZ. (20 de mayo de 2023). Recuperado de: <https://www.giz.de/en/worldwide/77707.html>

35 ACNUR. (20 de mayo de 2023). Canadá reafirma su compromiso con las personas refugiadas y migrantes en Perú. ACNUR. Recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/canada-reafirma-su-compromiso-con-las-personas-refugiadas-y-migrantes-en-peru>

36 UNICEF. (20 de mayo de 2023). Embajada de Canadá, Migraciones y Unicef presentan #RecibelosConAmor. UNICEF. Recuperado de: <https://www.unicef.org/peru/comunicados-prensa/embajada-de-canada%C3%A1-migraciones-y-unicef-presentan-rec%C3%AD-belosconamor>

37 OIM. (20 de mayo de 2023). OIM Perú y el Gobierno de Canadá organizan Reunión Regional sobre Regularización Migratoria en el contexto de la Movilidad Humana de Refugiados y Migrantes de Venezuela. OIM. Recuperado de: <https://peru.iom.int/es/news/oim-peru-y-el-gobierno-de-canada-organizan-reunion-regional-sobre-regularizacion-migratoria-en-el-contexto-de-la-movilidad-humana-de-refugiados-y-migrantes-de-venezuela>

38 BANCO MUNDIAL. (20 de mayo de 2023). Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are>



<p>UNIÓN EUROPEA</p>	<p>Se encuentra conformada por 27 países europeos que trabajan en diversos temas como el medio ambiente, el clima, la salud, la seguridad y la migración. Por ello, parte de sus principios es salvaguardar la dignidad y proteger los derechos de personas que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad ocasionados por catástrofes o crisis humanitarias.³⁹</p>
<p>AECID Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.</p>	<p>Es una organización española que coopera con el Perú a través de alianzas con actores relevantes en temas como la igualdad de género, los derechos de población indígena, derechos laborales y empleabilidad, cambio climático, gobernalidad, acceso a agua y saneamiento y la gestión sobre los procesos migratorios que enfrenta el país.⁴⁰</p>

Elaboración: Propia.

3. Documentos importantes

3.1. Derecho internacional

a. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares es un tratado de las Naciones Unidas que busca proteger y hacer respetar los derechos de las trabajadoras y trabajadores migrantes y de sus familias. Este documento fue adoptado en resolución 45/158 el 18 de diciembre de 1990. Este documento adoptó los principios del Convenio sobre los trabajadores migrantes del año 1949 y uno de los principales objetivos de la Organización internacional del Trabajo (OIT): la protección de los intereses de los trabajadores empleados en países distintos del propio.

Esta convención entró en vigor el 1 de julio de 2003. En la actualidad, el texto ha sido ratificado por 54 países, incluido Perú. Ningún país con altos índices de presencia de mano de obra migrante como América del Norte, la Unión Europea, Asia y Oceanía ha firmado el documento. El documento establece la importancia de: la no discriminación en el reconocimiento de derechos, derechos humanos de todos los trabajadores migra-

—————>

39 UNIÓN EUROPEA. (20 de mayo de 2023): Recuperado de: <https://op.europa.eu/webpub/com/eu-what-it-is/es/>

40 AECID. (20 de mayo de 2023). Recuperado de: <https://www.aecid.es/d%C3%B3nde-cooperamos/am%C3%A9rica-latina-y-caribe/per%C3%BA>



torios y de sus familiares, así como aquellos que se encuentran en situación administrativa irregular, la Promoción de condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional de los trabajadores y sus familiares.

b. Derecho internacional humanitario

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) es la rama del derecho internacional que busca reducir los efectos de los conflictos armados, limita los medios y métodos de hacer guerra y protege a las personas que no participan en los combates (población civil, personal médico y religioso) y aquellas que ya han dejado de participar (combatientes heridos o enfermos, náufragos y prisioneros de guerra)⁴¹.

Se encuentra contenido en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, que fueron complementados con los Protocolos adicionales de 1977 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados.

El DIH protege a las personas en movilidad humana cuando se encuentran transitando a través de países donde existen conflictos armados o si el motivo de su migración se ha debido, precisamente, al estallido de un conflicto o guerra, gracias a una serie de normas que protegen a la población civil de convertirse en blanco de los enfrentamientos y garantizan que recibe los auxilios necesarios si es hostilizada o cae en manos de alguna de las partes enfrentadas⁴².

c. Pacto mundial para migración

A menudo se considera que la migración es un proceso que se focaliza en algunos países del norte. Sin embargo, el Pacto mundial para migración comprende que ningún Estado puede atravesar solo el proceso migratorio, sino que se requiere construir una red de apoyo en la que todas las instancias pertinentes participen en la garantía del respeto de los derechos de las personas migrantes, así como su seguridad.



41 Servicio de asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario, Comité Internacional de la Cruz Roja. Ginebra, 2004.

42 The protection of migrants under international humanitarian law. Helen Obregón Gieseken. Revista Internacional de la Cruz Roja: Migración y desplazamiento. Ginebra, 2017.



En esa línea, plantea 23 objetivos que promueven acciones para que los Estados aborden los retos de la migración en sus territorios y se basa en una serie de principios rectores como:

- El bienestar del individuo y de los ciudadanos de los países de acogida, tránsito y destino.
- Considerar la migración como un reto que involucra acciones multilaterales y de interés internacional, pero situada de acuerdo a cada contexto.
- Comprender que los países tienen soberanía sobre sus territorios y la normatividad respecto al tema migratorio.
- Reconocer que las personas, Estados e instituciones públicas o privadas se encuentran supeditadas al respeto y garantía constitucional de los derechos de las personas migrantes.
- Aceptar la migración como oportunidad para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible.
- Reafirmar el respeto a los derechos humanos que garantiza la eliminación de todas las formas de discriminación orientada a los migrantes.
- Incorpora la perspectiva de género, a través del empoderamiento de niñas y mujeres, asimismo, se garantiza el respeto el derecho de los niños y hombres, con el fin de evitar el discurso de victimización a los migrantes.
- Plantea el trabajo en conjunto de todas las instancias del gobierno para la formulación y puesta en práctica de políticas y normativas que garanticen un proceso migratorio pacífico.

- Promueve el trabajo multisectorial en donde organizaciones civiles, estado, sector privado, medios de comunicación e instituciones de derechos humanos coordinen y colaboren en conjunto para la búsqueda de nuevas condiciones migratorias.⁴³

3.2. Normativa interna

a. Política Nacional Migratoria 2017-2025

La Política Nacional Migratoria aprobada por Decreto Supremo N°015-2017-RE durante el gobierno del ex presidente Pedro Pablo Kuczynski, reconoce como fin:

“establecer los principales objetivos y lineamientos de política, y las bases para su implementación a través de, entre otras estrategias, planes, programas, proyectos e iniciativas del Estado peruano para responder a los desafíos que conlleva la creciente decisión de millones de peruanas y peruanos de migrar a otras sociedades y la de los ciudadanos y las ciudadanas de todo el mundo que, atraídos por el desarrollo de nuestro país, migran hacia el Perú buscando nuevas oportunidades” (DS N° 015-2017, 2017). Asimismo, presenta cuatro ejes temáticos que son:

Tabla 7

Ejes temáticos de la política nacional migratoria.

EJE TEMÁTICO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Peruanos y peruanas con intención de migrar.	OE1. Asesorar a personas peruanas con intención de migrar a otros países cuáles son los procedimientos y procesos de integración que encontrará en su país de destino.
Peruanos y peruanas en el exterior.	OE2. Asegurar la protección y defensa de los derechos humanos de los ciudadanos peruanos en el exterior. OE3. Promover el desarrollo de los peruanos asentados en otros países.
Peruanos y peruanas retornando del exterior.	OE4. Reintegrar a los peruanos que retornan del extranjero al país, brindándoles mejores oportunidades de desarrollo.
Extranjeros y extranjeras.	OE5. Incentivar la integración de los extranjeros a la sociedad peruana, garantizando el acceso a servicios básicos, defensa de sus derechos humanos y protegiendo su identidad cultural.

Nota. Elaboración propia a partir de la Política Nacional Migratoria 2017-2025 (2017)⁴⁴.

43 Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular. Marruecos, 2018.

44 Recuperado de: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-migratoria-decreto-supremo-n-015-2017-re-1513810-1/>



Además, en el Artículo 2, la norma menciona que la Política Nacional Migratoria "es de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno, acorde con el ámbito de sus competencias y funciones" (DS N° 015-2017, 2017). Es decir, se requiere que todos los niveles del Estado se comprometan en la labor de incorporar el enfoque migratorio dentro de su normativa e institucionalidad, con el fin de que ofrezcan servicios tanto a personas peruanas como migrantes. Ello reducirá el grado de vulnerabilidad a la que están expuestos los migrantes al llegar al país de destino.

De igual manera, en el objetivo 5 se establece la necesidad de promover la integración de personas extranjeras; garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural. No obstante, la normativa interna no ha incorporado el enfoque migratorio, debido a que no se han adoptado medidas que aseguren la integración migratoria. De esa forma, el Estado peruano realiza diferencias importantes en el ámbito de la inserción a nivel laboral, los extranjeros que no cuentan con acuerdos de integración se encuentran sujetos a normas que limitan su incorporación al mercado laboral, lo que implica una contradicción entre el objetivo de la Política Nacional y la norma laboral.

b. Política Nacional de Derechos Humanos 2018 – 2021

La Política Nacional de Derechos Humanos 2018 – 2021 es un instrumento trabajado de manera intersectorial con el fin de introducir el enfoque de derechos humanos dentro de las instituciones públicas. La Política estuvo focalizada en 13 grupos de especial protección, por lo que consideró entre las poblaciones vulnerables a las personas en situación de movilidad, con especial énfasis en la atención de necesidades de niñas, niños y adolescentes extranjeros no acompañados y víctimas de trata y personas desplazadas. En ese sentido, el objetivo estratégico que se deriva de este grupo es "garantizar el conocimiento y acceso a derechos en condiciones de igualdad para asegurar el desarrollo, integración y bienestar de las personas en situación de movilidad, en particular de aquellos especialmente vulnerables" (Plan Nacional de Derechos Humanos, 2018).

Este objetivo busca que las personas en situación de movilidad cuenten con información para disminuir las vulnerabilidades a las que puedan estar expuestas. Asimismo,



considera la necesidad de que las instituciones brinden servicios a personas retornadas, personas extranjeras o quienes tienen deseos de migrar. Asimismo, el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos consideró dentro de sus ejes a la población migrante, con el fin de tomar acciones que integren a la población en el ámbito laboral y económico, eliminando barreras legales a su contratación, así como difundiendo información sobre documentos de identificación dirigida a las empresas con el fin de evitar barreras a su contratación.

c. Ley 1130

El Decreto Legislativo N°1130⁴⁵ publicado en el año 2012 comprende la creación de la Superintendencia Nacional de Migraciones, como un "Organismo Técnico Especializado adscrito al Ministerio del Interior, con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía administrativa, funcional y económica en el ejercicio de sus atribuciones" (DL 1130, 2012). La referida norma establece que Migraciones propone y ejecuta la política sectorial migratoria interna. Asimismo, dentro de su área de competencia cumple con una serie de funciones en las que se encuentra la participación en la política de seguridad interna y fronteriza, así como la coordinación con las otras instituciones del estado competentes en el control de los puestos fronterizos y migratorios. Además, se encarga de promover la investigación y capacitación en temas migratorios, debido a que también se encargará de proponer e incluir nuevos temas en las políticas que surjan de acuerdo a las necesidades que se vayan encontrando.

d. Ley de migraciones

El Decreto Legislativo N°1350⁴⁶ fue publicado en 2017, tomando en consideración los estándares del Pacto mundial para la migración segura ordenada y regular. El art. 1 establece que la Ley de migraciones:



45 Decreto Legislativo N°1130. (04 de abril de 2012). Recuperado de: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-la-superintendencia-nacional-de-decreto-legislativo-n-1130-875566-4/>

46 Decreto Legislativo N°1350. (04 de abril de 2017). Recuperado de: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-de-migraciones-decreto-legislativo-n-1350-1471551-2/#:~:text=Permite%20el%20ingreso%20al%20pa%C3%ADs,de%20reintegraci%C3%ADn%20de%20C3%ADAs.>



“regula el ingreso y salida del territorio peruano de personas nacionales y extranjeras; la permanencia y residencia de personas extranjeras en el país y el procedimiento administrativo migratorio. Regula la emisión de documentos de viaje para nacionales y extranjeros, así como de identidad para extranjeros” (Ley de Migraciones, 2017).

Asimismo, el Artículo 3 señala como finalidad “contribuir a la integración de los migrantes y garantizar los derechos a todas las personas nacionales y extranjeras en el territorio peruano, conforme al ordenamiento jurídico vigente” (Ley de Migraciones, 2017). Ello, debido a que existe la aspiración de construir una sociedad cohesionada socialmente, por lo que se requiere construir procesos de intercambio entre las personas extranjeras que residen en el país como con las personas peruanas. De esa forma, podrán integrarse económica y socialmente dentro de los espacios de acogida.

El primer paso del proceso de integración social es la regularización e identificación de las personas migrantes en el país de recepción, ello facilita el acceso de las personas migrantes a los servicios sociales, así como el ejercicio de sus derechos humanos.

e. Acuerdos migratorios

Ciudadano de la comunidad andina

Perú pertenece a la Comunidad Andina de Naciones, organización internacional que cuenta con diversos órganos e instituciones que integran el Sistema Andino de Integración (SAI), mediante la integración andina en varios temas como migración y movilidad humana, competencia y defensa comercial, así como desarrollo de estadística comunitaria, entre otros 23 temas. Este espacio se creó a partir del Acuerdo de Cartagena en 1969, donde se fijaron los objetivos de integración andina y se denominó Pacto Andino. Dentro de este espacio de cooperación, participan Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

De esta forma, en el ámbito de movilidad humana se han tenido avances en reconocimiento de documentos de identificación, entre otros. Asimismo, el Acuerdo N° 545 “Instrumento Andino de Migración Laboral” establece la posibilidad de que trabajadores nacionales de un país miembro pueda realizar actividades económicas en territorio de los países de la Comunidad Andina. En ese sentido, se le reconoce el principio de



igualdad de trato y de oportunidades a todos los trabajadores migrantes en el espacio comunitario.

Ser trabajador andino, permite la suspensión de la aplicación de normas aplicables para personas extranjeras que no cuentan con acuerdos de integración con Perú. Por lo que, en el aspecto laboral, los extranjeros de origen de países de la CAN, reciben trato de nacionales.

Mercado común del sur

Este espacio de integración regional busca generar espacios comunes para obtener oportunidades comerciales y de inversión. Este espacio se encuentra conformado por 11 países, de los cuales cinco son Estados parte, los otros seis son Estados asociados. Entre los primeros se encuentran Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En el segundo están Colombia, Perú, Chile, Ecuador, Guyana y Surinam.

Este espacio permite integrarse comercialmente, pero también facilita la permanencia en los países miembros, así como en el ámbito de integración laboral. Dentro de este espacio, se permite la residencia temporaria por dos años, con la posibilidad de que sea Residencia Permanente. Asimismo, los nacionales de países miembros reciben trato de nacionales en el ámbito laboral, pudiendo ser excluidos de la Ley de contratación laboral para extranjeros.

Extranjeros que no tienen acuerdos con Perú: personas venezolanas

En el caso de personas extranjeras cuyo país no cuenta con acuerdos de integración laboral, les es aplicable la Ley de Contratación de Trabajadores Extranjeros, así como su reglamento. Esta norma fue promulgada en Perú durante la década de los noventa, donde se precisan límites a la contratación de trabajadores migrantes tanto en el número de personas contratadas en planilla, que sólo puede alcanzar el 30 % del total, así como los salarios que no pueden exceder el 20 % de lo que percibe la planilla total. Ello supone diferencias entre el trato que tienen los nacionales y las personas extranjeras, especialmente en el acceso al trabajo en condiciones de formalidad. Adicionalmente, las personas que no están domiciliadas se les realiza un descuento del 30 % del salario



percibido. De esta forma, a las personas se les llega a descontar hasta el 43 % de su sueldo durante el primer año de permanencia en el país (30 % de impuestos y 13 % de AFP).

Esta situación es especialmente sensible en el caso de la comunidad venezolana residiendo en Perú. Koechlin, et. Al (2019), Berganza y Solórzano (2019) y Freier y Blouin (2019) han dado cuenta de que las personas que han migrado se insertan en trabajos precarios e informales. Mientras tanto, los pocos que han ingresado al trabajo formal lo hacen en microempresas en trabajos de menor calificación, por lo que el límite de personas que se insertan laboralmente es menor que si ingresaran a empresas más grandes. En ese sentido, los resultados identificados en la investigación dan cuenta de explotación laboral y altos niveles de inadecuación laboral.

f) Ley de contratación extranjera

En el año 1991, se promulga la Ley de contratación de trabajadores extranjeros, la cual refiere en el art. 2 que las personas extranjeras están sujetas al régimen laboral de la actividad privada. Asimismo, el art. 4 señala que “las empresas nacionales o extranjeras podrán contratar personal extranjero en una proporción de hasta del 20% del número total de sus servidores, empleados y obreros. Sus remuneraciones no podrán exceder del 30% del total de la planilla de sueldos y salarios.” (DL N°689,1991). Al respecto, el Plan Nacional de Acción de Empresas y DDHH, en el Lineamiento estratégico N°2 sobre “Diseño de políticas públicas de protección para prevenir vulneraciones a los derechos humanos en el ámbito empresarial”, establece la acción N° 25, que tiene como indicador un Informe técnico intersectorial que contempla la evaluación de la pertinencia de modificar el límite de contratación de extranjeros para las MYPE (PNA, 2021).

g) Protocolo de vulnerabilidad

En el año 2021, la Superintendencia Nacional de Migraciones aprobó un protocolo a través de la Resolución de Superintendencia N° 000080-2021, el cual tiene por finalidad “contribuir a la protección de los migrantes en situación de vulnerabilidad que ingresan o residen en el país” (Migraciones, 2021). En ese sentido se busca garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados o separados en frontera, mujeres migrantes víctimas de violencia y personas extranjeras víctimas de trata.



h) Plan Nacional de Acción de Empresas y DD. HH 2021-2025

El Plan Nacional de Acción de Empresas y DDHH promulgado en el año 2021, contempla acciones que protegen a ciudadanos extranjeros en materia de identificación. En ese sentido, el Lineamiento N°2 de "Diseño de políticas públicas de protección para prevenir vulneraciones a los derechos humanos en el ámbito empresarial" establece en la acción N°24 la promoción de conocimiento sobre los documentos de identificación de personas migrantes, refugiados y solicitantes de refugio, con el fin de garantizar el respeto a sus derechos civiles y laborales (PNA, 2021).

Asimismo, refiere en la acción N°54 del Lineamiento N°3 de "Diseño de políticas públicas que promuevan el respeto de las empresas a los derechos humanos a través de la rendición de cuentas, la investigación y la sanción por los impactos de sus actividades", que se debe promover la no discriminación de las personas migrantes extranjeras por parte de las empresas, con el fin de evitar el acceso al ámbito laboral por una cuestión de origen (PNA,2021).

El PNA recomienda en la acción N°31 del Lineamiento N°2, impulsar la ratificación e implementación de convenios internacionales referidos a trabajadores migrantes a través de un informe técnico intersectorial que evalúe el aporte de los convenios N°97, N°118 y el N°143, los cuales fortalecerían la prevención de la vulneración de derechos humanos de los migrantes en empresas. (PNA, 2021) ●



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas

ABC de la migración y refugio

JOSÉ KOEHLIN / Universidad Antonio Ruiz de Montoya - UARM

XIMENA SOLÓRZANO SALLERES / Consultora

TERCERA PARTE:

La gobernanza de la migración





1. ¿Cómo incorporar la temática en la agenda de diversos sectores?

Un primer aspecto a trabajar es el ámbito de la integración migratoria. En ese sentido, OIM (2006) señala que:

“la integración es el proceso por el cual los inmigrantes, tanto individualmente como en grupo, son aceptados en una sociedad. Los requisitos particulares exigidos para su aceptación, varían de un país a otro. La responsabilidad de la integración recae no solamente en los inmigrantes sino también en el gobierno receptor, las instituciones y las comunidades” (p. 32).

De esa forma, la integración es un proceso multiactor y que puede tener diferentes niveles de avance en cada dimensión. Así, puede suceder que no exista una idea integrada sobre la política de integración y genera espacios con diferentes niveles de inserción y objetivos disímiles. Aunque existe un intento de conceptualización, es necesario afirmar que la discrecionalidad de los Estados para asumir políticas de integración, a los cuales hace referencia el concepto de OIM, impiden poder desarrollar una idea conjunta sobre cómo describir la integración y genera espacios de asumir ésta de diferentes tipos y con objetivos disímiles.

La integración ha sido definida a menudo desde el enfoque de políticas públicas. De esta manera, Giménez (1993) señala la necesidad de adoptar procesos de adaptación mutua entre las personas nativas y extranjeras, que tienen prácticas culturales diferenciadas. De esa forma, las personas extranjeras tendrán el mismo acceso a derechos, obligaciones y deberes, sin que ello suponga el abandono de la identidad cultural. Para ello, se requiere que la sociedad y el Estado introduzcan cambios institucionales, adaptaciones normativas e introducir procesos de cambio cultural dentro de la comunidad.

Blanco (2000) precisa que los procesos de integración deben ser entendidos desde sus dimensiones y variables. De esa forma, propone cuatro dimensiones que pasan a ser detalladas a continuación:



Tabla 8
Dimensiones y variables de la integración

DIMENSIÓN	VARIABLES A CONSIDERAR
Estructural	<ul style="list-style-type: none">• Trabajo• Ciudadanía• Económico• Salud• Educación
Social	<ul style="list-style-type: none">• Relaciones sociales• Vivienda
Cultural	<ul style="list-style-type: none">• Grado de interculturalidad• Percepciones y/o estereotipos en torno a la migración• Actitudes frente a la migración
Identitario	<ul style="list-style-type: none">• Procesos de duelo• Sentimiento de desarraigo• Identificación con el lugar de recepción

Nota: Elaborado a partir de Las migraciones contemporáneas. Blanco, 2002.

En esa línea, el análisis por dimensiones de la integración puede facilitar la construcción de políticas públicas que aspiren a la integración de las personas migrantes dentro de los espacios de acogida. El concepto de integración social hace un llamado para ser un proceso de construcción integral donde el Estado participe a través de la publicación de normativa y construcción de institucionalidad, mientras que la comunidad de acogida tiene el llamado a través de la tolerancia, interculturalidad, construcción de relaciones sociales y la lucha contra la discriminación, mientras que las personas migrantes participan a través del respeto de derechos y deberes dentro de los espacios de acogida.

De esa forma, la integración migratoria es un compromiso asumido desde la Mesa de Trabajo Intersectorial para la gestión migratoria y en la Política Nacional Migratoria 2017-2025, que hace un llamado a:

“articular a las diversas instancias públicas y de la sociedad para responder adecuadamente a los desafíos migratorios en estricto cumplimiento de los principios de



respeto de los derechos humanos; no discriminación; no criminalización de proceso migratorio; promoción de una movilidad informada, ordenada, segura y respetuosa de la soberanía nacional; el reconocimiento de los aportes de la migración al desarrollo; y, de la gobernanza migratoria partiendo del hecho de que este proceso es un componente sustancial de la realidad nacional del Perú y de todos y cada uno de los países del mundo” (Política Nacional Migratoria 2017-2025, 2017, p. 28).

La Política Nacional Migratoria 2017 – 2025, propone en el art. 2, la necesidad de que se adopten acciones en todos los niveles de gobierno. Así, precisa que “es de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno, acorde con el ámbito de sus competencias y funciones” (Política Nacional Migratoria 2017-2025, 2017, p. 27). La incorporación de acciones dirigidas a la integración de la población extranjera generará relaciones interculturales y permitirá la cohesión social. Ello puede prevenir situaciones de segregación social y el surgimiento de conflictos sociales o situaciones de discriminación y xenofobia.

2. ¿Cómo realizar un seguimiento al cumplimiento de los derechos de las personas migrantes y refugiadas?

En el marco de las obligaciones internacionales, se requiere dar seguimiento al cumplimiento de los derechos de las personas migrantes y la forma en que se implementan en todos los niveles de gobierno. Ante ello, la OIM ha señalado la importancia de que se cuente con enfoque de gobernanza migratoria tanto a nivel nacional como local.

En ese sentido, define la gobernanza como las tradiciones e instituciones en virtud de las cuales un país ejerce su autoridad sobre la migración, la movilidad y la nacionalidad, incluida la capacidad del gobierno de formular e implementar con eficacia políticas adecuadas en esos ámbitos. El Marco de Gobernanza sobre la Migración se basa en el entendido de que el Estado, en su calidad de interlocutor principal en materia de migración, movilidad y asuntos de nacionalidad, y habida cuenta del derecho internacional, tiene el derecho soberano de determinar quién ingresa y permanece en su territorio y bajo qué condiciones.



Los demás interlocutores —ciudadanos, migrantes, organizaciones internacionales, el sector privado, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias, las organizaciones religiosas y las instituciones académicas— contribuyen a la gobernanza de la migración a través de su interacción con los Estados y entre sí. (OIM, 2015, pp.1-2). En ese sentido, detalla tres principios de la gobernanza migratoria:

Gráfico 9

Principios de la gobernanza migratoria

PRINCIPIO 1:

La buena gobernanza de la migración necesitaría que el Estado se adhiera a las normas internacionales y al respeto de los derechos de los migrantes.

PRINCIPIO 2:

La migración y las políticas conexas se formulan adecuadamente cuando recurren a hechos contrastados y aplican enfoques de gobierno integrados.

PRINCIPIO 3:

La buena gobernanza de la migración depende de asociaciones duraderas.

Nota: Elaborada a partir de Marco de gobernanza sobre la migración, OIM, 2015.

Al respecto, OIM (2015) precisa que la gobernanza migratoria a nivel local se alinea con el ODS 10.7 sobre 10.7 Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas y con el ODS 11 "ciudades y comunidades sostenibles". De esa forma, planteó indicadores de gobernanza de la migración a nivel local.

La gobernanza migratoria ha definido seis dimensiones para la evaluación de los avances en la implementación de políticas que incorporen el enfoque migratorio dentro de la política pública.

Tabla 9

Matriz de indicador de gobernanza migratoria a nivel local

DIMENSIÓN	DESCRIPCIÓN	INDICADORES
Derechos de las personas migrantes	Se focaliza en el acceso a servicios sociales, así como medidas adoptadas para garantizar integración y acceso al empleo.	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso de migrantes a los servicios sociales básicos y la seguridad social • Reunificación familiar • Derecho al trabajo • Residencia a largo plazo y camino hacia la ciudadanía • Participación civil
Enfoque de gobierno integral	Los Indicadores de esta categoría sirven para evaluar los marcos institucionales de las ciudades en lo referente a la migración. También permiten determinar la existencia de estrategias migratorias que sean acordes a los objetivos de desarrollo, así como la transparencia y coherencia institucional en relación con la gestión de la migración.	<ul style="list-style-type: none"> • Marco institucional • Estrategias de gobernanza de la migración • Marco legal • Transparencia y coherencia institucional • Datos de migración
Alianzas	Los Indicadores de esta categoría se centran en las medidas adoptadas por los países para cooperar en torno a cuestiones migratorias con los gobiernos nacionales, así como con las ciudades y otros agentes no gubernamentales pertinentes, como las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos bilaterales • Cooperación regional • Cooperación global
Bienestar socioeconómico	Los Indicadores de esta categoría permiten evaluar las iniciativas de las ciudades respecto a la movilidad de los estudiantes internacionales, el acceso al mercado laboral y las condiciones de trabajo decente para los trabajadores migrantes. Los aspectos relacionados con la participación de las diásporas y las remesas de las personas migrantes también pertenecen a esta esfera.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de la migración laboral • Esquemas de reconocimiento de habilidades y calificaciones Regulación de migración estudiantil • Acuerdos laborales bilaterales • Remesas de emigrantes
Movilidad en situaciones de crisis	Los Indicadores de esta categoría se refieren al tipo y nivel de preparación de las ciudades a la hora de encarar los aspectos relacionados con la movilidad en situaciones de crisis. Permiten indagar acerca de los procesos establecidos para los nacionales y no nacionales tanto durante como después de desastres, incluso cuando la asistencia humanitaria está disponible en la misma medida tanto para las personas migrantes como para los nacionales del país concernido.	<ul style="list-style-type: none"> • Resistencia y preparación en caso de crisis • Respuesta de emergencia • Acciones posteriores a la crisis • Inclusión de los migrantes



Migración segura y ordenada	Los Indicadores de esta categoría sirven para evaluar el enfoque que aplican las ciudades respecto al acceso de las personas migrantes a políticas de seguridad, retorno y reintegración, así como en lo relacionado con la lucha contra la trata de personas.	<ul style="list-style-type: none">• Control en las fronteras• Criterios de admisión y elegibilidad• Políticas de retorno y reintegración• Medidas para combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes
-----------------------------	--	---

Nota: Organización Internacional para las Migraciones (2015)

En ese sentido, la definición de indicadores de gobernanza migratoria permite crear herramientas que incorporen a las personas migrantes dentro de las políticas públicas y son una guía para desarrollar acciones dentro del espacio local. Los indicadores planteados son una guía para que los gobiernos locales puedan evaluar sus avances e implementar tanto acciones estratégicas como buenas prácticas de gobernanza dentro de sus territorios.

Asimismo, la gobernanza migratoria introduce la variable de generación de datos y comunicación. Este aspecto no es menor, debido a que permite la identificación de asistencia y acceso a servicios sociales, así como permite identificar si existen barreras para poder integrarse en el país. En esa línea, la información es clave para poder adoptar políticas públicas basadas en información real y actualizada en el territorio local. ●



Referencias

- Amnistía Internacional. (2022). *Desprotegidas. Violencia basada en género contra mujeres venezolanas refugiadas en Colombia y Perú*. <https://amnistia.org.pe/descargar/desprotegidas-informe-2022.pdf>
- ACNUR. (1951). Convención sobre el estatuto de los Refugiados. <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- Berganza, I. y Solórzano, X. (2019). Límites y Retos del Estado. Procesos de Integración de la comunidad venezolana en Perú. Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Blouin, C. y Freier, F. (2019). Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad. En Gandini, L., Lozano, F., Prieto, V. (2019). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. 157 - 184. Universidad Nacional Autónoma de México
- Blanco, C. (2000). *Las migraciones contemporáneas*. Alianza Editorial.
- Bretones, F. D. y González-González, J. M. (2011). Identidad y migración: la formación de nuevas identidades transculturales. En H. M. Cappello y M. Recio (Eds.). *La Identidad Nacional. Sus Fuentes Plurales de Construcción*. Plaza y Valdés Editores. 137-164.
- Castles, S. y Miller, M. (2003). *La era de la Globalización: movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Universidad Autónoma de Zacatecas
- García, L. (2016). *Migraciones, Estado y una política del Derecho Humano a migrar: ¿Hacia una nueva era en América Latina?* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.



- Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto de Opinión Pública PUCP. (2020). Cambios en las actitudes hacia los inmigrantes venezolanos en Lima – Callao 2018-2019. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/169459>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (22 de setiembre de 2022). *237 denuncias de trata de personas ha registrado la policía nacional del Perú al primer semestre de 2022*. <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-158-2022-inei.pdf>
- IPSOS y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2021). *II Encuesta Nacional de Derechos Humanos*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1611180/3.-Informe-completo-de-la-II-Encuesta-Nacional-de-Derechos-Humanos.pdf.pdf?v=161185402>
- Koechlin, J., Solórzano, X., Larco, G., Fernández - Maldonado, E. (2019). *El impacto de la inmigración venezolana en el mercado laboral de tres ciudades: Lima, Arequipa y Piura*. Organización Internacional para las Migraciones, Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, Universidad Antonio Ruiz de Montoya y Organización Internacional para el Trabajo
- Koechlin, J., Solórzano, X., Ugaz, Y. y Romero, R. (2021). *Migración y criminalidad: El manejo del éxodo venezolano por la prensa peruana*. Universidad Antonio Ruiz de Montoya y Konrad Adenauer Stiftung
- Massey, D., Arango, J., Graeme H., Kouaouci, A., Pellegrino, A., Taylor, E. (1998). *Teorías de migración internacional: Una revisión y aproximación*. <http://www.ugr.es/~redce/REDCE10/articulos/14DouglasDMassey.htm#notabis>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2006). *Glosario sobre Migración. Derecho Internacional sobre Migración*. 7. OIM.



Organización Internacional para las Migraciones. (2015). Marco de gobernanza sobre la migración. Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. <https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/106/C-106-40-Marco-de-Gobernanza-sobre-la-Migraci%C3%B3n.pdf>

Normas:

Naciones Unidas. (2000). Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1586772/PROTOCOLO%20CONTRA%20EL%20TR%C3%81FICO%20IL%C3%8DCITO%20DE%20MIGRANTES%20POR%20TIERRA%2C%20MAR%20Y%20AIRE.pdf?v=1612471035>

Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, y crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. (17 de julio de 2017). https://oig.cepal.org/sites/default/files/2016_decretosupremo001_per.pdf

Decreto Legislativo N° 1130 (04 de abril de 2023). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-la-superintendencia-nacional-de-decreto-legislativo-n-1130-875566-4/>

Decreto Legislativo N° 1350 (04 de abril de 2023). [https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-de-migraciones-decreto-legislativo-n-1350-1471551-2/#:~:text=Permite%20el%20ingreso%20al%20pa%C3%ADs,de%20treinta%20\(30\)%20d%C3%ADas](https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-de-migraciones-decreto-legislativo-n-1350-1471551-2/#:~:text=Permite%20el%20ingreso%20al%20pa%C3%ADs,de%20treinta%20(30)%20d%C3%ADas)



Decreto Supremo N° 002-2018-JUS. Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (31 de enero de 2018). <https://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/PLAN-NACIONAL-2018-2021.pdf>

Decreto Supremo N° 015-2017-RE (27 de abril de 2017). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11191.pdf>

Decreto Supremo N° 009-2021-JUS. Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos. (11 de junio de 2021). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1940812/Decreto-supremo-que-aprueba-el-plan-nacional-de-accion-sobre-decreto-supremo-n-009-2021-jus-1962210-5.pdf.pdf?v=1637357195>



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas