

MTIGM: Plan de Trabajo 2016
Grupo de Trabajo 3: PERUANOS RETORNANTES O CON VOLUNTAD DE RETORNO
Coordinador: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

C R O N O G R A M A																	
RESPONSABLE SUBGRUPO DE TRABAJO	TEMA	OBJETIVOS	ACTIVIDADES	METAS/ PRODUCTOS	RESULTADOS ESPERADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
3.5 MRE (Asistencia al Nacional) MINSA/Salud Mental SIS RENIEC MIMPV INABIF MTPE DP	Protocolo de actuación conjunta	Garantizar una atención oportuna y adecuada a personas retornantes en situación de vulnerabilidad.	Diseño de una propuesta.	Diseñar un protocolo de actuación interinstitucional para atención de personas retornadas en situación de vulnerabilidad.	Lograr un protocolo que permita la atención inmediata, adecuada e integral de personas en situación de vulnerabilidad.			X									

MTIGM: Plan de Trabajo 2016
Grupo de Trabajo 3: PERUANOS RETORNANTES O CON VOLUNTAD DE RETORNO
Coordinador: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

						C R O N O G R A M A												
RESPONSABLE SUBGRUPO DE TRABAJO	TEMA	OBJETIVOS	ACTIVIDADES	METAS/ PRODUCTOS	RESULTADOS ESPERADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
4.1 ST-MTIGM MTIGM	Acuerdo de residencia del MERCOSUR y Estatuto Migratorio Peruano-Ecuatoriano	Fortalecer la implementación de acuerdos bilaterales y regionales en materia migratoria.	Coordinaciones logísticas varias. Análisis técnico del documento.	Mesa de presentación y discusión de conclusiones del Diagnóstico sobre Acuerdo de residencia del MERCOSUR y Estatuto Migratorio Peruano-Ecuatoriano.	La MTIGM fortalece su plan de trabajo 2016 a partir de las nuevas tareas/actividades identificadas.													

MTIGM: Plan de Trabajo 2016
Grupo de Trabajo 4: EXTRANJEROS EN EL PERU
Coordinador: MIGRACIONES

						CRONOGRAMA														
RESPONSABLE SUBGRUPO DE TRABAJO	TEMA	OBJETIVOS	ACTIVIDADES	METAS/ PRODUCTOS	RESULTADOS ESPERADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
4.2 MIMP MINEDU SUNEDU MINSA SIS MINJUS DP SC OIM SUSALUD MIDIS MIMP- CONADIS MEF	Acceso de migrantes a servicios de salud, educación y servicios sociales	Garantizar el derecho al acceso a la salud y educación de los extranjeros en el Perú, independientemente de su condición migratoria.	Diseño de Plan de Trabajo	Desarrollar una propuesta normativa que permita el acceso efectivo al derecho a la salud y educación de la población migrante.	Los migrantes extranjeros en el Perú acceden a los sistemas de salud, educación y servicios sociales.															
			Redacción de propuesta	Informe semestral sobre estadísticas en materia de atención a migrantes.																
			Reuniones de validación																	
			Presentación de propuesta.																	
			Recolectar, evaluar y sistematizar información sobre los servicios que brinda el MIMP a extranjeros en el Perú.																	
			Coordinaciones logísticas varias.	Mesa de presentación y discusión de conclusiones	La MTIGM fortalece su plan de trabajo 2016 a partir de las															



PERÚ

Ministerio de Relaciones Exteriores

Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria Secretaría Técnica



			Análisis técnico del documento.	del Diagnóstico sobre Acceso de migrantes a servicios de salud, educación y servicios sociales en el Perú.	nuevas tareas/actividades identificadas.														
--	--	--	---------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

MTIGM: Plan de Trabajo 2016
Grupo de Trabajo 4: EXTRANJEROS EN EL PERU
Coordinador: MIGRACIONES

C R O N O G R A M A																					
RESPONSABLE SUBGRUPO DE TRABAJO	TEMA	OBJETIVOS	ACTIVIDADES	METAS/ PRODUCTOS	RESULTADOS ESPERADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12				
4.3 INPE MINJUSDH MININTER MP-FN MMPV MIGRACIONES PJ RREE SIS DP POLICÍA DE EXTRANJERÍA.	Extranjeros privados de libertad en el Perú	Garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas extranjeras recluidas en centros penitenciarios peruanos, así como de aquellos que cuentan con beneficios penitenciarios.	Redacción de propuesta	de	Reformulación legal de la ley de beneficio especial de salida.																
			Reuniones de validación	de																	
			Redacción de propuesta	de	Un reglamento para la Ley N° 30219																
			Reuniones de validación	de																	
			Redacción de propuesta	de	Un protocolo de traslado y expulsión del país		Procesos de traslado y expulsión adecuadamente implementados														
			Reuniones de validación	de																	
			Redacción de propuesta	de	Protocolo de atención a mujeres extranjeras privadas de la libertad.																
			Reuniones de validación	de																	



PERÚ

Ministerio de Relaciones Exteriores

Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria Secretaría Técnica



MESA DE TRABAJO INTERSECTORIAL PARA LA GESTIÓN MIGRATORIA

			Redacción de propuesta	de	Propuesta para renovar de manera automática la afiliación temporal de las personas privadas de libertad en el SIS que cuentan con documento de identidad o definir alguna medida que garantice la atención permanente en tanto no cuenten con documentación y estén recluidas, dado el papel de garante del Estado.	de su libertad intramuros.														
			Reuniones de validación	de	Estudio sobre el acceso al derecho al trabajo a personas en libertad bajo un beneficio penitenciario.	El Estado facilita la integración de la población extranjera privada de su libertad extramuros.														
			Diseño de Plan de Trabajo.																	
			Recojo y análisis de información.																	
			Redacción de informe.																	



PERÚ

Ministerio de Relaciones Exteriores

Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria Secretaría Técnica



MESA DE TRABAJO INTERSECTORIAL PARA LA GESTIÓN MIGRATORIA

			<p>Diseño de Plan de Trabajo.</p> <p>Recojo y análisis de información.</p> <p>Redacción de informe.</p>	<p>Informe sobre la atención de menores que egresan de los penales.</p>															
--	--	--	---	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

MTIGM: Plan de Trabajo 2016
Grupo de Trabajo 4: EXTRANJEROS EN EL PERU
Coordinador: MIGRACIONES

CRONOGRAMA																		
RESPONSABLE SUBGRUPO DE TRABAJO	TEMA	OBJETIVOS	ACTIVIDADES	METAS/ PRODUCTOS	RESULTADOS ESPERADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
4.4 RREE MTPE MINSA SIS MINEDU SUNEDU MININTER MTPE MIGRACIONES DP LAP MEF	Refugiados, asilados y los solicitantes de estas figuras de protección internacional en el Perú.	Garantizar el derecho al acceso a los servicios de salud, educación y trabajo.	Sistematización de estadísticas	Informes semestrales sobre refugiados, asilados y solicitantes, en el Perú, así como del rol del Estado sobre el particular.	La MTIGM conoce la problemática de los refugiados, asilados y los solicitantes de estas figuras de protección internacional en el Perú.													
				Informe de capacitaciones a nuestras ODES y otras instituciones del Estado transversales a la problemática del refugio.														
		Mejorar el acceso a medios de vida en general.	Desarrollo de propuesta de Reuniones de validación	Elaboración de una nueva Ley de Refugio, acorde con las necesidades actuales.	El Estado peruano fortalece su marco normativo a favor de personas con necesidad de protección internacional.													



PERÚ

Ministerio de Relaciones Exteriores

Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria Secretaría Técnica



MESA DE TRABAJO INTERSECTORIAL PARA LA GESTIÓN MIGRATORIA

			<p>Desarrollo de propuestas</p> <p>Reuniones de validación</p>	<p>de</p> <p>de</p>	<p>Elaboración de propuestas normativas que permitan adecuar las leyes internas a las obligaciones internacionales del Estado peruano en relación a favor de personas con necesidad de protección internacional.</p>														
--	--	--	--	---------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

MTIGM: Plan de Trabajo 2016
Grupo de Trabajo 4: EXTRANJEROS EN EL PERU
Coordinador: MIGRACIONES

RESPONSABLE SUBGRUPO DE TRABAJO	TEMA	OBJETIVOS	ACTIVIDADES	METAS/ PRODUCTOS	RESULTADOS ESPERADOS	CRONOGRAMA																	
						1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12						
4.5 MP-FN MIGRACIONES MMPV MININTER RREE MINJUSDH	Migración de menores no acompañados y sustracción internacional de niños, niñas y adolescentes.	Garantizar derechos de menores no acompañados.	Diseño de Plan de Trabajo.	Informe sobre el Estado situacional de la migración de menores no acompañados	El Estado está preparado para una acción eficiente y respetuosa de los intereses del niño, en caso de migración de menores no acompañados																		
			Recojo y análisis de información.																				
			Redacción de informe.																				
			Redacción de protocolo	Un protocolo de procedimientos para casos de intervención de migrantes menores no acompañados.																			
			Reuniones de validación																				

MTIGM: Plan de Trabajo 2016
Grupo de Trabajo 4: EXTRANJEROS EN EL PERU
Coordinador: MIGRACIONES

RESPONSABLE SUBGRUPO DE TRABAJO	TEMA	OBJETIVOS	ACTIVIDADES	METAS/ PRODUCTOS	RESULTADOS ESPERADOS	CRONOGRAMA															
						1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12				
4.6 MIMPV MIGRACIONES MRE MP PJ DP POLICIA DE EXTRANJERÍA PNP	Mujeres Migrantes	Garantizar la protección de las mujeres extranjeras, especialmente de las víctimas de violencia familiar, reconociendo la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.	Redacción de protocolo	Elaborar un protocolo de actuación de MIMPV para estos casos.	El Estado protege los derechos de las mujeres migrantes.																
			Reuniones de validación																		
			Diseño de Plan de Trabajo.	Plan de sensibilización y capacitación en género dirigido a operadores de la migración internacional.																	
			Recojo y análisis de información.																		
			Redacción de Plan																		

MTIGM: Plan de Trabajo 2016
Grupo de Trabajo 4: EXTRANJEROS EN EL PERU
Coordinador: MIGRACIONES

C R O N O G R A M A																		
RESPONSABLE SUBGRUPO DE TRABAJO	TEMA	OBJETIVOS	ACTIVIDADES	METAS/ PRODUCTOS	RESULTADOS ESPERADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
4.7 RREE MININTER MIGRACIONES MINJUS MIMP MPFN MINSA Poder Judicial DP OIM GTTPTP INABIF POLICIA DE EXTRANJERÍA	Lucha contra la trata de personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes.	Fortalecer el sistema de atención a víctimas extranjeras del delito de trata de personas en el Perú.	Diseño de Plan de Trabajo. Recojo y análisis de información Redacción de informe.	Elaboración de informe sobre problemática de víctimas de trata de personas extranjeras en el Perú.	La MTIGM cuenta con un diagnostico que le permite optimizar su sistema de atención a víctimas extranjeras de trata de personas en el Perú.													



TÉRMINOS DE REFERENCIA

Consultoría para la Formulación de Políticas Públicas en Materia Migratoria

A. Antecedentes

En el marco del Proyecto “Fortaleciendo la Gestión Migratoria en el Perú”, financiado por el Fondo para el Desarrollo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Misión en el Perú y desde la aprobación de los Lineamientos que inspiran las políticas del Estado peruano en relación a la migración, aprobados en la XXV Sesión Ordinaria de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria - MTIGM, el 24 de febrero de 2015, se propone la contratación de una consultoría para la formulación de políticas públicas en materia migratoria.

El 24 de febrero último se establecieron los seis enfoques de la política migratoria del estado peruano que son: derechos humanos, género, seguridad humana, integralidad, interculturalidad y el enfoque generacional.

Asimismo, se enunciaron los diez principios de la política migratoria, de carácter transversal para la gestión pública peruana:

1. Comprensión integral del fenómeno migratorio
2. Respeto de los derechos humanos de todas las personas migrantes y sus familias.
3. No criminalización, ni discriminación de la persona migrante, especialmente aquella que se encuentra en situación migratoria irregular.
4. Protección de las y los migrantes en situación de especial vulnerabilidad.
5. Inclusión social de la persona migrante.
6. Reconocimiento del aporte de los migrantes al desarrollo social, político, económico y cultural de los países de origen y destino.
7. Promoción de una movilidad internacional ordenada y segura, respetuosa de la soberanía y normativa interna.
8. Integralidad y coherencia en la gobernanza migratoria.
9. Eficiencia y modernización de la Gestión Migratoria
10. Congruencia y complementariedad entre políticas públicas internas.

B. Consideraciones sobre el contenido

Con la finalidad de asegurar el adecuado diseño de una política nacional y posteriormente su implementación, seguimiento y evaluación, es necesario que el

documento que aprueba la política deba contener los lineamientos generales que orienten su adecuada gestión, los cuales son:

1. Garantizar el respeto de los derechos humanos de las y los migrantes y sus familiares de forma efectiva e integral, independientemente de su condición migratoria; así como promover su inclusión en las sociedades de acogida.
2. Establecer un sistema eficiente y moderno de gestión migratoria.
3. Maximizar la repercusión de los procesos migratorios en el desarrollo de las y los migrantes y de las sociedades de envío y recepción desde una perspectiva integral.
4. Posicionamiento de la migración y movilidad internacional como elemento sustancial de los procesos de integración regional (CAN, Alianza del Pacífico, MERCOSUR, UNASUR).
5. Garantizar la seguridad migratoria y fomentar procesos de movilidad/circulación entre Estados en forma ordenada y segura.
6. Impulso de una política integral e integrada de gestión de fronteras.
7. Posicionamiento del Perú como país promotor de un diálogo integral y comprehensivo en materia de migraciones a nivel mundial.

C. Criterios a incluir en la formulación de las políticas públicas

Coherencia

1. **Interna:** en relación a la estructura del documento, definición del problema, elaboración del diagnóstico, incluyendo referencia a literatura internacional comparada. Asimismo, debe ser concordante con otras normas vigentes, tales como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
2. **Externa:** comprobar la relación entre los hechos y datos fácticos con los enunciados.

Consistencia:

1. **Interna:** Análisis de lógica vertical y horizontal de la propuesta, verificando que exista correspondencia entre el objetivo general, los objetivos específicos, las acciones estratégicas, fines y componentes.
2. **Externa:** explicitar cómo el documento propone soluciones en materia migratoria y la relación con otras políticas públicas.

Correlato Jurídico

Conforme al artículo 4° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo dispone que las políticas nacionales y sectoriales son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno; asimismo, señala que las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el

normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno.

D. Objetivos

Objetivo General: Construir desde el proceso intersectorial e interinstitucional de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria - MTIGM un documento que recoja la Política Pública en materia de migraciones para el Perú.

Objetivos Específicos:

- Realizar una agenda de dialogo para el proceso de construcción de la Política Nacional de Migraciones.
- Conferir carácter vinculante a los lineamientos aprobados por la MTIGM para el Tratamiento Integral de la Gestión Migratoria.

E. Servicio Requerido

El consultor deberá preparar el texto de un Decreto Supremo con las siguientes partes:

- a. Considerandos
- b. Artículo 1º.- Aprobación de la Política
- c. Artículo 2º.- Ámbito de aplicación
- d. Artículo 3º.- Implementación y Ejecución de la Política
- e. Artículo 4º.- Monitoreo y evaluación de la Política Nacional
- f. Artículo 5º.- Financiamiento
- g. Artículo 6º.- Publicación
- h. Artículo 7º.- Refrendo.

- i. Anexos
 - i. Introducción / Presentación
 - ii. Fundamentación
 - iii. Base Legal
 - iv. Objetivos
 - v. Lineamientos

- j. Exposición de Motivos
 - i. Fundamentación
 - ii. Análisis Costo-Beneficio
 - iii. Impacto en la legislación nacional

El documento elaborado será objeto del siguiente proceso de aprobación:

- Preparación del documento en gabinete.
- Consulta y aprobación en el marco de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria - MTIGM.
- Aprobación de la Alta Dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores como entidad rectora.

- Socialización del documento con otros sectores para posibles observaciones.
- Presentación del documento mediante oficio a la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros para que ingrese en la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) para su aprobación.
- Sustentación ante el Consejo de Ministros.

F. Perfil del Consultor

- Formación académica: Profesional universitario/a del área social o política, preferiblemente con estudios de post-grado.
- Experiencia mínima 3 años en la formulación de políticas públicas.
- Experiencia mínima de 3 años en facilitación o participación en procesos intersectoriales.
- Se apreciará poseer conocimiento y manejo de temas migratorios con enfoque en derechos humanos.
- Experiencia en elaboración y redacción de informes.
- Disposición para el trabajo en equipo a nivel intersectorial.
- Debe poseer iniciativa, responsabilidad, tolerancia y creatividad para la construcción conjunta de conocimiento.
- Flexibilidad horaria.

G. Forma de Pago

Los honorarios serán de S/. 12,000 (doce mil nuevos soles), cuyo pago se realizará al momento de la recepción y aprobación a entera satisfacción de los productos e informes. El pago por el servicio de consultoría es a “todo costo”, incluyendo los impuestos de ley de ser el caso y cualquier otro gasto adicional estarán a cargo del consultor.

Actividad	Porcentaje
A la entrega del Plan general de la consultoría, que deberá ser entregado la primera semana después de la firma de contrato.	20%
A la entrega del primer Informe del proceso de preparación del documento, según cronograma acordado en el plan general de la consultoría.	30%
Presentación y aprobación de la propuesta final.	50%

H. Coordinación y supervisión del trabajo

El/la consultor/a desarrollará sus actividades en coordinación con la Presidencia y Secretaría Técnica de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria - MTIGM y con funcionarios de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Misión en el Perú

I. Período del Servicio

El contrato tendrá una duración de dos meses, en el período comprendido desde la asignación de la consultoría.

J. Lugar de Trabajo

Ministerio de Relaciones Exteriores

K. Postulación

Las personas interesadas en presentar sus postulaciones podrán hacerlo hasta el 21 de agosto de 2015 hasta las 23:00 horas al correo rrhlima@iom.int adjuntando:

- 1.- Carta de presentación.
- 2.- CV actualizado con fotografía y referencias laborales.
- 3.- Copia de Documento de identificación.

Únicamente aquellos candidatos preseleccionados serán contactados para entrevistas



PROPUESTA DE POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN MIGRATORIA

I. OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA

OBJETIVO GENERAL

Garantizar una eficiente gestión integral del proceso migratorio articulando al Estado y a la sociedad, acorde a las necesidades, intereses y expectativas de la población migrante y sus familiares, en el marco del respeto a los derechos humanos, la igualdad, la equidad, la inclusión, la integración y la seguridad nacional.

Objetivos Específicos	Lineamientos
<p>PERUANOS Y PERUANAS EN EL EXTERIOR</p> <p>Objetivo específico 1:</p> <p>Garantizar la protección, atención y defensa de los derechos humanos de peruanas y peruanos en el exterior.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Suscribir y ratificar los instrumentos internacionales que promuevan el respeto de los derechos humanos y su desarrollo como migrantes. 2. Normar y desarrollar acciones para la implementación y cumplimiento de la "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares", del "Protocolo Para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños" y del "Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire", acorde con la "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional". 3. Establecer vínculos entre el Estado Peruano y los países de destino de migrantes peruanos y peruanas, con el fin de generar acciones comunes para garantizar sus derechos humanos, desarrollo y bienestar general.

Maribel



<p>Objetivo específico 2:</p> <p>Promover el desarrollo y bienestar de los peruanos y peruanas en el exterior, afirmando su identidad nacional.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 4. Implementar estrategias de protección y defensa para los migrantes y sus familias, priorizando a aquellas personas que se encuentran en condición de mayor vulnerabilidad. 5. Fomentar la asociatividad y promover la articulación de las organizaciones de migrantes peruanos y peruanas en el extranjero para fortalecer sus capacidades y su institucionalidad, en el marco del respeto y la promoción de la identidad cultural peruana. 6. Promover el proceso de desarrollo e integración fronteriza en el marco de la política migratoria, atendiendo las necesidades propias de las zonas de frontera. 7. Fortalecer las capacidades de los migrantes para ser agentes de progreso, alcanzando el reconocimiento en los países de destino de que la migración es un aporte sustancial a su desarrollo. 8. Promover el buen uso de las remesas de peruanos y peruanas en el extranjero, a fin de coadyuvar al bienestar y el desarrollo de las familias de los migrantes en el Perú. 9. Promover la participación del Perú en los diversos mecanismos de consulta, cooperación y diálogo regional, interregional y mundial que abordan el tema migratorio.
<p>PERUANOS Y PERUANAS CON VOLUNTAD DE MIGRAR</p> <p>Objetivo específico 3:</p> <p>Orientar al peruano y a la peruana con expectativas de migrar</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover el intercambio de información socioeconómica sobre los países de destino y sobre las buenas prácticas en gestión migratoria de sus respectivos Estados, que permita orientar adecuadamente al peruano o peruana con expectativas de migrar. 2. Promover la producción de información y generar mecanismos de orientación sobre la gestión migratoria en coordinación con las instituciones y organizaciones de la sociedad civil. 3. Desarrollar en la Plataforma de Interoperabilidad del Estado – PIDE, información sobre gestión migratoria, en el marco del

[Handwritten signatures and initials on the left margin]

[Handwritten signatures and initials at the bottom of the page]



<p>acerca de las condiciones y posibilidades de desarrollo e integración en los países de destino.</p>	<p>acceso en línea de los ciudadanos a los servicios públicos en forma oportuna y eficiente.</p>
<p><u>PERUANOS Y PERUANAS QUE RETORNAN AL PERÚ</u></p> <p>Objetivo específico 4:</p> <p>Reincorporar de manera integral a los peruanos y peruanas que retornan del extranjero.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer la gestión migratoria y desarrollar normativa y procedimientos simples y accesibles en los tres niveles de gobierno para la oportuna y eficiente recepción y reinserción de los peruanos y peruanas retornados. 2. Desarrollar normativa, procedimientos simplificados y mecanismos para facilitar el reconocimiento de capacidades profesionales, técnicas y educativas; así como, la experiencia laboral adquirida en el extranjero. 3. Promover el retorno de peruanos y peruanas calificados mediante políticas de incentivos, a fin que coadyuven al desarrollo, bienestar y competitividad del país.
<p><u>EXTRANJEROS EN EL PERÚ</u></p> <p>Objetivo específico 5:</p> <p>Promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos, identidad cultural y sentido de pertenencia a su país de origen.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer acciones de prevención, investigación y sanción contra toda forma de discriminación, xenofobia y racismo hacia la población migrante. 2. Desarrollar acciones que garanticen el acceso a la educación, salud y servicios sociales al migrante extranjero en el Perú, sin importar su condición jurídica migratoria. 3. Canalizar las capacidades de la inmigración calificada en el Perú, a fin de que cooperen con el desarrollo y la integración nacional. 4. Respetar la identidad nacional de los migrantes extranjeros, y fomentar acciones de intercambio social, económico y cultural. 5. Establecer mecanismos y acciones que garanticen una atención oportuna, articulada y sostenida a personas en situación de especial vulnerabilidad y a personas que requieren protección internacional.

[Handwritten signatures and initials on the left margin]

Rainald



II. ENFOQUES DE LA POLÍTICA

1. **Enfoque de Derechos Humanos:** coloca como centro de toda la gestión migratoria a la persona humana y busca promover y garantizar el respeto y protección de los derechos que le son inherentes y que han sido reconocidos en diversos tratados internacionales, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.
2. **Enfoque de inclusión social:** su desarrollo es progresivo y gradual, y fomenta el ejercicio pleno de derechos de las y los migrantes considerando, inicialmente, la regularización migratoria y la residencia hasta garantizar el goce de una ciudadanía integral y la transformación del migrante como agente de desarrollo tanto en la sociedad de origen, como la de destino, a través del acceso a todos los derechos y servicios, teniendo especial consideración a las poblaciones más vulnerables.
3. **Enfoque de integralidad:** considera al proceso migratorio como una unidad que se inicia con el deseo o necesidad de salir del país, y culmina con la integración al país de acogida o retorno. En ese marco, tiene en cuenta las diversas características y condiciones de las personas que se movilizan, la multiplicidad de causas que impulsan la movilidad -sean estructurales o coyunturales- y los impactos que este proceso tiene en la vida del migrante y las sociedades de origen, destino y tránsito, especialmente en una dimensión económica, política, social y cultural.
4. **Enfoque intersectorial e intergubernamental:** las políticas migratorias forman parte de una visión integradora de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales, y su implementación se desarrolla en los procesos de la gestión pública de cada uno de dichos niveles de gobierno, conforme a sus autonomías y competencias. La Política Nacional también se articula con las políticas internacionales en materia migratoria, coadyuvando a la consolidación de procesos de integración internacional.
5. **Enfoque de protección, asistencia y orientación al migrante:** busca disminuir las condiciones de vulnerabilidad de la persona migrante. En ese sentido, promueve la eficiencia de los servicios administrativos que se brindan a peruanas, peruanos y extranjeros con el objetivo de promover procesos migratorios informados y seguros.
6. **Enfoque intercultural:** reconoce la diversidad cultural en las sociedades actuales, propicia el diálogo entre las mismas y fomenta la coexistencia y desarrollo integral de grupos culturalmente diversos en base al respeto de sus derechos humanos, así como de sus diferentes cosmovisiones y derechos como pueblos.



7. **Enfoque de género:** reconoce que los procesos migratorios tienen un impacto diferenciado en función del género y establece medidas que, basadas en dichas especificidades, promuevan la equidad e igualdad de condiciones y oportunidades entre hombres y mujeres atendiendo a la naturaleza de la realidad migratoria.

III. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA

1. **Respeto de los derechos humanos de todas las personas migrantes y sus familias** en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Perú mediante la suscripción de tratados internacionales sobre la materia¹.
2. **Igualdad y No Discriminación de las personas migrantes, promoviendo su inclusión social y productiva.** Así como, la prevención y sanción de toda manifestación de violencia, xenofobia y racismo hacia las personas migrantes².
3. **No criminalización de la persona migrante,** especialmente de aquella que se encuentra en situación migratoria irregular, de conformidad con los tratados internacionales ratificados por el Perú.
4. **Promoción de una movilidad internacional informada, ordenada y segura, respetuosa de la soberanía y normativa interna³.**
5. **Reconocimiento del aporte de los migrantes al desarrollo social, político, económico y cultural de los países de origen, tránsito y destino⁴.**
6. **Gobernanza migratoria** como un factor que articula entre sí las políticas, procesos y actores nacionales e internacionales, con el objeto de atender a los desafíos de la migración internacional, tomando en cuenta que los esfuerzos deben relacionar el trabajo conjunto de los Estados, las estrategias de cooperación internacional, el aporte de los organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y demás actores vinculados a la temática.

¹ La Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Recomendación General N°26 sobre las Trabajadoras Migratorias; la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, los Protocolos de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR, la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

² X Conferencia Suramericana sobre Migraciones, párrafo 10.

³ X Conferencia Suramericana sobre Migraciones, párrafo 1.

⁴ Plan Suramericano, principio f (página 18) y X Conferencia Suramericana sobre Migraciones, párrafos 2 y 4.



PERÚ

Ministerio de
Relaciones Exteriores

Mesa de Trabajo Intersectorial
para la Gestión Migratoria
Secretaría Técnica

**DOCUMENTO DE
POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN MIGRATORIA**

**MESA DE TRABAJO INTERSECTORIAL PARA LA
GESTIÓN MIGRATORIA**

VERSIÓN PRELIMINAR

2016



ÍNDICE

- I. Presentación**
- II. Antecedentes**
 - 2.1. Denominación
 - 2.2. Entidad Rectora
- III. Base Normativa**
- IV. Diagnóstico**
 - 4.1. Justificación
 - 4.2. Efecto de las migraciones: Relevancia de las remesas
 - 4.3. Metodología
 - 4.4. Identificación del Problema
 - 4.4.1. Problemática de peruanos en el exterior
 - 4.4.2. Problemática de peruanos con voluntad de migrar
 - 4.4.3. Problemática de peruanos que retornan del exterior
 - 4.4.4. Problemática de extranjeros en el Perú
- V. Alternativa de intervención seleccionada**
 - 5.1. Enfoques y principios
 - 5.2. Presentación de la alternativa planteada
 - 5.3. Objetivos prioritarios
 - 5.4. Lineamientos
- VI. Articulación y sus mecanismos**
- VII. Glosario de términos**
- VIII. Bibliografía**



POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN MIGRATORIA

I. Presentación

Por miles de años los seres humanos han migrado buscando mejores posibilidades de vida. Unas veces expulsados de territorios propios por guerras y conflictos políticos; otras, debido a desastres naturales, carestías, enfermedades y crisis institucionales. En la actualidad, los procesos de migración internacional no solo se originan por razones vinculadas a graves crisis internacionales, sino también a causa de la globalización, el desarrollo de las telecomunicaciones, el acercamiento de las fronteras entre Estados y la profundización de los procesos de integración regionales que determinan que una persona busque mejores oportunidades de desarrollo en un país del cual no es nacional. Este proceso tiene impacto también en las dinámicas sociales, políticas, económicas, culturales y de seguridad de los Estados, sean estos de origen, tránsito o destino. Así, las migraciones, hoy en día, constituyen un desafío creciente para la vigencia de derechos, la convivencia de los pueblos y el desarrollo sostenible.

La presente Política Nacional de Gestión Migratoria, propiciada y formulada desde la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), tiene como fin establecer los principales objetivos y lineamientos de política, estrategias, proyectos, programas e iniciativas del Estado peruano para responder a los desafíos que conlleva la creciente decisión de millones de peruanos de migrar a otras sociedades y la de los ciudadanos y ciudadanas de todo el mundo que, atraídos por el desarrollo de nuestro país, ingresan y permanecen en el Perú buscando nuevas oportunidades.



El Estado peruano considera que la migración debe desarrollarse en un marco de observancia de los tratados y acuerdos internacionales sobre la materia, la normativa interna y el respeto de nuestra soberanía. Asimismo, es un proceso de importancia para el desarrollo de las personas que migran, sus familias y del Perú en general.

En ese marco, y por las propias características del proceso migratorio¹, su gestión requiere respuestas intersectoriales ante las diversas demandas, expectativas y necesidades de peruanos que viven en el exterior, de peruanos que aspiran a vivir fuera de nuestro país; de peruanos que después de radicar en el exterior deciden retornar al Perú; y, de extranjeros que han escogido al Perú como un país de tránsito o de destino. Como Estado, requerimos tener una mirada integradora respecto de cada uno de estos grupos, bajo una perspectiva de derechos y de desarrollo. Las cuatro realidades señaladas son las que definen los principales pilares de los Lineamientos de Política Migratoria que el Estado peruano tiene a bien presentar a los diversos actores comprometidos con una adecuada gestión de estos procesos.

La presente Política Nacional de Gestión Migratoria tiene como objetivo principal 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 criminalización del 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

¹ Como refiere la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), los procesos migratorios son procesos complejos debido a la multiplicidad de causas que impulsan estos procesos, sus diversas etapas, la diversidad de actores públicos y privados relacionados, sus impactos, los derechos comprometidos, los diversos roles que un mismo Estado tiene respecto a su gestión (OIM 2012a: Pp. 19-20).



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.

Se considera que esta coordinación entre el Estado y la sociedad debe realizarse en el marco de la igualdad, la equidad, la inclusión, la integración y la seguridad nacional. Además, en ese mismo sentido, los Estados deben generar el mayor conocimiento sobre los diversos procesos migratorios y transferir competencias y experticias en todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local) para que se involucren activamente en el diseño y ejecución de políticas migratorias.

La Política Nacional Migratoria del Estado que propone la MTIGM se sustenta en sus cuatro ejes de desarrollo institucional y político: 1. Peruanos en el exterior; 2. Peruanos con voluntad de migrar; 3. Peruanos que retornan al país; y 4. Extranjeros en nuestro país. Estos ejes fueron definidos en base a una metodología de análisis de la realidad migratoria peruana y a una división conceptual para la precisión y elaboración de políticas nacionales sobre migración. Sin embargo, se debe subrayar que se trata de una división metodológica, pues en la realidad, estos ejes se encuentran estrechamente relacionados, en la medida en que el proceso migratorio en sus diversas manifestaciones responde en su conjunto a un proceso simultáneo de cambios globales, dinámicas de los países vinculados al Perú, condiciones internas del país y necesidades y expectativas de progreso de millones de peruanos y no peruanos actores de la migración.

El primer eje temático, peruanos en el exterior, tiene como objetivo desarrollar todos los instrumentos políticos para alcanzar la protección, atención y defensa de los derechos civiles, sociales, culturales, económicos y políticos de los peruanos y peruanas en el exterior; así como, promover su efectiva



inclusión social y productiva en las sociedades de destino y su vinculación con el Perú. Las situaciones – adversas o no- que día a día enfrentan los miles de conciudadanos que radican en el exterior, son un desafío para la gestión del Estado peruano².

Su inclusión en las sociedades de destino implica que el Estado desarrolle iniciativas de acompañamiento, seguimiento, ayuda y promoción para su inclusión e integración en los países de destino, fortaleciendo y reafirmando su identidad nacional.

El segundo eje temático de la Política Nacional se refiere a los peruanos con voluntad de migrar y tiene como fin el desarrollar políticas, proyectos y programas que tengan como objetivo orientar al conjunto de peruanos con expectativas de emigrar hacia otros países, sobre las diversas condiciones, adversidades y posibilidades de integración, desarrollo individual y familiar que se presentan en los países de destino, promoviendo una migración segura y ordenada. Se debe tener presente que las tendencias emigratorias han demostrado ser constantes, tanto en periodos de crisis como de estabilidad o crecimiento. Es decir, los peruanos de diversas condiciones sociales, económicas y etarias, independientemente de la situación económica, social y política del Perú, consideran la migración como una posibilidad de desarrollo. Por ello, el Estado debe sentar lineamientos de acción concretos hacia este sector de peruanos.

El tercer eje temático está dirigido a los peruanos que retornan al país o tienen la intención de hacerlo. Este eje tiene como fin desarrollar iniciativas públicas a fin de reincorporarlos positivamente en la sociedad peruana y ello implica que, en base al reconocimiento de que toda persona tiene derecho a

² Se citan como ejemplos, los procesos de regularización y otros vinculados a la condición administrativa migratoria, acceso a servicios de salud, obtención de un trabajo digno, ingreso y asimilación a un sistema educativo, entre otros.



retornar a su país de origen, se promuevan mecanismos que faciliten su reincorporación en las diversas actividades económicas, sociales, políticas y culturales en el Perú. Esta acción de política nacional compromete una acción de solidaridad, equidad y justicia con los peruanos que retornan en condiciones diversas de precariedad y vulnerabilidad; amparándose en las obligaciones propias del Estado peruano para con sus nacionales y en el hecho de que la sociedad peruana se ha beneficiado de las remesas que estos generaron durante su proceso migratorio y puede optimizar la utilidad de las capacidades, bienes y capitales que estos han adquirido.

El cuarto eje tiene como finalidad promover la integración positiva de los extranjeros en la sociedad peruana, garantizando su propia identidad cultural y el sentido de pertenencia a sus países de origen. Integrar al migrante en la dinámica nacional, no sólo responde a una equidad de trato con los peruanos en otros países, sino que se sustenta en el principio fundamental de respeto por los derechos humanos y en la concepción de que la inmigración aporta potencialidades, capacidades, capital social, conocimientos e iniciativas innovadoras que deben ser orientadas al desarrollo de las personas y del Perú.

Los objetivos y lineamientos contenidos en la presente Política Nacional de Gestión Migratoria se han desarrollado sintetizando y promoviendo la mejora de diversas iniciativas de los sectores públicos ligados de alguna forma a los cuatro ejes anteriormente expuestos. En ese sentido, los especialistas y funcionarios del Estado han desarrollado un diagnóstico compartido que toma como base la identificación y análisis de las principales acciones que desde el sector público y la sociedad se han impulsado por una adecuada y eficiente gestión migratoria.



Asimismo, esta Política ha establecido una serie de enfoques y principios que permiten definir necesidades, prioridades y objetivos de política sobre el tema migratorio en una perspectiva integral y moderna, de acuerdo con los principios internacionales sobre la gestión migratoria y de acuerdo a los valores constitucionales y a los principios de nuestra propia normatividad nacional.

II. Antecedentes

La gestión de las migraciones en el Perú parte de la premisa de la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como fin supremo de la sociedad y el Estado; la igualdad ante la ley, sin que medie discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole³; y, el reconocimiento de que toda persona tiene derecho a elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir y entrar en él⁴.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el Estado peruano ha suscrito los principales instrumentos universales y regionales de derechos humanos, siendo que, nuestra Carta Magna señala que los tratados ratificados y vigentes forman parte del derecho nacional⁵ y, además, se constituyen en parámetro de interpretación obligatoria de los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos⁶. En este sentido, el Perú debe desplegar sus políticas en el marco de un certero respeto y cumplimiento de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” y el “Pacto Internacional sobre los derechos

³ Artículo 2.2 de la Constitución Política del Perú de 1993.

⁴ Artículo 2, numeral 11 de la Constitución Política de 1993.

⁵ Artículo 55 de la Constitución Política del Perú de 1993.

⁶ Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú de 1993.



económicos, sociales y culturales”, así como la “Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias”⁷; por tanto, es indispensable que en nuestro país la elaboración y coordinación de las políticas públicas se basen en un enfoque de derechos humanos.

En concordancia con lo anterior, y teniendo en cuenta la magnitud y complejidad que ha ido adquiriendo el fenómeno migratorio en el Perú, nuestro país ha desarrollado diversas iniciativas sectoriales y multisectoriales para mejorar la gestión migratoria en el Perú.

A nivel sectorial, resaltan los esfuerzos del Ministerio del Interior (MININTER), del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). En el caso del MININTER, se subraya la creación del Grupo de Trabajo Permanente Multisectorial contra la Trata de Personas y de la Superintendencia Nacional de Migraciones, organismo técnico especializado adscrito al citado sector, dotado de competencia en materia de política migratoria interna desde una perspectiva de política de seguridad interna y fronteriza⁸. En el caso del MRE, se destaca la creación de la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior, hoy Dirección General de Peruanos en el Exterior y Asuntos Consulares, y de la aprobación de los siete lineamientos de acción consular. Finalmente, en el caso del MTPE, es importante relevar la creación de la Dirección de Migración Laboral.

⁷ Suscrita por Perú el 22 de setiembre de 2004. Aprobada mediante Resolución Legislativa N° 28602, publicada el 13 de setiembre de 2005, y ratificada por Decreto Supremo N° 071-2005-RE, publicado el 13 de setiembre de 2005. Por comunicado, publicado en las normas legales del diario oficial El Peruano el 13 de noviembre de 2005, se informó que la fecha de entrada en vigencia para el Perú sería el 1 de enero de 2006.

⁸ Creada mediante Decreto Legislativo N° 1130 de diciembre de 2012.



A nivel normativo, vale mencionar la dación del Decreto Legislativo N°1236, Decreto de Migraciones, de fecha 26 de setiembre de 2015, que modificó la anterior Ley de Extranjería⁹. Por otro lado, se encuentra la aprobación del “Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016”, que en su Lineamiento Estratégico N°2 admite “Consolidar el proceso de integración social de los migrantes en nuestro país y fortalecer los mecanismos para fomentar el regreso de connacionales que residen en el extranjero” (Objetivo N°9), y agrega en su Lineamiento N°3: “Asegurar la protección y promoción integral de los derechos de las personas migrantes y sus familias” (Objetivo N°8), “Combatir la trata de personas, el tráfico de migrantes y otras formas de migración forzada, mediante un sistema articulado de protección y garantía de sus derechos (Objetivo N°9), Garantizar los derechos de las personas extranjeras en nuestro país (Objetivo N°10) y “Fortalecer el sistema de protección de los desplazados internos” (Objetivo N°11).

Así también encontramos la “Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado” aprobada por Ley N°30001 y sus Reglamentos, que buscan brindar facilidades a aquellos peruanos que deciden o se ven forzados a retornar al Perú. La norma prevé una serie de incentivos tributarios y sociales a fin de promover que dicho retorno sea el más adecuado.

Se debe tener en cuenta que el fenómeno migratorio debe ser atendido desde un enfoque multisectorial. La Declaración de Lima dada en el marco de la Conferencia Internacional Especial, a Nivel Ministerial, de Países en Desarrollo con Flujos Sustanciales Internacionales de Migrantes del 16 de mayo de 2006, señala que la migración internacional debe de verse de forma

⁹ Decreto Legislativo 703, de fecha 14 de noviembre de 1991.



integral, equilibrada, principista y multidimensional a través de políticas que permitan una contribución económica, cultural y social de los migrantes al desarrollo de los países de origen y de destino.

En ese marco, tras la comprensión de que el problema migratorio exige ser abordado desde diversos sectores y aplicar un enfoque multisectorial y de que las iniciativas desarrolladas por el Estado peruano resultaban aún insuficientes por tener carácter sectorial, se creó la Comisión Multisectorial Permanente denominada “Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria”¹⁰, la cual está encargada de coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria.

La citada Comisión Multisectorial, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, cuenta con veintidós (22) Miembros, tres (03) observadores y dos (02) Comisiones de coordinación:

Calidad de Participación	Institución
MIEMBROS	1. Ministerio de Relaciones Exteriores
	2. Presidencia del Consejo de Ministros
	3. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
	4. Ministerio del Interior
	5. Superintendencia Nacional de Migraciones
	6. Ministerio de Educación
	7. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
	8. Ministerio de la Producción

¹⁰ Creada mediante Decreto Supremo N°067-2011-PCM del 27 de julio de 2011



	9. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
	10. Ministerio de Salud
	11. Ministerio Público - Fiscalía de la Nación
	12. Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria
	13. Oficina de Normalización Previsional
	14. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
	15. Instituto Nacional Penitenciario
	16. Seguro Social de Salud - ESSALUD
	17. Seguro Integral de Salud (SIS)
	18. Fondo MIVIVIENDA
	19. Instituto Nacional de Estadística e Informática
	20. Registro Nacional de Identidad y Estado Civil
	21. Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
	22. Poder Judicial
OBSERVADORES	1. Defensoría del Pueblo
	2. Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República
	3. Parlamento Andino
COMISIONES DE COORDINACIÓN	1. Comisión Interagencial de Cooperación Internacional
	2. Comisión de Coordinación con Instituciones de Sociedad Civil

Es relevante subrayar que la conformación de la MTIGM busca integrar a los diversos sectores involucrados en materia migratoria, con lo cual se garantizará la calidad de la Política Nacional de Gestión Migratoria abordando la temática de manera integral. Así también, la multiplicidad de actores permitirá intercambiar perspectivas y experiencias entre sí, lo cual



resulta altamente valioso en la medida en que algunas instituciones han estado ligadas tradicionalmente al tema migratorio.

En este orden de ideas, el carácter interinstitucional e interdisciplinario de la MTIGM ha permitido adoptar los Lineamientos¹¹ de la Política Nacional de Gestión Migratoria, los cuales están integrados por tres secciones: i) enfoques; ii) principios; y, iii) los lineamientos propiamente dichos.

Sobre el primer punto, se citan los siguientes enfoques: derechos humanos, género, seguridad humana, integralidad, interculturalidad y el enfoque etario. En segundo lugar, la MTIGM aprobó diez (10) principios que, en su conjunto, buscan modernizar la visión y la gestión del tema migratorio convirtiéndolo en un eje transversal de la gestión pública. En tercer lugar, la MTIGM estableció siete (7) lineamientos orientados a integrar el tema migratorio en siete ámbitos importantes de las políticas del Estado peruano: Derechos humanos, gestión pública, desarrollo, integración regional, seguridad, gestión de fronteras y política exterior.

2.1. Denominación

Se denominará “Política Nacional de Gestión Migratoria” cuya naturaleza es de carácter multisectorial.

2.2. Entidad Rectora

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el ente rector de la Política Nacional de Gestión Migratoria conforme a las competencias atribuidas por Ley¹² y

¹¹ Aprobados en el marco de la XXVI Sesión Ordinaria de la MTIGM realizada en febrero de 2015.

¹² Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores –Ley N° 29357.



será el encargado de articularla a través de la MTIGM ejerciendo la Presidencia y Secretaría Técnica de la misma.

III. Base Normativa

Es el conjunto de las normas que sirven de soporte al diseño de la política pública. La Política Nacional en materia migratoria se ha elaborado sobre la base legal siguiente:

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 28044, Ley General de Educación.
- Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ley N° 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).
- Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Ley N° 29334, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.
- Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.
- Decreto Legislativo N° 1236, que aprueba la Ley de Migraciones.
- Decreto Supremo N° 135-2010-RE, que aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.



-
- Decreto Supremo N° 035-2013-RE, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado.
 - Decreto Supremo N° 004-2010-TR, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
 - Decreto Supremo N° 067-2011-PCM, que crea la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria – MTIGM.
 - Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, que aprueba las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento.
 - Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, que se aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
 - Decreto Supremo N° 108-2003-RE, que autorizan al Ministerio de Relaciones Exteriores a otorgar subvenciones económicas a peruanos en situación de indigencia o necesidad extrema en el exterior y para la repatriación de sus restos mortales.
 - Decreto Supremo N° 089-2011-PCM, que aprueba la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (CEPLAN).
 - Decreto Supremo N° 017-2013-RE que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29778 – Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.
 - Resolución Ministerial N° 037-2014/RE, que aprueba el Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial Permanente “Mesa de Trabajo para la Gestión Migratoria”.



IV. Diagnóstico

4.1. Justificación

La migración internacional ha sido un elemento determinante de la historia del Perú y, en los últimos años, es un fenómeno que se ha tornado complejo, diversificándose en una magnitud tal que, hoy en día, nuestro país se encuentra en un proceso de transición migratoria, configurándose como un territorio de origen, tránsito y destino para los migrantes.

Como se verá a lo largo de este documento, las cifras y estimaciones estadísticas de los últimos años nos muestran que, a pesar del crecimiento y estabilidad política que ha alcanzado nuestro país, las tasas de peruanos que tienen la expectativa de salir al extranjero y de aquellos que efectivamente lo hacen se mantienen constantes. Asimismo, más de 3 millones de peruanos - es decir, el 10% de la población peruana- viven actualmente en el exterior. Por otro lado, el Perú se ha convertido en un país atractivo para el retorno de nuestros connacionales y la llegada de extranjeros.

Como se señaló en la sección de antecedentes, esta nueva configuración de la migración, ha tenido un correlato en la gestión y en el tratamiento que el Estado peruano ha venido brindando a la temática migratoria. Así, por ejemplo, se verifican –principalmente- avances normativos e institucionales de carácter sectorial, especialmente, en el marco de aquellos sectores que tradicionalmente han tenido un acercamiento al tema migratorio (Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y el Ministerio de Relaciones Exteriores). Por otro lado, el Plan Nacional de Derechos Humanos y el sistema creado alrededor de la Ley del Retorno se destacan



como las principales iniciativas que apuntan a la articulación de los diversos sectores. Finalmente, se destaca que la creación de la MTIGM, es el único mecanismo que consolida la perspectiva multisectorial.

Sin embargo, estos avances resultan aún limitados y tienen poco impacto sobre la situación de los migrantes y la vigencia efectiva de sus derechos. Como se evidenciará en este documento, existe una serie de problemáticas debidamente sustentadas y documentadas que vienen afectando a los diversos grupos migratorios; y, cuya atención tardía, además de los costos humanos y sociales, genera también costos económicos a nuestro país, siendo necesario fortalecer la eficiencia y eficacia de la gestión migratoria en el Perú. Por eso, se deben establecer lineamientos de obligatorio cumplimiento que articulen a los sectores y fortalezcan los resultados de las estrategias que ya se implementan.

En relación a los avances sectoriales, la principal debilidad es que los mismos no aseguran la respuesta integral, articulada y multisectorial que se requiere para atender la complejidad del proceso migratorio. Las iniciativas sectoriales funcionan, en la mayoría de casos, como sistemas paralelos; sin puntos efectivos de articulación y coordinación política y operativa.

Por otro lado, encontramos como principales limitaciones de la Ley de Retorno y del Plan Nacional de Derechos Humanos su carácter limitado en el tiempo y que los mismos no se constituyen como lineamientos articuladores de la función del Estado con una mirada a largo plazo.

Se destaca que la creación de la MTIGM es, sin duda alguna, un importante acierto político que ha tenido importantes resultados en relación al desarrollo de propuestas y la implementación de actividades dirigidas a fortalecer la gestión migratoria en el Perú. Sin embargo, esta Comisión Multisectorial



enfrenta una serie de limitaciones de orden funcional, institucional y de alcance territorial que requieren ser superadas para que en el Perú se pueda consolidar una política migratoria integral de carácter multisectorial implementada en todos los niveles de gobierno.

Como limitación funcional se puede precisar que en el Perú, a la fecha, no ha sido aprobada ninguna política de gestión migratoria. Por tanto, la MTIGM no puede hacer ejercicio de sus competencias de coordinación, evaluación y supervisión de políticas públicas. Es importante resaltar que, si bien se han aprobado los Lineamientos de la Política de Gestión Integral Migratoria en el Perú, estos no tienen carácter vinculante; a ello se suma que los mismos no se han elaborado de acuerdo a los parámetros metodológicos que se requiere para el diseño de políticas públicas, siendo que no constituyen ni podrían constituirse como una política pública. En tal sentido, la MTIGM no puede exigir su cumplimiento.

En relación a los límites institucionales, se ha mencionado que existen al menos tres sectores que tienen competencias claras y específicas en el marco de la gestión migratoria, no obstante, existe un gran número de los mismos que, dada la actual complejidad del proceso migratorio, se han entendido como necesarios para la gestión migratoria¹³, por lo que fueron incorporados como Miembros de la MTIGM, sin que se hayan definido lineamientos que clarifiquen sus competencias en la materia y que les permitan apropiarse institucionalmente de la temática migratoria y

¹³ El Decreto Supremo N° 067-2011-PCM que crea la MTIGM señaló que junto al MRE, el MININTER y el MTPE existen otras entidades del Estado que se encuentran vinculadas a la gestión integral de la migración cuyo objetivo es desarrollar acciones que de manera equilibrada, permanente, idónea, principista y multidimensional asuman los retos y oportunidades del actual contexto que involucra la temática migratoria.



transversalizar la gestión en su sector con metas claras a mediano y largo plazo.

Finalmente, respecto al trabajo de la MTIGM, se evidencia la falta de cooperación y coordinación de esta instancia nacional con los gobiernos regionales, locales y municipales.

En este sentido, acorde a los enfoques modernos para la gestión migratoria, surge la necesidad imperativa de formular una política nacional de carácter multisectorial que permita superar las debilidades mencionadas, tanto las relacionadas a las iniciativas sectoriales como las multisectoriales, y que ordene, institucionalmente, los objetivos a mediano y largo plazo para abordar la problemática en su real dimensión y urgencia en forma articulada, intersectorial e intergubernamentalmente a través de sus políticas, planes, programas y proyectos para la aplicación de métodos que permitan identificar soluciones integrales como respuesta del Estado a los fenómenos migratorios.

Al respecto, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Además, de acuerdo al primer párrafo del numeral 1 y al artículo 4º, las políticas nacionales conforman la política general del gobierno; y que, asimismo, es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. El numeral 22.2 del artículo 22º de la citada Ley, determina que los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y



supervisan las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas; del mismo modo, de acuerdo a los incisos a) y e) del numeral 23.1 del artículo 23° del mismo instrumento normativo, son funciones generales de los Ministerios: formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno; así como realizar seguimiento respecto al desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local, y tomar medidas correspondientes.

Con este antecedente normativo, la MTIGM formuló la Política Nacional de Gestión Migratoria, que tiene como finalidad garantizar una eficiente articulación intersectorial e intergubernamental de la gestión migratoria. Además, permitirá organizar a la administración pública en todos sus esfuerzos de protección de los derechos humanos de los migrantes y familiares, en sus actividades relacionadas a los 4 ejes temáticos desarrollados por la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria: 1) Peruanos en el extranjero, 2) Peruanos con voluntad de migrar, 3) Peruanos que retornan al Perú y 4) Extranjeros en el Perú.

4.2 Efecto de las migraciones: Relevancia de las remesas y del capital de los retornantes.

Los migrantes aportan significativamente al desarrollo de nuestro país ya sea a través del envío de remesas monetarias, así como con las denominadas remesas sociales (formación de capital humano, impulso del turismo, aportes colectivos, etc.). EN el Perú, las remesas monetarias han sido mejor documentadas y cuantificadas, al considerárseles como la más importante contribución que hacen los emigrantes peruanos a la economía nacional.



De acuerdo a información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) el flujo de remesas en el Perú, en el último cuarto de siglo, ha sido creciente. Para el año 2014, la cifra ascendió a 2 mil 639 millones de dólares¹⁴. Asimismo, el INEI estimó que para el 2015, las remesas se incrementarían a 2 mil 668 millones de dólares¹⁵. De acuerdo al INEI, las remesas tienen un impacto positivo en el consumo de los hogares peruanos. Existe evidencia estadística de que las familias de los emigrantes tienen mejores condiciones de vida que las familias que no reciben remesas. Por otro lado, las remesas representan el 1,3% del PBI peruano, el 2,0% del consumo final de hogares, el 5,8% de las exportaciones totales y en 87,9% de los ingresos por turismo¹⁶.

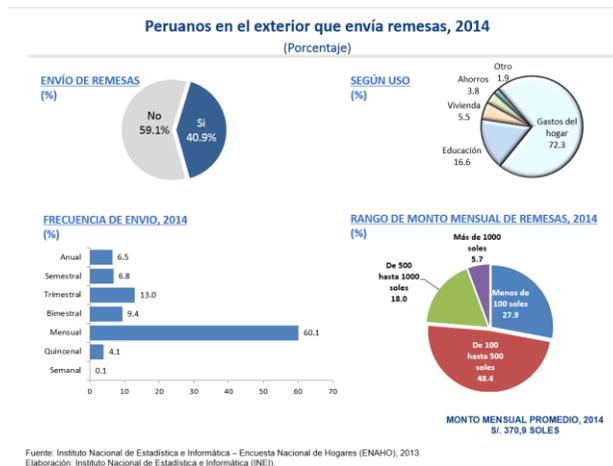
Se debe tener presente que según estimaciones, el 40,9% de emigrantes envían remesas al Perú, las cuales son usadas en mayor porcentaje para gastos del hogar de 72,3%, siendo que el 60,1% de los emigrantes que envían remesas lo hacen con carácter mensual.

¹⁴ Presentación del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática “La Migración Internacional de Peruanos, Remesas y Desarrollo” presentada en el marco del “Ciclo de Conversatorios sobre Gestión Migratoria y Migración Internacional en el Perú” del día 16 de diciembre de 2015.

¹⁵ Las remesas ascenderían este año a 2,668 millones de dólares, después de haber alcanzado los 2,639 millones en 2014, cifra que representó el 1.3% del producto bruto interno (PBI), informó el jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Disponible en: <http://www.elperuano.com.pe/noticia-remesas-representan-13-pbi-36508.aspx>

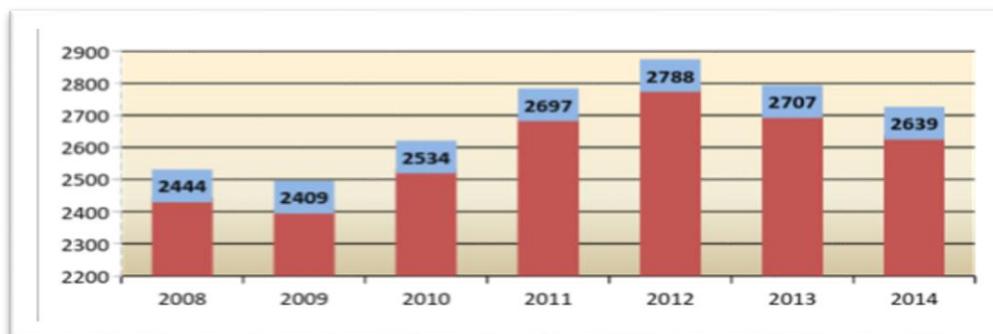
¹⁶ INEI, 2015.

GRÁFICO 1



El gráfico N°2 nos muestra que en el periodo del 2008-2014 se han recibido \$18,218 millones de dólares, lo que ha permitido reducir la pobreza de las familias, ofrecer capacidad de gasto y de crédito, así como la creación de empresas, contribuyendo al bienestar familiar y al desarrollo del Perú.

Grafico N° 2 Remesas del exterior, periodo 2008-2014



Fuente:
Elaboración: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo



Por otro lado, como fuera señalado anteriormente, los peruanos migrantes también aportan al desarrollo nacional a través de remesas sociales que están referidas al capital que retorna con los peruanos que regresan al Perú. Este capital puede ser económico o relacionado a conocimientos y experticias adquiridas. Muchos peruanos retornantes han iniciado emprendimientos (micro y pequeñas empresas) que han contribuido a la generación de empleos en el Perú.

En ese marco, es importante indicar que las políticas públicas orientadas a disminuir los niveles de pobreza del país deben verse complementadas con el desarrollo de medidas de Estado que incentiven el buen uso de las remesas¹⁷, el uso productivo del capital que desean invertir los retornantes y el reconocimiento de capacidades profesionales, técnicas y educativas; así como la experiencia laboral adquirida en el extranjero.

4.3 Metodología

Para el proceso de formulación de la Política Nacional de Gestión Migratoria se ha considerado el estudio de marcos conceptuales, teorías y modelos para el desarrollo del análisis de la realidad migratoria, considerando las dimensiones política, social, económica y cultural en el ámbito nacional e internacional.

Para ello, se ha desarrollado el Ciclo de Políticas Públicas¹⁸, que comprende las siguientes etapas: 1) Agenda pública y política; 2) Formulación de la política pública (que se inicia con la identificación metodológica del problema

¹⁷ Remesas y Desarrollo en el Perú 2015, (INEI-OIM), Pag.17. Disponible en: http://www.oimperu.org/sitehome/sites/default/files/Documentos/20-11-2015_Publicacion%20Remesas%20y%20Desarrollo%20en%20el%20Peru_OIM.PDF#overlay-context=publicaciones

¹⁸ Diseño utilizado por diversos autores y perfeccionado por el Consultor Mg. Yuri Alejandro Chessman Olaechea.

público y sus alternativas de solución); 3) Proceso de aprobación de la Política (conforme a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley 29158); 4) Plan de Implementación; y, 5) Monitoreo y Evaluación de la Política. Las dos últimas etapas serán desarrolladas posteriormente, una vez aprobada la política pública por el Consejo de Ministros. Sin embargo, se presenta una propuesta de articulación intersectorial e intergubernamental de la política.

Gráfico 03



Para el análisis de la realidad migratoria desarrollado en las dos primeras etapas, se ha recurrido al estudio y aplicación de la teoría del Gestalt, teoría de los cambios, teoría de los grafos y teoría general de sistemas. Asimismo, para alcanzar una posición razonable y justificada sobre el tema migratorio, se aplicó el pensamiento crítico.



Por otro lado, se utilizaron procedimientos y técnicas que han permitido la identificación de los actores, del problema público y de las alternativas de solución. Estas etapas también comprenden actividades de socialización y validación, como talleres y reuniones de trabajo, donde intervinieron los actores que integran la MTIGM y especialistas en migraciones.

Agenda pública y política.

Dado que la primera etapa se constituye como la percutora de la formulación de la presente política, es necesario ahondar en su justificación.

Esta etapa se inicia con el reconocimiento del Estado peruano del aumento exponencial de la emigración de peruanos¹⁹ y de la existencia de condiciones favorables en materia económica, comercial, laboral, de inversión, turismo, entre otros, que han generado un incremento sostenido del flujo migratorio hacia el Perú²⁰.

En ese marco, diferentes actores públicos y privados identificaron una serie de problemas relacionados a las migraciones en el Perú que no recibían una atención adecuada, oportuna y articulada; lo cual se fue agravando con la documentación de casos de serias vulneraciones a los derechos humanos. Son cientos los casos que se han mostrado a las autoridades para que tomen decisiones políticas de protección a los migrantes.

¹⁹ Sexto considerando del Decreto Supremo N° 007-2011-PCM de fecha 26 de julio de 2011.

²⁰ Documento de respuesta a las preguntas de los Comisionados en el marco del Proceso de Sustentación del Perú ante el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias. Página 1.



Esta evidencia llevó al Estado peruano a reconocer que el marco de gestión de las migraciones que se venía aplicando en el Perú, en especial el marco normativo vigente hasta setiembre del 2015, había sido diseñado en un contexto de la realidad nacional que, en la actualidad, ha sido ampliamente superado. En consecuencia, resulta urgente adecuar y regular los aspectos migratorios según las actuales necesidades del país²¹. Asimismo, se ha evidenciado que el incremento sostenido de los flujos migratorios exige la modernización de la política migratoria que armoniza los enfoques basados en derechos humanos, seguridad y movilidad humana y que es coherente con la “Visión compartida de futuro para el Siglo XXI” que postula el Plan Bicentenario “El Perú hacia el 2021”, resultando imperativo el fortalecimiento de las competencias migratorias²².

En este sentido, el Estado peruano ha reconocido como prioridad implementar acciones y estrategias concretas que fortalezcan la gestión integral de la migración²³, incorporando en su agenda política el desarrollo de acciones gubernamentales que den solución a la problemática migratoria, al considerarla como problema público de carácter multisectorial, creando la MTIGM a través de una norma y disponiendo la formulación de la presente política nacional.

Identificación de actores:

Con la creación de la Mesa de Trabajo, se identificaron los actores del sector público (Miembros y Observadores), de la Cooperación Internacional

²¹ Respuesta del Perú a la lista de cuestiones relativas al informe inicial del Perú. Documento CMW/C/PER/Q/1/Add.1 de fecha 02 de abril de 2015.

²² Loc. Cit.

²³ Considerando 17° del Decreto Supremo N° 067-2011-PCM.



(Comisión Interagencial) y de la Sociedad Civil (Comisión de Coordinación) que tienen relación e interés en dar solución al problema público migratorio a través de una política pública, por tener competencias y funciones vinculadas a la problemática migratoria y su solución.

En este sentido, esta etapa tiene un importante avance. Sin embargo, en el transcurrir de la identificación del problema y las alternativas de solución, se presentaron nuevos actores vinculados a la política pública que fueron incorporados en el análisis de la realidad migratoria.

4.4. Identificación del Problema

Considerando que la capacidad de identificación del problema público para generar el mejor curso de acción de la gestión pública, es plantear las preguntas correctas y procesar adecuadamente la información recibida del tema migratorio, se utilizaron herramientas metodológicas que permitieron realizar un ejercicio de investigación aplicada.

En este sentido, se ha utilizado la teoría causal, porque el problema migratorio es público, tiene causa y efecto, y el gobierno tiene incidencia primordial en ello.

Asimismo, para el planteamiento del problema se ha utilizado el método científico y la jerarquización del problema, este último conocido como método Oxford, el cual incorpora el principio y el enfoque de la Teoría General de Sistemas y herramientas para el análisis relacional y determinación de jerarquías. En este sentido se ha procedido a identificar y jerarquizar los problemas en materia migratoria, facilitando con ello la formulación de los objetivos de la investigación (solución) como una respuesta a la

problemática. El método, según Eid Siles²⁴, es la operatividad en 5 fases. Asimismo, en el estudio de la realidad, se ha utilizado la teoría de Gestalt, para determinar los diferentes enfoques y niveles sociales en que se desarrolla el problema migratorio.

Gráfico 04



Fuente: Eid Siles (2009)

Durante este proceso, se examinan diversos problemas que tiene la gestión migratoria, para lo cual se ha realizado un análisis reflexivo sobre la importancia y relación que tiene cada problema con el tema migratorio, en cuanto a la coherencia que debe tener y su pertinencia. Para ello, la interpretación de la problemática se ha centrado en por qué se producen y como se puede resolver, y como se vinculan entre sí. Acción de causalidad problemática, para lo cual se ha utilizado la teoría de los grafos en el desarrollo de los constructos de la problemática de cada eje temático migratorio, finalizando en un constructo general.

Otro método utilizado para la identificación del problema y necesidades, fueron los criterios de clasificación como Gravedad y Urgencia del problema, para ello se ha considerado como primera fuente los archivos de los 4 años de funcionamiento de la MTIGM y el análisis de la realidad nacional relevando

²⁴ Siles Torrelio Aneliz, Eid Ayala Raúl. (2009). Cuatro esquemas de investigación científica – Escuelas metodológicas - Tercera versión. Santa Cruz de la Sierra.



los temas relacionados con la gestión migratoria, considerando los marcos

Criterios de Clasificación						
Sector:	Gravedad		Urgencia			
Problemática Migratoria	Temporal	Territorial	Actores Políticos	Actores Sociales	Actores Económicos	Ciudadanía /Opinión Pública
1.						
2.						
3.						

referenciales (nacionales e internacionales).

Cuadro 01

Fuente: Guía Metodológica para la formulación de Políticas Publicas Regionales. Serie Documentos. Chile. 2009.

Problemas por eje temático

Precisada la metodología de la identificación de los problemas migratorios en el Perú, estas se agruparon en cuatro grandes bloques que coincidieron con los cuatro ejes temáticos que desarrolla la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria: 1) Peruanos en el extranjero y sus familiares, 2) Peruanos con voluntad de migrar, 3) Peruanos que retornan del extranjero y 4) Extranjeros en el Perú.

Para comprender la situación y las necesidades de cada grupo es necesario abordar cada eje individualmente según su problemática.

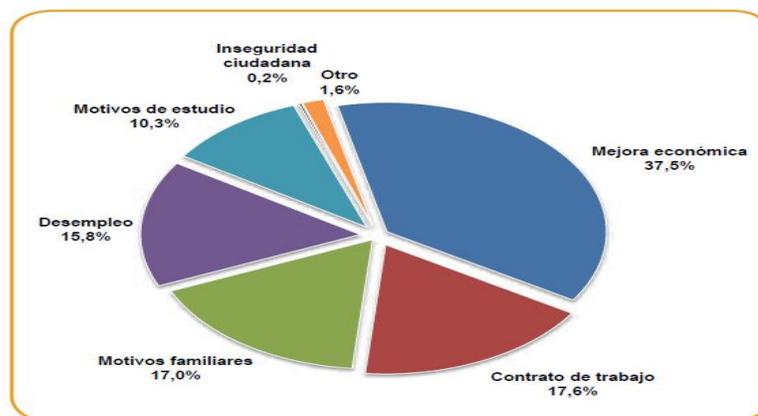
4.4.1. Problemática de peruanos en el exterior

Se estima que cerca de 3.5 millones de peruanos residen en el extranjero. Esta cifra representa alrededor del 10% del total de la población peruana.

Como puede observarse, se trata de una importante colectividad que salió de nuestro país con la expectativa de tener una mejora económica (37,5%), por contrato laboral (17,6%), a causa del desempleo (15,8%), así como por motivos familiares (17%) y de estudio (10,3%).

Gráfico N°05

Perú: Emigración internacional de peruanos, según motivo de la emigración internacional, 2013



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e informática (INEI)- Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES), 2013

Evidentemente, la situación de los peruanos en el exterior es un asunto de vital importancia para la gestión migratoria y plantea grandes desafíos para la atención de las necesidades de connacionales que residen en el exterior y de sus familiares, tanto en los lugares de destino como en nuestro país.

En atención a ello, es preciso advertir que la problemática de este grupo se define en dos grandes frentes: en primer lugar, la exigencia de garantizar el respeto y protección de sus derechos humanos y el desarrollo de una emigración informada y segura; y en segundo lugar, la necesidad de velar



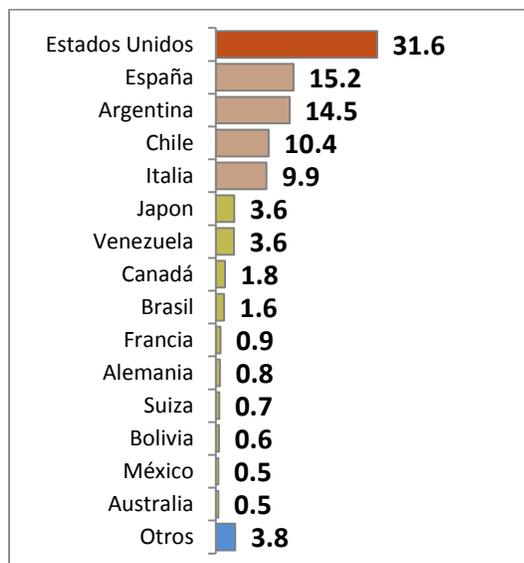
por su bienestar y desarrollo en las sociedades de cara a facilitar su inclusión social y productiva en los países receptores de acogida sin perder su identidad nacional.

En relación al primer frente, se debe precisar que el Estado peruano ha asumido el compromiso de desarrollar una política de protección de las comunidades peruanas en el exterior. Para lograr ello se tiene como fuente, en primer lugar, la suscripción e implementación de diferentes instrumentos (tratados, acuerdos, convenios, etc) internacionales cuyo valor es innegable para proteger los derechos de nuestros connacionales en el exterior. Asimismo, encontramos que otra forma de proteger sus derechos es a través del establecimiento y fortalecimiento de vínculos entre el Estado peruano y los países de destino de nuestros connacionales.

En línea con lo anterior, resulta imperativo que, como primer paso para ampliar el espectro de protección, atención y defensa de derechos humanos, el Estado peruano ratifique e impulse la suscripción de tratados y acuerdos internacionales en diversas materias vinculadas a la gestión migratoria (migratoria, seguridad social, de acceso a servicios, reconocimiento de estudios, residencia, nacionalidad, licencias de conducir, entre otros temas necesarios para la efectiva seguridad de nuestros connacionales).

Como se observa en el Gráfico N° 7, los diez principales países donde se encuentran nuestros connacionales son: Estados Unidos, España, Argentina, Chile, Italia, Japón, Venezuela, Canadá, Brasil y Francia.

Gráfico N° 07
Emigración internacional de peruanos, según país de residencia
actual, 2014



Fuente: INEI, 2015.

Sin embargo, si hacemos un correlato entre los principales destinos y la suscripción de convenios y acuerdos relevantes para la protección de nuestros connacionales, encontramos que el número es ciertamente insuficiente y que con algunos países no existe convenio alguno o los que existen simplemente se encuentran desfasados en el tiempo (Cuadro N° 02).



Cuadro N° 02

Convenios suscritos por el Estado peruano con los principales países de destino

PAÍS	MIGRACIÓN	DOBLE NACIONALIDAD	DOBLE TRIBUTACIÓN	LICENCIAS DE CONDUCIR	SEGURIDAD SOCIAL
ESTADOS UNIDOS	NO	NO	NO	NO	NO
ESPAÑA	2004	1959	2006	2002	2003
ARGENTINA	2002	NO	1989	NO	2010
CHILE	2011	1955	2001	NO	2005
ITALIA	2004	NO	NO	NO	NO
JAPÓN	NO	NO	NO	NO	NO
CANADÁ	NO	NO	NO	NO	2014
BRASIL	NO	2006	NO	NO	NO

Elaboración: MRE

Fuente: Archivo Nacional de Tratados Embajador Juan Miguel Bákula Patiño.

En este punto se debe tener en cuenta el estimado de migrantes peruanos que se podrían encontrar en situación de irregularidad en el exterior, respecto de los cuales urge promover con los países de destino la suscripción de convenios de regularización. Al respecto, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señala que:

“Tomando en cuenta la información de los censos y registros de los principales países donde residen los peruanos, y considerando las cifras estimadas al año 2010, se estimó, en promedio, una diferencia entre el registro peruano de emigrantes y el registro censal en cada país. **La cifra difiere en 38,1%**, dato que podría estar reflejando un situación irregular en los distintos países del mundo, considerando que muchos peruanos no se registran en el país donde residen por temor a ser deportados al Perú o, en el peor de los casos, de ser acusados y detenidos por no contar con documentos que demuestren su permanencia en el país de acogida”²⁵.

²⁵ OIM, 2012c.



Por otro lado, como segundo paso, una vez suscritos los tratados y acuerdos internacionales, se hace necesario implementar y ejecutar los mismos para que puedan desplegar eficientemente los efectos a los que están llamados. Esto es especialmente relevante cuando nos referimos a instrumentos como la “Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares”, el “Protocolo Para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños” y el “Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire”, acorde con la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, cuya especificidad brinda un extenso marco normativo para la construcción de una migración segura y marca la pauta de las acciones de nuestra Política Nacional en Gestión Migratoria, además de constituirse como una herramienta para negociar la reciprocidad en el trato de nuestros connacionales.

Pese a la importancia de la Convención de Internacional de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, tanto la Defensoría del Pueblo²⁶ como diversas organizaciones de sociedad civil²⁷ han documentado una serie de debilidades en torno al cumplimiento de la citada convención. Asimismo, el Estado Peruano recibió serias críticas por parte del Comité de las Naciones Unidas sobre el estado de su cumplimiento²⁸, recibiendo cerca de treinta y tres recomendaciones dirigidas

²⁶ Ver: Defensoría del Pueblo del Perú. Aportes de la Defensoría del Pueblo del Perú al Comité de Protección de Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. 2015.

²⁷ Ver: Grupo Impulsor. Informe Alternativo al Informe Inicial presentado por el Estado peruano al Comité de Protección de Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. 2015.

²⁸ Documento de Observaciones finales sobre el informe inicial del Perú del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Documento CMW/C/PER/CO/1 de fecha 13 de mayo de 2015.



a fortalecer la acción del Estado en la materia y garantizar el efectivo cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Perú.

Asimismo, el año 2015, la OIM, por mandato de la MTIGM, documentó también una serie de debilidades en torno a la implementación de los convenios vigentes en materia migratoria²⁹ y de seguridad social³⁰.

El tercer elemento, está referido a la necesidad de establecer mecanismos de coordinación efectiva con los países de destino que permitan garantizar la protección de derechos y brindar oportunidades efectivas de desarrollo, bienestar e inclusión a nuestros migrantes. Es pertinente tener en cuenta que, entre algunos de los problemas que enfrentan los peruanos en el exterior, se puede citar la informalidad y explotación laboral, el hacinamiento en viviendas precarias, la violencia y discriminación, y limitaciones respecto al acceso a servicios básicos. Pese a ello, a la fecha, se ha verificado que existe un insuficiente número de mecanismos (protocolos binacionales o regionales, entre otros) y espacios operativos para resolver situaciones concretas relacionadas a las problemáticas señaladas; y, que es necesario fortalecer el trabajo de los mecanismos existentes (Comités binacionales).

Ahora bien, en el caso de los peruanos y peruanas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad en el exterior (privados de la libertad, objeto de tráfico ilícito de migrantes, víctimas de trata de personas, víctimas de violencia familiar, entre otros grupos), es prioritario diseñar estrategias y mecanismos efectivos para la protección y defensa de nuestros migrantes y

²⁹ Ver: OIM. Informe Técnico sobre Acuerdos en Materia Migratoria. 2015.

³⁰ Ver: OIM. Acuerdos Bilaterales de Seguridad Social con España y Chile: diagnóstico, implementación y propuestas de mejora para futuros convenios. 2015.



sus familiares. Asimismo, es prioritario fortalecer los programas existentes; por ejemplo, el Programa de Asistencia Legal y Humanitaria del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por ejemplo, se hace especial énfasis en la situación de los peruanos privados de libertad. A saber, alrededor de 3050 peruanos en el exterior se encuentran detenidos y su situación legal varía entre aquellos condenados, procesados, en espera de sentencia, libertad condicional, entre otras.

Entre las ciudades que albergan mayor número de connacionales detenidos se encuentran Buenos Aires: 829 peruanos (27,18%), Arica 215 (7,05%), San Pablo 165 (5,41%), Santiago 146 (4,79%), La Paz 141 (4,62%), Madrid 134 (4,39%), Quito 132 (4,33%), Milán 108 (3,54%)³¹.

Son innegables las difíciles condiciones por las que atraviesan nuestros connacionales privados de libertad en el exterior como, por ejemplo, la afectación a su derecho de defensa ante la falta de garantía de un debido proceso, el desconocimiento de las leyes y procesos legales y judiciales del país de destino, representación procesal deficiente, falta de recursos para contratar asesorías legales particulares, además de la existencia de la barrera del idioma; además, deben enfrentar rigurosas condiciones penitenciarias y carcelarias que pueden llegar a atentar contra su integridad física y poner en riesgo sus derechos humanos.

Al respecto, vale mencionar que el Reglamento Consular, aprobado mediante Decreto Supremo N°076-2005-RE y modificado mediante Decreto

³¹ Información proporcionada por la Sub-Dirección de Asistencia al Nacional.



Supremo N°091-2011-RE, contempla la provisión de asistencia legal a nuestros connacionales para asegurar el goce de sus derechos, libertades y garantías (artículo 267°), sin importar su condición migratoria. Sin embargo, esta orientación básica no implica, bajo ninguna circunstancia, asumir la defensa de nuestros connacionales en los procesos judiciales por los que puedan estar atravesando³². En esta línea, la necesidad y demanda de asistencia legal de nuestros connacionales en el exterior supera, ampliamente, las posibilidades de atención de nuestros consulados, lo que evidencia la necesidad de destinar mayores recursos humanos, económicos y especializados³³.

En materia de asistencia humanitaria, nuestro Reglamento Consular señala que esta se ejecuta ante la situación de indigencia o extrema necesidad de peruanos en el exterior debidamente comprobada (artículo 272°) y comprende ayuda material ante situaciones de gravedad; visitas periódicas a connacionales detenidos, hospitalizados o en estado de vulnerabilidad; repatriación a favor de nacionales, así como de restos mortales, de ser el caso; y la ubicación de connacionales cuyo paradero es desconocido (artículo 273°). Sin embargo, para la ejecución de dicha asistencia se han detectado dos principales dificultades: en primer lugar, “la falta de información sobre la presencia del nacional en el país de destino”; y en segundo lugar, “la falta de presupuesto para atender el total de solicitudes recibidas”³⁴.

³² Informe Defensorial N°146, “Migraciones y Derechos Humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes” (2009), pág. 149.

³³ IDEM, pág. Págs. 154-155.

³⁴ IDEM, pág. 158.



De otro lado, la trata de personas también es un delito que afecta a los peruanos que residen en el exterior. En general, el Perú es considerado país de origen, tránsito y destino del delito de trata de personas. Muchos connacionales víctimas de este crimen son trasladados a países de América del Sur (principalmente Ecuador y Argentina), a Europa Occidental (especialmente España e Italia), a Asia (Japón y Corea del Sur) y a los Estados Unidos de América; mientras que entre las víctimas extranjeras figuran, en su mayoría, personas provenientes de Colombia, Ecuador y Bolivia.

Junto a la problemática de protección y defensa de los derechos de los connacionales, encontramos también la necesidad de promover su desarrollo y bienestar con miras a asegurar su efectiva inclusión en los países de destino y transformar al colectivo de connacionales en agentes de cambio. En este marco son tres los elementos que el Estado está llamado a atender: la debilidad institucional de las asociaciones de peruanos en el exterior, el fortalecimiento de capacidades de nuestros migrantes en los países de destino y el desarrollo de mecanismos que incentiven el buen uso de las remesas.

Respecto a las asociaciones de peruanos en el exterior no existe aún iniciativas concretas que, desde el Estado, busquen fomentar y promover la consolidación de dichas organizaciones en el extranjero. No debe perderse de vista la importancia de estas organizaciones en la preservación de la identidad cultural peruana y, además, que son consideradas el vehículo ideal para fortalecer las capacidades de nuestros migrantes y difundir e implementar de acciones en pro de su bienestar y desarrollo en los países de destino. Conviene señalar que los Consejos de Consulta, surgidos con el



propósito de preservar un espacio de diálogo y cooperación entre las autoridades consulares y la sociedad civil residente en el exterior, aún mantienen tareas pendientes en temas de representatividad, identidad y participación de peruanos cuyo objeto es otorgar una eficiente respuesta a la variada problemática que presenta este sector poblacional y potenciar su vinculación productiva, cultural y patriótica con el Perú.

De otro lado, vale incidir en la falta de reconocimiento de los migrantes como agentes de progreso, cuyo aporte es esencial al desarrollo de los países tanto de origen como de destino, siendo meritorio destacar el rol e impacto que las remesas representan para nuestro país y que fuera explicitado en acápite anteriores (*Ver Supra: Justificación*). No obstante, se puede observar la falta de orientación, tanto al migrante como a sus familiares, sobre las oportunidades (financieras, empresariales, económicas, de inversión, entre otras), la normativa existente, beneficios tributarios y otras condiciones que permitan hacer buen uso de las remesas entrantes a nuestro país, lo cual se traduce en el desaprovechamiento del potencial que estas pueden reportar en el bienestar y desarrollo de las familias peruanas y de nuestra economía nacional en general.

Otro inconveniente observado está vinculado al aprovechamiento de las remesas. Esto se debe, principalmente, a que existen altos costos para el envío sin las seguridades correspondientes, no permitiendo que las mismas coadyuven al bienestar y el desarrollo de las familias de los migrantes en el Perú. Frente a ello, no se han desarrollado medidas orientadas a promover su buen uso y protección en el envío.



En última instancia, hay dos espacios que son fundamentales para la protección y defensa de derechos y para la promoción de mecanismos que faciliten la inclusión y desarrollo de nuestros connacionales que residen en el exterior: la gestión de fronteras y los mecanismos de consulta, cooperación y diálogo regional especializados en materia migratoria. La realidad peruana demuestra que existe una alta movilidad en zonas de frontera debido a los estrechos lazos históricos y culturales, así como sociales y comerciales entre los pueblos allí asentados. No obstante, la gestión de estas zonas presenta serias limitaciones de recursos humanos y capital, e incluso los datos revelan un alto porcentaje de pobreza que subsiste allí todavía³⁵. Es por ello, que nuestra Política Nacional de Gestión Migratoria debe concebir a las fronteras como espacios de integración y desarrollo, pues su manejo es determinante tanto para el sistema de control de seguridad nacional en la medida en la que hay grandes flujos de personas que ingresan y salen de nuestro territorio, como para la integración con Estados limítrofes, siendo importante la generación de políticas binacionales coordinadas que faciliten la interrelación de fronteras y, en última instancia, permitan atender las necesidades de nuestros connacionales en condición de migrantes y sus familiares. Lo mismo en relación a los bloques regionales donde se evidencia la presencia de nuestros connacionales.

4.4.2. Problemática de peruanos con voluntad de migrar

Las estadísticas demuestran que el 48,2% de jóvenes³⁶, cifra que equivale a 3 938 341 de personas, tiene la expectativa de migrar a otro país. Dentro las

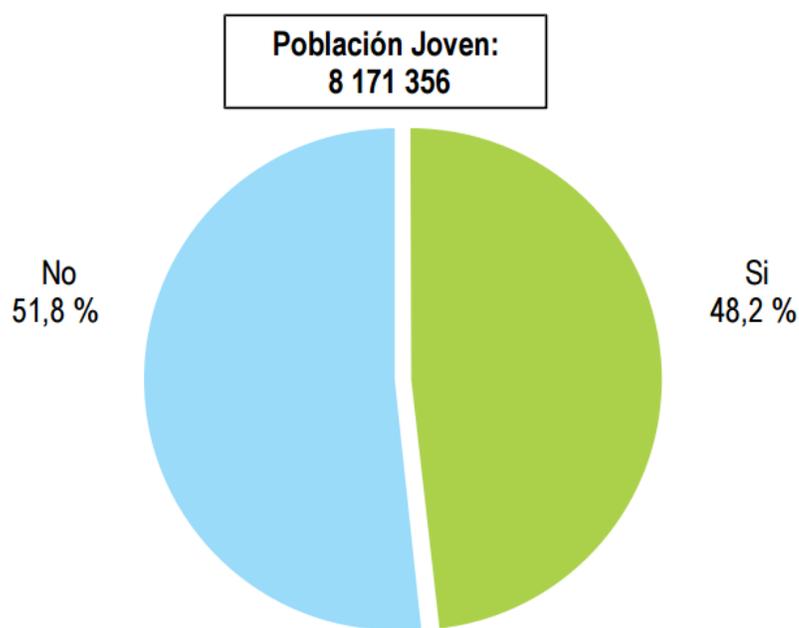
³⁵ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2012), "Gestión Fronteriza integral en la subregión andina", Módulo I: Gestión de Fronteras, págs. 9-10.

³⁶ Según datos del INEI, se considera población joven a aquella comprendida entre los 15 y 29 años de edad.

principales motivaciones para salir del país se encuentran el acceso a estudios, capacitaciones profesionales y mejores puestos de trabajo; por ende, una mejora de su situación económica.

Gráfico N°8

PERÚ: POBLACIÓN JOVEN, SEGÚN EXPECTATIVA DE VIVIR EN OTRO PAÍS, 2011
(Distribución porcentual)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)- Primera Encuesta Nacional de la Juventud (ENAJUV), 2011.

En la medida en que la población con expectativa de vivir en otro país representa un número significativamente alto, especialmente en la población más joven, es imperativo que el Estado peruano, atendiendo a su objetivo de consolidar una gestión migratoria ajustada al respeto y promoción de los derechos humanos, brinde las herramientas necesarias y dote de



información pertinente para que la eventual emigración de sus ciudadanos se realice de manera informada, segura y ordenada.

Sin embargo, se ha identificado como problema principal que la orientación acerca de las condiciones socioeconómicas y políticas, las posibilidades de desarrollo e integración, los requisitos de admisión y la legislación de los países de destino es deficiente, lo cual va en detrimento de las expectativas de peruanos con voluntad de migrar. Se debe tener en cuenta que el adecuado manejo de esta información es determinante, tanto para la toma de decisiones, como para la efectiva inclusión económica, social y personal que nuestros connacionales en los países de destino en la eventualidad de que concreten sus viajes.

La falta de información sobre las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, migratorias, legales y otros datos pertinentes sobre los países de destino, se vincula al hecho de que no existen mecanismos institucionales que faciliten el intercambio periódico de tal información con los países de destino, siendo un gran obstáculo para la gestión migratoria y, en última instancia, un perjuicio para nuestros connacionales, toda vez que en muchos países de destino las condiciones para el desarrollo e integración son precarias, incluso, pueden no ofrecer las garantías a sus derechos fundamentales. Este aspecto es de especial relevancia, ya que el desconocimiento expone a nuestros connacionales a información engañosa y a ser blancos de delitos como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, entre otros problemas. Esto ocasiona un gran perjuicio humano a la persona migrante, además de perjuicio económicos para el Estado peruano que debe destinar recursos para atender una situación que se pudo prevenir.



Así también, la referida falta de información dificulta evidentemente la gestión migratoria, pues supone una desvinculación y falta de articulación de nuestro país, no solo con los países de destino, sino también con las organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones que juegan un rol importante en el tema migratorio.

Adicionalmente, se observa que no se han desarrollado plataformas, canales o recursos digitales que brinden información y orientación específica o faciliten el acceso a servicios públicos en línea en materia migratoria. Si bien existe la Plataforma de Interoperabilidad del Estado – PIDE-, esta no presenta información alguna sobre gestión migratoria. Así, existe una necesidad de los migrantes y sus familiares de recibir información, en forma oportuna, integral y articulada, sobre los servicios que ofrecen las entidades responsables de la gestión migratoria a través de canales amigables y accesibles, como pueden ser el acceso a servicios en línea.

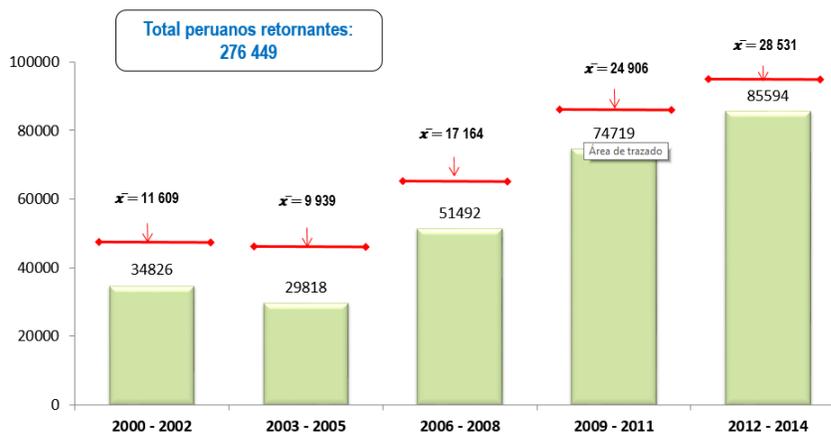
Para acabar con estos problemas es necesario promover el intercambio de información sobre los países de destino y el conocimiento de buenas prácticas en gestión migratoria, promover el desarrollo de estudios e informes específicos y perfiles de los países de destino; y, consolidar mecanismos para producir y difundir información sobre la gestión migratoria en coordinación con las instituciones y organizaciones de la sociedad civil. Las propuestas de solución mencionadas en este eje permitirán resolver los problemas de información identificados y orientar al peruano con expectativas de migrar sobre las condiciones y posibilidades de ingreso, desarrollo e integración en las sociedades de destino.

4.4.3. Problemática de peruanos que retornan del exterior

De acuerdo a información del INEI, entre el año 2000 y el 2014, han retornado al Perú un total de 276 449 connacionales, siendo que solo entre los años 2012 y 2014, lo hicieron 28 531 personas, periodo en el que se registra un incremento del 15% respecto del flujo de retorno registrado hasta el 2011.

Gráfico 09

Peruanos retornantes del exterior, según periodo de retorno, 2000 – 2014
(Porcentaje)



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

El principal problema de los peruanos que retornan, ya sea de manera voluntaria o forzada, está asociado a su adecuada recepción y a la efectiva reintegración en la sociedad peruana. Atendiendo a ese objetivo, el Estado peruano adoptó en marzo de 2013 la “Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado”, Ley N°30001, que buscaba brindar facilidades para el regreso y la reinstalación en el Perú de muchos de nuestros



compatriotas, en especial los que han sido afectados severamente por la crisis económica internacional y los que han sufrido el endurecimiento de las políticas migratorias en algunos países y se ven forzados a retornar al país. En ese marco, el Estado buscaba consolidar un sistema que garantice que el retorno se concrete de manera planificada y con oportunidades de trabajo o de generación de emprendimientos concretos.

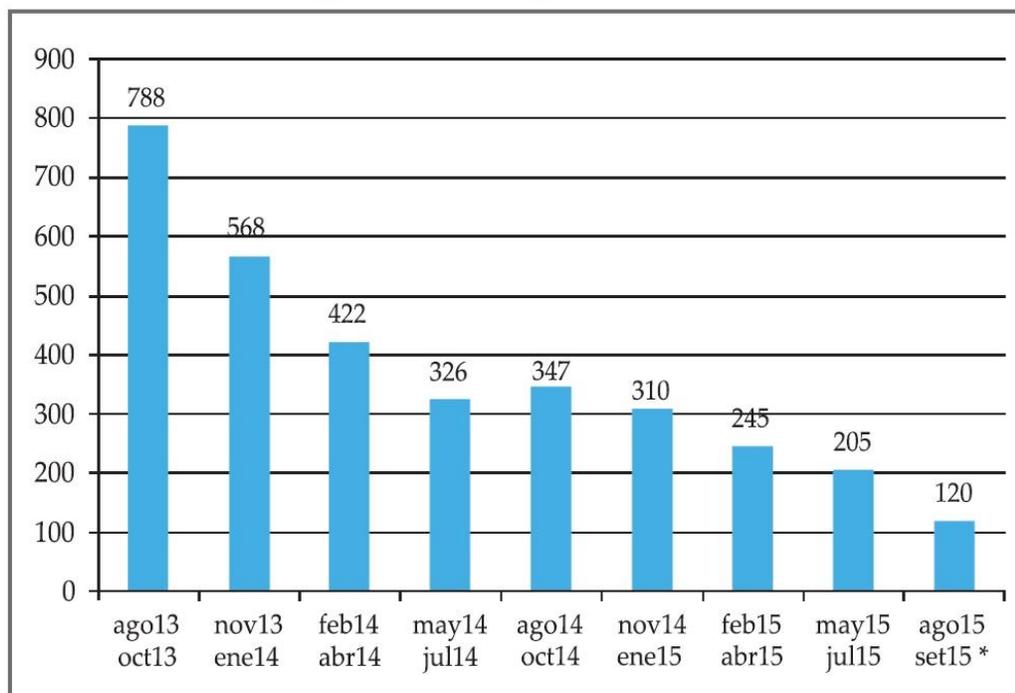
Esta ley se fundamenta también en el hecho de que una adecuada política migratoria debe considerar las sinergias entre la migración y el desarrollo a fin de convertir a aquella en un instrumento de cambio y lucha contra la pobreza. En ese marco, por ejemplo, buscaba dirigir los aportes financieros individuales de los migrantes retornados a áreas productivas que contribuyan a generar empleo y que puedan propiciar una mejor captación de recursos en el área de la investigación, ciencia y tecnología. Finalmente, reconocía la utilidad del aprovechamiento de las experiencias y capacidades técnicas que los retornados puedan traer consigo producto de su inserción en los mercados externos educativos y laborales. Por ello, se promovía la utilización de las capacidades adquiridas por nuestros migrantes en el exterior para volcarlas en beneficio de ellos mismos, sus familias y la sociedad peruana. Todo ello, supone una estimulación para la inversión de capital y acceso a crédito para la generación de empresas, lo que impulsa el dinamismo de la economía interna y la generación de empleo.

Finalmente, los fundamentos de esta ley de reinserción hacían referencia también a la situación de aquellos migrantes que retornan de manera forzada por motivo de su condición migratoria irregular, ocasión en la que, con frecuencia, han sufrido perjuicios de carácter económico, laboral o familiar.

Pese a las buenas intenciones, a dos años de su implementación, se debe reconocer que los resultados han sido sumamente limitados. En primer lugar, se debe tener en cuenta que, si bien hablamos del retorno anual de más de 20 mil connacionales se verifica que solamente han aplicado a los beneficios un poco más de cinco mil. Asimismo, las estadísticas demuestran que, desde su entrada en vigencia, cada año son menos los retornantes que se acogen a la ley. Lo cual comprueba claramente la insatisfacción de los peruanos retornantes respecto a la actuación del Estado en la materia.

GRÁFICO 10

TMR emitidas por trimestre (agosto 2013 – septiembre 2015)



Fuente: Base de datos de la TMR del Ministerio de Relaciones Exteriores

Elaboración: Defensoría del Pueblo - UCSS

* Se han considerado solo dos meses (agosto - septiembre 2015)



Las barreras que por acción u omisión ocasiona el Estado peruano al retornante son parte de una inadecuada gestión migratoria. A continuación se detallan los problemas más importantes.

La actual legislación peruana no responde eficientemente a las necesidades de la población retornante. En general, existen barreras burocráticas internas e intersectoriales que dificultan el acceso a los beneficios que por Ley pueden acceder los retornantes y existen impedimentos de carácter normativo y presupuestal que ha originado que no pueda materializarse totalmente el espíritu de la ley. Es necesario que los sectores involucrados en la reglamentación hagan una revisión exhaustiva de la normativa interna que puede colisionar con la Ley N° 30001 y sus reglamentos, y adecuen la misma a lo señalado por Ley.

Se cita como ejemplo, al oportuno reconocimiento de estudios realizados en el exterior, así como de las capacidades laborales adquiridas por peruanos que se encuentran en otros países. También es importante resaltar las debilidades de coordinación y cooperación entre los sectores competentes, lo cual se hace más grave en relación a la recepción y reintegración de migrantes que retornan en estado de vulnerabilidad (víctimas de trata, personas enfermas, indigentes, etc).

Por otro lado, los peruanos retornantes no obtienen información suficiente sobre lo dispuesto por la Ley N° 30001 antes de su llegada al país, a pesar de que se cuenta con el Portal del Ministerio de Relaciones Exteriores y la SUNAT con información sobre el particular. Todo esto agrava la situación migratoria de los peruanos retornantes al incumplir con los plazos para obtener la Tarjeta del Migrante Retornado y para la presentación de la



solicitud de acogimiento ante la SUNAT. Además, existen costos por almacenaje que no son exonerados y que ocasionan quejas de los retornantes ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o SUNAT. Otro caso especial está configurado por la imposibilidad de importación de equipos médicos de profesionales de la salud retornantes, ya que la referida ley no ha regulado su ingreso al país. Asimismo, faltan normas complementarias que superen las limitaciones actuales y fortalezcan la gestión migratoria en los tres niveles de gobierno para una oportuna y eficiente reinserción de los peruanos retornados en actividades que contribuyan al desarrollo del país.

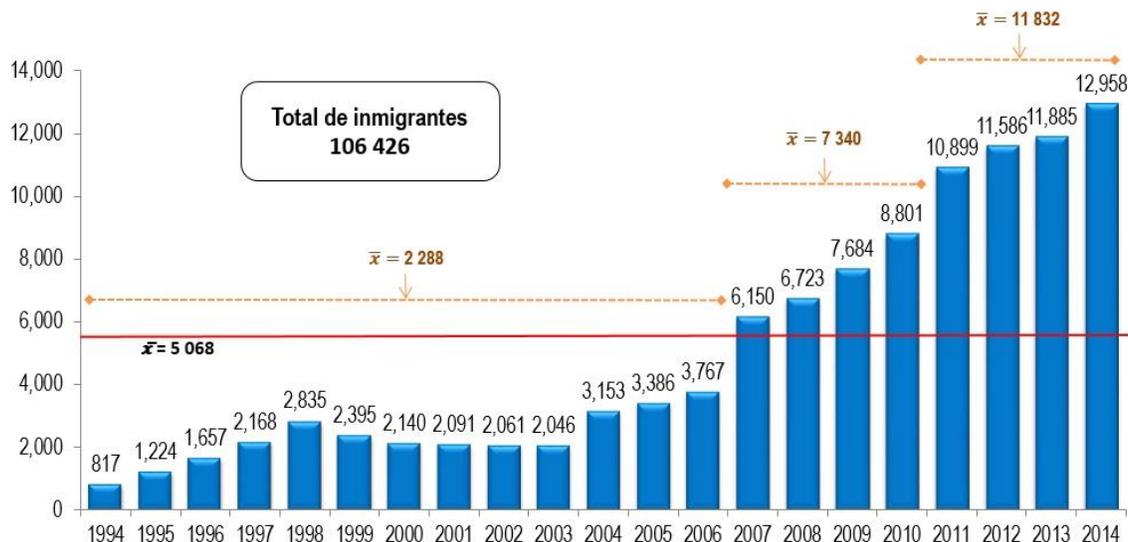
Por otro lado, muchos de los peruanos que retornan lo hacen luego de largas jornadas académicas en maestrías o doctorados. Sin embargo, se les presentan inconvenientes por el desconocimiento de los requisitos y procedimientos (de apostilla) para grados académicos y títulos profesionales universitarios extranjeros, así como un cargado proceso burocrático. Es decir, la normatividad no se asocia a las necesidades de la población retornante. La poca promoción e implementación de procedimientos simplificados para la revalidación y el reconocimiento oficial en el Perú de títulos y certificados educativos adquiridos en el extranjero está siendo muy perjudicial para aquellos profesionales que retornan al país.

Por último, otra situación relacionada a la anterior, se enfoca en el talento y potencial humano peruano que se encuentra en el extranjero y desea retornar. No obstante esta realidad, la falta de preocupación de parte del gobierno por recuperarlos e incentivar su retorno para apostar por su país, ha ocasionado la pérdida de valiosos profesionales y científicos que contribuyan al desarrollo del Perú.

4.4.4. Problemática de extranjeros en el Perú

El movimiento migratorio de extranjeros al Perú ha aumentado, tal como se demuestra en el gráfico N°11, los extranjeros que llegaron al Perú entre los años 1994 y 2014 fueron 106 426. El promedio anual de estos asciende a 4,976 extranjeros.

Gráfico N°11
Inmigración de extranjeros, según año de entrada al país, 1994-2014



Fuente: Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES)

Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

Al igual que el caso de los peruanos en el exterior, los problemas de estos migrantes están asociados a la protección de sus derechos y a su inclusión social y productiva en el Perú, respetando su identidad cultural y sin perder su vinculación con sus países de origen. Sin embargo, pese a que cada vez hay un mayor grupo de personas que miran al Perú como destino, las



políticas migratorias no son suficientes o, en todo caso, están desfasadas. Para comprender esta situación, se esbozan los principales problemas que afectan a los extranjeros en el Perú.

Existe una estigmatización hacia el inmigrante. Esto hace que, muchas veces, los extranjeros en el Perú sean considerados como infractores o como grupos de riesgo para la seguridad ciudadana y/o la moral pública. En ese marco, por ejemplo se configuran situaciones de discriminación y de violencia familiar y/o sexual en donde la condición de migrante irregular incrementa el grado de vulnerabilidad de estas personas. Sin embargo, pese a los esfuerzos del Estado peruano para combatir la discriminación, no se han desarrollado medidas específicas dirigidas a prevenir, investigar y sanción toda manifestación y forma de discriminación hacia los diferentes grupos en movilidad (migrantes, refugiados, etc).

Por otro lado, la MTIGM ha identificado límites respecto al acceso de estas poblaciones a servicios básicos (salud, educación, servicios sociales, etc.) y al ejercicio de sus derechos³⁷. Se debe tener en cuenta que al incrementarse el número de extranjeros en el Perú, las políticas de atención de salud, educación, trabajo, inclusión, acceso a la justicia, acceso a servicios sociales, entre otras deben involucrarlos sin importar su condición jurídica migratoria. Pese a ello, la realidad muestra que no se ha logrado extender el acceso a servicios básicos en igualdad de condiciones con los nacionales. A esto se suma la ausencia de suscripción de convenios marco y específicos entre los sectores e instituciones del Estado que viabilicen la aplicación de la política migratoria a requerirse.

³⁷ Ver: OIM. Informe “Situación de los migrantes extranjeros en el Perú y su acceso a servicios sociales, a servicios de salud y de educación”, 2015.



El Perú es un país que necesita el liderazgo y aporte de un grupo humano calificado para generar desarrollo e integración nacional. No obstante, esta contribución no solo tiene que provenir de los nacionales, sino también de aquellos extranjeros residentes con reconocidas capacidades.

Sin embargo, no se está canalizando las capacidades de la inmigración calificada en el Perú para cooperar con el desarrollo y la integración nacional. A pesar de que la demanda de profesionales y especialistas de diversos sectores ha sido uno de los motivos principales del aumento del ingreso de extranjeros al Perú, no se ha regulado adecuadamente los aspectos laborales que involucren una visión migratoria. Ello ha ocasionado que se originen problemas de diferenciación en la forma de contratación de extranjeros en el país. Además, de que estos se encuentran prácticamente invisibles dentro del trabajo de la administración pública.

Por último, preocupa la situación de la población extranjera que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad (extranjeros detenidos, mujeres víctimas de violencia, víctimas de trata de personas, etc.) y de aquellas que requieren protección internacional (refugiados, asilados, solicitantes de estas figuras, apátridas, apátridas funcionales, y quienes requieren de visa humanitaria).

En relación a los grupos vulnerables, es pertinente hacer referencia al grupo de extranjeros y extranjeras privadas de libertad. De acuerdo a información del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), a octubre de 2014 se estimaba que la población penal intramuros extranjera ascendía a 1830 personas y los liberados extranjeros extramuros a 274. En relación al primer grupo -



Por otro lado, tanto la población intramuros como la extramuros, luego de cumplida su condena o al obtener beneficios penitenciarios, se enfrentan a la imposibilidad de subsistir o regresar a su país de origen. Lo que hace necesario que el Estado peruano se articule al interior para dar solución a esta problemática y fomente y ejecute mecanismos suficientes de cooperación interestatal para acciones de reinserción en su sociedad de origen.

En relación a las personas que requieren protección internacional, se subraya la figura del refugio, ya que nuestro país “alberga más de 1500 refugiados y solicitantes de asilo de más de 30 nacionalidades de América Latina, África, Asia, Europa del Este y Medio Oriente”³⁸. Se sabe que desde el año 2004, existe un aumento exponencial de las solicitudes de refugio en concordancia con los nuevos compromisos asumidos en la materia, lo cual, sumado a los distintos conflictos internos a nivel internacional durante el período 2014-2015, han determinado el surgimiento de una crisis de refugiados de alcance mundial y que, indefectiblemente, han generado un impacto en el Perú.

La responsabilidad del Estado peruano en el tema del refugio radica en la ratificación de la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967. Además tenemos una Ley del Refugiado, Ley N° 27891 y su reglamento D.S. 119-2003- RE, documentos ya en revisión debido a la verificación de las nuevas problemáticas sobre el tema.

³⁸ Información recabada de la página oficial del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En: <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/peru/>



Las cifras de solicitudes de refugio, además de haberse incrementado, reportan una diversificación de las nacionalidades de las personas solicitantes de refugio (venezolanos, colombianos, cubanos, nigerianos, dominicanos, rusos, ucranianos, palestinos, sirios, etc.), ello trae como consecuencia el aumento de las responsabilidades por parte del Estado peruano, pues debe desarrollar acciones de sustentabilidad para los solicitantes de refugio y de aquellos que ya alcanzaron tal condición, velando por el respeto y defensa de sus derechos humanos, su acceso a servicios sociales y de aseguramiento y su inclusión, y al mismo tiempo, cautelar nuestra seguridad nacional.

CUADRO N°03
N° DE SOLICITANTES DE REFUGIO 2001 - 2015

Año	Total de Personas	Hombre		Mujer	
2001	30	25	83%	5	17%
2002	50	37	74%	13	26%
2003	90	67	74%	23	26%
2004	111	80	72%	31	28%
2005	228	169	74%	59	26%
2006	205	133	65%	72	35%
2007	258	166	64%	92	36%
2008	164	108	66%	56	34%
2009	128	81	63%	47	37%
2010	274	181	66%	93	34%
2011	346	254	73%	92	27%
2012	329	210	64%	119	36%
2013	446	299	67%	147	33%
2014	392	256	65%	136	35%
2015	432	273	63%	159	37%

Elaboración: Dirección de Derechos Humanos del MRE.



V. Alternativa de intervención seleccionada

Para la identificación de las propuestas de solución que serán incorporadas a los lineamientos de política pública, se han establecido como enfoques y principios de la gestión migratoria internacional los siguientes:

5.1 Enfoques y principios

5.1.1 Enfoques

1. **Enfoque de Derechos Humanos:** coloca como centro de toda la gestión migratoria a la persona humana y busca promover y garantizar el respeto y protección de los derechos que le son inherentes y que han sido reconocidos en diversos tratados internacionales, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.
2. **Enfoque de inclusión social:** su desarrollo es progresivo y gradual, y fomenta el ejercicio pleno de derechos de los migrantes considerando, inicialmente, la regularización migratoria y la residencia hasta garantizar el ejercicio de una ciudadanía y la transformación del migrante como agente de desarrollo tanto en la sociedad de origen, como la de destino, a través del acceso a todos los derechos y servicios, teniendo especial consideración a las poblaciones más vulnerables.



-
3. **Enfoque de integralidad:** considera al proceso migratorio como una unidad que se inicia con el deseo o necesidad de salir del país, y culmina con la integración al país de acogida o retorno. En ese marco, tiene en cuenta las diversas características y condiciones de las personas que se movilizan, la multiplicidad de causas que impulsan la movilidad -sean estructurales o coyunturales- y los impactos que este proceso tiene en la vida del migrante y las sociedades de origen, tránsito y destino, especialmente en una dimensión económica, política, social y cultural.
 4. **Enfoque intersectorial e intergubernamental:** las políticas migratorias forman parte de una visión integradora de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales, y su implementación se desarrolla en los procesos de la gestión pública de cada uno de dichos niveles de gobierno, conforme a sus autonomías y competencias. La Política Nacional también se articula con las políticas internacionales en materia migratoria, coadyuvando a la consolidación de procesos de integración internacional.
 5. **Enfoque de protección, asistencia y orientación al migrante:** busca disminuir las condiciones de vulnerabilidad de la persona migrante. En ese sentido, promueve la eficiencia de los servicios administrativos que se brindan a peruanos, peruanas y extranjeros con el objetivo de promover procesos migratorios informados y seguros.
 6. **Enfoque intercultural:** reconoce la diversidad cultural en las sociedades actuales, propicia el diálogo entre las mismas y fomenta la coexistencia y desarrollo integral de grupos culturalmente diversos en base al respeto de sus derechos humanos, así como de sus diferentes cosmovisiones y derechos como pueblos.



-
7. **Enfoque de género:** reconoce que los procesos migratorios tienen un impacto diferenciado en función del género y establece medidas que, basadas en dichas especificidades, promuevan la equidad e igualdad de condiciones y oportunidades entre hombres y mujeres atendiendo a la naturaleza de la realidad migratoria.

5.1.2 Principios

1. Respeto de los derechos humanos de todas las personas migrantes y sus familias en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Perú mediante la suscripción de tratados internacionales sobre la materia³⁹.
2. Igualdad y No Discriminación de las personas migrantes, promoviendo su inclusión social y productiva. Así como, la prevención y sanción de toda manifestación de violencia, xenofobia y racismo hacia las personas migrantes.
3. No criminalización de la persona migrante, especialmente de aquella que se encuentra en situación migratoria irregular, de conformidad con los tratados internacionales ratificados por el Perú⁴⁰.
4. Promoción de una movilidad internacional informada, ordenada y segura, respetuosa de la soberanía y normativa interna⁴¹.

³⁹ La Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Recomendación General N°26 sobre las Trabajadoras Migratorias; la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, los Protocolos de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR, la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

⁴⁰ X Conferencia Suramericana sobre Migraciones, párrafo 10.

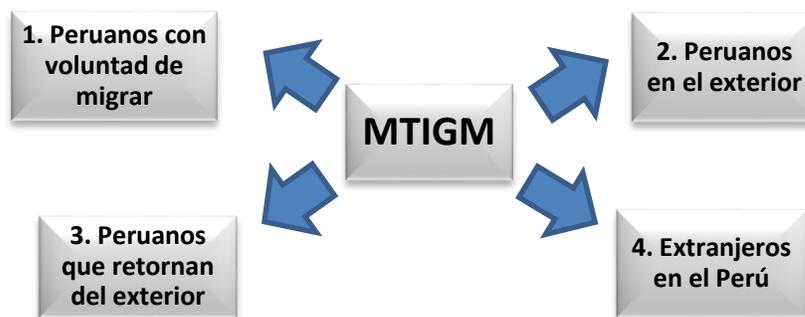
⁴¹ X Conferencia Suramericana sobre Migraciones, párrafo 1.

5. Reconocimiento del aporte de los migrantes al desarrollo social, político, económico y cultural de los países de origen, tránsito y destino⁴².
6. Gobernanza migratoria como un factor que articula entre sí las políticas, procesos y actores nacionales e internacionales, con el objeto de atender a los desafíos de la migración internacional, tomando en cuenta que los esfuerzos deben relacionar el trabajo conjunto de los Estados, las estrategias de cooperación internacional, el aporte de los organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y demás actores vinculados a la temática.

5.2 Presentación de la alternativa planteada

La alternativa seleccionada fue establecida luego de analizar la realidad migratoria (Ver *Supra*: Problemática) a través de 4 ejes temáticos. Esta segmentación es importante porque permite la delimitación de la problemática, así como el establecimiento de lineamientos específicos (soluciones).

Gráfico 13



⁴² Plan Suramericano, principio f (página 18) y X Conferencia Suramericana sobre Migraciones, párrafos 2 y 4.



A lo largo del documento, se ha evidenciado el significativo número de peruanos que residen actualmente en el exterior y la existencia de una considerable tasa de peruanos que, anualmente, siguen emigrando. La situación que afecta a estos connacionales está referida a vulneraciones a sus derechos y a la falta de mecanismos que promuevan su desarrollo y la efectiva inclusión productiva y social tanto en los países de recepción como respecto a su vinculación con el Perú. Abordar estas problemáticas requieren conocer no solo su situación, sino analizar que está haciendo el Estado peruano para protegerlos y como está legislando en sus favor. Es así que es necesario, en primer lugar, suscribir acuerdos que incidan en el bienestar de los emigrantes, garantizar la implementación de dichos instrumentos y consolidar mecanismos de acción operativos. Asimismo, urge promover políticas que ayuden a su transformación como agentes de desarrollo con una perspectiva de inclusión y de fortalecimiento de su identidad nacional y sus vínculos con el Perú. Finalmente, es necesario consolidar la gestión de fronteras y la participación del Perú en aquellas plataformas que permiten, posteriormente, negociar un mayor número de convenios internacionales.

En segundo lugar, se ha señalado que la tasa de peruanos con voluntad de migrar es alta, especialmente en el caso de los jóvenes. Los problemas que se presentan para los peruanos con voluntad de migrar se relacionan con información engañosa sobre el país de destino; poca información sobre los requisitos de ingreso, sobre las condiciones socioeconómicas y políticas necesarias para una efectiva inclusión, y sobre la adquisición de capacidades que permitan el desarrollo de las personas en los países de destino. Esto se debe a que las relaciones entre el Estado peruano y los países de destino giran en torno a la situación de los connacionales que ya se encuentran en el exterior



y no toman en cuenta a este grupo de potenciales migrantes y a que, en esa misma lógica, tampoco se evidencia una articulación con las organizaciones de sociedad civil u otras relevantes en la materia. También se vincula a la inexistencia de plataformas accesibles y amigables que concentren información sobre gestión migratoria y sobre los servicios que brinda el Estado en dicha materia.

En tercer lugar, la población retornante al Perú también presenta problemas. Su análisis permite conocer como la legislación actual no responde a las necesidades de reinserción de este grupo y no tiene en cuenta la recepción de migrantes que han retornado en condiciones de especial vulnerabilidad. Asimismo, se evidencia la falta de cooperación y promoción entre los distintos niveles de gobierno que no involucran ni aprovechan a la población retornante en el Perú. Ello ha determinado que al día de hoy, el número de peruanos retornantes que se acogen a esta ley vaya disminuyendo y sea considerablemente menor con respecto al número total de retornantes. Con ello el Estado peruano pierde oportunidades de desarrollo tanto en relación a los propios migrantes quienes no se ven reintegrados a la sociedad peruana como en relación a su propio desarrollo que se puede promover a través de políticas efectivas de reconocimiento de capacidades y del retorno de peruanos altamente calificados.

El último eje es un segmento muy importante dentro de las políticas de migración. Se ha evidenciado que el número de extranjeros que ven al Perú como país de tránsito o de destino se ha incrementado de manera considerable. Su presencia genera una serie de retos al Estado peruano en torno a la efectiva protección de sus derechos, especialmente de los grupos más vulnerables o de aquellos que requieren protección internacional, al acceso a servicios públicos y



al desarrollo de condiciones para una inclusión social y productiva de este grupo; lo cual se debe realizar garantizando también la seguridad nacional y el respeto de nuestra soberanía.

Frente a ello, en la Política Nacional de Gestión Migratoria se han establecido lineamientos que van acorde con el objetivo general y 5 objetivos específicos desarrollados en los 4 ejes mencionados.

5.3 Objetivos prioritarios

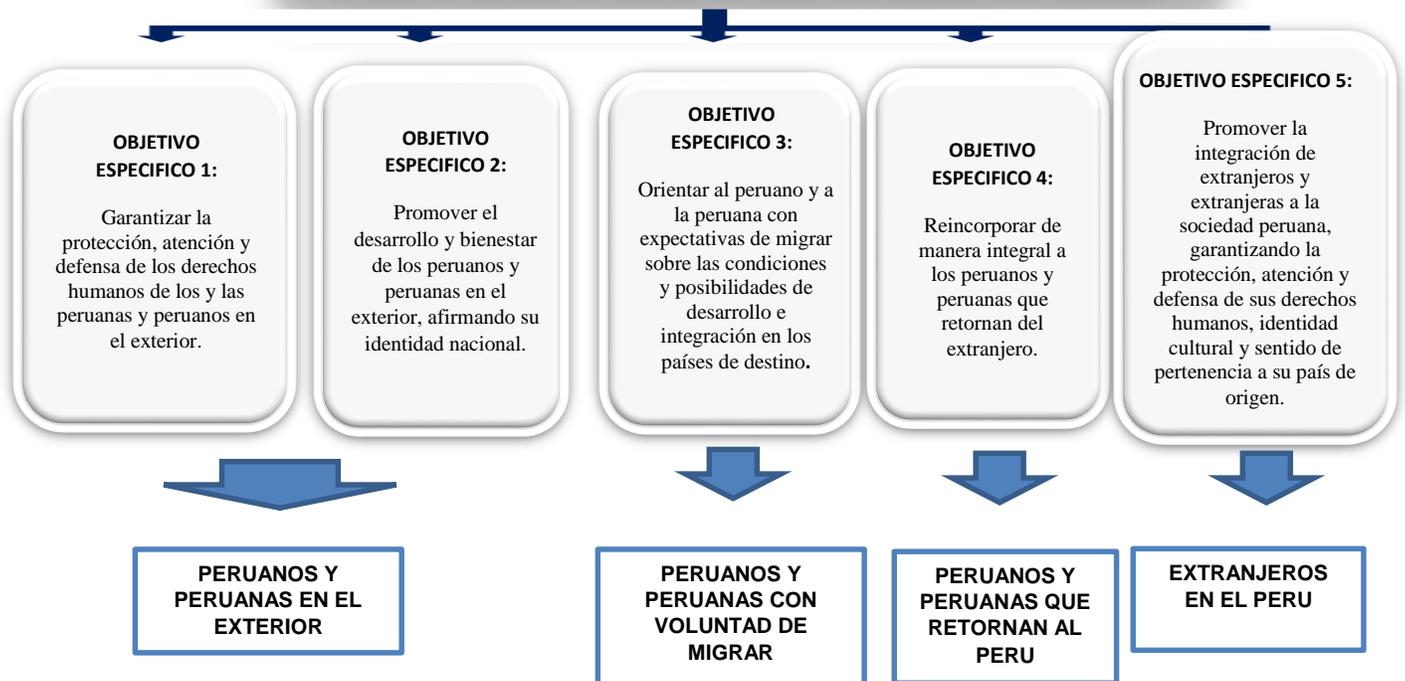
La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29150, en su artículo 4°, establece que las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno.

Los objetivos prioritarios de la Política Nacional en Gestión Migratoria se enmarcaron en los 4 ejes anteriormente descritos. De acuerdo a cada eje temático se ha establecido un objetivo general, así como cinco objetivos específicos.

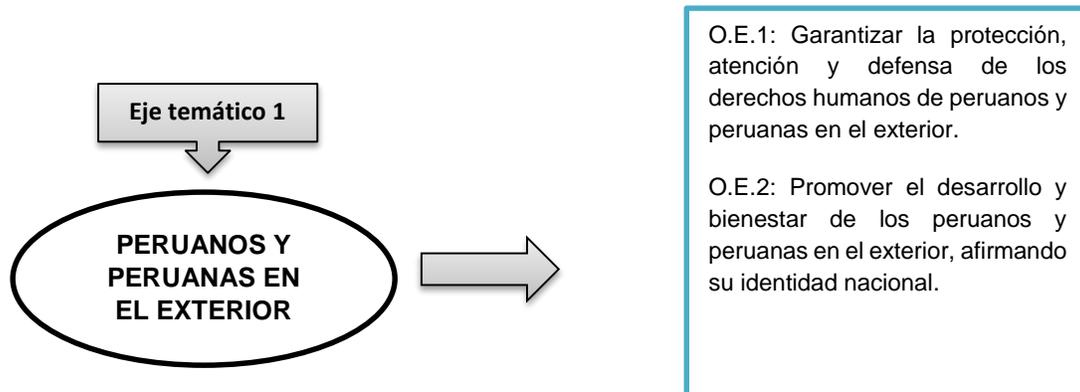
Gráfico 14

OBJETIVO GENERAL:

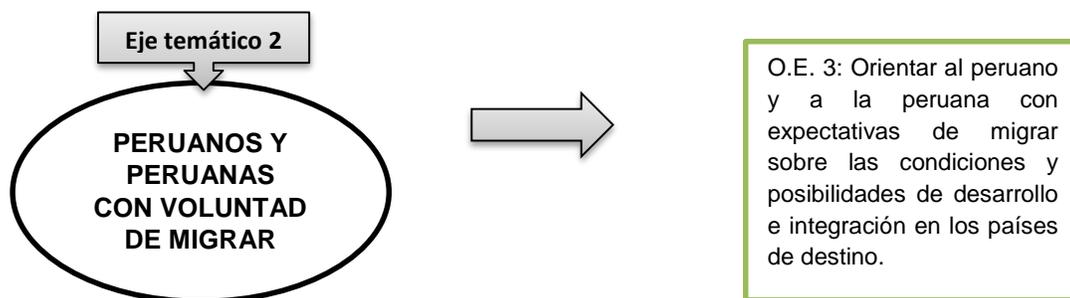
Garantizar una eficiente gestión integral del proceso migratorio articulando al Estado y a la sociedad, acorde a las necesidades, intereses y expectativas de la población migrante y sus familiares, en el marco del respeto a los derechos humanos, la igualdad, la equidad, la inclusión, la integración y la seguridad



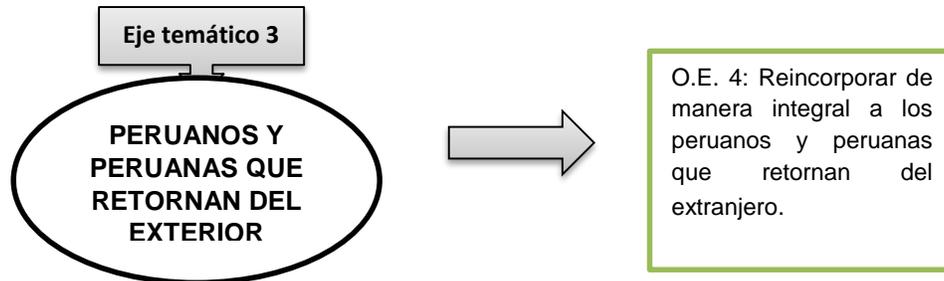
Respecto a los objetivos 1 y 2, los acuerdos y convenios internacionales entre países sobre migración y la promoción de derechos humanos es sumamente importante para cumplirlos. Con ello, se incidirá en la protección de los peruanos en el exterior, en la reafirmación de su identidad, así como en el reconocimiento de su desarrollo



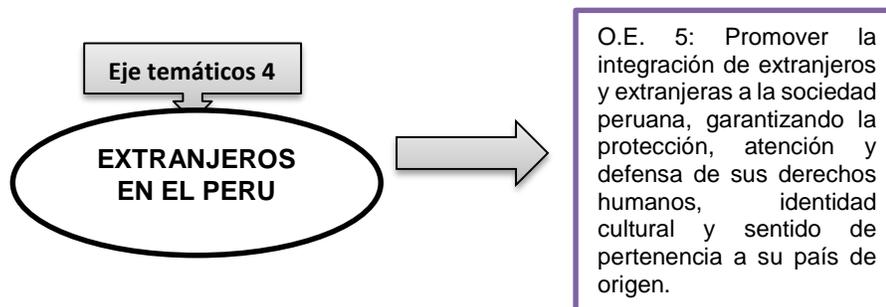
Respecto al objetivo 3, la generación de información específica, la coordinación institucional e interestatal y las herramientas informáticas que faciliten la atención a los futuros migrantes contribuye impulsar este objetivo. Esto ayudará a desarrollar estrategias de cooperación en temas migratorios, monitorear a los migrantes en el extranjero, generar una data para la toma de decisiones, así como promover la integración en los países de destino.



En cuanto al objetivo 4, una gestión migratoria en los tres niveles de gobierno que permita brindar a los peruanos retornantes mejores condiciones de recepción y reinserción, así como el reconocimiento de experiencias adquiridas que contribuyan a lograr este objetivo.



Y por último, el objetivo específico 5, las acciones contra la discriminación del migrante, facilidades para que los extranjeros en el Perú puedan tener acceso a la salud, educación y servicios sociales, mecanismos de protección para grupos en situación de especial vulnerabilidad o que requieren protección internacional, así como el fomento al respeto de la identidad nacional de los migrantes contribuyen al cumplimiento de este objetivo.



5.4 Lineamientos

Los lineamientos han sido trabajados en estricto cumplimiento de los marcos metodológicos y consensuados ante la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria. Su verbo y su naturaleza, permite a largo plazo cumplir con los objetivos de la política.



Objetivos Específicos	Lineamientos
<p><u>PERUANOS Y PERUANAS EN EL EXTERIOR</u></p> <p>Objetivo específico 1:</p> <p>Garantizar la protección, atención y defensa de los derechos humanos de peruanos y peruanas en el exterior.</p> <p>Objetivo específico 2:</p> <p>Promover el desarrollo y bienestar de los peruanos y peruanas en el exterior, afirmando su identidad nacional.</p>	<p>1. Suscribir y ratificar los instrumentos internacionales que promuevan el respeto de los derechos humanos y su desarrollo como migrantes.</p>
	<p>2. Normar y desarrollar acciones para la implementación y cumplimiento de la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares”, del “Protocolo Para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños” y del “Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire”, acorde con la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”.</p>
	<p>3. Establecer vínculos entre el Estado Peruano y los países de destino de migrantes peruanos y peruanas, con el fin de generar acciones comunes para garantizar sus derechos humanos, desarrollo y bienestar general.</p>
	<p>4. Implementar estrategias de protección y defensa para los migrantes y sus familias, priorizando a aquellas personas que se encuentran en condición de mayor vulnerabilidad.</p>
	<p>5. Fomentar la asociatividad y promover la articulación de las organizaciones de migrantes peruanos y peruanas en el extranjero para fortalecer sus capacidades y su institucionalidad, en el marco del respeto y la promoción de la identidad cultural peruana.</p>



	<p>6. Promover el proceso de desarrollo e integración fronteriza en el marco de la política migratoria, atendiendo las necesidades propias de las zonas de frontera.</p>
	<p>7. Fortalecer las capacidades de los migrantes para ser agentes de progreso, alcanzando el reconocimiento en los países de destino de que la migración es un aporte sustancial a su desarrollo.</p>
	<p>8. Promover el buen uso de las remesas de peruanos y peruanas en el extranjero, a fin de coadyuvar al bienestar y el desarrollo de las familias de los migrantes en el Perú.</p>
	<p>9. Promover la participación del Perú en los diversos mecanismos de consulta, cooperación y diálogo regional, interregional y mundial que abordan el tema migratorio.</p>
<p><u>PERUANOS Y PERUANAS CON VOLUNTAD DE MIGRAR</u></p> <p>Objetivo específico 3:</p> <p>Orientar al peruano y a la peruana con expectativas de migrar acerca de las condiciones y posibilidades de desarrollo e</p>	<p>1. Promover el intercambio de información socioeconómica sobre los países de destino y sobre las buenas prácticas en gestión migratoria de sus respectivos Estados, que permita orientar adecuadamente al peruano y peruana con expectativas de migrar.</p>
	<p>2. Promover la producción de información y generar mecanismos de orientación sobre la gestión migratoria en coordinación con las instituciones y organizaciones de la sociedad civil.</p>
	<p>3. Desarrollar en la Plataforma de Interoperabilidad del Estado – PIDE, información sobre gestión migratoria, en</p>



integración en los países de destino.	el marco del acceso en línea de los ciudadanos a los servicios públicos en forma oportuna y eficiente.
<p><u>PERUANOS Y PERUANAS QUE RETORNAN AL PERÚ</u></p> <p>Objetivo específico 4:</p> <p>Reincorporar de manera integral a los peruanos y peruanas que retornan del extranjero.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer la gestión migratoria y desarrollar normativa y procedimientos simples y accesibles en los tres niveles de gobierno para la oportuna y eficiente recepción y reinserción de los peruanos y peruanas retornantes. 2. Desarrollar normativa, procedimientos simplificados y mecanismos para facilitar el reconocimiento de capacidades profesionales, técnicas y educativas; así como, la experiencia laboral adquirida en el extranjero. 3. Promover el retorno de peruanos y peruanas calificados mediante políticas de incentivos, a fin que coadyuven al desarrollo, bienestar y competitividad del país.
<p><u>EXTRANJEROS EN EL PERÚ</u></p> <p>Objetivo específico 5:</p> <p>Promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos,</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer acciones de prevención, investigación y sanción contra toda forma de discriminación, xenofobia y racismo hacia la población migrante. 2. Desarrollar acciones que garanticen el acceso a la educación, salud y servicios sociales al migrante extranjero en el Perú, sin importar su condición jurídica migratoria. 3. Canalizar las capacidades de la inmigración calificada en el Perú, a fin de que cooperen con el desarrollo y la integración nacional. 4. Respetar la identidad nacional de los migrantes extranjeros, y fomentar acciones de intercambio social, económico y cultural.



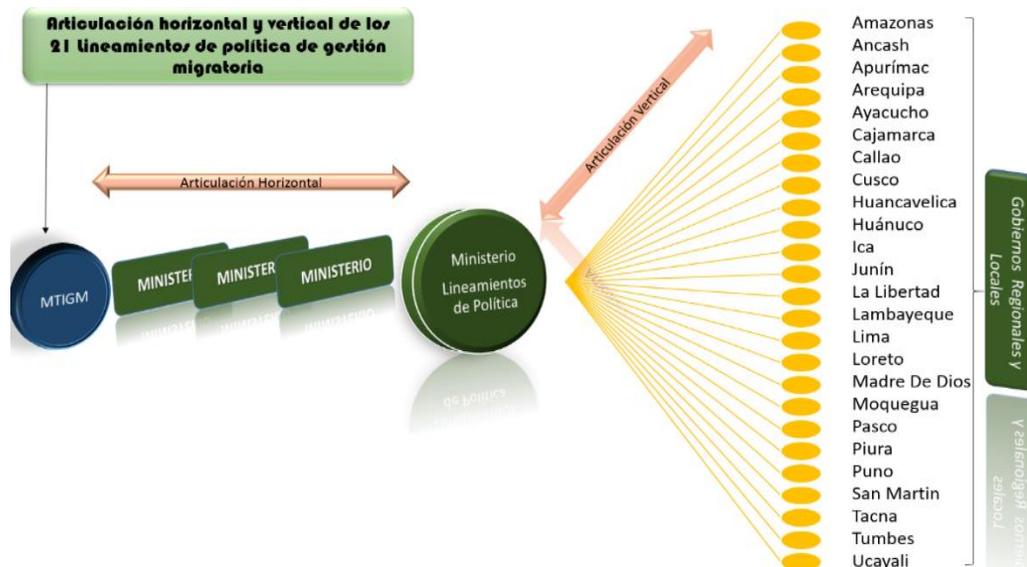
identidad cultural y sentido de pertenencia a su país de origen.	5. Establecer mecanismos y acciones que garanticen una atención oportuna, articulada y sostenida a personas en situación de especial vulnerabilidad y a personas que requieren protección internacional.
--	--

VI. Articulación y sus mecanismos

La Política Nacional de Gestión Migratoria es una política multisectorial donde participan varios ministerios y organismos públicos, especialmente aquellos que integran la Mesa de Trabajo Intersectorial de Gestión Migratoria, y que de manera consensuada y progresiva implementarán los objetivos y lineamientos de política a través de sus políticas sectoriales, planes, programas y proyectos, y cuya ejecución será monitoreada a través de indicadores previamente consensuados. (**Articulación horizontal**).

Sin embargo, dependiendo del eje temático, y según la gestión migratoria en sus problemas y soluciones, también se desarrolla en las regiones, provincias y distritos del país. En ese sentido, corresponde realizar una **articulación vertical**, donde los gobiernos regionales y las municipalidades participen coordinadamente con los ministerios en la ejecución de los objetivos y lineamientos de política.

Gráfico 15



Para permitir la articulación de la Política Nacional de Gestión Migratoria en todos los niveles de gobierno, es necesario establecer mecanismos de articulación. A continuación se detallan cada uno de estos:

- Los Lineamientos Técnicos de Implementación de la Política. Describen la articulación en los 3 niveles de gobiernos.
- Las Directivas. Detallan los procedimientos (fases, roles de los actores y metodología para elaborar indicadores y matrices).
- Los Convenios Marco Interinstitucionales. De aquí se desprenden los Convenios Específicos que comprometen acciones de consenso y por ende obligaciones y objetivos.
- Las Comisiones intergubernamentales, intersectoriales, o interregionales. Son espacios para desarrollar las relaciones interinstitucionales que permiten definir y dar seguimiento en forma ordenada a la intervención según territorio y escenarios, de las políticas, planes, estrategias y acciones.

- El programa de monitoreo y evaluación según los objetivos, metas e indicadores (matrices) de las acciones y actividades a desarrollar en la etapa de implementación y evaluación de la política.
- El Plan de Desarrollo de Capacidades. Sirven de acompañamiento a la política, para fortalecer las capacidades de los funcionarios que serán responsables de la implementación y evaluación de la política.
- Los Planes de Difusión. Divulgan a nivel nacional la política, determinando etapas, actores receptores de la política y usuarios de la política.
- Las Matrices de Objetivos, Metas y Evaluación. Permiten consensuar y evaluar el avance de la política, rediseñando los vacíos o deficiencias que se presentan durante el proceso de implementación.

Gráfico 16



VII. Glosario de términos

V. Glosario de términos

- **Apátrida.-** Persona que ningún Estado considera como nacional suyo, conforme a su legislación⁴³, por tanto, no goza de derechos atribuibles a la nacionalidad, residencia o derecho de retorno, de ser el caso⁴⁴.
- **Buenas Prácticas.-** son todas aquellas acciones que aplican normas, principios, directrices operacionales, entre otras herramientas, cuyo impacto es positivo en la consecución de objetivos para la implementación de los derechos de los migrantes.
- **Conciudadano o Connacional.-** Referido a otra persona que pertenece a la misma nación y tiene, por tanto, los mismos derechos y deberes.
- **Delincuencia Organizada.-** “Actividad criminal o delictiva coordinada y controlada por un grupo estructurado”⁴⁵.
- **Discriminación.-** es el trato desigual a las personas sin que medie distinción razonable y puede producirse por causa de raza, sexo, idioma, religión, condición socio-económica, entre otros factores. Se trata de una

⁴³ Artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954)

⁴⁴ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Glosario sobre Migración”, Derecho Internacional sobre Migración, N°7 (2006), pág. 7. Disponible en: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf

⁴⁵ Op. Cit. OIM (2006), pág. 15



contravención a los derechos humanos recogidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴⁶.

- **Emigración.-** se trata de un derecho humano que contempla la potestad de toda persona para salir de cualquier país, conforme a su libertad de tránsito y que puede ser restringido –excepcionalmente- por razones justificadas o de fuerza mayor. Es el “acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro”⁴⁷.
- **Frontera.-** Es el área del frente de un territorio separado de otro por un límite. Se trata de espacios propicios para el desarrollo e integración fronterizas cuyo objeto es el desarrollo, integración social, económica y cultural de las poblaciones allí asentadas⁴⁸.
- **Inclusión social.-** “Es la situación que asegura que todos los ciudadanos sin excepción, puedan ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que encuentran en su medio”⁴⁹.

⁴⁶ “Artículo 1: Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Artículo 2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente o de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”.

⁴⁷ Op. Cit. OIM (2006), pág. 23

⁴⁸ Ley N°29778, Ley Marco para el desarrollo de la integración fronteriza

⁴⁹ Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. En: <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/que-es-inclusion-social>



-
- **Inmigración.-** “Proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él”⁵⁰.
 - **Migración.-** Es el movimiento o desplazamiento de personas hacia el territorio de otro país o dentro del mismo, sin distinción por las causas que lo motiven, ni las condiciones migratorias de las personas involucradas.
 - **Migrante.-** Referido a la persona o personas que, solas o en compañía de sus familiares, van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales⁵¹.
 - **Plataforma de Interoperabilidad del Estado Peruano (PIDE).-** Es una infraestructura tecnológica que permite la implementación de servicios públicos en línea, por medios electrónicos y el intercambio electrónico de datos entre entidades del Estado a través de internet, telefonía móvil y otros medios tecnológicos disponibles.
 - **País de Origen.-** País del cual procede un migrante⁵².
 - **País de Destino.-** País al que se dirige la persona migrante para establecerse temporal o permanentemente.
 - **País de Tránsito.-** País a través del cual pasa la persona o el grupo migratorio hacia su destino⁵³.

⁵⁰ Op. Cit. OIM (2006), pág. 32

⁵¹ Op. Cit. OIM (2006), pág. 41

⁵² Op. Cit. OIM (2006), pág. 50

⁵³ Op. Cit. OIM (2006), pág. 50



-
- **Persona en condición migratoria irregular.-** Persona que incumple las condiciones y normas migratorias del Estado receptor o de tránsito, tanto en su ingreso, como en su estadía.
 - **Personas que necesitan protección internacional.-** Aquellas personas que por su condición de vulnerabilidad requieren un tratamiento acorde a sus necesidades. Referido a los grupos víctimas de delitos como trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, refugiados, apátridas, entre otros.
 - **Población Vulnerable o Grupos vulnerables.-** son aquellos grupos de personas que, por diferentes circunstancias (género, edad, crisis, conflictos, entre otros), se encuentran en riesgo de ser sometidos a prácticas discriminatorias, violencia, desastres naturales o ambientales, problemas económicos.
 - **Políticas Nacionales.-** “Se entiende por política nacional, toda norma que con ese nombre emite el Poder Ejecutivo en su calidad de ente rector, con el propósito de definir objetivos prioritarios, lineamientos y contenidos principales de política pública así como los estándares nacionales de cumplimiento y provisión que deben ser alcanzados para asegurar una adecuada prestación de los servicios y el normal desarrollo de las actividades privadas”⁵⁴.
 - **Refugiado (a).-** es toda aquella persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, así como por causa de la violación masiva de derechos humanos, agresión extranjera, conflicto

⁵⁴ Decreto Supremo N°027-2007-PCM, Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.



interno, ocupación o dominación extranjera u otros eventos que perturben gravemente el orden público, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país.

- **Residencia.-** Es el lugar en el que la persona habita por un tiempo determinado.
- **Retorno.-** Es el regreso voluntario de connacionales que se encuentran en el exterior a nuestro país, en el marco de la Ley de Reinserción Social y Económica para el Migrante Retornado, Ley N°30001, que brinda facilidades e incentivos tributarios y sociales a fin de garantizar el retorno de nuestros migrantes de manera adecuada e informada.
- **Seguridad Nacional.-** “Es la situación en la cual el Estado tiene garantizado su independencia, soberanía e integridad y, la población los derechos fundamentales establecidos en la Constitución. Esta situación contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, basada en los valores democráticos y en el respeto a los derechos humanos”⁵⁵.
- **Sociedad Civil.-** "Es el conjunto de ciudadanos de una sociedad considerados desde el punto de vista de sus relaciones y actividades privadas, con independencia del ámbito estatal"⁵⁶. De este modo, la sociedad civil se organiza de manera autónoma, independiente y voluntaria.
- **Trata de personas.-** Según nuestro ordenamiento nacional se trata de aquel delito contra la libertad personal en el que incurre aquel que “promueve, favorece, financia o facilita la captación, transporte, traslado, acogida,

⁵⁵ Artículo 2, Capítulo III del “Libro Blanco de la Defensa Nacional”

⁵⁶ Diccionario de la Real Academia Española



recepción o retención de otro, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país, recurriendo a: la violencia, la amenaza u otras formas de coacción, la privación de libertad, el fraude, el engaño, el abuso del poder o de una situación de vulnerabilidad, o la concesión o recepción de pagos o beneficios, con fines de explotación, venta de niños, para que ejerza la prostitución, someterlo a esclavitud sexual u otras formas de explotación sexual, obligarlo a mendigar, a realizar trabajos o servicios forzados, a la servidumbre, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud u otras formas de explotación laboral, o extracción o tráfico de órganos o tejidos humanos”⁵⁷

- **Tráfico ilícito de migrantes.-** Facilitación, conducción y transporte de una persona para que ingrese o egrese de un país del que no sea nacional o residente permanente, evadiendo los controles migratorios establecidos o utilizando datos o documentos falsos, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

⁵⁷ Artículo 1 de la Ley N°28950, “Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes”, en concordancia con el artículo 153 del Código Penal.



VIII. Bibliografía

a. Libros

BOENINGER, Edgardo

2007 Políticas Públicas en Democracia. Santiago de Chile: Editorial Uqbar.

CONSEJO NACIONAL DE MIGRACION DE COSTA RICA

2013 Política Migratoria Integral para Costa Rica. San José: CNM.

<http://www.migracion.go.cr/institucion/politica/Politica%20Migratoria.pdf>

COMISION ANDINA DE JURISTAS

2015 Informe Alternativo al Comité de trabajadores Migratorios. Lima: CAJ.

DEFENSORIA DEL PUEBLO DE PERU

2015a A dos años de la Ley de Retorno .Balance y desafíos .Informe de Adjuntía N° 04-2015-DP /ADHPD. Lima: DP, diciembre 2015.

2015b Aportes de la defensoría del Pueblo al Comité de Protección de Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares .Documento Marzo 2015. Lima .DP.

2015c Tratamiento de las Personas Extranjeras en el Perú. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo. Informe de Adjuntía N° 009-2014-DP/ADHPD. Lima: DP.

2012 Una mirada a la migración peruana en Italia .Experiencia en Milán, Génova y Turín. Informe de Adjuntía N° 16-2012-DP/ADHPD. Lima: DP.



2010 Reporte de Seguimiento de la recomendaciones del Informe Defensorial N° 146.”Migraciones y Derechos Humanos “2010 Informe de Adjuntía N° 003-2010/DP-ADHPD. Lima: DP.

2009 Migraciones y Derechos Humanos .Supervisión de las políticas de protección de los peruanos migrantes Informe Defensorial N°146. Primera edición .Lima: DP.

DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA

2010 Migraciones Internacionales en el Siglo XXI. Congreso Internacional sobre Migraciones. Disponible en:
http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/Revista%20del%20Congreso%20web.pdf

EASTON, David

1969 Enfoques sobre teoría política. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

EID AYALA, Raúl y Aneliz SILES TORRELIO

2009 Cuatro esquemas de investigación científica – Escuelas metodológicas - Tercera versión. Santa Cruz de la Sierra.

FERRARO, Agustín

2009 Reinventando el Estado. Hacia una administración pública democrática, profesional y cercana al ciudadano en América Latina. Primera edición. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.



HUNTINGTON, Samuel

1968 El orden político en las sociedades en cambio. Barcelona: Editorial Paidós.

KINGDON, John

1984 Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston: Editorial Little Brown.

KNOEPFEL, Peter y otros

2008 Análisis y gestión de políticas públicas. Primera edición. Barcelona: Editorial Ariel.

LAHERA, Eugenio

2002 Introducción a las Políticas Públicas. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económico Chile S.A.

LAPIERRE, Jean-William

1976 El Análisis de los Sistemas Políticos. Barcelona: Editorial Península.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA DE CHILE.

2009 Guía Metodológica para la Formulación de las Políticas Públicas Regionales. Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Políticas y Estudios. Departamento de Políticas y Descentralización.



PERÚ

Ministerio de
Relaciones Exteriores

Mesa de Trabajo Intersectorial
para la Gestión Migratoria
Secretaría Técnica

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES

2015a Acuerdos Bilaterales de Seguridad Social con España y Chile: Diagnóstico, Implementación y Propuestas de Mejora para futuros convenios. Documento de trabajo. Noviembre, 2015. Lima: OIM.

2015b Informe Técnico sobre Acuerdos en Materia Migratoria. Documento de trabajo. Noviembre, 2015. Lima: OIM.

2015c Informe Técnico sobre “Situación de los Migrantes Extranjeros en el Perú y su acceso a servicios sociales, servicios de salud y de Educación. Documento de trabajo. Diciembre, 2015.

2012a Módulo II: Movilidad humana .Gestión Fronteriza integral en la subregión andina. Lima: OIM.

2012b Módulo III: Control migratorio .Gestión Fronteriza integral en la subregión andina. Lima: OIM.

2006 Glosario sobre Migración .Serie Derecho Internacional sobre Migración N° 7. Ginebra: OIM.

SÁNCHEZ AGUILAR, Aníbal

2008 Peruanos Migrantes en la Ruta de El Quijote – Migración peruana y remesas. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Católica Sedes Sapientiae.

SOMS, Esteban



PERÚ

Ministerio de
Relaciones Exteriores

Mesa de Trabajo Intersectorial
para la Gestión Migratoria
Secretaría Técnica

2007 Estrategias y Planes Regionales. Guía Metodológica. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación.

STEIN, Ernesto y otros (Coord.)

2006 La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina- Informe 2006. New York: BID. Editorial Planeta Mexicana.

b. Artículos, Informes y Presentaciones en Power Point

AGUILAR, Carlos y Marco LIMA.

2009 *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?* En: Contribuciones a las Ciencias Sociales (www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm)

CARDOZO, Nelson

2013 Maquiavelo y la ciencia del Estado: sus aportes a las políticas públicas a quinientos años de *El Príncipe*". En: Revista en Espacios Políticos. Buenos Aires, Vol. 2, N° 06. *Publicado en Reflex: revista de análisis, reflexión y debates en ciencia política*, N° 06-Vol. 2, reflexrevista@gmail.com

COMITÉ DE PROTECCION DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FAMILIARES

2015a Documentos de observaciones finales sobre el Informe inicial de Perú.
Documento CMW/C/PER/CO/1

2015 b Lista de Cuestiones relativa al informe inicial del Perú. Respuestas del Perú a la lista de Cuestiones .Documento CMW/C/PER/Q/1/Add.1.

DE LEÓN, Peter



2007 Una revisión del proceso de políticas públicas de Lasswell a Sabatier. Buenos Aires. En “Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual” del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA

2015 Estadísticas de la Migración Internacional en el Perú 1990- 2014. Presentación en el Ciclo de Conversatorios sobre “Gestión Migratoria y Migración Internacional en el Perú” realizado los días 16 y 17 de diciembre de 2015 , en el marco de la Segunda Edición de la Semana del Migrante “Perú Contigo “

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO

2014 Diagnostico sobre la Situación de Extranjeros Detenidos en el Perú. Presentación en la XXIII Sesión Ordinaria de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria desarrollada el 03 de diciembre de 2014.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

2015 Informe Sobre el estado de aplicación de la Ley N° 30001, Ley de Reinserción Económica Y Social para el Migrante Retornado (Ley del Retorno). Lima: MRE.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

2007 El Sistema Político Peruano. Disponible en:
<http://www.guamanpoma.org/demciud2007/monografia/FTuesta/Separata1.pdf>



c. Documentos estadísticos

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA

1995 Las Migraciones Internas en el Perú. Disponible en:
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0018/n00.htm.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMATICA Y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES

2015 Remesas y Desarrollo en el Perú. Lima: INEI y OIM.

2009 Migración Internacional en las Familias Peruanas y Perfil del Peruano Retornante. Lima: INEI – OIM.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMATICA, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES Y SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES

2013 Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros 1990-2013. Lima: INEI, OIM, SNM.

INSTITUTO DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES

2013 Resultados de la Primera Encuesta Mundial a la Comunidad Peruana en el Exterior. Lima: INEI, MRE y OIM.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES



2012c Perfil Migratorio del Perú 2012. Lima: OIM.

d. Páginas web

- Acuerdo Nacional
www.acuerdonacional.gob.pe
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
www.ceplan.gob.pe
- Congreso de la República del Perú
www.congreso.gob.pe
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI
www.inei.gob.pe
- Ministerio de Economía y Finanzas
www.mef.gob.pe
- Ministerio de Relaciones Exteriores
www.rree.gob.pe
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
www.trabajo.gob.pe
- Organización Internacional para las Migraciones. Misión Perú.
www.oimperu.org



PERÚ

Ministerio de
Relaciones Exteriores

Mesa de Trabajo Intersectorial
para la Gestión Migratoria
Secretaría Técnica

- Presidencia del Consejo de Ministros
www.pcm.gob.pe
- Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros
www.scpcm.gob.pe
- Superintendencia Nacional de Migraciones
www.migraciones.gob.pe



POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN MIGRATORIA.

OBJETIVO GENERAL:

Garantizar una eficiente gestión integral del proceso migratorio articulando al Estado y a la sociedad, acorde a las necesidades, intereses y expectativas de la población migrante y sus familiares, en el marco del respeto a los derechos humanos, la igualdad, la equidad, la inclusión, la integración y la seguridad nacional.

OBJETIVO ESPECÍFICO 1:

Orientar al peruano y a la peruana con expectativas de migrar acerca de las condiciones y posibilidades de desarrollo e integración en los países de destino.

LINEAMIENTOS	ACTOR TITULAR	ACTOR INDIRECTO	Ley Orgánica - LOF – ROF (Competencias –Funciones)
1. Promover el intercambio de información socioeconómica sobre los países de destino y sobre las buenas prácticas en gestión migratoria de sus respectivos Estados, que permita orientar adecuadamente al peruano y peruana con expectativas de migrar.	Ministerio de Relaciones Exteriores Ley N° 29357 (LOF) – Art. 6°	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Ley N° 29381 (LOF) – Art. 5° Inc. 5.1
		Ministerio de la Producción	
		Ministerio de Educación	
		Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	