

Política Migratoria y de Refugio:

Hacia una Política de Integración para un País de Acogida

Contexto

Las reflexiones presentadas en este capítulo se enmarcan en el contexto de un nuevo panorama migratorio que tomó por sorpresa al Perú y a otros países de América Latina. Después de décadas de protagonismo de la emigración, la inmigración empezó a adquirir mayor importancia a partir del año 2008 como consecuencia de la crisis económica mundial¹. En el Perú, el número de migrantes identificados con Carné de Extranjería se incrementó de menos de 3 mil en el año 2008 a más de 54 mil en 2016. La tendencia creciente de la inmigración y de las personas que solicitan refugio continúa, y en ello ha influido el agravamiento de la crisis en Venezuela. En solo tres años, entre 2016 y 2019, el número total de extranjeros se multiplicó por más de 15 (de 56,700 en 2016 a 863,00 en noviembre de 2019) y actualmente residen en el país oficialmente aproximadamente 830,000 personas de nacionalidad venezolana². La nueva realidad de los flujos migratorios y de refugio plantea retos enormes para el Estado, ya que el actual marco normativo sobre migración y refugio fue desarrollado en un contexto diferente. En ese sentido, este capítulo realiza un diagnóstico de la política migratoria y de refugio en el Perú y propone recomendaciones para su futuro desarrollo.

Principales hallazgos

1. Existe desarticulación en la gobernanza de la inmigración.

Si bien el Estado peruano reconoce la migración como un fenómeno transversal que requiere una respuesta multidimensional con responsabilidades compartidas (Decreto Legislativo N°1350, art. IX), en la práctica existe desarticulación en la gobernanza de las migraciones, sobre todo, en la gestión de la inmigración. La desarticulación en la gobernanza migratoria se cristalizó claramente en las reacciones políticas frente la población venezolana y se agravó durante el estado de emergencia en el contexto del COVID-19. Se evidencia de dos maneras:

Propuesta de Política Pública / Policy brief

Presenta el aporte de los investigadores del CIUP - Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico mediante recomendaciones basadas en evidencias con el fin de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo de nuestro país. Los textos pertenecen al **proyecto Agenda Bicentenario**, en el marco de las Elecciones Generales 2021. El contenido puede ser total o parcialmente reproducido, si se cita la fuente, y no refleja necesariamente la posición institucional del CIUP.

Este *policy brief* se realiza en el marco del **proyecto Agenda Bicentenario**, con el fin de incidir en la política pública y el debate nacional. “Política Migratoria y de Refugio: Hacia una Política de Integración para un País de Acogida”, fue elaborado por las investigadoras del CIUP, Isabel Berganza (Universidad Antonio Ruiz de Montoya) y Luisa Feline Freier (Universidad del Pacífico).

a) Entre sectores de gobierno: Pese a la existencia de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) como espacio de diálogo, se han apreciado problemas de coordinación interinstitucional vinculados a los enfoques que los diversos sectores de gobierno dan al fenómeno migratorio y de refugio. En particular, hace falta mayor coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior en el proceso de implementación de la política migratoria y de refugio, ya que ambos tienen un papel fundamental como autoridades migratorias.

b) Entre niveles de gobierno: Los ámbitos regionales y locales no han desarrollado la política migratoria a nivel de sus competencias o, de hacerlo, lo han hecho de manera muy puntual. Incluso, se ha observado que estos gobiernos en ocasiones han ido en contra de lo establecido por el gobierno central. Así, diferentes autoridades regionales y locales se han manifestado promoviendo discursos de exclusión hacia las personas migrantes³, lo cual va en contra de los principios y los objetivos establecidos en la normativa mencionada.

¹ Berganza, I. y Cerna, M. (2011) Dinámicas migratorias en la frontera Perú-Chile. Arica, Tacna e Iquique. Lima: UARM; Berganza I. y Purizaga, J. (2011). Migración y desarrollo. Diagnóstico de las migraciones en la zona norte de Perú. Regiones de Tumbes, Piura, Cajamarca y Lambayeque. Lima: UARM

² R4V (2020) <https://r4v.info/es/situations/platform>

³ Un claro ejemplo de ello es el comunicado que emitió el alcalde de la ciudad de Huancayo, declarando su ciudad “Huancayo, libre de venezolanos”. Otro caso sería el del Gobierno Regional que adoptó una ordenanza para calificar como “infracción muy grave el despido de trabajadores peruanos por la inmediata contratación de trabajadores extranjeros”

2. La comunidad venezolana en el Perú, pese a ser la más numerosa, aún no se encuentra adecuadamente integrada.

El colectivo de extranjeros más numeroso en el Perú está conformado por la población venezolana. Al 15 de julio de 2020, Perú acoge oficialmente a 830,000 ciudadanos venezolanos⁴. Sin embargo, la situación de esta población se caracteriza por una aguda precariedad. Las principales dificultades que encuentra la población venezolana para su integración se refieren al ámbito laboral y al acceso a los servicios públicos como salud y educación.

Durante la crisis generada por el COVID-19, la población migrante y refugiada solo ha sido considerada para obtener el Seguro Integral de Salud (SIS) en casos de contagiarse con la enfermedad o tener sospechas de ello. De manera ordinaria, solo el Carné de Extranjería brinda acceso al SIS. Otros documentos como el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o el estatus de solicitante de refugio no son aceptados. Como consecuencia de ello, en junio de 2020, el 87.4% de las personas venezolanos encuestados no contaban con un seguro de salud⁵. Si bien la excepción adoptada durante la pandemia fue un paso importante, no tiene en cuenta la necesaria integralidad que debe tener la política de integración económica y social de la población extranjera, especialmente aquella que se encuentra en vulnerabilidad.

En el caso de la educación, a pesar de que la documentación no es un requisito indispensable para la matrícula en la escuela, existen otros obstáculos como los costos y la necesidad económica que a menudo desencadena el trabajo infantil. Para junio de 2020, el 13% de los migrantes encuestados manifestó tener hijos o hijas que no se encuentran inscritos en el sistema educativo⁶. Asimismo, en el contexto de la pandemia, el desconocimiento sobre el programa “Aprendo en Casa” y la carencia de equipos tecnológicos dificultaron la inclusión educativa de los hijos e hijas de migrantes y refugiados.

3. Existe un muy escaso reconocimiento del estatuto de refugiado e importantes obstáculos para la regularización migratoria.

El Estado peruano debería considerar como refugiadas tanto a las personas que son víctimas de una persecución personal (según la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados) como también a aquellas que huyen de una situación humanitaria crítica que afecta a sus países de origen (según la Declaración de Cartagena). Sin embargo, en la práctica no aplica la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, la cual sería un medio adecuado para reconocer como refugiadas a las personas venezolanas que huyen de las violaciones masivas de derechos humanos en su país⁷. Asimismo, los servicios dedicados a recibir solicitudes y conceder refugio se encuentran colapsados, sobre todo desde el 2018, y no cuentan con suficientes recursos. La Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) registró cerca de 500,000 solicitudes de refugio pendientes de respuesta en diciembre del 2019, mientras que en el 2018 solo fueron reconocidas como refugiadas 97 personas⁸. Por otro lado, la dificultad de cumplir con los requisitos para las visas humanitarias y de turismo también obstaculiza la obtención de un estatus regular.

4. La xenofobia limita el acceso de los migrantes a oportunidades en el Perú.

Existe un vínculo percibido entre la inmigración y la peligrosidad o delincuencia (Freier y Pérez 2020), tal como lo demuestra un estudio realizado por el Instituto de Opinión Pública (IOP). En diciembre de 2019, el 61% de los encuestados en Lima y Callao estuvo de acuerdo con la declaración de que “la mayoría de los venezolanos son personas poco confiables o deshonestas” (IOP, 2020). Además, las mujeres venezolanas se han visto sometidas a la hipersexualización, lo que las ha llevado a ser víctimas de acoso callejero o laboral (Berganza y Solórzano, 2019; CIUP 2019b). Todo ello impacta negativamente en sus posibilidades de acceso a derechos y en su desarrollo personal dentro de la sociedad peruana.

⁴R4V (2020) <https://r4v.info/es/situations/platform>

⁵Equilibrium CenDE (2020). Encuesta de Opinión a Población Migrante Venezolana en Perú. Junio, 2020. <https://equilibriumcende.com/resultados-de-la-encuesta-de-opinion-a-poblacion-migrante-venezolana-en-peru-junio-2020/>

⁶Ibid.

⁷Berganza, I., Blouin, C. y Freier, L.F. (2020). “El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano”. Revista Chilena De Derecho; Blouin, C.; Berganza, I.; Freier L. F. (2020) The Spirit of Cartagena? Applying the Extended Refugee Definition to Venezuelans in Latin America, (64-66), Forced Migration Review, Issue 63, Cities and Towns. <https://www.fmreview.org/org/cities/blouin-berganza-freier>

⁸ACNUR, Estadísticas de Población. http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers

Principales propuestas

1. Creación de una Comisión Multisectorial de Alto Nivel que facilite la colaboración de todos los sectores del gobierno en materia migratoria.

La movilidad humana es un fenómeno complejo que afecta la integralidad de la vida de las personas y a los diversos ámbitos de la vida en sociedad. Por lo tanto, debe ser abordada a través de todos los sectores, no solo de aquellos vinculados a la regularización migratoria o al reconocimiento del estatus de refugiado. Se propone que la Presidencia del Consejo de Ministros asuma esta función integradora a través de una Comisión Multisectorial de Alto Nivel, la cual se configure como un mecanismo de coordinación horizontal que facilite la colaboración y cooperación multisectorial según lo establecido en el artículo 5.1 de la Directiva 001-2013-PCM/SC.

2. Elaboración e implementación de un Plan Multisectorial de Integración para la población venezolana

La elaboración e implementación de un Plan Multisectorial de Integración para la población venezolana son tareas urgentes que deben basarse en una mirada integral. Deben tomar en cuenta la realidad de la población migrante y también las peculiaridades de la población refugiada. El Estado peruano debe asumir el compromiso de implementar soluciones duraderas para dicho colectivo.

3. Promoción del ingreso regular al país, de la regularización migratoria y del reconocimiento del estatuto de refugiado

El acceso a vías regulares de entrada al país y la promoción de la regularización migratoria tendrán efectos positivos en la protección de los derechos de las personas migrantes. Asimismo, serán beneficiosos para promover la formalización económica y mejorar la recaudación tributaria. El Estado peruano debería reconocer a los solicitantes de refugio venezolanos como refugiados; al no hacerlo, el Perú vulnera el art. 3b de la Ley de Refugio.

4. Implementación de políticas y campañas contra la xenofobia

La implementación de políticas y campañas en contra de la xenofobia es fundamental para promover una integración efectiva de la población extranjera en nuestro país. Por lo tanto, debe formar parte de la política migratoria y de refugio. No se debe olvidar que la población extranjera residente en el país es parte de la sociedad peruana.

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Universidad del Pacífico - Pabellón I

Jr. Gral Sánchez Cerro 2050

Jesús María - Lima, Perú

(51)1 219-0100 Anexo 2103

ciup.up.edu.pe