

**Artículo 7.-** Disponer que la presente Resolución Ministerial sea publicada en el Portal Institucional del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP ([www.mimp.gob.pe](http://www.mimp.gob.pe)) y en el Portal del Estado Peruano ([www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe)), el mismo día de la publicación de la presente Resolución Ministerial en el Diario Oficial “El Peruano”.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

ANA MARÍA ROMERO - LOZADA LAUEZZARI  
Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

1513487-1

## RELACIONES EXTERIORES

### Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Migratoria 2017 - 2025

DECRETO SUPREMO  
N° 015-2017-RE

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política del Perú, establece las directrices en materia de política migratoria que parten del reconocimiento de “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” y de que toda persona tiene derecho a “la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole” y a “elegir su lugar de residencia, transitar por el territorio nacional y salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería”, a la luz de lo señalado en el artículo 1 y de los incisos 2 y 11 del artículo 2 de dicho cuerpo normativo;

Que, el Perú ha suscrito los principales instrumentos universales y regionales sobre derechos humanos, especialmente, la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, incorporados al ordenamiento jurídico nacional, de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú señala que los tratados ratificados y vigentes sobre derechos humanos forman parte del derecho nacional y se constituyen en parámetro de interpretación obligatoria de los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos. Por ello, el Perú debe desplegar sus políticas en el marco de un certero respeto y cumplimiento de estos tratados, siendo indispensable que en nuestro país la elaboración y coordinación de las políticas públicas se basen en un enfoque de derechos humanos;

Que, el Decreto Supremo 027-2007-PCM, define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del gobierno nacional, dentro de las cuales se encuentran las políticas en materia de igualdad de hombres y mujeres; la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres; el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 – 2017; y, el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP, son instrumentos que disponen la transversalización del enfoque de género en las políticas y gestión pública en sus tres niveles de gobierno; vinculando de esta forma a la Política Nacional Migratoria;

Que, la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017, aprobada mediante Decreto Supremo N° 081-2013-PCM, en el marco del proceso de Modernización y Descentralización del Estado, está orientada a dar continuidad al despliegue del Gobierno Electrónico en el Perú, y plantea como lineamientos estratégicos: la Transparencia, e-Inclusión, e-Participación, e-Servicios,

Tecnología e Innovación, Seguridad de la Información e Infraestructura, destacándose la necesidad de habilitar los medios electrónicos necesarios al ciudadano para que pueda acceder a los servicios públicos electrónicos en el ámbito de la gestión migratoria;

Que, el Decreto Supremo N° 067-2011-PCM, en su artículo 1, crea la Comisión Multisectorial Permanente denominada “Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria” (MTIGM), adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objeto de coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria. El citado decreto supremo, establece en el literal a) del artículo 6, que es función de la MTIGM, proponer lineamientos de la política integral migratoria en el Perú, así como de planes, programas y proyectos en dicha materia;

Que, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 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; asimismo, 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 mismas que conforman la política general de gobierno y se aprueban mediante decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros;

Que, conforme al numeral 22.2 del artículo 22 de la referida Ley N° 29158, 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 literales a) y e) del numeral 23.1 del artículo 23 de la citada Ley, 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;

Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 y el numeral 1 del artículo 5 de la Ley N° 29357–Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene como ámbito de competencia: (i) la Política Exterior, (ii) las Relaciones Internacionales, y (iii) la Cooperación Internacional; y tiene entre sus funciones rectoras el formular, ejecutar y evaluar la Política Exterior, de conformidad con las directrices del Presidente de la República y la Política General del Estado;

Que, los numerales 4 y 17 del artículo 6 de la referida Ley N° 29357, establecen como funciones específicas del Ministerio de Relaciones Exteriores formular, coordinar, ejecutar y evaluar la política de protección y asistencia a las y los nacionales en el exterior; así como, proteger, cautelar y promover los intereses del Estado y sus connacionales en el exterior;

Que, la Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado, Ley 30001, en su primera disposición complementaria final, considera de preferente interés nacional la formulación de una política de gestión migratoria que tenga como finalidad la protección de las y los trabajadores migrantes y sus familiares en las distintas fases del proceso migratorio. Asimismo, dispone en su artículo 9, que el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares o de la dependencia que haga sus veces, coordina la política intersectorial de reinserción socio económica de la población peruana migrante, así como su implementación, y efectúa las acciones de supervisión y control de los beneficios contemplados en los artículos 4 y 5 de la mencionada Ley, en conjunto con los demás sectores vinculados a la gestión migratoria en el Perú y, especial de las entidades que integran la MTIGM;

Que, el Decreto Legislativo N° 1350 – Decreto Legislativo de Migraciones-, establece en su Título Preliminar el Principio de Integralidad mediante el cual

el Estado promueve el tratamiento integral del fenómeno migratorio en consideración a su complejidad e impactos transversales, que requieren una respuesta intersectorial, multidimensional y de responsabilidades. Por su parte, el numeral 4.1 del artículo 4 del citado Decreto Legislativo, define que el Poder Ejecutivo dicta la Política Migratoria en los ámbitos externo e interno, la misma que forma parte de la Política de Estado. Este artículo precisa también en el numeral 4.2 que en el ámbito interno, la Política Migratoria se orienta a determinar la relación del Estado Peruano para efectos del ingreso, permanencia, residencia y salida del territorio peruano de personas nacionales y extranjeras; y, en el ámbito externo, a la protección y asistencia de connacionales en el exterior y a la relación con las y los nacionales de otros Estados, en el marco de las relaciones internacionales;

Que, el artículo 5 del acotado Decreto Legislativo, estipula que la Superintendencia Nacional de Migraciones, constituye la autoridad en materia migratoria interna. Asimismo, que el Ministerio de Relaciones Exteriores es la entidad responsable en materia migratoria externa, y ejerce competencias en materia migratoria interna según la normativa vigente;

Que, el Decreto Legislativo N°1130, en el literal a) y b) del artículo 6°, establece las funciones de la Superintendencia Nacional de Migraciones siendo la de proponer y ejecutar la política sectorial migratoria interna, y conforme a lo señalado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, en su artículo 4, numeral 1, la política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada, en este sentido la política sectorial migratoria interna forma parte de la Política Nacional Migratoria;

Que, bajo ese marco normativo, el Ministerio de Relaciones Exteriores formula la Política Nacional Migratoria 2017 – 2025 que tiene como finalidad garantizar una eficiente articulación interinstitucional e intergubernamental de la gestión migratoria. Además, permite en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada por el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, articular y alinear la administración y gestión pública en todos sus esfuerzos en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares, en sus actividades relacionadas a los cuatro ejes temáticos desarrollados por la MTIGM: (i) peruanos y peruanas con voluntad de migrar; (ii) población peruana que vive en el exterior; (iii) connacionales que retornan al Perú; y, (iv) personas extranjeras que han escogido al Perú como un país de tránsito o de destino;

Que, la Política Nacional Migratoria 2017 - 2025 ha considerado los principios, objetivos y lineamientos del "Marco de Gobernanza sobre las Migraciones" aprobado por Resolución N° 1310 de la Organización Internacional para las Migraciones, esto en mérito a que el Estado peruano es miembro de dicho organismo internacional y su necesidad de articular la política en un contexto internacional;

Que, en tal sentido, corresponde aprobar la Política Nacional Migratoria 2017 – 2025 la cual es de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno involucrados en la gestión migratoria, los cuales implementan sus contenidos en el ámbito de sus respectivas competencias y funciones;

Estando a lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en el inciso 8) del artículo 118° de la Constitución Política del Perú, y en el inciso 3) del artículo 11° de la Ley N° 29158–Ley Orgánica del Poder Ejecutivo;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

DECRETA:

#### **Artículo 1.- Aprobación de la Política Nacional Migratoria 2017 - 2025**

Apruébese la Política Nacional Migratoria 2017- 2025, cuyo texto en Anexo forma parte integrante del presente decreto supremo.

#### **Artículo 2.- Ámbito de aplicación**

La Política Nacional Migratoria 2017 – 2025 es de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del

Estado en todos los niveles de gobierno, acorde con el ámbito de sus competencias y funciones.

#### **Artículo 3.- Articulación de la implementación de la Política Nacional**

El Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con la Comisión Multisectorial Permanente denominada Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, tiene a su cargo la articulación de la implementación, monitoreo y evaluación de la Política Nacional Migratoria, en el ámbito nacional y en el marco de sus respectivas competencias.

#### **Artículo 4.- Financiamiento**

La implementación de las medidas y acciones asociadas a la Política Nacional Migratoria 2017 – 2025 se financia con cargo al presupuesto institucional autorizado de los pliegos correspondientes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público y conforme a las disposiciones legales vigentes.

#### **Artículo 5.- Publicación**

Publíquese el presente Decreto Supremo y su Anexo en el Diario Oficial El Peruano; y, en el Portal del Estado Peruano ([www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe)) y en el Portal Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores ([www.rree.gob.pe](http://www.rree.gob.pe)), el mismo día de la publicación de la presente norma en el Diario Oficial.

#### **Artículo 6.- Refrendo**

El presente Decreto Supremo es refrendado por el Ministro de Relaciones Exteriores.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

#### **Primera.- Lineamientos técnicos, estrategias, diseño de articulación e indicadores.**

La Comisión Multisectorial Permanente denominada Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, elabora y propone el Plan de Implementación de la Política Nacional Migratoria 2017–2025 que comprende los lineamientos técnicos, estratégicas, diseño de articulación y los indicadores, en un plazo de noventa (90) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto supremo.

#### **Segunda.- Implementación de la Política Nacional**

Facúltese al Ministerio de Relaciones Exteriores a dictar las normas complementarias que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en la Política Nacional Migratoria 2017–2025, aprobada en el artículo 1 del presente decreto supremo.

Asimismo, facúltese a las demás entidades públicas involucradas a adecuar sus normas y servicios para la implementación de la Política.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintiséis días del mes de abril del año dos mil diecisiete.

PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD  
Presidente de la República

RICARDO LUNA MENDOZA  
Ministro de Relaciones Exteriores

### **POLÍTICA NACIONAL MIGRATORIA 2017 - 2025**

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

2017

INDICE

- 1.1. Presentación
- 1.2. Antecedentes
  - 1.2.1. Denominación
  - 1.2.2. Entidad Rectora
- 1.3. Base Normativa
- 1.4. Diagnóstico y Justificación

- 1.4.1. Justificación
- 1.4.2. Metodología
- 1.4.3. Agenda pública y política e Identificación de actores
  - 1.4.3.1. Agenda pública y política
  - 1.4.3.2. Identificación de actores
  - 1.4.4. Identificación del Problema
    - 1.4.4.1. Metodología
    - 1.4.4.2. Problemas por eje temático
      - 1.4.4.2.1. Problemática de peruanos y peruanas con voluntad de migrar
      - 1.4.4.2.2. Problemática de la población peruana que vive en el exterior
      - 1.4.4.2.3. Problemática de connacionales que retornan del exterior
      - 1.4.4.2.4. Problemática de población extranjera en el Perú
- 1.4.5. Alternativa de intervención seleccionada
  - 1.4.5.1. Enfoques y principios
    - 1.4.5.1.1. Enfoques de la Política Nacional Migratoria
    - 1.4.5.1.2. Principios de la Política Nacional Migratoria
  - 1.4.5.2. Presentación de la alternativa planteada
  - 1.4.5.3. Objetivos prioritarios
  - 1.4.5.4. Lineamientos
- 1.4.6. Articulación y sus mecanismos
- 1.4.7. Glosario de términos
- 1.4.8. Bibliografía

## POLÍTICA NACIONAL MIGRATORIA 2017 - 2025

### 1.1 Presentación

Por miles de años la humanidad ha migrado buscando mejores posibilidades de vida. En la actualidad, los procesos de migración internacional no solo se originan por razón de guerras, hambrunas, terrorismo, pobreza o 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; todo lo cual, es transversalizado por cuestiones de género que son determinantes en relación a las causas, consecuencias y, en general, a las condiciones y características que diferencian los procesos de movilidad que realizan mujeres y hombres. Este proceso tiene impacto en las dinámicas sociales, políticas, económicas, culturales y de seguridad de los Estados, sean estos de origen, tránsito o destino. Así, las migraciones, hoy constituyen un desafío creciente para la vigencia de derechos, la convivencia de los pueblos, la seguridad de los Estados y el desarrollo sostenible.

La presente Política Nacional 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, y las bases para su implementación a través de, entre otras estrategias, planes, programas, proyectos e iniciativas del Estado peruano para responder a los desafíos que conlleva la creciente decisión de millones de peruanas y peruanos de migrar a otras sociedades y la de los ciudadanos y las ciudadanas de todo el mundo que, atraídos por el desarrollo de nuestro país, migran hacia el Perú buscando nuevas oportunidades.

El Estado peruano considera que la migración debe desarrollarse en un marco de observancia de los tratados y acuerdos internacionales, la normativa interna y el respeto de nuestra soberanía. Asimismo, es un proceso que contribuye con el desarrollo de las personas que migran, sus familias, el Perú y la sociedad en general. Por ello, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible<sup>1</sup> y ha incorporado a la Migración Internacional como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, estableciendo metas concretas sobre la materia en los objetivos 8<sup>2</sup>, 10<sup>3</sup>, 16<sup>4</sup> y 17<sup>5</sup>. Lo cual vincula a la presente política con el cumplimiento de estos objetivos por parte de nuestro país.

En ese marco, y por las propias características del proceso migratorio<sup>6</sup>, su gestión requiere respuestas intersectoriales ante las diversas demandas, expectativas

y necesidades identificadas bajo los cuatro ejes de trabajo de la MTIGM: 1) peruanos y peruanas con voluntad de migrar; 2) población peruana que vive en el exterior; 3) connacionales que retornan al Perú; y, 4) población extranjera que ha escogido al Perú como un país de tránsito o de destino. Como Estado, debemos tener una mirada integradora respecto de cada uno de estos grupos, bajo una perspectiva de derechos, de género, de interculturalidad y de desarrollo. Las cuatro realidades señaladas, que serán desarrolladas en la sección de diagnóstico y justificación, son las que definen los principales pilares de la Política Migratoria que el Estado peruano tiene a bien presentar a los diversos actores comprometidos con una adecuada gestión de estos procesos.

La Política Nacional Migratoria busca articular a las diversas instancias públicas y de la sociedad para responder adecuadamente a los desafíos migratorios en estricto cumplimiento de los principios de respeto de los derechos humanos; no discriminación; no criminalización 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 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. Asimismo, se considera también que la gestión migratoria debe realizarse en el marco de la igualdad, la equidad, la inclusión, la integración y la seguridad nacional.

En ese marco, los Estados deben generar el mayor conocimiento sobre los diversos procesos migratorios, en particular, desarrollar diagnósticos adecuados que analicen de manera diferenciada las realidades de la población migrante teniendo en cuenta el género, la edad y otras condiciones y particularidades; y, a partir de ello, 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 que efectivamente respondan a los intereses, necesidades y demandas de las mujeres y los hombres migrantes.

<sup>1</sup> Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución A/RES/70/1 del 21 de octubre de 2015. Párrafo 29.

<sup>2</sup> El Objetivo 8 sobre "Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos" establece como una de sus metas: "Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios".

<sup>3</sup> El Objetivo 10 referido a la reducción de la desigualdad en y entre los países, establece dos metas relacionadas la tema: Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas; y, para el 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5%.

<sup>4</sup> El Objetivo 16 sobre Promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitación del acceso a la justicia para todos y creación de instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, establece una meta referida a poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños.

<sup>5</sup> El Objetivo 17 sobre fortalecimiento de los medios de ejecución y revitalización de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (Datos, supervisión y rendición de cuentas), señala como una de sus metas para el 2020, "mejorar la prestación de apoyo para el fomento de la capacidad a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, con miras a aumentar de forma significativa la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de alta calidad desglosados por grupos de ingresos, género, edad, raza, origen étnico, condición migratoria, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales".

<sup>6</sup> 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).

Los objetivos y lineamientos contenidos en la presente Política Nacional Migratoria se han desarrollado sintetizando y promoviendo la mejora de diversas iniciativas de la administración pública ligadas a los cuatro ejes anteriormente mencionados. Con este propósito, tanto las y los especialistas como el funcionariado 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.

## 1.2 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<sup>7</sup>; 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 él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la normativa en materia migratoria<sup>8</sup>.

Nuestro país ha suscrito los principales instrumentos universales y regionales sobre derechos humanos recogidos en nuestra Constitución Política, la cual señala que los tratados ratificados y vigentes forman parte del derecho nacional<sup>9</sup> y se constituyen en parámetro de interpretación obligatoria de los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos<sup>10</sup>. Por ello, el Perú debe desplegar sus políticas en el marco de un certero respeto y cumplimiento de estos tratados<sup>11</sup>, siendo indispensable que en nuestro país la elaboración y coordinación de las políticas públicas se desarrollen considerando como dimensiones transversales, los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad.

Asimismo, nuestro país afirma que la igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido en instrumentos internacionales que implica brindar las mismas condiciones, trato y oportunidades sin ninguna distinción basada en el género, en este caso, aplicable a las personas migrantes sean nacionales o extranjeras. Este principio se ha constituido como política nacional de obligatorio cumplimiento, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres; el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM; y, el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 que dispone la transversalización del enfoque de género en las políticas y gestión pública en sus tres niveles de gobierno.

Por otro lado, el Estado peruano ha reconocido la coincidencia entre los principios y objetivos contenidos en el “Marco de Gobernanza sobre las Migraciones” aprobado por Resolución N° 1310 del Consejo de la Organización Internacional para las Migraciones, y los lineamientos que orientan las acciones del Perú respecto al tratamiento de las migraciones, esto en mérito a que el Perú es Estado Miembro de dicho organismo internacional. En tal sentido, y partiendo de dicha propuesta programática, se ha evidenciado la necesidad de abordar la migración de manera amplia, coherente y equilibrada.

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. 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)<sup>12</sup>.

A nivel normativo, vale mencionar, por un lado, la aprobación del Decreto Legislativo N° 1236, Decreto Legislativo de Migraciones, de fecha 25 de setiembre de 2015, que modificó la anterior Ley de Extranjería<sup>13</sup>, que fue derogado por el Decreto Legislativo N° 1350, norma vigente en la materia. Por otro lado, la Ley N° 30001 – Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado y sus Reglamentos, aprobados mediante Decretos Supremos N° 035-2013-MRE y N° 205-2013-EF respectivamente, que buscan brindar facilidades a las y los connacionales que deciden o se ven forzados

o forzadas 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. Cabe precisar que esta norma en su Primera Disposición Complementaria Final declaró de “preferente interés nacional la formulación de una política de gestión migratoria que tenga como finalidad la protección de los trabajadores (y trabajadoras) migrantes y sus familias en las distintas fases del proceso migratorio”, ordenando se expidan las disposiciones legales pertinentes.

Finalmente, en la certeza 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”<sup>14</sup>, la cual está encargada de coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria. La citada Comisión Multisectorial que depende del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuenta con veintidós (22) Miembros, tres (03) Observadores y dos (02) Comisiones de coordinación, la interagencial y la de coordinación de las organizaciones de la sociedad civil.

### 1.2.1 Denominación

Se denominará “Política Nacional Migratoria 2017-2025” cuya naturaleza es de carácter multisectorial.

### 1.2.2 Entidad Rectora

La Política Nacional Migratoria 2017 - 2025, bajo la rectoría del Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme a las competencias atribuidas por Ley<sup>15</sup>, el mismo que será el encargado de articularla a través de la MTIGM, ejerciendo la Presidencia y Secretaria Técnica de la misma.

### 1.3 Base Normativa

La Política Nacional en materia migratoria se ha elaborado sobre la base legal siguiente:

- Constitución Política del Perú.

<sup>7</sup> Artículo 2 numeral 2 de la Constitución Política del Perú de 1993.

<sup>8</sup> Artículo 2 numeral 11 de la Constitución Política de 1993.

<sup>9</sup> Artículo 55 de la Constitución Política del Perú de 1993.

<sup>10</sup> Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú de 1993.

<sup>11</sup> El Perú suscribió la “Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares” el 22 de setiembre de 2004. Aprobada mediante Resolución Legislativa N° 28602, publicada el 13 setiembre de 2005, y ratificada por Decreto Supremo N° 071-2005-RE, publicado el 13 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.

<sup>12</sup> En el caso del MININTER, se subraya, por un lado, la creación mediante Decreto Supremo N° 002-2004-IN del Grupo de Trabajo Permanente Multisectorial contra la Trata de Personas que, por disposición del Decreto Supremo N° 001-2016-IN, pasó a ser la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Y, por otro lado, de la Superintendencia Nacional de Migraciones mediante Decreto Legislativo N° 1130. En el caso del MRE, se destaca la creación de la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior, hoy Dirección General de Comunidades Peruanas 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.

<sup>13</sup> Decreto Legislativo 703, Ley de Extranjería.

<sup>14</sup> Creada mediante Decreto Supremo N° 067-2011-PCM.

<sup>15</sup> Numeral 22.2 del artículo 22 de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29357 – Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, Artículo 9 de la Ley 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado; y, el Art. 1 del Decreto Supremo N° 067-2011-PCM, que crea la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria – MTIGM.

- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 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° 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° 30525, que modifica la Ley N° 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado, y restablece los Beneficios Tributarios
- Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.
- Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- Ley N° 28950, Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y sus modificatorias.
- Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones.
- Decreto Legislativo 1266, Ley de organización y Funciones del Ministerio del Interior.
- Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- Decreto Supremo N° 081-2013-PCM, Aprueba la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017.
- Decreto Supremo N° 001-2015-JUS, Aprueba la Política Nacional contra la Trata de Personas y sus formas de explotación.
- Decreto Supremo N° 003-2015-MC, Aprueba la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural.
- Decreto Supremo N° 135-2010-RE, Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Decreto Supremo N° 035-2013-RE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado.
- Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021.
- Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, Plan Nacional de Igualdad de Género 2001-2017.
- Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP, Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021.
- Decreto Supremo N° 067-2011-PCM, que crea la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria – MTIGM.
- Decreto Supremo N° 001-2016-IN, Reglamento de la Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes.
- Resolución Ministerial N° 037-2014/RE, Aprueban Reglamento de la Comisión Multisectorial Permanente “Mesa de Trabajo para la Gestión Migratoria”.

## 1.4 Diagnóstico y Justificación

### 1.4.1 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 ya no solo como un territorio de origen, sino también como de tránsito y destino para las y los migrantes.

Las 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 y peruanas que tienen la expectativa de salir al extranjero y de quienes efectivamente lo hacen se mantienen constantes. Asimismo, más de 3 millones de connacionales -es decir, el 10% de la población peruana- viven actualmente en el exterior<sup>16</sup> (INEI 2014). Por otro lado, el Perú se ha convertido en un país atractivo para el

retorno de nuestras y nuestros connacionales y la llegada de población extranjera.

En particular, es importante tener en cuenta que, en las décadas recientes, el fenómeno de movilidad a nivel mundial se ha distinguido por el aumento significativo de la participación de las mujeres en los diversos procesos migratorios en el mundo. Poniendo como ejemplo el caso peruano, estadísticas oficiales demuestran que el 51.8 % de nuestra emigración está constituida por mujeres (INEI, 2014); mientras que, en el caso de la población retornante, representan el 54.9% (OIM, 2012:111).

Esto último es de particular relevancia si tenemos en cuenta que la migración influye en las relaciones de género, ya sea reforzando roles tradicionales, o bien transformándolos; y, a su vez, el género como experiencia de vida y construcción social influye en el proceso migratorio. Esta confluencia afecta tanto a las causas de la migración (en el por qué y cómo se toma la decisión de hacerlo, teniendo en cuenta tanto particularidades en los países emisores y receptores); como a las consecuencias de este fenómeno (adaptación al país de destino, grado de contacto que mantienen con sus familiares del país de origen y la posibilidad de retorno e reintegración).

Esta nueva configuración del escenario migratorio, 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 avances normativos e institucionales de carácter sectorial, especialmente, en el marco de aquellos sectores que tradicionalmente han tenido un acercamiento al tema migratorio (MININTER, MTPE y MRE). Por otro lado, se destaca la creación de la MTIGM como el único mecanismo que consolida la perspectiva multisectorial. Sin embargo, estos avances resultan aún limitados y tienen poco impacto sobre la situación de las personas migrantes y la vigencia efectiva de sus derechos.

Por otro lado, en relación a la generación de estadísticas y al desarrollo de diagnósticos, si bien se evidencia un esfuerzo por caracterizar los flujos migratorios que salen y llegan a nuestro país, es necesario fortalecer el análisis de esta información en clave de género, de manera tal que esta permita identificar los procesos e impactos diferenciados a partir de esta variable y, en base a dicho análisis, promover la igualdad de género como una cuestión central en lo que respecta a la atención de las causas y consecuencias de la movilidad y, consiguientemente, en el desarrollo de respuestas institucionales eficaces frente al fenómeno de las migraciones (OIM, 2015d:2)<sup>17</sup>.

Es en ese marco, que se hace necesario establecer lineamientos de obligatorio cumplimiento que articulen a los sectores y fortalezcan los resultados de las estrategias que ya se implementan tanto en lo relacionado a la vigencia de derechos como a la igualdad de género. Esto último se relaciona con la importancia de incorporar el enfoque de género en la política nacional migratoria, que permitirá analizar las causas, consecuencias, necesidades diferenciadas de hombres y mujeres migrantes, en base a lo cual se pueden elaborar medidas adecuadas a sus necesidades particulares.

<sup>16</sup> De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, 3 millones 672 mil 392 peruanos habrían emigrado entre 1930 y el 2014.

<sup>17</sup> A nivel internacional diversos estudios demuestran que la movilidad de hombres y mujeres, con todas sus diversidades, se diferencian, entre otras cosas, por las razones que tienen para migrar, los destinos, las redes y activos con los que cuentan para desarrollar su proceso migratorio, las oportunidades en los lugares de destino, las responsabilidades con sus familias en el país de origen, los mercados laborales segmentados donde se insertan, sus vulnerabilidades y riesgos, las relaciones de poder asociadas al género, entre otros aspectos. Sin embargo, en el Perú son muy escasos los estudios especializados que den cuenta de estas diferencias (ARTEAGA, 2010; CASTILLO, 2013; CISEPA, 2012; INEI y UNFPA, 2012), no habiéndose identificado alguno que profundice en el perfil de las mujeres que vienen inmigrando a nuestro país. Ello repercute en el desarrollo de las medidas de gestión migratoria pues no se tiene suficientes evidencias que orienten la toma de decisiones en la materia.

Así, surge el mandato imperativo de formular una política nacional de carácter multisectorial que permita superar lo antes mencionado 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 intergubernamental a través de sus políticas, planes, programas y proyectos para la aplicación de métodos que permitan identificar y brindar soluciones integrales como respuesta del Estado a los fenómenos migratorios.

Al respecto, se debe destacar que 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 a lo establecido en el artículo 4 de la citada Ley, las políticas nacionales conforman la política general del gobierno; y 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 22 de dicha norma legal, determina que los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. Del mismo modo, de conformidad con los incisos a) y e) del numeral 23.1 del artículo 23 del referido instrumento normativo, son funciones generales de los Ministerios: el 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 el seguimiento respecto al desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local y, tomar las medidas correspondientes.

Asimismo, cabe resaltar que las y 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.).

Con estos antecedentes, la MTIGM formuló la Política Nacional 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 las personas migrantes y sus familiares, en sus actividades relacionadas a: 1) peruanos y peruanas con voluntad de migrar; 2) población peruana que vive en el exterior; 3) connacionales que retornan al Perú; y, 4) extranjeras y extranjeros que han escogido al Perú como un país de tránsito o de destino.

1.4.2 Metodología

Para el proceso de formulación de la Política Nacional 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 Públicas<sup>18</sup>, 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 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 N° 1



Gráfico  
 Autor: Yuri Alejandro Chessman Olaechea

Elaboración propia.

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

En el análisis de la realidad migratoria, se han utilizados tres teorías: La Teoría General de Sistemas, de Gestalt y de Grafos. La Teoría General de Sistemas<sup>19</sup> ha permitido tener una visión holística e integradora de todos los elementos que subyacen en la gestión migratoria, lo cual ha ayudado a determinar los problemas migratorios en sus 4 ejes temáticos y su jerarquización. La teoría de Gestalt<sup>20</sup>, que apoya a la Teoría General de Sistemas, ha contribuido en considerar a los elementos migratorios como un todo organizado, lo que se ha materializado en el análisis de los niveles sociales donde se desarrolla el problema migratorio según sus cuatro ejes temáticos. Y, por último, a través de la Teoría de los Grafos<sup>21</sup> se han identificado las causas y efectos de cada problema migratorio, lo que ha permitido delinear la conexión entre los diferentes elementos que existen en la gestión migratoria y el establecimiento de soluciones idóneas. 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.

#### 1.4.3 Agenda pública y política e Identificación de actores

##### 1.4.3.1 Agenda pública y política

Esta etapa se inicia, por una parte, con el reconocimiento del Estado peruano del aumento exponencial de la emigración de peruanas y peruanos<sup>22</sup> y, de otra parte, con la existencia de condiciones favorables en materia económica, laboral, entre otros, que han generado un incremento sostenido del flujo migratorio hacia el Perú<sup>23</sup>.

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<sup>24</sup>.

Así, la evidencia llevó al Estado peruano a reconocer que la gestión de las migraciones que se venía aplicando, en especial el marco normativo, había sido diseñada 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 país<sup>25</sup>. Asimismo, se ha evidenciado que el incremento sostenido de los flujos migratorios exige la modernización de los citados marcos de gestión<sup>26</sup>.

En este sentido, el Estado peruano reconoció como prioridad implementar acciones y estrategias concretas que fortalezcan la gestión integral de la migración<sup>27</sup>, 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 y disponiendo, como una de sus principales funciones, la formulación de la presente política nacional.

##### 1.4.3.2 Identificación de actores

Con la creación de la MTIGM, se identificaron las instancias del sector público (Miembros y Observadores), de la Cooperación Internacional (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.

Por ello, esta etapa tiene un importante avance. Sin embargo, en el transcurrir de la identificación del

problema y las alternativas de solución, se visualizaron nuevas entidades vinculadas a la política pública que fueron incorporados en el análisis de la realidad migratoria.

#### ACTORES DIRECTOS – MIEMBROS DE LA MTIGM

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. Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
7. Oficina de Normalización Previsional
8. Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones
9. Ministerio de Educación
10. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
11. Ministerio de la Producción
12. Ministerio de Justicia
13. Instituto Nacional Penitenciario
14. Ministerio Público - Fiscalía de la Nación
15. Ministerio de Salud
16. Seguro Social de Salud (ESSALUD)
17. Seguro Integral de Salud
18. Fondo MIVIVIENDA S.A
19. Instituto Nacional de Estadísticas e Informática.
20. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
21. Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
22. Poder Judicial
23. Otros sectores del Estado con competencia en aspectos vinculados a la implementación de la Política Nacional Migratoria.

#### ACTORES INDIRECTOS

- Observadores
- Comisión Especiales de apoyo de la MTIGM:
  - a. Comisión Interagencial de Cooperación Internacional
  - b. Comisión de Coordinación con Instituciones de Sociedad Civil

Elaboración propia en base a lo dispuesto en el Decreto Supremo 067-2011-PCM y su reglamento.

<sup>19</sup> A través de la teoría General de Sistemas se observan las relaciones de un conjunto, en una dinámica de interrelación y comunicación interna. Estas interrelaciones y comunicaciones se dan entre objetos y procesos, los cuales son las partes o componentes del sistema y que poseen determinadas características y propiedades que pueden ser estructurales y/o funcionales. Arnol Cathalifaud, Marcelo y Osorio, Francisco. Introducción a los conceptos básicos de la Teoría General de Sistemas. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10100306>. Fecha de consulta 17/11/16.

<sup>20</sup> La teoría de Gestalt, permite vislumbrar a los elementos de un conjunto en un todo organizado y relacionado de acuerdo a principios complejos, con lo cual se adquiere coherencia y se pueden visualizar todos los niveles que en el subyacen. Leone, Guillermo. Las Leyes de la Gestalt. Disponible en: <http://www.guillermoleone.com.ar/LEYES%20DE%20LA%20GESTALT.pdf>. Fecha de consulta 17/11/16.

<sup>21</sup> En la Teoría de los Grafos es importante la unión que presenta un grafo con otro (por medio de los vértices). Por otro lado, los grafos poseen la característica de "grado" (positivo o negativo) de un vértice, donde el grado de un vértice es la cantidad de aristas que tocan este vértice. Existen grafos simples y conexos, los cuales determinan la caracterización de la conexión. Tecnológico de Monterrey. Disponible en: [http://campus.cva.itesm.mx/nazira/Tc1003/PDF/TODO/0701\\_Tc1003\\_TODO\\_Grafos.pdf](http://campus.cva.itesm.mx/nazira/Tc1003/PDF/TODO/0701_Tc1003_TODO_Grafos.pdf). Fecha de consulta 17/11/16.

<sup>22</sup> Séptimo Considerando del Decreto Supremo N° 067-2011-PCM.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Cfr. Adrianzén y Supa 2011; CAJ 2015; Comisión Especial sobre Peruanos en el Exterior del Congreso de la República del Perú 2011; Comité Trabajadores Migratorios 2015; Consejo Nacional de la Competitividad, 2013; Defensoría del Pueblo 2015a, 2015b, 2015c, 2012, 2010, 2009; Ministerio de Relaciones Exteriores 2015; OIM 2015a, 2015b, 2015c, 2013; Tapia, 2011.

<sup>25</sup> Respuesta del Perú a la lista de cuestiones relativas al informe inicial del Perú. Documento CMW/C/PER/Q/1/Add.1, de 2 de abril de 2015.

<sup>26</sup> Loc. Cit.

<sup>27</sup> Décimo Séptimo Considerando del Decreto Supremo N° 067-2011-PCM.

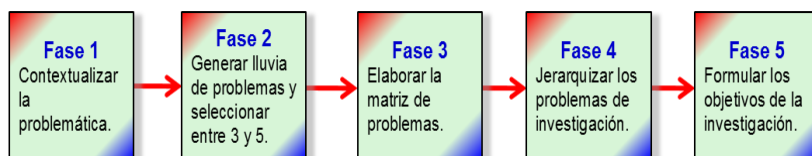
## 1.4.4 Identificación del Problema

### 1.4.4.1 Metodología

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; por ejemplo, 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<sup>28</sup>, en base a lo cual, 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 Siles<sup>29</sup>, 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 N° 2



Elaboración propia.

Durante este proceso, se examinaron diversos problemas que tiene la gestión migratoria a través de 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. La interpretación de la problemática se centró en identificar las causas, las soluciones y cómo se vinculan estas entre sí; así como, la 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. Se tomó como primera fuente los archivos de los cuatro años de funcionamiento de la MTIGM y el análisis de la realidad nacional relevando los temas relacionados con la gestión migratoria, considerando los marcos referenciales (nacionales e internacionales).

GRÁFICO N° 3

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

Elaboración propia.

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

#### 1.4.4.2.1 Problemática de peruanos y peruanas con voluntad de migrar

Las estadísticas demuestran que el 48,2% de jóvenes<sup>30</sup>, cifra que equivale a 3 938 341 personas, tiene la expectativa de migrar a otro país<sup>31</sup>. Al analizar por sexo estas cifras, se observa que los hombres tienen mayor expectativa de vivir en otro país que las mujeres (49,8% y 46,7% respectivamente)<sup>32</sup>. Dentro de las principales motivaciones para salir del país se encuentran, en el caso de las mujeres, el acceso a estudios; y, en el caso de los hombres, las capacitaciones profesionales y mejores puestos de trabajo<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Siles Torrelío Anelíz, Eid Ayala Raúl. (2009). Cuatro esquemas de investigación científica – Escuelas metodológicas - Tercera versión. Santa Cruz de la Sierra.

<sup>30</sup> Según datos del INEI, se considera población joven a aquella comprendida entre los 15 y 29 años de edad.

<sup>31</sup> INEI. Primera Encuesta Nacional de Juventud 2011. Pp. 159.

<sup>32</sup> Ibidem Pp. 159.

<sup>33</sup> Ibidem. Pp. 162.



CUADRO N° 1

## POBLACIÓN DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD, POR EXPECTATIVA DE VIVIR EN OTRO PAÍS, SEGÚN SEXO Y GRUPO DE EDAD, 2011

Sexo y grupo de edad	Total		Expectativa de vivir en otro país			
			Sí		No	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
<b>TOTAL</b>	<b>8 171 356</b>	<b>100,0</b>	<b>3 938 341</b>	<b>48,2</b>	<b>4 233 015</b>	<b>51,8</b>
Hombre	4 047 225	100,0	2 014 138	49,8	2 033 087	50,2
Mujer	4 124 131	100,0	1 924 203	46,7	2 199 928	53,3
De 15 a 19 años	3 310 939	100,0	1 863 212	56,3	1 447 726	43,7
De 20 a 24 años	2 658 273	100,0	1 270 762	47,8	1 387 511	52,2
De 25 a 29 años	2 202 145	100,0	804 367	36,5	1 397 778	63,5

Fuente: INEI - Primera Encuesta Nacional de la Juventud 2011  
Elaboración: SENAJU - DINDES

En la medida en que la población con expectativa de migrar representa un número significativamente alto, especialmente en la población más joven, es imperativo que el Estado peruano brinde las herramientas necesarias y dote de información pertinente y diferenciada a partir del género para que la eventual emigración se realice de manera informada, segura y ordenada.

En este punto, es importante tener en cuenta, desde ya, el perfil de las personas que están saliendo del país, las causas por las que lo hacen, el tipo de movilidad que desarrollan, las rutas que utilizan, los países hacia donde están dirigiéndose, los mercados laborales en donde se vienen insertando en los países de destino, los principales problemas que afrontan al llegar a dichos países, entre otros temas. Ello, en la medida en que esta información permitirá al Estado diseñar un sistema de orientación que, en la eventualidad de que la persona concrete su viaje, le garantice la toma de decisiones informadas; la proteja de ser víctima de una afectación a alguno de sus derechos durante la ruta o en el destino; y, le brinde herramientas informativas que faciliten su inclusión social, económica, laboral, legal y cultural en el país de destino.

Las y los connacionales con interés en emigrar deben poder contar con información oportuna sobre las condiciones sociales, económicas, políticas, laborales, culturales, los requisitos de admisión y la legislación migratoria, aspectos legales y otros datos pertinentes que incidan sobre las posibilidades de desarrollo e integración y/o protección y asistencia en el país de destino.

Asimismo, un punto de particular importancia es el tema laboral. El mayor porcentaje de población que desea emigrar y que, en efecto migra, son estudiantes o profesionales y técnicos<sup>34</sup> en busca de mejores oportunidades de desarrollo. Frente a ello, debe considerarse, por ejemplo, que muchas personas migrantes acceden a trabajos peligrosos y degradantes en el sector informal, con pésimas condiciones laborales y de seguridad en el trabajo, y focalizados en sus roles de género. Así, los hombres son contratados para trabajar en construcción y las mujeres para las labores de cuidado y servicio doméstico. En ese marco, es necesario brindar información que permita reorientar ese flujo calificado hacia mercados de trabajo formales o hacia alternativas de empleo y autoempleo.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en algunos países de destino las condiciones para el desarrollo e integración son precarias, incluso, pueden no ofrecer las garantías a sus derechos fundamentales. Lo mismo respecto a las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Esto último es de particular relevancia, si tenemos en cuenta que la mayoría de connacionales que están saliendo del Perú tienen entre 25 y 34 años de edad (INEI 2013: 23); y, que el 67,1% del total de nacionales que finalmente emigran son solteros<sup>35</sup>. Es decir es una población con grandes posibilidades de iniciar relaciones en el país de destino. Además, el 17,3% de peruanos y peruanas que salen del país indican como estado civil estar casadas<sup>36</sup>; a lo que se suma, que 202,224 mujeres

emigrantes registraron como ocupación ser “amas de casa”, pudiendo tratarse de una movilidad en el marco de la unidad familiar o por reintegración familiar. Por ello, es necesario anticipar información relacionada a las cuestiones de género y legislación en el ámbito familiar.

En resumen, el desconocimiento expone a peruanos y peruanas a información engañosa, a ser objeto de explotación laboral y a ser blanco de delitos como la trata de personas o víctimas de violencia familiar o de género. Esto ocasiona un gran perjuicio humano a la persona migrante, además de perjuicios económicos para el Estado peruano que debe destinar recursos para atender una situación que se pudo prevenir.

Ahora bien, para el caso peruano, se ha identificado como problema principal que los sistemas de orientación migratoria para connacionales con voluntad de migrar son deficientes. Esta debilidad, por un lado, se vincula al hecho de que no existen mecanismos institucionales que faciliten el intercambio periódico de información con los países de destino, siendo un gran obstáculo para la gestión migratoria y, en última instancia, un perjuicio para las personas interesadas en emigrar. Por otro lado, la referida falta de información evidencia también 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.

Finalmente, se observa que no se han desarrollado plataformas, canales o recursos digitales que integren o consoliden en un mecanismo único, la información y pautas de orientación específica que brinda o debería brindar cada sector, facilitando el acceso a servicios públicos en línea en materia migratoria. Si bien existe la Plataforma de Interoperabilidad del Estado – PIDE-, esta no presenta información suficiente sobre gestión migratoria. Así,

<sup>34</sup> De acuerdo a información del INEI, entre las mujeres peruanas emigrantes predominan en las siguientes ocupaciones: “Profesionales, científicos e intelectuales” con 87 mil 841 siendo el 52,2% en dicha categoría, y en el caso de las “Amas de casa” donde ascienden a 202 mil 224 con el 97,3% de ese grupo ocupacional. Con respecto al total de emigrantes peruanos de sexo masculino en el periodo de estudio la categoría “Estudiantes” representa el 52,2%, mientras que “Empleados de oficina” el 59,5% del total de ese grupo, “Trabajadores de servicios, vendedores de comercio y mercado” participan con el 60,9%, entre los más representativos (INEI 2013: 34).

<sup>35</sup> Cfr. Al realizar el análisis por sexo, de las categorías de estado civil de los emigrantes internacionales peruanos, el INEI encuentra que sólo para los que declararon ser solteros, el mayor porcentaje es representando por hombres, alcanzando el 50,8% del total y el restante de la misma categoría con el 49,2% eran mujeres. Respecto a la categoría casados, el mayor porcentaje lo representan mujeres, es así que del total de casados, el 56,2% lo conforman mujeres y el 43,8% los hombres (INEI 2013: 26).

<sup>36</sup> De acuerdo al INEI, el total de población emigrante casada asciende a 332,565 (17,3%) De estas, 186 945 (56,2%) son mujeres y 145, 620 (43,8%) son hombres) (INEI 2013:26).

existe una necesidad de las personas que potencialmente emigrarán y de 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.

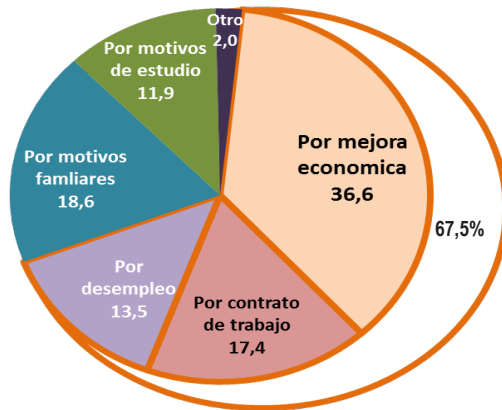
Para abordar estos problemas es necesario promover el intercambio de información sobre los países de destino y el conocimiento de buenas prácticas en gestión migratoria en base a las necesidades diferenciadas de la posible población migrante, promover el desarrollo de estudios e informes específicos 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.

**1.4.4.2 Problemática de peruanos y peruanas en el exterior**

Se estima que cerca de 3.5 millones de connacionales residen en el extranjero (INEI 2014). Como puede observarse, se trata de una importante colectividad que salió de nuestro país con la expectativa de tener una mejora económica (36,6%), por contrato laboral (17,4%), a causa del desempleo (13,5%), así como por motivos familiares (18,6%) y de estudio (11,9%).

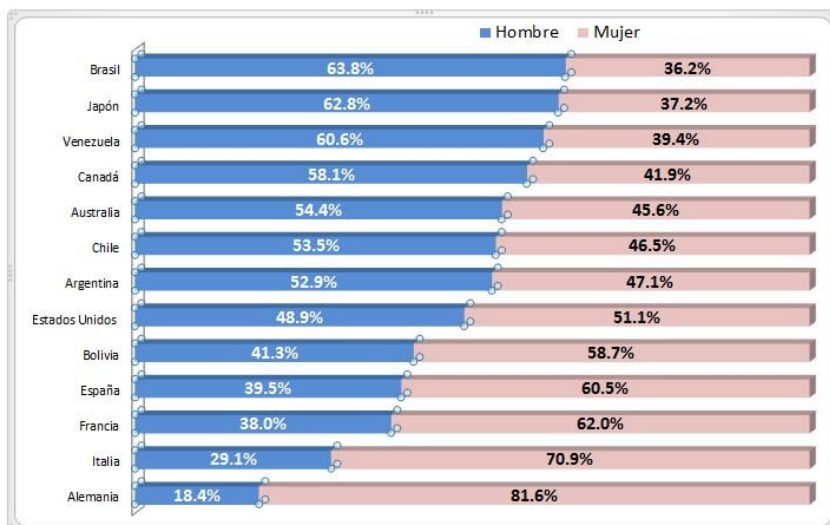
**GRÁFICO N° 4  
PERÚ: EMIGRACIÓN INTERNACIONAL DE CONNACIONALES, SEGÚN MOTIVO DE LA EMIGRACIÓN INTERNACIONAL, 2014**



Fuente: INEI 2015.

De esta población, el 51,8% son mujeres entre los 15 y 29 años; y, el 48,2% hombres en similar rango de edad (INEI 2014). Asimismo, los principales destinos para los hombres son Brasil, Japón y Venezuela; y, para las mujeres, Italia, Francia y España.

**GRÁFICO N° 5  
Perú: Población emigrante peruana, según país de residencia por sexo, 2014  
(Porcentaje)**



Fuente: INEI 2015.

La situación de los peruanos y peruanas en el exterior -sean residentes temporales o permanentes- y sus familias es un asunto de vital importancia para la gestión migratoria y plantea grandes desafíos para la atención de sus necesidades, 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. El primero, se vincula a la exigencia de garantizar el respeto y protección de sus derechos humanos y el desarrollo de una emigración informada y segura. El segundo, está referido a la necesidad de facilitar su inclusión social y productiva en los países receptores sin perder su identidad nacional. En esta línea, la demanda de asistencia de la población peruana que reside en el exterior evidencia la necesidad de destinar mayores recursos humanos, económicos y especializados.

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 y para ello se plantea como herramientas las siguientes: (i) la suscripción de instrumentos bilaterales y multilaterales cuyo valor es tangible para proteger los derechos de las y los connacionales emigrantes; (ii) la implementación de los mismos; (iii) el establecimiento y fortalecimiento de vínculos entre el Estado peruano y los países de tránsito y destino de nuestros y nuestras compatriotas para la coordinación e intervención conjunta (protocolos, etc.); y, (iv) el desarrollo de programas específicos para personas migrantes en situación de especial vulnerabilidad.

En línea con lo anterior y respecto a la primera herramienta, resulta imperativo ampliar el espectro de protección, atención y defensa de derechos humanos y que el Estado peruano ratifique e impulse la suscripción de un mayor número de tratados y acuerdos internacionales en diversas materias vinculadas a la gestión migratoria, dado que el número actual de convenios es insuficiente.

En segundo lugar, la suscripción de dichos instrumentos debe ser acompañado de una efectiva implementación de los mismos. Esto es especialmente relevante cuando nos referimos a instrumentos como la "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares", herramienta que sirve para negociar la reciprocidad en el trato hacia la población peruana que vive en el exterior. Pese a la importancia de la citada Convención, se han identificado una serie de tareas pendientes en torno a su cumplimiento<sup>37</sup>; al igual que en el caso de la implementación de los convenios vigentes en materia migratoria<sup>38</sup> y de seguridad social<sup>39</sup>.

La tercera herramienta, está referida a la necesidad de establecer mecanismos de coordinación efectiva con los países de destino que permitan garantizar la protección de derechos. Entre algunos de los problemas que enfrentan los y las connacionales 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.

Se ha documentado también que existen una serie de vulnerabilidades que afectan en particular a las mujeres migrantes y se asocian a la condición de género. Por ejemplo, ya se han mencionado, los mercados segmentados e informales y con altos riesgos ocupacionales a donde ingresan a trabajar los migrantes que, en el caso de las mujeres, se desarrollan, por lo general, en el ámbito privado (servicios de cuidado y servicios domésticos) suponiendo un mayor riesgo a su seguridad física, emocional y sexual; la doble y triple jornada laboral; la presión que genera la conciliación entre la vida familiar y laboral en espacios transnacionales que afectan a la salud mental de las mujeres migrantes; el escaso acceso a viviendas dignas para la población migrantes, a servicios de salud, las prácticas alimenticias que se ve impactado también por la cuestión de género pues las mujeres tienden a privarse aún más de acceder a estos servicios a fin de ahorrar y remitir mayores remesas a sus países de origen; la inseguridad respecto a la permanencia pues, en algunas legislaciones, esta depende de contar con un contrato de trabajo o con el aval de la pareja, esto lleva muchas veces a las mujeres a someterse a condiciones de explotación y/o violencia debido al riesgo de ser deportadas de los países de destino<sup>40</sup>. Todo lo señalado, resalta la urgencia de incrementar el número de mecanismos (protocolos binacionales o regionales, entre otros) y espacios operativos para resolver situaciones concretas relacionadas a las problemáticas señaladas.

El cuarto elemento, se vincula con el caso de los peruanos y peruanas que se encuentran en una situación

de especial vulnerabilidad en el exterior (víctimas de trata de personas, objeto de tráfico ilícito de migrantes, víctimas de violencia familiar, entre otros), siendo prioritario: (i) diseñar nuevas estrategias y mecanismos efectivos para la protección y defensa de nuestros y nuestras migrantes y sus familiares; y, (ii) fortalecer los programas existentes; por ejemplo, el Programa de Asistencia Legal y Humanitaria del MRE.

En relación a la especial preocupación por la situación, protección y atención de las víctimas peruanas del delito de trata de personas en el extranjero, y la necesaria articulación entre la Política Nacional Migratoria y la Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes aprobada por Ley N° 28950, su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2016-IN y la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación, aprobada mediante Decreto Supremo N° 001-2015-JUS. En ese sentido, teniendo en cuenta que el Ministerio del Interior es el ente rector en la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, y en consideración de las competencias sectoriales correspondientes de cada entidad, la coordinación con el mencionado sector es fundamental tanto para el diseño como para la ejecución de medidas al respecto; lo cual se debe realizar a través de canales de comunicación e intercambio de información consolidados que permitan un actuar articulado en consonancia con la política pública de lucha contra estos delitos.

Finalmente, se hace especial énfasis en la situación de los peruanos y las peruanas privadas de libertad. Alrededor de 3097 connacionales se encuentran detenidos fuera de nuestro país<sup>41</sup>. Son innegables las difíciles condiciones por las que atraviesan, por ejemplo, el desconocimiento de las leyes y procesos legales y judiciales del país de destino y la existencia de la barrera del idioma (DEFENSORIA DEL PUEBLO 2010: 153 - 154).

Por otro lado, el segundo frente se refiere a la promoción del desarrollo y bienestar de las y los connacionales que residen en el exterior, 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 connacionales en el exterior, teniendo en cuenta los aspectos que afectan la participación de la población migrante en los países de destino, en particular las relaciones de género<sup>42</sup>; el fortalecimiento y la reorientación de capacidades de nuestros y nuestras migrantes en los países de destino; y, la implementación de mecanismos que incentiven el buen uso de las remesas.

Sobre este último punto se debe tener en cuenta que el análisis de las remesas para el diseño de mecanismos que orienten su uso debe partir de una perspectiva de género. El sexo de la persona que envía y recepta las remesas influye en el envío (volumen, frecuencia de envío y sostenimiento a lo largo del tiempo), uso, mecanismos de recepción y utilización de las mismas. Diversos estudios

<sup>37</sup> Cfr. 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; 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; 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 CMWC/PER/CO/1, de 13 de mayo de 2015.

<sup>38</sup> Ver: OIM. Informe Técnico sobre Acuerdos en Materia Migratoria. 2015.

<sup>39</sup> Ver: OIM. Acuerdos Bilaterales de Seguridad Social con España y Chile: diagnóstico, implementación y propuestas de mejora para futuros convenios. 2015.

<sup>40</sup> Para profundizar este panorama consultar el documento CISEPA-PUCP 2012.

<sup>41</sup> Información proporcionada en mayo de 2016 por la Subdirección de Asistencia al Nacional de la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional.

<sup>42</sup> Como refiere el CISEPA uno de los principales elementos que afectan la participación de las mujeres migrantes son las largas jornadas laborales que demanda el sector servicios y cuidado (CISEPA-PUCP 2012: 58 – 60).

refieren, por ejemplo, que las mujeres envían remesas con una frecuencia levemente mayor que los hombres y lo dirigen tanto a su familia nuclear como a la familia ampliada. Asimismo, son las mujeres las principales receptoras de estas remesas. Estos dos aspectos influyen en que el uso de las mismas este principalmente dirigido a cubrir los gastos básicos de alimentación, salud y educación. En ese escenario, el envío y uso de remesas se relacionan con las dinámicas de la reorganización social de los cuidados en las familias migrantes y pasan a constituirse en una fuente importante de provisión de cuidados reproductivos que no son suficientemente asegurados por el Estado<sup>43</sup>.

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 la comunidad peruana que reside 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, étnicos y culturales, así como, familiares, sociales y comerciales entre los pueblos allí asentados. No obstante, la gestión de estas zonas presenta serias

limitaciones de recursos humanos y de capital<sup>44</sup>. Es por ello, que nuestra Política Nacional 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 como para la integración con Estados limítrofes, en la medida en que hay grandes flujos de personas que ingresan y salen de nuestro territorio. En ese contexto, es importante la generación y/o consolidación de políticas binacionales coordinadas que faciliten la interrelación de fronteras y, en última instancia, permitan atender las necesidades de los y las connacionales en condición de migrantes y sus familiares. Lo mismo en relación a los bloques regionales donde se evidencia la presencia de peruanos y peruanas.

#### 1.4.4.2.3 Problemática de peruanos y peruanas 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; de los cuales, 28 531 personas lo hicieron entre los años 2012 y 2014, periodo en el que se registra un incremento del 15% respecto del flujo de retorno registrado hasta el 2011.

GRÁFICO N° 6

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



Fuente: INEI, MIGRACIONES, OIM: 2013.

Cabe precisar que, de ese número, el 54.9 % son mujeres y el 45.1%, hombres (OIM 2012: 111). Se debe tener presente también que, en relación a la edad, los hombres que retornan en mayor porcentaje corresponden a los rangos de 0 a 14 y de 15 a 29 años de edad. Para las mujeres, el rango se encuentra entre los 30 a 64 años de edad (INEI 2011: 76). Por otro lado, cuando se analizan las ocupaciones por sexo, se aprecia que la mayoría de mujeres que retornan son amas de casa (23,3%); estudiantes (21,5%); empleadas de oficina y mujeres profesionales (cada una con 10,4%). Para el caso de los hombres retornantes, el 25,7% del total son estudiantes; el 15,9% son empleados de oficina; el 15,7% son trabajadores de servicios, vendedores de comercio y mercado; el 10,4% son profesionales, científicos e intelectuales; y, el 8,0% son técnicos y profesionales de nivel medio (INEI 2011:81). Esta información es sumamente importante para potencializar los sistemas de reinserción de personas retornantes, tanto en términos laborales, educativos y de salud (por ejemplo, tener en cuenta el costo para la salud mental en relación a la readaptación de familias transnacionales).

El principal problema de las y los connacionales que retornan, ya sea de manera voluntaria o forzada, está asociado a su adecuada recepción y a la efectiva reintegración en nuestra sociedad. El Estado peruano aprobó la Ley N° 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado, que brinda facilidades para el regreso y la reinstalación en el Perú de la población que retorna, en especial de quienes han sido afectados

severamente por la crisis económica internacional y que han sufrido el endurecimiento de las políticas migratorias en algunos países y se ven forzados o forzadas a retornar al país. En ese marco, el Estado busca 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 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, se propuso dirigir los aportes financieros individuales de las personas retornantes 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; y, reconoció la utilidad del aprovechamiento de las experiencias y capacidades técnicas que la población retornante pueden aportar. Por ello, se promovía la utilización de las capacidades adquiridas en el exterior para volcarlas en beneficio de estos y estas migrantes, sus familias y la

<sup>43</sup> Para profundizar sobre estos temas se sugiere consultar: ARTEAGA 201; CASTILLO 2013; CEPAL 2005; CISEPA 2012; HERRERA 2011; INEI 2012; ONU MUJER 2013.

<sup>44</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2012), "Gestión Fronteriza integral en la subregión andina", Módulo I: Gestión de Fronteras, págs. 9-10.

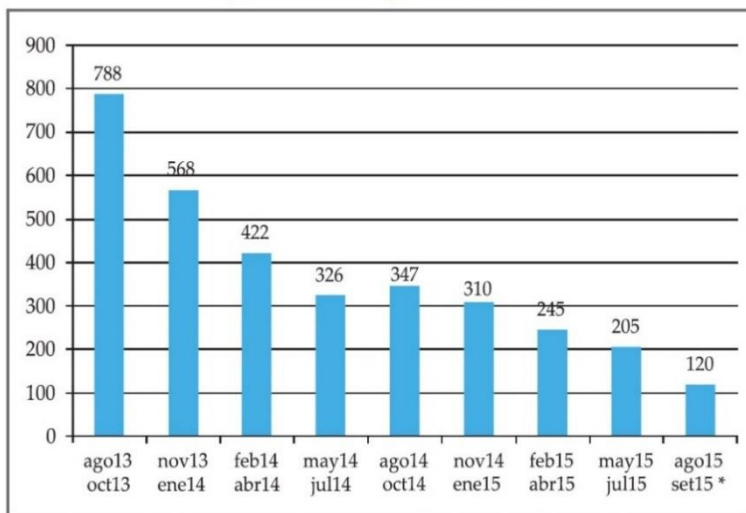
sociedad peruana. Todo ello, supone una estimulación para la inversión de capital y acceso a crédito para la generación de empresas, lo que impulsa el dinamismo de la economía interna y la generación de empleo.

Los fundamentos de esta Ley de Reinserción hacen referencia también a la situación de aquellas personas 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.

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo, con información brindada por los sectores, elaboró un Informe de Adjuntía<sup>45</sup>, a través del cual se ha logrado identificar algunas deficiencias en la implementación de la norma. 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, se demuestra que, desde su entrada en vigencia, cada año son menos los y las retornantes que se acogen a la ley.

### GRÁFICO N° 7

#### 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 completamente a las necesidades de la población retornante prueba de ello es la divergencia entre el número de personas que retornan y de aquellos que se acogen a los beneficios de la Ley de Retorno y, el hecho de que quienes se han visto beneficiados han venido presentado una serie de reclamos ante los despachos congresales, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Relaciones Exteriores. En general, existen barreras burocráticas e impedimentos de carácter normativo y presupuestal que dificultan el acceso a los beneficios lo que ha originado que no pueda materializarse totalmente el espíritu de la ley. También es importante resaltar la necesidad de fortalecer la coordinación y cooperación entre sectores competentes respecto de la recepción y reintegración de migrantes que retornan en estado de vulnerabilidad (víctimas de trata, personas enfermas, indigentes, etc). Es necesario que los sectores involucrados 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<sup>46</sup>.

Por otro lado, antes de su llegada al país las peruanas y los peruanos retornantes no obtienen información suficiente sobre lo dispuesto por la Ley N° 30001, a pesar de que se cuenta con información sobre el particular, tanto en el Portal del MRE como de la SUNAT<sup>47</sup>. 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 esta población retornante, en actividades que contribuyan al desarrollo del país<sup>48</sup>.

Se debe tener en cuenta también que un porcentaje de la población que retorna lo hacen luego de largas jornadas académicas en maestrías, doctorados o diversos estudios a

nivel de pregrado y postgrado. Sin embargo, se presentan inconvenientes por el desconocimiento de los requisitos y procedimientos (de apostilla) para el reconocimiento de grados académicos y títulos profesionales extranjeros en el país, así como un pesado proceso burocrático<sup>49</sup>.

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, se requiere incorporar por parte del gobierno, medidas dirigidas a recuperar e incentivar el retorno de científicos, científicas, investigadores e investigadoras peruanas que radican en el exterior para apostar por su país. La falta de estos mecanismos ha ocasionado la pérdida de valiosos y valiosas profesionales y de científicos y científicas peruanas que pueden contribuir al desarrollo del Perú<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> Ver. Defensoría del Pueblo. Informe de Adjuntía N° 04-2015-DP-ADHPD "A dos años de la Ley de Retorno. Balance y desafíos". Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/Downloads/2016/DDHH/DP-Informe-Retorno-2015.pdf>

<sup>46</sup> Para profundizar sobre las debilidades identificadas en relación a la implementación de la Ley N° 30001 se sugiere consultar: Comité Naciones Unidas sobre Derechos de los Trabajadores Migratorios 205; Defensoría del Pueblo 2015a; MRE 2015.

<sup>47</sup> La Defensoría del Pueblo del Perú, ha constatado que "Los problemas que comúnmente presenta la población durante el proceso de retorno están relacionados a la falta de información sobre sus derechos y/o beneficios [al retornar al país]" (DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2015a).

<sup>48</sup> El MRE en su informe sobre la aplicación de la Ley N° 3001 del 2015 evidencia que los principales reclamos por parte de las y los connacionales que se han acogido a la Ley de Retorno y se encuentran fuera de la ciudad de Lima, se deben a que en la provincias el personal de los sectores involucrados en la aplicación de los beneficios de la ley desconocen la vigencia de esta norma y, por ende, los beneficios brindados por su institución, creando molestia e incertidumbre en los migrantes retornados.

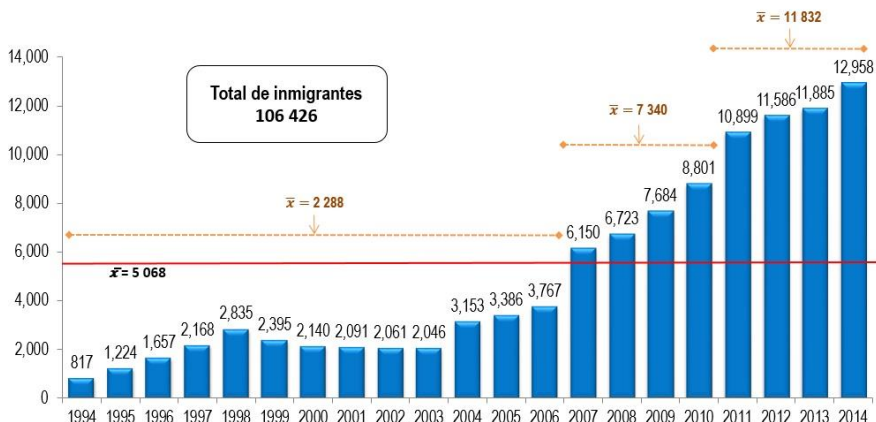
<sup>49</sup> Ver Defensoría del Pueblo 2015a, pp. 89 – 95.

<sup>50</sup> Ibidem. Pp. 110 – 111.

1.4.4.2.4 Problemática de extranjeros y extranjeras en el Perú

El movimiento migratorio de la población extranjera hacia el Perú ha aumentado. Tal como se demuestra en el Gráfico N° 8, los extranjeros y extranjeras que llegaron al Perú entre los años 1994 y 2014 fueron 106 426. El promedio anual de este flujo asciende a 4,976 personas.

GRÁFICO N° 8  
Inmigración de extranjeros y extranjeras, según año de entrada al país, 1994-2014



Al igual que el caso de los peruanos y peruanas en el exterior, los problemas de esta población migrante 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. 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 las extranjeras y los extranjeros en el Perú.

Existe una estigmatización hacia el o la inmigrante. Esto hace que, muchas veces, la población extranjera en el Perú sea considerada como infractora o como grupos de riesgo para la seguridad ciudadana y/o la moral pública (asociación migración femenina y prostitución). 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. En el caso de violencia familiar, especial atención merecen las mujeres migrantes casadas o convivientes de varones nacionales ya que éstos tenían por ley la decisión absoluta sobre la permanencia o no de la mujer en el país, lo que las convierte en objeto de abusos y maltratos a cambio de su estadia. Es cierto que la normativa se ha modificado eliminando criterios que generaban dependencia entre la mujer migrante y el miembro de su unidad familiar (pareja o conviviente). Sin embargo, como práctica de abuso de poder, esta situación no se puede suponer superada.

La Defensoría del Pueblo elaboró un informe de adjuntía que visibilizó situaciones de vulneración a derechos fundamentales como el debido proceso, el principio de igualdad y no discriminación, la unidad familiar, entre otros<sup>51</sup>. Pese a los esfuerzos del Estado peruano para combatir la discriminación, no se han desarrollado medidas específicas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar toda manifestación y forma de violencia, discriminación, xenofobia y racismo hacia los diferentes grupos en movilidad (inmigrantes, refugiados, etc.)

Por otro lado, la MTIGM ha identificado límites respecto al acceso de estas poblaciones a servicios básicos<sup>52</sup>. Se debe tener en cuenta que al incrementarse el número de extranjeros y extranjeras en el Perú, las políticas de atención de salud, educación, trabajo, inclusión, acceso a la justicia, acceso a servicios sociales, entre otras, deben involucrar a estas personas sin importar su condición jurídica migratoria. Pese a ello, la realidad muestra que no se ha logrado extender este acceso en igualdad de

condiciones con los y las nacionales. A esto se suma la ausencia de la suscripción de convenios marco y específicos entre los sectores e instituciones del Estado que viabilicen la aplicación de la política migratoria requerida.

El Perú es un país que necesita el liderazgo y aporte de un grupo humano calificado para generar desarrollo e integración nacional. Esta contribución no solo tiene que provenir de los ciudadanos y ciudadanas peruanas, sino también de la población extranjera; especialmente, se necesita canalizar las capacidades de la inmigración calificada para cooperar con el desarrollo y la integración nacional; para lo cual se requiere superar una serie de barreras que viene afectando la atracción e integración de personal calificado e inversionistas hacia y en el Perú<sup>53</sup>.

Por último, preocupa la situación de la población extranjera que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad (personas privadas de su libertad, mujeres víctimas de violencia, etc.), aquellas que requieren protección internacional (refugiados, asilados, apátridas, apátridas de facto, víctimas de trata y/o tráfico de personas y otros supuestos contemplados para la calidad migratoria humanitaria) y, las personas migrantes que podrían verse afectadas por situaciones de emergencia.

En relación a los grupos vulnerables, es pertinente hacer referencia a la población extranjera privada de libertad, a las mujeres extranjeras que han sufrido violencia familiar o sexual y a las personas que solicitan refugio o se les ha reconocido dicho estatuto en nuestro país.

Respecto al primer grupo, si bien la población extranjera privada de libertad comparte las vulnerabilidades que enfrenta la población penal peruana en general, su situación se agrava por carecer de documentos y redes de contacto en este país lo cual dificulta, por ejemplo, la atención sanitaria. Asimismo, luego de cumplida su condena o al obtener beneficios penitenciarios, se enfrentan a una serie de barreras de carácter administrativo que les impide regresar a su país de origen y que, a su vez, afectan la posibilidad de acceder a empleo

<sup>51</sup> Ver: Defensoría del Pueblo. Informe de Adjuntía N° 009-2014-DP/ADHPD, "Tratamiento de las personas extranjeras en el Perú. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo". Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2015/Informe-009-2014-DP-ADHPD.pdf>

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> Cfr. CONSEJO NACIONAL DE LA COMPETITIVIDAD (2013).

u otros medios que permitan su subsistencia durante su permanencia. En el caso de las mujeres extranjeras privadas de la libertad, además de enfrentarse a un sistema de reclusión que ha sido pensado principalmente para una población masculina, no ha considerado las necesidades de esta población en particular como por ejemplo, la falta de redes familiares que aporten con la contención emocional en detrimento de su salud mental, las dificultades para el acceso al sistema de salud; y, en el caso de aquellas que tienen hijos o hijas menores de tres años, la situación de estos niños y niñas dentro del establecimiento penitenciario y su situación posterior al pasar la edad límite para permanecer junto a sus madres.

Frente a esta problemática, el Ejecutivo ha aprobado el Decreto Legislativo N° 1325, que declara en emergencia el sistema penitenciario para atender los problemas más urgentes que inciden en la privación de libertad de las mujeres extranjeras. Asimismo, mediante la aprobación del Decreto Legislativo N° 1281 ha simplificado el procedimiento de traslado de personas extranjeras privadas de libertad, para que puedan cumplir su condena en sus países de origen. En ese marco, es necesario coadyuvar al cumplimiento de los objetivos y a la efectiva implementación de la normativa señalada.

Sobre las mujeres extranjeras que han sido víctimas de actos de violencia familiar o sexual, el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMP ha reportado que, el año 2015, el número de personas extranjeras atendidas en los Centros Emergencia Mujer a nivel nacional asciende a 81 personas, el 83% de ellas eran mujeres que denunciaban violencia física, psicológica o sexual; y, hasta el 12 de diciembre del año 2016, se atendieron 98 casos. Ello determina que el Estado Peruano incluya medidas de prevención, sanción y protección específicas frente a actos de violencia, en particular la violencia familiar y sexual, que tengan en cuenta la variable migratoria<sup>54</sup>.

En relación al tema de refugio, desde el año 2004, se registra un aumento exponencial de las solicitudes de refugio y la diversificación de las nacionalidades de las personas solicitantes (venezolanas, colombianas, cubanos, nigerianos, dominicanos, rusos, ucranianos, palestinos, sirios, etc.). Esta situación obliga a desarrollar acciones de sustentabilidad para las y los solicitantes de refugio y de aquellas personas 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.

Finalmente, se debe tener en consideración los frecuentes fenómenos naturales que afectan al Perú, así como el permanente riesgo de sismos de alta magnitud, que obligan a que el Estado peruano incluya a las personas extranjeras en el país en sus actividades de preparación para una respuesta rápida y oportuna ante cualquier emergencia. En tal sentido, es necesario que se implemente una estrategia nacional para la identificación y atención direccionada a las necesidades de esta colectividad asentada en el Perú durante una emergencia o desastre.

#### 1.4.5 Alternativa de intervención seleccionada

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

##### 1.4.5.1 Enfoques y principios

###### 1.4.5.1.1 Enfoques de la Política Nacional Migratoria

**1. Enfoque de Derechos Humanos:** Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. En un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes

deberes establecidos por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados (y en el caso del sector agricultura y riego de las poblaciones asentadas en el medio rural), para participar en la formulación de políticas y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar<sup>55</sup>.

**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 ejercicio de una ciudadanía y la transformación de la persona 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 población extranjera con el objetivo de promover procesos migratorios informados y seguros.

**6. Enfoque intercultural:** Este enfoque, que parte del reconocimiento de las diferencias culturales como uno de los pilares de la construcción de una sociedad democrática, fundamentada en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos, implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la población afrodescendientes.

**7. Enfoque de género:** Permite analizar el proceso de migración de hombres y mujeres desde las consideraciones de género que influyen en las causas, las consecuencias y en la experiencia migratoria propiamente dicha, en cada una de sus etapas; es decir, analiza las vías y redes para migrar, las oportunidades, los lugares de destino; las relaciones con el país de origen; los riesgos, las vulnerabilidades y las necesidades que afrontan; los roles, las expectativas, relaciones y dinámicas de poder que se desarrollan, en el país de origen y de destino, entre otros aspectos.

##### 1.4.5.1.2 Principios de la Política Nacional Migratoria

1. Respeto de los derechos humanos de todas las personas migrantes y sus familias, en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Perú mediante

<sup>54</sup> Cifras referidas por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en el Informe N° 047-2016-MIMP-DGCVG/DPVLM/GO de fecha 12 de diciembre de 2016.

<sup>55</sup> Definición extraída del Plan Nacional de Derechos Humanos 2014 – 2016. Pág. 30.

la suscripción de tratados internacionales sobre la materia<sup>56</sup>.

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 Perú<sup>57</sup>.

4. Promoción de una movilidad internacional informada, ordenada y segura, respetuosa de la soberanía y normativa interna<sup>58</sup>.

5. Reconocimiento del aporte de las y los migrantes al desarrollo social, político, económico y cultural de los países de origen, tránsito y destino<sup>59</sup>.

6. Gobernanza migratoria como un factor que articula entre sí las políticas, procesos y actores nacionales e internacionales, con el objeto de atender 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.

7. Protección del interés superior de la niña, el niño y el adolescente y de la unidad familiar en toda la intervención del Estado en materia migratoria.

#### 1.4.5.2 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 N° 9



El documento ha señalado que la tasa de peruanos y peruanas con voluntad de migrar es alta. Los problemas que se presentan para esta población 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, ello teniendo en cuenta las diferencias de género. Esto se debe a que las relaciones entre el Estado peruano y los países de destino giran en torno a la situación de las y los connacionales que ya se encuentran en el exterior y no toman en cuenta a este grupo de potenciales migrantes, ni la 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 segundo lugar, se ha evidenciado el significativo número de connacionales que residen actualmente en el exterior, ya sea de manera temporal o permanente, y la existencia de una considerable tasa de peruanas y peruanos que, anualmente, siguen emigrando. La situación que afecta a estas personas 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 requiere conocer no solo la situación de cada hombre y mujer migrante, sino analizar que está haciendo el Estado peruano para proteger a esta comunidad. Así, es necesario suscribir acuerdos que incidan en el bienestar de las y 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 empoderamiento, inclusión y de fortalecimiento de su identidad nacional y sus vínculos con el Perú. Finalmente, se debe consolidar la gestión de fronteras y la participación del Perú en aquellas plataformas que permiten, posteriormente, negociar un mayor número de convenios internacionales.

En tercer lugar, la población retornante al Perú también presenta problemas. Su análisis permite conocer que 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 del gobierno que no involucran ni aprovechan el potencial de la población retornante en el Perú.

En relación al último eje, se ha evidenciado que el número de personas extranjeras que ven al Perú como país de tránsito o de destino se ha incrementado de manera considerable. Su presencia genera una serie de retos 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 Migratoria se han establecido lineamientos que van acorde con el objetivo general y 5 objetivos específicos desarrollados en los cuatro ejes mencionados.

#### 1.4.5.3 Objetivos prioritarios

El artículo 4 de 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. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno.

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

<sup>56</sup> 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.

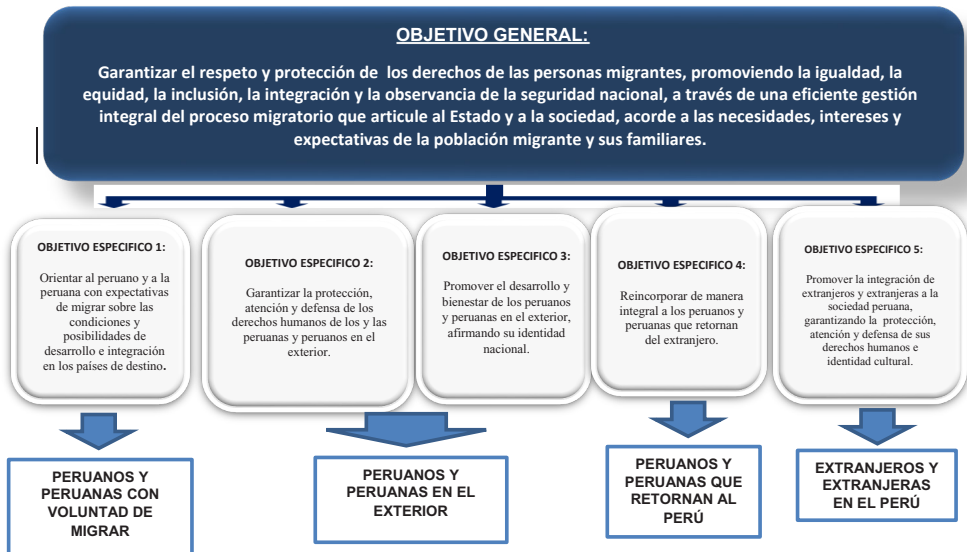
<sup>57</sup> X Conferencia Suramericana sobre Migraciones, párrafo 10.

<sup>58</sup> X Conferencia Suramericana sobre Migraciones, párrafo 1.

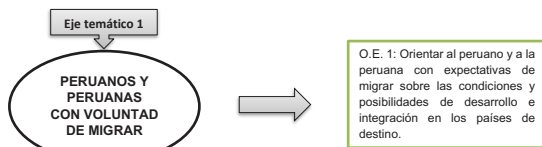
<sup>59</sup> Plan Suramericano, principio f (página 18) y X Conferencia Suramericana sobre Migraciones, párrafos 2 y 4.



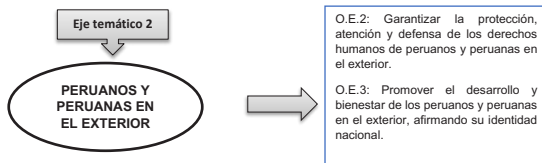
GRÁFICO N° 10



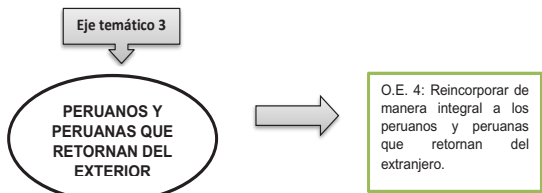
Respecto al objetivo 1 vinculado al eje temático N° 01, la generación de información específica, la coordinación institucional e interestatal y las herramientas informáticas que faciliten la atención a los y las potenciales migrantes contribuyen a impulsar este objetivo. Esto ayudará a desarrollar estrategias de cooperación en temas migratorios, monitorear los procesos de emigración en el extranjero, generar una data para la toma de decisiones, así como promover la integración en los países de destino.



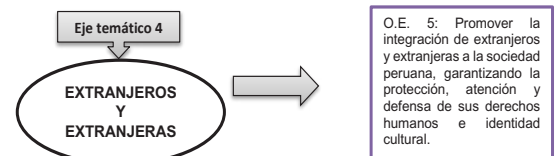
Respecto a los objetivos 2 y 3 vinculados al eje temático N° 2, los acuerdos y convenios internacionales entre países sobre migración y la promoción de derechos humanos es sumamente importante para cumplirlos. Con ello, se incidirá en la protección de las peruanas y los peruanos en el exterior, en la reafirmación de su identidad, así como en el reconocimiento de su desarrollo.



En cuanto al objetivo 4 vinculado al eje temático 3, plantea una gestión migratoria en los tres niveles de gobierno que permita brindar a los y las connacionales que retornan mejores condiciones de recepción y reinserción, así como el reconocimiento de experiencias adquiridas que contribuyan a lograr este objetivo.



Por último, contribuyen al cumplimiento del objetivo específico 5 referido al eje temático 4: las acciones contra la discriminación y violencia hacia la persona migrante; las facilidades para que los extranjeros y extranjeras en el Perú puedan tener acceso a la salud, educación y servicios sociales; el diseño y/o fortalecimiento de los mecanismos de protección para grupos en situación de especial vulnerabilidad, en particular personas privadas de libertad, mujeres víctimas de violencia de género, sexual y familiar o personas que requieren protección internacional; y, el fomento al respeto de la identidad nacional de la población migrante.



**1.4.5.4 Lineamientos**

Los lineamientos han sido elaborados en estricto cumplimiento de los marcos metodológicos y consensuados ante la MTIGM. Su verbo y su naturaleza, permite a largo plazo cumplir con los objetivos de la política.

Objetivos Específicos	Lineamientos
<b>PERUANOS Y PERUANAS CON VOLUNTAD DE MIGRAR</b>	1. Promover el intercambio de información socioeconómica y sobre las buenas prácticas en gestión migratoria con los países de destino, que permita orientar adecuadamente al peruano y peruana con expectativas de migrar.
<b>Objetivo específico 1:</b> 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.	2. Promover la producción de información cuantitativa y cualitativa desagregada en función de las características demográficas, sociales y económicas de la población; 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 acceso en línea de la ciudadanía a los servicios públicos en forma oportuna y eficiente.

<p><b>PERUANOS Y PERUANAS EN EL EXTERIOR</b></p>	<p>1. Suscribir y ratificar los instrumentos internacionales que promuevan el respeto de los derechos humanos y el desarrollo de las personas migrantes, considerando aquellos instrumentos que garantizan los derechos de las mujeres, las niñas y grupos en situación de vulnerabilidad.</p>
<p><b>Objetivo específico 2:</b></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"; 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"; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; y, otros que fuesen suscritos y ratificados por el Perú.</p>
<p><b>Objetivo específico 3:</b></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, considerando las desigualdades de género que afectan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y los hombres.</p>
<p>Promover el desarrollo y bienestar de los peruanos y peruanas en el exterior, afirmando su identidad nacional.</p>	<p>4. Implementar estrategias de protección y defensa para las y los migrantes y sus familias, priorizando a aquellas personas que se encuentran en condición de mayor vulnerabilidad.</p>
	<p>5. Fomentar la asociatividad en condiciones igualitarias de hombres y mujeres 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 fortalecimiento del proceso de desarrollo e integración fronteriza en el marco de la política migratoria, atendiendo las características propias de las poblaciones de frontera.</p>
	<p>7. Fortalecer las capacidades de las y 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. Potencializar el buen uso de las remesas de peruanos y peruanas en el extranjero, a fin de coadyuvar al bienestar, desarrollo y la calidad de vida de sus familias 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><b>PERUANOS Y PERUANAS QUE RETORNAN AL PERÚ</b></p>	<p>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.</p>
<p><b>Objetivo específico 4:</b></p>	<p>2. Desarrollar normativa, procedimientos simplificados y mecanismos para facilitar el reconocimiento de estudios, de capacidades profesionales y técnicas; así como, la experiencia laboral adquirida en el extranjero.</p>
<p>Reincorporar de manera integral a los peruanos y peruanas que retornan del extranjero.</p>	<p>3. Promover el retorno de peruanas y peruanos altamente calificados mediante políticas de incentivos, a fin de que coadyuven al desarrollo, bienestar y competitividad del país.</p>
<p><b>EXTRANJEROS Y EXTRANJERAS EN EL PERÚ</b></p>	<p>1. Fortalecer acciones de prevención, investigación y sanción contra toda forma de violencia, en especial la violencia de género, discriminación, xenofobia y racismo hacia la población migrante.</p>
<p><b>Objetivo específico 5:</b></p>	<p>2. Desarrollar acciones que garanticen el acceso a la educación, salud y servicios sociales a la persona migrante extranjera en el Perú, sin importar su condición jurídica migratoria.</p>
<p>Promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural.</p>	<p>3. Canalizar las capacidades de la inmigración calificada en el Perú, a fin de que cooperen con el desarrollo y la integración nacional.</p>
	<p>4. Respetar la identidad nacional de la población migrante extranjera, y fomentar acciones de intercambio social, económico y cultural.</p>
	<p>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.</p>

**1.4.6 Articulación y sus mecanismos**

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

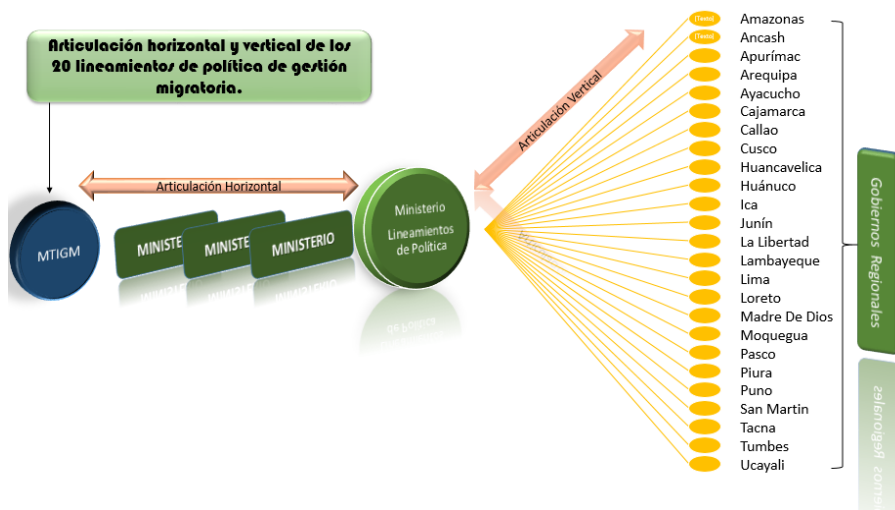
Asimismo, la Política Nacional y sus mecanismos se deberán articular también con otras políticas y planes de Estado – por ejemplo, la Política Nacional de Transversalización del Enfoque Intercultural y el Plan Nacional de Plan Nacional de Igualdad de Género 2001-2017 – y con varios sistemas funcionales, como son el Sistema de Defensa Nacional, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el Sistema Nacional de Pensiones, entre otros.

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, bajo el enfoque de la gestión descentralizada, que comprende las formas de articulación (coordinación, colaboración y cooperación), en el marco del proceso de descentralización y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. En ese sentido, corresponde realizar una articulación intergubernamental, donde los gobiernos regionales y las municipalidades participen coordinadamente con los Ministerios en la ejecución de los objetivos y lineamientos de política.

**REQUISITO PARA PUBLICACIÓN DE NORMAS LEGALES Y SENTENCIAS**

Se comunica a las entidades que conforman el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Organismos constitucionales autónomos, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, que para efectos de la publicación de sus disposiciones en general (normas legales, reglamentos jurídicos o administrativos, resoluciones administrativas, actos de administración, actos administrativos, etc) con o sin anexos, que contengan más de una página, se adjuntará un diskette, cd rom o USB en formato Word con su contenido o éste podrá ser remitido al correo electrónico [normaslegales@editoraperu.com.pe](mailto:normaslegales@editoraperu.com.pe).

GRÁFICO N° 11



Elaboración propia.

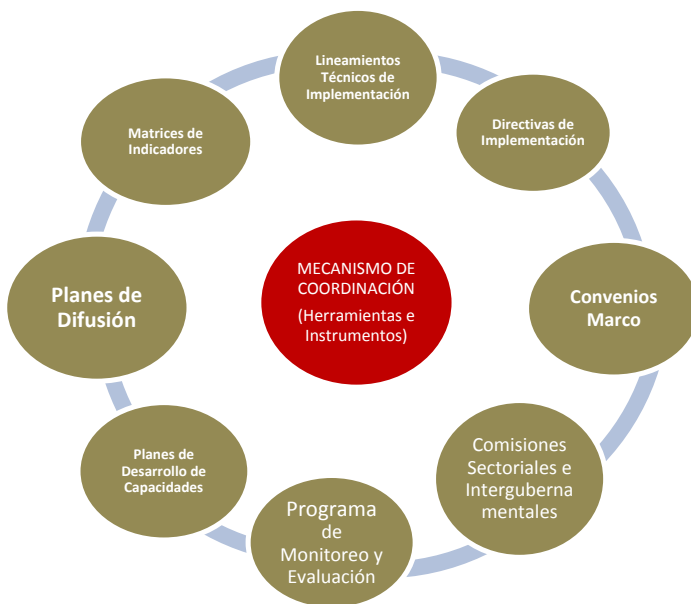
Para permitir la articulación de la Política Nacional Migratoria en todos los niveles de gobierno, es necesario establecer mecanismos de articulación. A continuación se detallan cada uno de estos:

- 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. Sirve de acompañamiento a la política para fortalecer las capacidades del funcionario que será responsables de la implementación y evaluación de la política.
- Los Planes de Difusión. Divulgan a nivel nacional la política, determinando etapas, actores receptores y personas usuarias 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 12



Elaboración propia.

### 1.4.7 Glosario de términos

• **Apátrida.-** Persona no considerada como nacional por ningún Estado.

• **Apátrida de Facto.-** Cuando teniendo la nacionalidad de un país éste se rehúsa a reconocer sus derechos como ciudadano o ciudadana.

• **Brechas de género.-** Expresa las diferencias en oportunidades, acceso, control y uso de los recursos entre mujeres y hombres, debido a prácticas discriminatorias, sean individuales, sociales o institucionales<sup>60</sup>.

• **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 las personas migrantes.

• **Discriminación.-** Es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales de los un Estado es Parte o de su normativa interna. La discriminación puede estar basada en motivos de nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, religión, identidad cultural, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición socioeconómica, nivel de educación, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condición de salud mental o física, incluyendo infectocontagiosa, psíquica incapacitante o cualquier otra<sup>61</sup>.

• **Discriminación indirecta.-** Es la que se produce, en la esfera pública o privada, cuando una disposición, un criterio o una práctica, aparentemente neutra es susceptible de implicar una desventaja particular para las personas que pertenecen a un grupo específico, o los pone en desventaja, a menos que dicha disposición, criterio o práctica tenga un objetivo o justificación razonable y legítimo a la luz del derecho internacional de los derechos humanos<sup>62</sup>.

• **Discriminación múltiple o agravada.** Es cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción basada, de forma concomitante, en dos o más de los motivos prohibidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional que tenga por objetivo o efecto anular o limitar, el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes, en cualquier ámbito de la vida pública o privada<sup>63</sup>.

• **Enfoque de género.-** Es una forma de mirar la realidad, a través de la cual se identifican los roles y las tareas realizadas por las mujeres y los hombres, los cuales son asignados por la sociedad. ES una herramienta analítica y metodológica que posee una dimensión política, en tanto busca construir, por medio de ella, relaciones de género equitativas y justas.

• **Emigración.-** Es el "acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro"<sup>64</sup>.

• **Frontera.-** Porción de territorio situado en los confines de un Estado, en donde se manifiestan fuerzas organizadas que actúan de un lado al otro del límite y cuyos vectores son la población y los acondicionamientos, todo lo cual estimula un movimiento e intercambio de personas, bienes y servicios<sup>65</sup>.

• **Género.-** Es un concepto que alude a las diferencias construidas socialmente entre mujeres y hombres y que están basadas en sus diferencias biológicas. Todas las sociedades asignan a las personas distintas responsabilidades, roles y espacios de realización personal y social de acuerdo a su sexo biológico, determinando la construcción de lo que se denomina roles tradicionales de género<sup>66</sup>.

• **Igualdad de género.-** Es la igual valoración de los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de los hombres y mujeres. En una situación de igualdad real, los derechos, responsabilidades y oportunidades de los hombres y las mujeres no dependen de su naturaleza biológica y, por lo tanto, tienen las mismas condiciones

y posibilidades para ejercer sus derechos y ampliar sus capacidades y oportunidades de desarrollo personal, contribuyendo al desarrollo social y beneficiándose de sus resultados<sup>67</sup>.

• **Inclusión social.-** "Es la situación que asegura que todos los ciudadanos [y ciudadanas] sin excepción, puedan ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que encuentran en su medio"<sup>68</sup>.

• **Inmigración.-** "Proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él"<sup>69</sup>.

• **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 materiales<sup>70</sup>.

• **Niña, niño o adolescente no acompañado.** Una niña, niño o adolescente no acompañado es una persona menor de 18 años, que se encuentra separada de ambos padres y no está bajo el cuidado de ningún adulto que por ley o costumbre esté a su cargo.

• **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 una persona migrante<sup>71</sup>.

• **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 destino<sup>72</sup>.

• **Persona en condición migratoria irregular.-** Persona que no han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el país de conformidad con las leyes internas y los acuerdos internacionales suscritos por el Perú.

• **Personas que necesitan protección internacional.-** Aquellas personas cuya necesidad de protección es reconocida internacionalmente. Referido a grupos de víctimas de delitos como trata de personas, tráfico ilícito de migrantes o a personas a las que se les ha reconocido el estatus de refugiados, apátridas, entre otros.

• **Población Vulnerable o Grupos vulnerables.-** Son aquellos grupos de personas que por diferentes circunstancias (crisis, conflictos, desastres naturales o ambientales, entre otros) o condiciones personales (género, edad, orientación sexual, identidad sexual, etc.) se encuentran en riesgo de ser sometidos a prácticas discriminatorias, violencia u otras que requieran protección especial.

• **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

<sup>60</sup> MINJUS y MIMP 2015: 25.

<sup>61</sup> Artículo 1° de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Op. Cit. OIM (2006), pág. 23

<sup>65</sup> Oliveros, Luis Alberto. 2002 "La Integración de las Fronteras Andinas". SG/ di 439; Lima.

<sup>66</sup> Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Si no me nombras, no existo. Documento de Trabajo (2014), Pp. 15.

<sup>67</sup> MINJUS y MIMP 2015: 28.

<sup>68</sup> Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. En: <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/que-es-inclusion-social>

<sup>69</sup> Op. Cit. OIM (2006), pág. 32

<sup>70</sup> Op. Cit. OIM (2006), pág. 41

<sup>71</sup> Op. Cit. OIM (2006), pág. 50

<sup>72</sup> Op. Cit. OIM (2006), pág. 50

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<sup>73</sup>.

• **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, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país. Así mismo, podrá ser considerado como refugiado aquella persona que ha huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violación masiva de derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera u otros eventos que perturben gravemente el orden público.

• **Residencia.**- Es el lugar en el que la persona habita por un tiempo determinado.

• **Retornante.**- Persona que regresa a residir a territorio nacional, luego de haber permanecido en el exterior, de acuerdo a la Ley N° 30001, como mínimo entre tres a cuatro años (retorno voluntario) o por lo menos 2 años (retorno forzado) y que ha obtenido su Tarjeta del Migrante Retornado (TMR).

• **Retorno.**- Derecho de toda persona de regresar a su país de origen. En el marco de la Ley N° 30001 - Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado, comprende el regreso a nuestro país, de manera voluntaria o forzada, de connacionales que se encuentran en el exterior.

• **Seguridad Nacional.**- "Es la situación que alcanza el Estado en la que tiene garantizada la soberanía, independencia e integridad territorial, el Estado constitucional de derecho, la paz social y los intereses nacionales, así como la protección de la persona humana y los derechos humanos, mediante acciones de naturaleza diversa y carácter multidimensional, que permitan hacer frente a las amenazas y las preocupaciones, con la finalidad de crear las condiciones propicias para el bienestar genera"<sup>74</sup>.

• **Sexo biológico.** Es la diferencia genética y fisiológica con las que nacen mujeres y hombres. Se refiere a la anatomía de las personas que las divide en dos grupos: hombres y mujeres ("machos y hembras" para el caso de otras especies). Está determinado por la fisonomía, genes, cromosomas, gónadas, genitales externos e internos y perfiles hormonales de las personas<sup>75</sup>.

• **Sociedad Civil.**- "Es el conjunto de ciudadanos [y ciudadanas] de una sociedad considerados desde el punto de vista de sus relaciones y actividades privadas, con independencia del ámbito estatal"<sup>76</sup>. De este modo, la sociedad civil se organiza de manera autónoma, independiente y voluntaria.

• **Transversalización del Enfoque de Género.**- Es el proceso de examinar el impacto que tiene para las mujeres y hombres cualquier acción planificada desde el Estado en el marco del ejercicio de todas sus competencias y funciones; así como en todos sus niveles, incluyendo normatividad, políticas, programas, presupuestos y cualquier otra intervención<sup>77</sup>.

• **Trata de personas.**- La trata de personas se configura cuando mediante la violencia, amenaza u otras formas de coacción, privación de la libertad, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o de cualquier beneficio se capta, transporta, traslada, acoge, recibe o retiene a otro, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país con fines de explotación que comprenden, entre otros, la venta de niños, niñas o adolescentes, la prostitución y cualquier forma de explotación sexual, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, cualquier forma de explotación laboral, la mendicidad, los trabajos o servicios forzados, la servidumbre, la extracción o tráfico de órganos o tejidos somáticos o sus componentes humanos, así como cualquier otra forma análoga de explotación<sup>78</sup>.

• **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.

• **Violencia basada en género.**- Es cualquier acción o conducta, basada en el género y agravada por la discriminación proveniente de la coexistencia de diversas identidades (clase, identidad sexual, edad, pertenencia étnica, entre otras), que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a una persona, tanto en el ámbito público como en el privado. Se trata de aquella violencia que ocurre en un contexto de discriminación sistemática contra la mujer y contra aquellos que confrontan el sistema de género, al margen de su sexo, que no se refiere a casos aislados, esporádicos o episódicos de violencia, sino que se remite a costumbres basadas en concepciones referentes a la inferioridad y subordinación de las mujeres y la supremacía de los varones<sup>79</sup>.

• **Violencia contra las mujeres.**- La violencia contra las mujeres es cualquier acción o conducta que les causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico por su condición de tales, tanto en el ámbito público como en el privado.

• **Violencia contra los integrantes del grupo familiar.**- La violencia contra cualquier integrante del grupo familiar es cualquier acción o conducta que le causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico y que se produce en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder, de parte de un integrante a otro del grupo familiar. Se tiene especial consideración con las niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad.

#### 1.4.8 Bibliografía

##### a. Libros

ADRIANZEN, Alberto e Hilaria Supa (2011) Política pública del Estado Peruano hacia los peruanos/as en el exterior y la trata de personas. Lima: Parlamento Andino.

ARTEAGA, Ana María (Coord.) (2010) Mujeres migrantes andinas. Contextos, políticas y gestión migratoria. Informe elaborado en el marco del proyecto regional "Abriendo mundos. Mujeres migrantes, mujeres con derechos". Santiago de Chile: OXFAM.

BOENINGER, Edgardo (2007) Políticas Públicas en Democracia. Santiago de Chile: Editorial Uqbar.

CASTILLO MURRELE, Diana et. al (2013) Mujer y Migración. La voz de las mujeres andinas migrantes. Bogotá: Fundación Esperanza, 2013.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, ECONOMICAS, POLITICAS Y ANTROPOLÓGICAS – PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ (2012) Implicancias de la migración laboral femenina peruana en las mujeres migrantes y sus familias. Lima: Fondo para el logro de los ODM. Programa conjunto "Juventud, Empleo y Migración" – Fondo de Población de las Naciones Unidas.

COMISIÓN ESPECIAL DE PERUANOS EN EL EXTERIOR (2011) Informe final de la labor parlamentaria 2010 - 2011. Lima: Congreso de la República del Perú.

CONSEJO NACIONAL DE LA COMPETITIVIDAD (2013) Identificación de barreras para la atracción de

<sup>73</sup> Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.

<sup>74</sup> SEDENA: Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional, 2015

<sup>75</sup> MIMP (2014). Pp. 12.

<sup>76</sup> Diccionario de la Real Academia Española

<sup>77</sup> MINJUS y MIMP 2015: 36.

<sup>78</sup> Artículo único de la Ley N° 30251, Ley que perfecciona la tipificación del delito de trata de personas.

<sup>79</sup> MINJUS y MIMP 2015: 34.

personal calificado e inversionistas - propuestas de mejora. Lima: MEF.

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>

CHESSMAN, Yuri (2015) Manual de políticas públicas nacionales y regionales.

COMISION ANDINA DE JURISTAS (2015) Informe Alternativo al Comité de trabajadores Migratorios. Lima: CAJ.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA – CEPAL (2015) Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades. Serie Población y Desarrollo N° 61. Santiago de Chile: Programa Regional de Población y Desarrollo Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población / Fondo de Población de las Naciones Unidas.

#### DEFENSORIA DEL PUEBLO DE PERÚ

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](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 DE JUSTICIA Y MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2015) El enfoque de género en la elaboración de proyectos normativos. Guía práctica para la asesoría jurídica en la administración pública. Resolución Directoral N° 039-2015-JUS/DGFGJ.

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2015) Guía para le uso del lenguaje inclusivo. Si no me nombras, no existo. Primera edición, segunda reimpresión. Lima: MIMP.

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.

ONU MUJERES (2013) Género en marcha. Trabajando el nexo migración-desarrollo desde una perspectiva de género. Guías de Aprendizaje. República dominicana: ONU MUJERES.

#### 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.

2015d OIM. Política de la OIM sobre la igualdad de género 2015-2019. Consultado el 15/11/2016. En: <http://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/gender/C-106-INF-8-Rev.1-Pol%C3%ADtica-de-la-OIM-sobre-la-igualdad-de-G%C3%A9nero-2015-2019.pdf>

2013 Avances y Desafíos para la gobernabilidad migratoria en el Perú. Lima: OIM.

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.

Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional de la Presidencia del Consejo de Ministros.

2015 Método para la formulación de la Política de Seguridad y Defensa Nacional.

SOMS, Esteban (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.

TAPIA SAMANIEGO, Hildebrando (2011) Peruanos en el Exterior. Lima: Comisión de Relaciones Exteriores. Fondo Editorial del Congreso del Perú.

#### 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](http://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 PROTECCIÓN 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.

HERRERA MOSQUERA, Gioconda (2011) Repensar el cuidado a través de la migración internacional: mercado laboral, Estado y familias transnacionales en Ecuador. En: Cuadernos de Relaciones Laborales. Vol. 30, Núm. 1 (2012) 139-159.

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) Diagnóstico 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.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib0018/n00.htm](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0018/n00.htm).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA Y FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2012) Migración Internacional Peruana: Una mirada desde las mujeres. Primera edición. Lima; INEI – UNFPA.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA 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 INFORMÁTICA, 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](http://www.acuerdonacional.gob.pe)  
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - [www.ceplan.gob.pe](http://www.ceplan.gob.pe)  
- Congreso de la República del Perú - [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)  
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI - [www.inei.gov.pe](http://www.inei.gov.pe)  
- Ministerio de Economía y Finanzas - [www.mef.gov.pe](http://www.mef.gov.pe)  
- Ministerio de Relaciones Exteriores - [www.rree.gov.pe](http://www.rree.gov.pe)  
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - [www.trabajo.gob.pe](http://www.trabajo.gob.pe)  
- Organización Internacional para las Migraciones. Misión Perú. [www.oimperu.org](http://www.oimperu.org)  
- Presidencia del Consejo de Ministros - [www.pcm.gob.pe](http://www.pcm.gob.pe)  
- Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros - [www.scpcm.gob.pe](http://www.scpcm.gob.pe)  
- Superintendencia Nacional de Migraciones - [www.migraciones.gob.pe](http://www.migraciones.gob.pe)

1513810-1

## SAÚDE

### Aprueban Documento Técnico: Lineamientos de Política de Salud Ocular y Prevención de la Ceguera Evitable

#### RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 281-2017/MINSA

Lima, 25 de abril del 2017

Visto, el Expediente N° 16-051940-001 que contiene el Informe N° 058-2016-ESSOPC-DIPREN-DGIESP/MINSA y el Memorandum N° 1599-2016-DGIESP/MINSA, emitido por la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública del Ministerio de Salud.

#### CONSIDERANDO:

Que, los numerales I y II del Título Preliminar de la Ley N° 26842, Ley General de Salud, señalan que la salud es condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo, por lo que la protección de la salud es de interés público, siendo responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla;

Que, el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, establece que el Sector Salud, está conformado por el Ministerio de Salud, como organismo rector, las entidades adscritas a él y aquellas instituciones públicas y privadas de nivel nacional, regional y local, y personas naturales que realizan actividades vinculadas a las competencias establecidas en la presente Ley, y que tienen impacto directo o indirecto en la salud, individual o colectiva;

Que, en ese sentido, los literales a) y b) del artículo 5 de la precitada Ley contempla como función rectora del Ministerio de Salud formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial de Promoción de la Salud, Prevención de Enfermedades, Recuperación y Rehabilitación en Salud, dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales y