



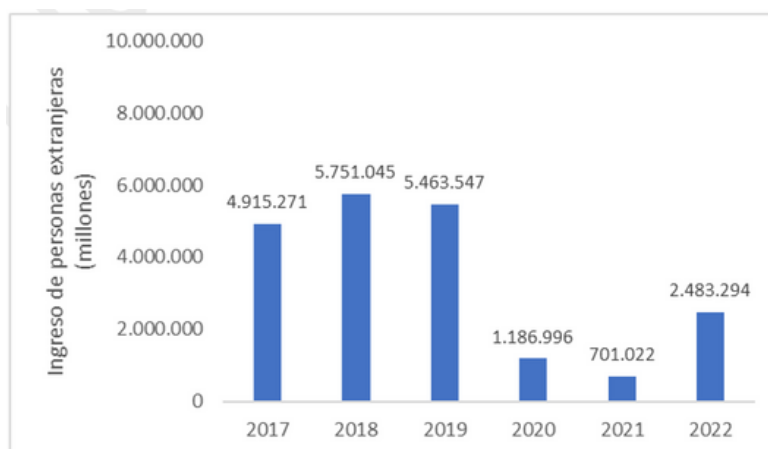
Marzo 2023

Nota orientativa sobre integración socioeconómica de personas refugiadas, migrantes, retornadas y población de acogida en el Perú¹

En los últimos cinco años, el Perú ha vivido una transformación importante respecto a las corrientes migratorias, pasando de ser un país predominantemente emisor de personas migrantes, con 3.3 millones de peruanas y peruanos en el extranjero (INEI, 2022), a ser también uno de tránsito y destino, con 2 millones 483 mil personas extranjeras viviendo en el Perú (MIGRACIONES, diciembre 2022). Actualmente, asociado a la crisis social y política que atraviesa Venezuela, las personas refugiadas y migrantes provenientes de ese país representan la mayor parte de la movilidad humana hacia el país, y se estima que cerca de 1.49 millones de ellas residen en el Perú (Blouin et. al., 2021).

El país ha sido testigo de un intenso movimiento de personas migrantes entre los años 2017 y 2019 cuando, en promedio, 5 millones de personas extranjeras ingresaban al año, evidenciándose una reducción a partir del año 2020 (Ver Gráfico 1). Este cambio responde, entre otros motivos, al cierre de fronteras por la pandemia del COVID-19 y a las disposiciones del Estado peruano para restringir el ingreso a las personas que no contaban con documentación vigente (Blouin et. al., 2021)

Gráfico N° 1
Ingreso de personas extranjeras a Perú 2017-2022



Fuente: Superintendencia Nacional de Migraciones - Boletín estadístico diciembre 2022

Con respecto al marco normativo que regula el tema y crea las condiciones para la respuesta, el Perú firmó la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la cual entró en vigor en el 2006 (Naciones Unidas, 2015). En el 2018 adoptó el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (MRREE y MTIGM, 2022); y en el 2022, durante el Primer Foro de Examen de la Migración Internacional (FEMI), Perú se convirtió en País Precursor, sumándose a otros 27 Estados comprometidos con la implementación de este instrumento.

Cabe resaltar que las Normas Internacionales del Trabajo, en particular los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (OIT, s/fa), constituyen un marco sobre el cual el Perú puede avanzar en la construcción de sociedades equitativas y justas, creando mejores condiciones para los trabajadores, incluidas las personas refugiadas y migrantes.

1. Esta nota ha sido preparada por Giovanna Brazinni (PNUD); Carolina Ibáñez y María Olave, con el apoyo de Mirian Pérez (OIT). Se agradecen los comentarios recibidos de Kelly Chávez, Michel Hoffmann, Sofía Trigos, Adriana Cortes y Victor Trincoso (OIM); Noriana Franco (OACNUDH); y Francesco Carella (OIT).



Todos estos acuerdos internacionales, así como el cuerpo normativo asociado, constituyen un conjunto de instrumentos complementarios entre sí, que contribuyen al avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el país (INEI, s/f), en particular el ODS 8 sobre trabajo decente y crecimiento inclusivo con su meta 8.8 sobre derechos de trabajadores migrantes y el ODS 10 sobre reducción de las desigualdades en y entre los países, con su meta 10.7 sobre la migración ordenada, segura y regular.

Más recientemente, en junio del 2022, El Perú firmó la Declaración de los Ángeles (The White House, 2022). Entre los compromisos figuran el apoyo a países que han recibido grandes flujos migratorios, como el caso del Perú, para promover la integración de personas refugiadas y migrantes con el fin de que estos países puedan prosperar, y a la vez prevenir más migraciones. Con el objetivo de impulsar la implementación de la Declaración, se crearon Comités sobre Paquetes de Acciones. El Perú lidera el Comité de Combate a la Xenofobia y participa en los de Financiamiento internacional para países que reciben a migrantes y de Alineación de los estándares sobre visado y viajes (U.S. Department of State, 2022).

En el ámbito nacional, se cuenta con la Política Nacional Migratoria 2017-2025, cuya rectoría está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y es implementada de manera articulada y coordinada través de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM)². Esta política, que actualmente se encuentra en un proceso de actualización, incluye cuatro grupos prioritarios de atención: a) peruanos en el exterior y sus familiares; b) peruanos con voluntad de emigrar; c) peruanos retornantes o con voluntad de retornar y d) extranjeros en el Perú.

Con estos marcos, el Estado peruano viene gestionando la transformación migratoria y si bien ha logrado avances significativos, persisten importantes desafíos para satisfacer las necesidades y proteger efectivamente los derechos de las personas refugiadas, migrantes y retornadas en el país.

Precisamente, hacia finales del 2022, la MTIGM aprobó la Estrategia Nacional de Integración Socioeconómica de Personas Refugiadas y Migrantes, instrumento que se encuentra en proceso de formalización para incorporarlo al proceso de actualización de la Política Nacional Migratoria y poder así, contar con lineamientos específicos para orientar la acción intersectorial, interinstitucional e intergubernamental en la materia.

Algunas de las brechas identificadas en el proceso de integración socioeconómica de personas refugiadas y migrantes en el país, están relacionadas con el acceso a documentación migratoria y de regularización que les habilite su inserción en el mercado de trabajo, el acceso a trabajo decente y a oportunidades para la generación de medios de vida sostenibles.

A esto se le suman la discriminación interseccional y la violencia basada en género, así como los limitados mecanismos de inclusión financiera, el insuficiente acceso a servicios de protección social, a la vivienda, la salud, la educación y otros servicios básicos.

La creciente xenofobia y la discriminación representan importantes barreras para una cohesión social efectiva. Todas estas necesidades se exacerbaban durante la pandemia por el COVID-19 y el proceso de recuperación económica marcado por una lenta recuperación del empleo, una alta informalidad y un bajo gasto social e inversión, que afectan de manera diferenciada a grupos específicos como las mujeres, los jóvenes y los niños y niñas.

Contexto y características de la migración y el retorno en Perú

La población migrante juega un rol trascendental en las economías y los mercados laborales de los países. La OIT estimó en el 2019, que las personas trabajadoras migrantes internacionales constituyen el 4.9% de la fuerza de trabajo mundial, lo que equivale a 169 millones de personas trabajadoras. Las mujeres constituyen el 41,5% de los trabajadores migrantes (OIT, 2021a).

2. Es liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y reúne a 23 sectores del Estado, gobiernos subnacionales, locales y la cooperación internacional, a fin de dar soluciones integrales a los desafíos y oportunidades de la Migración.



América Latina y El Caribe en particular, alberga 14.8 millones de personas migrantes (Elías y López, 2021) y el 3.5% del total de personas trabajadoras migrantes en el mundo, vinculándose especialmente a la fuerza de trabajo en los sectores de servicios, construcción, agricultura, entre otros.

Estas ocupaciones suelen contar con altos niveles de informalidad, bajos salarios y limitado acceso a la protección social; afectando de manera diferenciada a grupos específicos según sus características personales. Por ejemplo, se evidencian importantes brechas de género, ya que la mujer migrante suele enfrentar condiciones laborales más precarias y un acceso aún más limitado a derechos en el trabajo (OIT y PNUD, 2021).

En el caso del Perú, a diciembre del 2022, existen aproximadamente 1.49 millones de ciudadanos de nacionalidad venezolana viviendo en el Perú los cuales representan el 7.4% del total de su población. Debido a la crisis política, económica y social que atraviesa Venezuela, se ha registrado en particular un número creciente de personas migrantes de ese país. Así, Perú se ha convertido en el segundo país de la región de América Latina y el Caribe con más población migrante proveniente de Venezuela, después de Colombia, con un desplazamiento repentino, creciente y marcado por la irregularidad, en particular durante el contexto de la pandemia por el COVID-19 que ocasionó el cierre de fronteras, pero no detuvo la llegada de personas refugiadas y migrantes al país.

En el caso de la población proveniente de Venezuela, según los resultados de la ENPOVE 2022³, el 50,6% de la población venezolana que vive en el país son mujeres y el 49,4% son hombres. El 72,9% se encuentra en edad de trabajar (18 a 59 años). Con respecto al nivel educativo, los datos muestran que el 24,5% de la población venezolana de 15 y más años tiene estudios universitarios y el 11,4% tiene un nivel educativo de técnico superior, siendo mayor el nivel de estudios en las mujeres. La población económicamente activa (PEA) es predominante masculina (92,5%) frente a un 71,8% de mujeres y existe una brecha salarial de 30% entre hombre y mujeres y hombres migrantes de Venezuela. Un 30% de las personas migrantes manifiestan haberse sentido discriminadas, principalmente en lugares públicos y centros de trabajo.

El masivo y repentino desplazamiento ha impactado tanto en las políticas e instituciones públicas, que están en un proceso de adecuación para mejorar su capacidad de respuesta a los desafíos que plantea el incremento de personas extranjeras; como en las comunidades de acogida, donde conviven percepciones favorables sobre los beneficios de la migración, con temores y mitos respecto a su relación con temas como la seguridad y el empleo (Banulescu-Bogdan, Malka y Culbertson, 2021).

¿De qué hablamos cuando hablamos de integración socioeconómica de personas refugiadas, migrantes?

Un principio básico para avanzar en la línea de la integración socioeconómica es el de igualdad y no discriminación, que debe verse reflejado en las diferentes políticas nacionales y locales relacionadas explícita o implícitamente con las personas refugiadas, migrantes y retornadas.

Se trata de un aspecto esencial porque implica una doble dimensión, de un lado permite que las personas titulares del derecho accionen frente a su vulneración y, de otro, irradia el ordenamiento jurídico a todas las instituciones, de modo tal que obliga al Estado en su conjunto a garantizar su pleno ejercicio.

Mientras la ayuda humanitaria busca satisfacer las necesidades básicas de la población refugiada y migrante, en particular la alimentación, la salud y la vivienda, una estrategia de integración económica propone apoyar a las personas destinatarias para que sean actores de su propia subsistencia (OIT y PNUD, 2021).

3. Procesamiento propio con base en los Microdatos INEI ENPOVE (2022)



Es crucial que de manera complementaria a la acción humanitaria se realicen intervenciones para estimular el desarrollo socioeconómico a largo plazo con un enfoque basado en derechos, incluyendo programas de generación de empleo, capacitación y formación profesional, acceso a medios de vida tales como emprendimientos sostenibles, micro financiación, entre otros (OIT, 2021).

Cabe destacar que las personas refugiadas, migrantes, y las retornadas, se enfrentan a situaciones de discriminación y tienen un alto riesgo de explotación laboral, en particular grupos como las mujeres, las minorías étnicas, los jóvenes y las personas con discapacidad, entre otros. Por ello, la acción para promover la integración socioeconómica debe prever medidas que permitan mitigar las barreras específicas asociadas a las características y condiciones de estos grupos vulnerables.

En ese sentido, esta nota orientativa concentra su enfoque en cuatro temas que pueden resumir la acción clave orientada a la integración socioeconómica de personas refugiadas, migrantes y retornadas, a la vez que posibilitan un trabajo interagencial por la complejidad y diversidad de los aspectos que abordan.

1. **Regularización**

La regularización migratoria⁴ y el reconocimiento de la condición de refugiado⁵ constituyen elementos centrales e indispensables para avanzar en la integración socioeconómica de las personas refugiadas y migrantes en sus países de acogida (Objetivo 5 del PMM). Esto se considera una condición necesaria, pero no suficiente, puesto que también persisten desafíos en las oportunidades de acceso a trabajo decente y a la generación de medios de vida sostenibles, para quienes se encuentran en situación regular, e inclusive para quienes tienen una residencia formal, o son personas peruanas retornadas.

Algunas acciones clave en este tema incluyen:

- i) Adoptar mecanismos de regularización más flexibles, expeditos, masivos, de largo plazo y cero costos para las personas migrantes.
- ii) Revisar los procedimientos y fortalecer las capacidades nacionales para los procesos de reconocimiento de la condición de refugiado, con el fin de reducir los tiempos de respuesta y flexibilizar las condiciones, asegurando el acceso a derechos, entre ellos el trabajo
- iii) Mejorar los procesos de caracterización e identificación de la población, refugiada, migrante y retornada, esto permitirá disponer de un perfil sociodemográfico más preciso sobre género, distribución por edad, características educativas, composición familiar, acceso a servicios y mercados, incluyendo el laboral, entre otros.

2. **Medios de vida**

Los medios de vida se entienden como la sumatoria de las capacidades, los activos (físico, natural, humano, social y financiero) y las actividades necesarias para sostener la vida (Chambers y Conway, 1991) (Objetivos 16, 18, 21 y 22 del PMM). Abarcan las habilidades, los activos (tanto materiales como sociales) y los enfoques que los individuos y las comunidades utilizarán para sobrevivir. Comprende, por lo tanto, las actividades requeridas para proporcionar los medios de subsistencia, que serán además "sostenibles" cuando son capaces de perdurar y recuperarse de diversas tensiones e impactos y preservar o mejorar los recursos y capacidades, sin perjudicar la base de recursos naturales (OIT, 2017).

4. En la región de América Latina y el Caribe, incluyendo a Perú, se han implementado procesos de regularización extraordinarios para permitir que las personas migrantes obtengan un permiso para residir temporalmente en el país de acogida, trabajar y, en algunos casos, acceder a servicios de salud y educación. Ver: Regularización migratoria: desafíos y oportunidades para la inclusión de migrantes - La Maleta Abierta (iadb.org)

5. Un total de 537 mil personas provenientes de Venezuela han pedido protección internacional al Perú, de acuerdo con ACNUR (21/04/2022). En: Guía para actores judiciales: acceso a la justicia de personas refugiadas y migrantes en el Perú desde los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.



En este punto vale la pena considerar acciones en diferentes tipos de capital (PNUD, 2021b).

- i) Capital humano: referido a las habilidades, experiencia, destrezas laborales y el estado físico de buena salud, que permite a las personas refugiadas, migrantes y retornadas involucrarse con diferentes estrategias y cumplir con sus propios objetivos para su sustento.

En este punto es crucial para la integración socioeconómica impulsar procesos de formación profesional y técnica complementaria, incluido el fortalecimiento de habilidades socioemocionales para satisfacer las demandas del mercado de trabajo local. Otro aspecto clave es la convalidación de títulos técnicos y académicos, así como la certificación de competencias, para lo que se requiere eliminar barreras relacionadas con los costos y la desinformación e impulsar procesos de reconocimiento mutuo de competencias entre los países, para favorecer la movilidad laboral.

- ii) Capital social: Se refiere a los recursos sociales, de los que dependerán la personas cuando busquen sus objetivos relacionados con los medios de vida. En este punto cobra especial relevancia la promoción del empleo y del emprendimiento.

El Perú se caracteriza por una economía con altos niveles de informalidad (78% al 2021 según INEI (2022b)) y vulnerabilidad laboral, que expone a la población refugiada, migrante y retornada, y en particular a grupos como mujeres y jóvenes, a riesgos de explotación laboral e incluso actividades ilícitas vinculadas con la trata de personas el trabajo forzoso. En esa línea, se requiere impulsar el rol del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en particular a través del Servicio Nacional de Empleo (SNE) y de la Superintendencia de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

Resulta importante a la vez, fortalecer las alianzas con el sector privado y las organizaciones de trabajadores para, de un lado, conocer los requerimientos de las empresas y a la vez informar y orientar sobre los procesos y requisitos para la contratación de personas extranjeras y, de otro, vincular a las personas refugiadas y migrantes en estructuras y plataformas de defensa de sus derechos laborales, e impulsar el diálogo social que incluya el enfoque de migración y retorno.

Otro tema clave es el impulso y fortalecimiento del emprendimiento, en particular el de alto impacto, y el desarrollo de capacidades empresariales. Para ello se requiere promover entre la población refugiada, migrante y retornada un mayor conocimiento sobre el marco regulatorio y administrativo, a la vez que se fortalece el enfoque inclusivo para atención de personas extranjeras.

Es necesario crear y/o ampliar los programas y servicios de asesoría empresarial y de promoción y desarrollo de emprendimientos, a la vez que se garantiza el acceso para las personas refugiadas y migrantes. El papel del sector privado, a través de los gremios empresariales y las Cámaras de Comercio, puede contribuir brindando apoyo técnico y financiero a proyectos empresariales iniciados por personas refugiadas, migrantes y retornadas, así como personas vulnerables de las comunidades de acogida.

- iii) Capital financiero: referido a los recursos financieros que las personas emplean para lograr sus objetivos en materia de medios de vida. En el caso de las personas refugiadas, migrantes y retornadas cobra especial relevancia el acceso a servicios de inclusión financiera.

Esta población enfrenta barreras legales del lado de las entidades bancarias relacionadas con los requisitos para abrir cuentas o acceder a productos financieros. Esto incluye la falta de reconocimiento de los documentos migratorios expedidos por las autoridades nacionales, el desconocimiento de los operadores de estos servicios



financieros sobre la normativa vigente, la ausencia de mecanismos alternativos para reconocer y validar el historial financiero de las personas refugiadas, migrantes y retornadas y también, la percepción de que este grupo presenta un factor de riesgo elevado para la oferta financiera. A ello, se suma, el elevado desconocimiento por parte de la población refugiada, migrante y retornada sobre el sistema y acceso financiero.

Acciones necesarias en esta línea, incluyen educación e inclusión financiera para las personas refugiadas, migrantes y retornadas, impulso de medidas desde el sector público, como un fondo de garantía para acceso al crédito, alianzas específicas para capacitación y sensibilización de operadores respecto de un enfoque inclusivo, un mayor conocimiento sobre la normativa de documentación e identidad y la promoción de productos financieros adecuados que faciliten la inclusión de esta población. Cabe indicar que esto repercute directamente en la formalización tanto del empleo, como de los negocios, y también en el aprovechamiento de las remesas.

En el caso de Perú, existe además la necesidad de actualizar los marcos normativos vigentes en materia tributaria y de contratación para personas extranjeras. En el primer caso, con la aplicación de la Ley del Impuesto a la Renta, se considera a las personas refugiadas y migrantes en la categoría de “no domiciliadas” y se aplica una tributación del 30% de la remuneración pagada por fuente peruana, al considerar como referencia su condición al inicio de cada ejercicio gravable. En el caso de la contratación, está vigente el Decreto Legislativo 689 que establece una norma especial sobre la contratación de personas extranjeras imponiendo límites de número de trabajadores con un máximo 20% de personal y cuyo salario no debe exceder el 30% de la planilla total de la empresa. Ambas normativas representan barreras importantes para la inserción formal en el mercado de trabajo y reflejan un trato desigual y discriminatorio de las personas refugiadas y migrantes, que priva al país de aprovechar el capital social y humano que representan y configura situaciones de descalificación y desplazamiento de puestos de trabajo para nacionales.

3. **Cohesión social**

La cohesión social se puede entender desde tres criterios: i) los valores compartidos y el sentido de pertenencia; ii) el compromiso y habilidad para convivir y trabajar juntos y iii) la promoción del bienestar y la reducción de brechas (CEPAL, 2020) (Objetivos 16, 17 y 21 del PMM).

Las personas refugiadas, migrantes y retornada suelen enfrentar barreras para materializar estos criterios en su proceso de convivencia dentro de las comunidades en las que se insertan o reinsertan. Hay procesos institucionales y sociales que pueden ser promovidos para reducir los niveles de discriminación y rechazo que pueden enfrentar, e incrementar las actitudes de solidaridad, acogida y confianza. Esto tiene un efecto directo sobre el nivel y calidad del proceso de integración socioeconómica.

Fortalecer la cohesión social requiere un trabajo en tres niveles: el institucional, el social y el comunitario participativo.

- i) El nivel institucional incluye impulsar procesos de capacitación, información y sensibilización con las autoridades y funcionarios públicos, en particular del nivel local, para buscar una mejor gestión de la movilidad humana, partiendo de una comprensión integral sobre el proceso migratorio, muchas veces forzado, que vive buena parte de las personas extranjeras que se encuentran en el Perú, así como del retorno de nacionales, y desarrollar un enfoque inclusivo de los servicios que se ofertan a estas poblaciones.
- ii) El nivel social implica diseñar e implementar estrategias a nivel nacional para reducir la xenofobia en la ciudadanía tales como campañas comunicacionales en medios haciendo énfasis en la contribución que brindan las personas refugiadas, migrantes y retornadas al desarrollo del país) y promover actividades de integración de promoción a la convivencia ciudadana y pacífica, como ferias interculturales, deportivas gastronómicas, entre otras.



- iii) El nivel comunitario participativo incluye promover narrativas incluyentes en las comunidades de acogida, para que los conflictos puedan ser procesados mediante la participación, el diálogo y la interacción, reconociendo las diferencias y buscando alternativas en las que puedan ser complementarias para la convivencia y el enriquecimiento cultural. La contribución hacia la integración socioeconómica de la población refugiada, migrante, retornada y de acogida, parte en consolidar procesos y mecanismos habilitantes hacia la participación activa y de toma de decisión, especialmente a nivel territorial, a favor de sus comunidades y territorios. Ello, con la finalidad de lograr, que la referida población se transforme en agentes de cambio.

Es preciso mencionar estudios que hacen referencia a aportes de la migración que, entre otros efectos positivos, favorece la economía local a través del incremento del Producto Bruto Interno. En el caso del Perú, una adecuada gobernanza de la migración venezolana podría repercutir en un 4.4% de incremento del PBI nacional para el 2030, el mayor impacto positivo en la región, según el Fondo Monetario Internacional (Arena, Fernandez, Guajardo y Yopez, 2022).

4. **Protección social**

La crisis asociada a la COVID-19 dejó al descubierto las carencias en materia de acceso a la protección social, tanto contributiva, como no contributiva, de amplios grupos de población en los países de América Latina y el Caribe. En el Perú, la situación no fue muy diferente, pero sí más agravada debido al profundo impacto que la pandemia tuvo en el país, lo que se evidencia, entre otros, en el hecho de registrar el mayor número de fallecimientos por COVID-19 en el mundo por cada millón de personas, situándose como el quinto país con más muertes en términos absolutos (Médicos sin fronteras, 04 junio de 2021).

En el país, al igual que en el resto de la región, la pandemia también evidenció los persistentes déficits que enfrentan grupos especialmente vulnerables como las personas que trabajan en el sector informal, el sector rural, refugiados, migrantes y retornados, así como quienes están vinculadas al sector de cuidados y al trabajo doméstico.

Uno de estos temas fue el acceso a salud, considerando que el 73% de las personas migrantes de Venezuela no tienen acceso a ningún seguro de salud en el país (ENPOVE, 2022). En esa línea, estudios de Naciones Unidas evidenciaron situaciones donde la atención fue negada pese a crearse un tipo de seguro que cubría COVID-19 o pacientes con otras enfermedades que no pudieron atenderse oportunamente (Naciones Unidas, 2021).

En este punto vale la pena considerar acciones para:

- i) Ampliar la cobertura de los programas no contributivos, con el fin de asegurar un piso mínimo de protección social (OIT, s/fb) (Objetivo 22 del PMM), tanto para las personas de la comunidad de acogida como para refugiados, migrantes y retornadas.
- ii) Mejorar el nivel de conocimiento sobre los derechos a esquemas de protección social de grupos vulnerables y alinear los procesos de documentación con el acceso a la oferta de servicios clave como salud, seguridad social, educación, protección a la maternidad o a la vejez (Objetivo 22 del PMM).
- iii) Promover la afiliación al sistema de seguridad social de trabajadores extranjeros y retornados por cuenta propia, esquemas de micro seguros, inclusión de niños, niñas y adolescentes migrantes y retornados en servicios de cuidado, acceso a oferta de programas de transferencias no condicionadas para familias migrantes con menores de edad a cargo, promover la suscripción de convenios sobre seguridad social con otros países para la portabilidad y transferibilidad de las prestaciones, entre otros.

Cabe resaltar que las mujeres refugiadas, migrantes y retornadas enfrentan barreras específicas para el acceso a servicios de protección social, entre otras cosas porque están sobre representadas en sectores informales como el trabajo doméstico y los cuidados, que



suelen estar excluidos del seguro social contributivo (ONU Mujeres, 2020) y que aseguran protección de la maternidad y atención en salud integral, incluyendo la salud sexual y reproductiva, lo que es un agravante si se consideran los altos índices de violencia basada en género que sufren. Para una muestra, tomando el caso de las mujeres refugiadas y migrantes de Venezuela en el Perú, y considerando el subregistro, el número de casos de violencia basada en género contra mujeres refugiadas subió de 1,384 en 2019 a 1,818 en 2021 (Amnistía Internacional, julio 22 2022).

Generando las condiciones para un proceso eficaz de integración socioeconómica de personas refugiadas, migrantes y retornadas

Los desafíos estructurales de los países de acogida, incluyendo las deficiencias en las políticas laborales, educativas y sanitarias, dificultan la inclusión de una población que huye de un contexto de crisis. Ello requiere fortalecer el compromiso, a nivel político y técnico, para avanzar en el diseño y/o adecuación de dichas políticas con un enfoque inclusivo de la migración y la movilidad humana, que promueva la integración socioeconómica de la población refugiada, migrante, retornada y de acogida. Acciones multisectoriales e interinstitucionales, con traducción en el territorio, centradas en la garantía de derechos de las personas y que posibiliten el aprovechamiento de su capacidad y potencialidad, son urgentes necesidades en el Perú.

En ese sentido, espacios como la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración, resultan eficaces para trabajar y acompañar a tomadores de decisión en sus esfuerzos de adecuación de políticas, programas y servicios en temas clave que constituyen hoy por hoy barreras prácticas para avanzar en la integración socioeconómica, tales como la documentación, el acceso a oportunidades de trabajo decente y a medios de vida sostenibles, mejora de la cohesión social, inclusión en servicios de protección social, entre otros, que se enmarquen en el objetivo 5 de la Política Nacional Migratoria ⁶.

En ese contexto, y considerando las características institucionales del Perú, la Red recomienda cinco acciones prioritarias

- 1) **Transversalizar el enfoque migratorio en las políticas públicas con un enfoque territorial.** Se viene demostrando la relevancia y los efectos positivos que conlleva visibilizar y abordar la temática de migración y movilidad humana en el marco de las políticas públicas. Una acción que ha demostrado ser efectiva, es la inclusión de la cuestión migratoria en los marcos nacionales de planificación del desarrollo. En el caso del Perú, es necesario fortalecer las acciones en esa dirección, en particular aprovechando el espacio de la MTIGM, lo que contribuirá al logro del Objetivo 4 del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, referido a “Garantizar una sociedad justa, democrática, pacífica y un Estado efectivo al servicio de las personas, en base al diálogo, la concertación nacional y el fortalecimiento de las instituciones”, que incluye un reto específico con la discriminación persistente, en el que se refiere la condición de migrante internacional (CEPLAN, 2022). Especial atención requiere la invisibilidad en este instrumento, de la condición de las personas retornadas, que no se refieren en ningún objetivo o reto específico, pero que se considera relevante convertir en objeto de acciones públicas diferenciadas para su reintegración en la dinámica nacional en condiciones que permitan aprovechar sus conocimientos y habilidades y asegurar su convivencia pacífica.

En materia de políticas específicas, se identifica una oportunidad en el proceso de actualización de la Política Nacional Migratoria (2017-2025) ⁷, en particular en lo referido al objetivo 5, sobre promoción de la integración de extranjeros y extranjeras

6. Objetivo 5 de la Política Nacional Migratoria: Promover la integración de extranjeras y extranjeros a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural. Ver: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-migratoria-decreto-supremo-n-015-2017-re-1513810-1M>

7. A pesar de que actualmente la Política Nacional Migratoria (2017-2025) esté en revisión y está siendo actualizada por el MRE y CEPLAN, sus lineamientos tienen vigencia y se sigue priorizando los derechos humanos de los migrantes y retornados.



en el país, para ampliar los lineamientos y fortalecer su implementación con dinámicas de articulación intersectorial, interinstitucional e intergubernamental que creen las condiciones para la protección, atención y defensa de sus derechos humanos, identidad cultural y el acceso a servicios.

De igual modo, el objetivo 4, referido a reincorporar de manera integral a los peruanos que retornan, debe ser objetivo de especial atención para ofrecer alternativas efectivas. Además, dado que las localidades y los territorios son los que afrontan los mayores retos y desafíos, pero también los que ofrecen las mayores oportunidades para la integración socioeconómica de la población refugiada, migrante y retornada en el día a día, surge la necesidad de impulsar una gestión integral de la movilidad humana a escala local, incluyendo a estos grupos en el diseño e implementación de los planes concertados de desarrollo regional y local.

- 2) **Fortalecer la articulación intersectorial, interinstitucional y multinivel.** Es fundamental lograr una articulación multi dimensional a fin de contribuir con mayor eficiencia a la integración de la población refugiada, migrante y retornada junto con la de acogida. La articulación que se propone no solo debiera abarcar la confluencia y alianza de actores, como el privado (empresa, academia, sociedad civil) y el público (gobiernos central, regional y local), sino sobre todo la acción coordinada a nivel local, regional y nacional para conciliar la protección y garantía de derechos, con las oportunidades productivas de los territorios que posibilitan el aprovechamiento de las capacidades, conocimientos y habilidades de la población refugiada, migrante y retornada, en clave de complementariedad y no de competencia con las comunidades de acogida.

Un mecanismo que se identifica clave en esta apuesta es la MTIGM liderada por el MRE, que, no obstante, requiere un apoyo específico para fortalecer su rol como espacio de concertación de políticas y acciones vinculantes para los sectores y niveles de gobierno. En esa línea, estos espacios pueden aprovechar los conocimientos y la asistencia técnica especializada de espacios como la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración en Perú para contar con instrumentos de gestión y seguimiento de sus decisiones, que permitan mostrar su contribución a los cambios esperados. En particular, el rol del Subgrupo de Trabajo sobre Integración socioeconómica que actualmente colideran el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Superintendencia Nacional de Migraciones, en el ámbito de la MTIGM, puede representar una contribución diferencial en este sentido.

Con la idea de combinar la acción política y técnica de la MTIGM, se propone también, la creación de una secretaria técnica, integrado por autoridades de sectores y actores clave para impulsar integración de migrantes y personas retornadas (MRE, MTPE, MIMP, PCM, Asociación de Municipalidades de Perú -AMPE y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, entre otros), esto permitiría refrendar la acción operativa e institucional acordada en la Mesa y sus subgrupos de trabajo, de una manera más tangible y fortalecer su rol y posicionamiento.

- 3) **Identificar y reducir barreras de género e interseccionales⁸ para la integración socioeconómica.** Las mujeres cada vez tienen una mayor participación y son visibilizadas en mayor nivel en los movimientos migratorios a nivel nacional. El 47,7% de las personas migrantes en el Perú son mujeres (INEI, 2019); el 52% de las personas retornadas al Perú son mujeres (INEI 2022c) y el 54% de los peruanos residentes en el extranjero, son mujeres (INEI 2022a). Esas diferentes circunstancias de la migración tienen en común una serie de barreras que afectan de manera diferencial a las mujeres para su integración laboral, ciudadana y comunitaria en los países. Por ejemplo, registran un mayor grado de informalidad, indocumentación, violencia basada en género y salarios no competitivos en comparación con los varones (PNUD, 2021a). En esa línea, cabe destacar, por ejemplo,

8. Con un enfoque interseccional, se debe abordar la integralidad y relacionamiento que tiene el género en otras categorías como biológicas, sociales y culturales (sexo, religión, edad, nacionalidad, orientación sexual etc.)



la necesidad de una respuesta diferenciada para los procesos de regularización y documentación de mujeres, pues esto facilitaría su acceso al mercado laboral en condiciones seguras y les permitiría romper con la dependencia económica que en muchas ocasiones lleva aparejada violencia de género (Defensoría del Pueblo, 2021).

Es necesario desarrollar estudios e investigaciones específicas sobre las características y barreras de las mujeres migrantes, en particular las relacionadas con la integración laboral y el acceso a medios de vida sostenibles, con el fin de ofrecer recomendaciones diferenciadas para mejorar y/o adecuar la oferta de servicios públicos y privados.

- 4) **Sensibilizar y transformar patrones culturales en el funcionariado público respecto de la migración.** Si bien puede ser parte de un entendimiento común que la migración conlleva beneficios para los países de acogida en cuanto a diversidad de competencias y habilidades para el mercado laboral, o valores culturales diversos que enriquecen las expresiones locales, lo cierto es que las narrativas son en realidad disonantes y complejas, entre el gobierno y la sociedad y entre las personas de las comunidades de acogida. Las narrativas viven pendularmente entre la visión positiva y el temor por la inseguridad o la pérdida de empleos. Estas narrativas en competencia coexisten (Banulescu-Bogdan, Malka y Culbertson, 2021).

Así, las narrativas dan forma no solo a la política, sino a la forma en que dicha política llega a las personas a través de programas y servicios de nivel nacional y territorial. Las personas que trabajan en los servicios públicos en los diferentes niveles del gobierno son por tanto la expresión de esa complejidad y se requiere acompañarlos en la comprensión y práctica de una nueva vivencia de lo distinto, de la solidaridad, de la compasión y, en últimas, de la integración de las personas migrantes y retornadas.

Si bien los procesos de capacitación son útiles, es necesario reconocer que su alcance es limitado y quizás menos transformador respecto de las actitudes. Por ello, es necesario combinarlos con estrategias de sensibilización dirigidas a las personas a cargo de operar las políticas públicas en los diferentes niveles de toma de decisión y de implementación, con particular atención a los operadores de servicios públicos en el nivel territorial, que constituyen “la primera línea de atención”. Se propone complementar los procesos formativos, con campañas de comunicación en el lugar de trabajo.

- 5) **Impulsar el diseño e implementación de políticas sobre migración y retorno basadas en evidencia.** La creciente generación de datos e información sobre migración, tanto a nivel global como regional y nacional, debe ser aprovechada para alimentar la toma de decisiones a nivel de políticas. El país ha avanzado en la generación de conocimiento sobre diferentes aspectos del movimiento migratorio, en particular con el desarrollo de encuestas especializadas⁹. Sin embargo, aún se requiere impulsar estrategias de uso y aprovechamiento de esos hallazgos para promover la generación y/o adecuación de políticas en diferentes sectores y niveles de gobierno, con un enfoque inclusivo de la población de acogida.

Otro aspecto importante de impulsar es el fortalecimiento de los registros administrativos y el avance hacia su interoperabilidad, ello facilitaría la articulación entre sectores y niveles de gobierno, impulsaría la eficiencia en el uso de los recursos públicos y permitiría avanzar en acciones de protección e integración con enfoque integral. En este punto es importante avanzar en superar las barreras relacionadas con la protección de datos y encontrar mecanismos flexibles que permitan proteger la identidad, pero a la vez, perfilar mejor la demanda de servicios en la población migrante y retornada para satisfacerla.

9. Ver la ENPOVE I (2018) y la ENPOVE II (2022), al igual que la Encuesta sobre comunidad peruana en el extranjero (2022), a manera de referencia.



Asimismo, se requiere impulsar la creación y fortalecimiento de observatorios en temas como migración, salud, integración, aprovechando las experiencias de otros países de la región. Ello puede ser útil no solo para mejorar la toma de decisiones, sino también para facilitar el acceso a la información de diferentes actores clave y la construcción de narrativas que reflejen la realidad.

Bibliografía

Amnistía Internacional, (julio 12 de 2022). Datos y cifras: violencia de género contra refugiadas venezolanas [Comunicado de prensa]. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/07/datos-y-cifras-violencia-de-genero-contra-refugiadas-venezolanas/>

Arena, M., Fernandez, E., Guajardo, J. y Yopez, J. (12 de diciembre de 2022). Los migrantes venezolanos brindan oportunidades económicas a América Latina. *Fondo Monetario Internacional*. Recuperado de: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/12/06/cf-venezuelas-migrants-bring-economic-opportunity-to-latin-america>.

Banulescu-Bogdan, N., Malka, H., y Culbertson, S. (2021). *How We Talk about Migration: The Link between Migration Narratives, Policy, and Power*. Migration Policy Institute, https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/narratives-about-migration-2021_final.pdf

Blouin, C., Palla, I., Zamora, C. y Ruiz, Y. (2021). *Inclusión social de personas migrantes y refugiadas durante la pandemia por COVID-19 en Perú*. Documento de Trabajo CAMINAR Nr. 2. <https://www.caminaramericas.org/documentos>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2022). Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3456284/PERU%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20de%20Desarrollo%20Nacional%20al%202050%20-%20versi%C3%B3n%20sin%20diagramar.pdf>

Chambers, R. y Conway, G. (1991). Sustainable rural livelihoods: Practical concepts for the 21st Century. *IDS Discussion Paper* 296. https://publications.iwmi.org/pdf/H_32821.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). *Hacia un nuevo concepto de cohesión social: revisión histórica, elementos centrales y medición* [Presentación PowerPoint]. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_cepal_11112020.pdf

Defensoría del Pueblo (2021). *Violencia basada en género contra mujeres migrantes en el Perú* [Documento de Trabajo]. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/10/Informe-Violencia-contra-mujeres-migrantes.pdf>

Elías, A. y López, J. P. (10 de diciembre de 2021). *Migrantes: millones de oportunidades que los países de América Latina y el Caribe no pueden desaprovechar*. MIGnovation. <https://blogs.iadb.org/migracion/es/migrantes-millones-de-oportunidades-que-los-paises-de-america-latina-y-el-caribe-no-pueden-desaprovechar/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2022a). *II Encuesta Mundial a la comunidad peruana en el exterior* [Presentación PowerPoint]. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/presentacion-ii-encuesta-peruanos-en-el-exterior.pdf>



Instituto Nacional de Estadística e Informática (2022b). Informe Técnico Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a Nivel Nacional. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/03-informe-tecnico-empleo-nacional-abr-may-jun-2022.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2022c). Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990 – 2021. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1857/libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019). Condiciones de Vida de la Población Venezolana que Reside en Perú. Resultados de la "Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país" ENPOVE 2018. <https://www.r4v.info/es/document/inei-resultados-del-enpove-2018>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (s/f). *Sistema de Monitoreo y Seguimiento de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* [plataforma interactiva]. <https://ods.inei.gob.pe/ods/>

Médicos sin fronteras (04 junio de 2021) Perú es oficialmente el país del mundo más afectado por la COVID-19. *Médicos sin fronteras*, <https://www.msf.es/actualidad/peru/peru-oficialmente-pais-del-mundo-mas-afectado-la-covid-19#:~:text=Per%C3%BA%20registra%20ahora%20el%20mayor,m%C3%A1s%20muertes%20en%20t%C3%A9rminos%20absolutos.&text=Al%20d%C3%ADa%20de%20hoy%2C%20solo,del%204%25%20est%C3%A1%20completamente%20vacunada.>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (2022). *Informe País sobre la implementación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en América Latina y el Caribe*. <https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/Peru%20-%20GCM%20review%202022%20%28Spanish%29.pdf>

Naciones Unidas (2021). *Estudio especializado sobre efectos socioeconómicos del COVID-19 en la población refugiada y migrante de Venezuela en el Perú*. <https://peru.un.org/sites/default/files/2021-03/Informe%20-%20Migrantes%20venezolanos-compressed.pdf>

Naciones Unidas (2015) *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. <https://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/03/Observaciones-finales-CMW.pdf>

ONU Mujeres (2020). *No dejar a nadie atrás: acceso a la protección social para todas las mujeres migrantes*. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2020/01/access-to-social-protection-for-all-migrant-women>

Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021). *Estrategia regional de integración socioeconómica. Migración desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe*. <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/migraci%C3%B3n-desde-venezuela-oportunidades-para-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-estrategia-regional-de-integraci%C3%B3n-socioecon%C3%B3mica>

Organización Internacional del Trabajo (2021a). *ILO Global Estimates on International Migrant Workers: Results and Methodology*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_808935.pdf



Organización Internacional del Trabajo (2021b). Employment and decent work in the Humanitarian-Development Peace Nexus. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_141275.pdf

Organización Internacional del Trabajo (2017). Guía de intervenciones de medios de vida basadas en el mercado para las personas refugiadas. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/instructionalmaterial/wcms_613845.pdf

Organización Internacional del Trabajo (s/fa). Servicio de Principios y derechos fundamentales en el trabajo [FUNDAMENTALS]. <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/organigramme/governance/fprw/lang-es/index.htm>

Organización Internacional del Trabajo (s/fb). Social Protection Department [Página web]. <https://www.ilo.org/secsoc/lang-es/index.htm>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021a). *Diagnóstico de oportunidades para la población refugiada, migrante y de acogida en el sector público y privado en Lima Metropolitana*. <https://www.undp.org/es/peru/publications/diagn%C3%B3stico-de-oportunidades-para-la-poblaci%C3%B3n-refugiada-migrante-y-de-acogida-en-el-sector-p%C3%ABlico-y-privado-en-lima-metropolitana>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021b). *Guía de Planificación Mujeres Migrantes y Medios de Vida*. <https://reliefweb.int/report/world/guia-de-planificacion-mujeres-migrantes-y-medios-de-vida>

Superintendencia Nacional de Migraciones (diciembre 2022). Boletín Estadístico Migratorio.

The White House (2022). *Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección*. <https://www.state.gov/translations/spanish/declaracion-de-los-angeles-sobre-migracion-y-proteccion/>

U.S. Department of State (2022). *Reunión Ministerial en Lima acerca de la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección* [Nota para los medios]. <https://www.state.gov/translations/spanish/reunion-ministerial-en-lima-acerca-de-la-declaracion-de-los-angeles-sobre-migracion-y-proteccion/>