



Universidad
Inca Garcilaso de la Vega

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

Los flujos migratorios en el Perú, y las alternativas para su regularización
migratoria en el último quinquenio.

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Para optar el título profesional de Licenciado en Ciencia Política

AUTOR

Iglesias León, Carlos Ismael

ORCID: 0009-0004-2874-6151

ASESOR

Dra. Arenas Acosta, Juana Flor

ORCID: 0009-0002-0216-5575X)

Trujillo, 04 de Septiembre del 2023

TRABAJO FINAL - CARLOS ISMAEL LEON IGLESIAS

INFORME DE ORIGINALIDAD

29%

INDICE DE SIMILITUD

29%

FUENTES DE INTERNET

10%

PUBLICACIONES

17%

TRABAJOS DEL
ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	www.elperulegal.com Fuente de Internet	3%
2	lexsoluciones.com Fuente de Internet	2%
3	repositorio.usmp.edu.pe Fuente de Internet	2%
4	cdn.www.gob.pe Fuente de Internet	1%
5	documents.mx Fuente de Internet	1%
6	www.vivienda.gob.pe Fuente de Internet	1%
7	repositorio.ucv.edu.pe Fuente de Internet	1%
8	scc.pj.gob.pe Fuente de Internet	1%
9	hdl.handle.net Fuente de Internet	1%

DEDICATORIA

El presente trabajo está dedicado a los miles de migrantes que sí buscan con su esfuerzo y trabajo, un mejor futuro para su familia y una vida plena en libertad.



AGRADECIMIENTO

Las gracias infinitas a todos los migrantes que conocí, y que, con sus historias de vida personal, sirvieron como insumo para la realización del presente trabajo. Las gracias eternas a ellos porque me hicieron más solidario y ver con otros ojos la triste realidad de la migración.



RESUMEN

La Superintendencia Nacional de Migraciones es una entidad que forma parte del Ministerio del Interior, tiene funciones de control migratorio tanto para ciudadanos peruanos como migrantes. Y entre sus otras funciones, cuenta con la de emisión de pasaportes para peruanos, y documentos de viaje para extranjeros; así como de los títulos de nacionalidad peruana. Su fin último es la seguridad ciudadana, el orden interno y el desarrollo del país. Teniendo a su cargo el Puesto de Control Migratorio (PCM) del Aeropuerto Internacional CAP FAP Carlos Martínez de Pinillos, PCM Puerto de Salaverry y el PCM Puerto de Chicama.

El informe de suficiencia profesional, tiene como propósito mostrar las políticas públicas y las estrategias implementadas en el último quinquenio en forma eficaz y oportuna, para responder al flujo masivo de migrantes hacia nuestro territorio sin contar con experiencia previa y a la par del mismo fenómeno social.

En tal sentido, este informe es un tipo de investigación científica básica, debido a que está orientado a conocer las acciones implementadas de cara al fenómeno migratorio. El nivel de investigación es descriptivo, a razón que se detalla un conjunto de acciones ejecutadas en la planificación de la regulación migratoria.

Palabras clave: Diáspora venezolana, Política Migratoria, Regulación Migratoria, Gobernanza Migratoria, Migración.

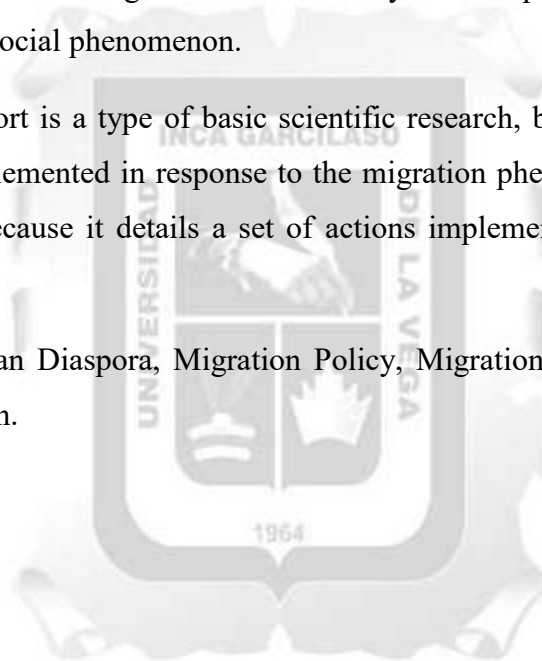
ABSTRACT

The National Superintendence of Migration is an entity that is part of the Ministry of the Interior, it has migration control functions for both Peruvian citizens and migrants. Among its other functions, it issues passports for Peruvians and travel documents for foreigners, as well as Peruvian nationality titles. Its ultimate purpose is citizen security, internal order and the development of the country. It is in charge of the Migratory Control Post (PCM) of the International Airport CAP FAP Carlos Martínez de Pinillos, PCM Port of Salaverry and the PCM Port of Chicama.

The purpose of the professional sufficiency report is to show the public policies and strategies implemented in the last five years in an effective and timely manner, to respond to the massive movement of migrants to our territory without previous experience, and on par with the same social phenomenon.

In this sense, this report is a type of basic scientific research, because it is oriented to know the actions implemented in response to the migration phenomenon. The research level is descriptive because it details a set of actions implemented in the planning of migration regulation.

Keywords: Venezuelan Diaspora, Migration Policy, Migration Regulation, Migration Governance, Migration.



ÍNDICE

DEDICATORIA	2
AGRADECIMIENTO	3
RESUMEN	4
ABSTRACT	5
ÍNDICE	6
ÍNDICE DE TABLAS	7
ÍNDICE DE FIGURAS	7
INTRODUCCIÓN	8
1 CAPÍTULO I ASPECTOS GENERALES	9
1.1 DESCRIPCIÓN DE LA EMPRESA O INSTITUCIÓN.....	9
1.2 DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO O SERVICIO.....	9
1.3 UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y CONTEXTO SOCIOECONÓMICO.....	9
1.4 ACTIVIDAD GENERAL O ÁREA DE DESEMPEÑO.....	9
1.5 MISIÓN Y VISIÓN.....	10
2 CAPÍTULO II: DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA EXPERIENCIA	11
2.1 ACTIVIDAD PROFESIONAL DESARROLLADA.....	11
2.1.1 PASAPORTE: DOCUMENTO DE VIAJE.....	11
2.1.2 PERSONALIDAD JURÍDICA.....	11
2.1.3 CALIDAD DE SERVICIO.....	12
2.1.4 CONTROL MIGRATORIO.....	12
2.1.5 PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	13
2.1.6 RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE RECONSIDERACIÓN.....	14
2.2 PROPÓSITO DEL PUESTO Y FUNCIONES ASIGNADAS.....	14
2.3 APLICACIÓN DE LA TEORÍA EN LA PRÁCTICA DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL.....	15
3 CAPÍTULO III: FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA ELEGIDO	16
3.1 DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA.....	16
3.2 TEORÍA SOBRE LA PROBLEMÁTICA.....	17
3.3 ANÁLISIS SOBRE LA PROBLEMÁTICA.....	20
4 CAPÍTULO IV: PRINCIPALES CONTRIBUCIONES	22
4.1 DESCRIPCIÓN DE LAS COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES INSTITUCIONALES	22
4.2 ENFOQUES Y PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA.....	24
4.2.1 ENFOQUES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA.....	24
4.2.2 PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA	27
4.3 OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS	28
4.3.1 Objetivos Prioritarios	28

4.3.2	Lineamientos.....	28
5	CAPITULO V. DESCRIPCIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.....	29
5.1	PROBLEMÁTICA DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN EL PERÚ.....	29
5.2	MARCO NORMATIVO IMPLEMENTADO POR PRIMERA VEZ EN LA HISTORIA MIGRATORIA.....	30
5.2.1	NORMAS SOBRE PERMISO TEMPORAL DE PERMANENCIA.....	30
5.2.2	NORMAS SOBRE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA.....	32
5.2.3	NORMA QUE MODIFICA E INCORPORA ARTÍCULOS VINCULADOS A LA CALIDAD MIGRATORIA ESPECIAL RESIDENTE Y AL PERMISO TEMPORAL DE PERMANENCIA.....	32
5.2.4	LEY QUE OTORGA AMNISTÍA DE MULTA.....	32
5.3	LOGROS ALCANZADOS EN LA UNIDAD DE MIGRACIONES, TRUJILLO.....	33
6	CONCLUSIONES.....	35
7	RECOMENDACIONES.....	36
8	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	37

2 ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Cantidad de carnés emitidos en Jefatura Zonal Trujillo.....	33
Tabla 2	Trámites atendidos en el 2023.....	34

3 ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Lineamientos para la integración de extranjeros a la sociedad peruana (Objetivo específico 5).....	28
----------	---	----

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, busca explicar desde una visión holística como la Superintendencia Nacional de Migraciones ha logrado dar respuesta a lo que la OIM-ONU, ha considerado un cambio histórico mundial en la velocidad de los flujos migratorios; es decir, la respuesta al desplazamiento masivo que tuvieron millones de migrantes venezolanos que fueron impulsados por las condiciones estructurales de su nación a buscar nuevas formas de conducir su destino inmersos en nuevas culturas, dentro de nuevos territorios. Esta Migración al ser considerada uno de los hechos históricos más relevantes en la historia de las migraciones, ha merecido diversas respuestas desde diversos modelos de gestión migratoria asumidas por cada país. La presente, busca explicar las políticas asumidas por Migraciones en el marco de sus competencias.

EL informe consta de cinco capítulos: En el Capítulo I, titulado: “Aspectos Generales”, se contempla la descripción de la institución, la descripción de los servicios que brinda, la ubicación geográfica y el contexto socio-económico en el que desarrolla sus competencias, la actividad general o área de desempeño, así como su misión y visión, que nos permite tener un panorama del contexto y los actores de la presente investigación. En el Capítulo II, titulado: “Descripción General de la Experiencia”, específicamente en el subcapítulo: “Actividad Profesional Desarrollada”, hacemos una relación de todas las categorías usadas en el marco de las acciones profesionales de Migraciones, para concluir en el propósito del puesto y funciones asignadas, y como son aplicadas en la práctica del desempeño profesional. En el Capítulo III, titulado: “Fundamentación del tema elegido”, muestra la descripción de la problemática, las teorías que fundamentan la problemática, y se hace un análisis sobre el mismo. En el Capítulo IV, titulado: “Principales Contribuciones”, se desarrolla, en primer término, cuáles son las atribuciones y competencias de Migraciones, luego los enfoques y principio bajo los cuales diseña su política migratoria; así también, sus objetivos lineamientos. Y finalmente, en el Capítulo V, “Descripción de las alternativas de solución”, se muestran los marcos normativos implementados por primavera vez en la historia migratoria frente a la problemática y los logros alcanzados en la Unidad de Migraciones de Trujillo.

El autor.

1 CAPÍTULO I ASPECTOS GENERALES

1.1 DESCRIPCIÓN DE LA EMPRESA O INSTITUCIÓN

La Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES (2020), establece en sus documentos de gestión, que es una entidad que forma parte del Ministerio del Interior, tiene funciones de control migratorio tanto para ciudadanos peruanos como migrantes. Y entre sus otras funciones, cuenta con la de emisión de pasaportes para peruanos, y documentos de viaje para extranjeros; así como de los títulos de nacionalidad peruana. Su fin último es seguridad ciudadana, el orden interno y el desarrollo del país.

1.2 DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO O SERVICIO

Brindar servicios migratorios a los extranjeros en el país, servicios de emisión de pasaportes y otros servicios complementarios a nuestros connacionales. Tiene a su cargo el Puesto de Control Migratorio (PCM) del Aeropuerto Internacional CAP FAP Carlos Martínez de Pinillos, PCM Puerto de Salaverry y el PCM Puerto de Chicama.

1.3 UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

La Jefatura Zonal de Migraciones Trujillo se ubica en la avenida Larco 1216, distrito de Trujillo y provincia de Trujillo, en la región La Libertad. Tiene como área de jurisdicción toda la región La Libertad.

Se estima que la región La Libertad cuenta con una población de ciudadanos migrantes extranjeros de alrededor de 100,000 habitantes, lo que la hace la segunda región, después de Lima y Callao, con mayor cantidad de población extranjera. Sin embargo, las estadísticas muestran que sólo el 50% de esta población se encuentra en situación migratoria regular, y el otro 50% en situación irregular, lo que no permite el estado peruano contar con información precisa de las identidades de esta población irregular y por lo tanto no poder desarrollar sus políticas públicas de manera adecuada.

1.4 ACTIVIDAD GENERAL O ÁREA DE DESEMPEÑO

Según lo establece la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES (2020), las funciones que desarrolla en el marco de su competencia, pasa por diseñar las políticas públicas sectoriales, que le permita tener un marco de acción centrado en el

respeto de los derechos humanos contemplado en los tratados y acuerdos internacionales, con el objetivo de insertar al migrante a la cultura y al mercado económico interno con respeto a los diversos enfoques transversales de las políticas nacionales. Así mismo, goza de la potestad punitiva que le permite ejercer las actividades de fiscalización y sanción dentro de los límites administrativos de su competencia. Esta actividad exclusiva permite además, generar conocimiento del flujo migratorio el mismo que es sintetizado y procesado en informes y reportes y que sirven de insumo para la capacitación para la capacitación e investigación. La función más común que contempla es la regularización migratoria, el otorgamiento de calidades migratorias y sus respectivas prórrogas y, el otorgamiento de nacionalidad peruana por nacimiento, títulos de naturalización y doble nacionalidad; estas permiten la permanencia o residencia en forma regular en el país y el ejercicio de los derechos y deberes que contempla nuestras normas internas sin ningún tipo de discriminación ni de raza, sexo, religión o nacionalidad como lo contempla nuestra constitución. En los puestos de control, la tarea de migraciones, según la norma interna consultada, consiste en gestionar la migración extranjera de conformidad con la normativa migratoria y otras disposiciones legales complementarias, las cuales determinarán la autorización o denegatoria del ingreso de las personas, y su registro para consultas de entidades públicas y privadas en el marco de su competencia, y para contar con información estadística de los movimientos migratorios de los ciudadanos peruanos y extranjeros, para resguardar el orden interno y la seguridad nacional. Estos objetivos, guardan relación directa con otras de las acciones señaladas en el documento de gestión, como es el de participar en la política de seguridad nacional, desarrollando acciones de seguridad a través de operativo conjuntos con otras instituciones públicas que tengan presencia en los lugares donde migraciones realiza sus actividades, lo que se señala en el ROF de MIGRACIONES, como actividades de verificación y fiscalización, acciones que también pueden realizarse, excepcionalmente, en lugares distintos a los puestos de control migratorio o fronterizo.

1.5 MISIÓN Y VISIÓN

La Superintendencia Nacional de Migraciones (2023), contempla, dentro de su información institucional en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano, que su misión es la de ser el ente rector de las políticas migratorias en forma precisa, confiable y transparente, teniendo como eje central los derechos humanos en forma concordante

con la seguridad del país, el orden interno y público. Su visión, así mismo, según la misma plataforma, es la de lograr la convivencia pacífica velando por la seguridad del ciudadano, dentro de lo que sería un entorno confiable, pacífico, que persigue que los habitantes del territorio nacional tengan las condiciones para una mejor calidad de vida.

2 CAPÍTULO II: DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA EXPERIENCIA:

2.1 ACTIVIDAD PROFESIONAL DESARROLLADA

2.1.1 PASAPORTE: DOCUMENTO DE VIAJE:

Según (OACI, 2021) , su trabajo en asuntos referidos a documentos de viaje de lectura mecánica, tiene su origen en 1968, momento en el cual se funda un grupo de expertos que tiene como finalidad dar sugerencia para la obtención de una libreta que hiciera más fluido el flujo de pasajeros en los puestos de control; esto por iniciativa del Comité de Transporte aéreo del Consejo de la OACI. El producto fue el Doc 9303, publicado en 1980, e intitulado: “Pasaporte susceptible de lectura mecánica”, documento base para la expedición de pasaportes de lectura mecánica. Además, se reseña, que con fecha de 1984 se crea el Grupo técnico asesor sobre documentos de viaje de lectura mecánica (TAG/MRTD), el mismo que en el año 1998, orienta su esfuerzo hacia la consecución de un método de identificación biométrica y el diseño integrado de datos de almacenaje para emplearse en aplicativos de Machine Readable Travel Document (documento de viaje de lectura mecánica), en siglas (MRTD).

2.1.2 PERSONALIDAD JURÍDICA:

Hay tres conceptos que vienen asociados entre sí, la nacionalidad, la identidad, y la personalidad jurídica.

Sobre la personalidad jurídica, Según (ONU, 1948) en su resolución 217 A (III), de fecha 10 de diciembre de 1948, en su Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 6°, señala lo siguiente: “Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”. Sobre este concepto debemos hacer una primera observación, consiste en la omisión de este derecho humano en nuestra constitución, que no es desarrollada literalmente como la constitución colombiana que expresamente estipula en sus artículos 14 y 16 de su Carta Política, que todos gozan del reconocimiento a su libre desarrollo, y que las

únicas limitaciones son los derechos de terceros y el orden público. Es decir, la refieren como una categoría inherente al ser humano y no como un atributo exclusivo de una sociedad civil, comercial, empresarial o política, como lo prescribe el artículo 35° de nuestra Carta Magna, al señalar que las organizaciones políticas adquieren “personalidad jurídica” al ser inscritas en los registros correspondientes.

Entender este derecho a la “personalidad jurídica” es importante por cuanto engloba o contiene a derechos como: el nombre, estado civil, nacionalidad, identidad, etc.; y que en conjunto son determinantes para la consolidación de su plan de vida o proyecto de vida en sociedad, sin distinción de razas, ni parámetros geográficos. No reconocer este derecho como un eje central de nuestra práctica migratoria implicaría vulnerar los derechos al goce de los derechos humanos, y, por ende, restringir su acceso a los servicios públicos y privados que tiene todo migrante en mérito al principio de regularización migratoria y reconocimiento de su identidad.

2.1.3 CALIDAD DE SERVICIO

Chereque, M. (2022) , en su tesis “El gobierno digital y la calidad de servicio en el SISFOH en la Municipalidad distrital de La Esperanza, 2021, 2022)”, hace una definición conceptual de “Calidad de Servicio”, refiriendo que es la apreciación que tiene el usuario sobre el servicio que se le brinda, lo que implica que se han cumplido con todos los protocolos de atención, generando una opinión compartida y positiva de los usuarios sobre la entidad prestadora del servicio. Además, recoge 15 indicadores con los cuales se procede a evaluar esta categoría, algunos de ellos son: Espacios bien implementados, servicio rápido, se respetan horarios y plazos, personal identificado, servicio coloquial, personal amable, personal especializado, entre otros. Cabe resaltar que hacemos mención a estos indicadores por cuanto al elabora nuestra acostumbrada encuesta de satisfacción institucional, la data arroja la satisfacción que muestran los usuarios ante el servicio que le brinda la Jefatura Zonal de Migraciones – Trujillo, lo que refleja en la nula intención de presentar quejas o reclamos por parte de los administrados.

2.1.4 CONTROL MIGRATORIO:

Precisar conceptualmente el Control Migratorio, obliga en primer lugar a comprender el concepto de territorio, soberanía, y su subsecuente principio de

soberanía que genera el deber ineludible del Estado de gerenciarla óptimamente a través de la gobernabilidad migratoria.

La Constitución Política del Perú, al referirse al territorio, contempla en su artículo 54°, que “(e)l territorio del Estado es inalienable e inviolable, (...)”; así como, el ejercicio de soberanía y jurisdicción del Estado sobre el territorio.

Así mismo, el Tribunal Constitucional (2020), en su sentencia recaída en el EXP. N.º 00688-2020-PHC/TC, hace una justificación al derecho del tránsito exclusivo en el territorio peruano, a quienes gozan de la nacionalidad o a extranjeros son permanencia regular. Lo que en sentido contrario, se interpreta como el derecho a expulsar a quienes sin cumplir con tales premisas, piensan ingresar, transitar o salir del país, para resguardar la seguridad pública, la salud pública y orden interno, entre otros factores. Vale señ que en torno a estas obligaciones, hay quienes aseguran ver un conflicto entre los derechos humanos y el control migratorio. Sin embargo, esta facultad de control, se debe a la necesidad que tiene el Estado de proteger la soberanía territorial y la seguridad de sus habitantes. Lo que obliga a una regulación de obligatorio cumplimiento, que se constituye en políticas de control migratorio de ingreso y salida del territorio nacional.

2.1.5 PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Uno de los principales retos que ha traído consigo la migración masiva, es el compromiso de brindar seguridad interna, y resguardar el orden público dentro de los límites del territorio a los ciudadanos nacionales. En mérito a este desafío, mediante Decreto Legislativo 1130, se crea la Superintendencia Nacional de Migraciones -MIGRACIONES- como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Interior, y dentro de sus potestades se encuentra la de aplicar sanciones a los ciudadanos extranjeros, cuando incurran en infracción a la normativa migratoria sin perjuicio de las acciones penales de corresponder.

Así, dentro de las sanciones contempladas en el Reglamento de la Ley de Migraciones, en su artículo 187°, se establece que las sanciones en materia migratoria son las multas, la orden de salida obligatoria del país y la Expulsión. Sin embargo, es de precisar que toda sanción se determina jurídicamente dentro de un procedimiento administrativo sancionador, y que para ello cumplimos con las funciones garantistas del principio del debido procedimiento administrativo en

el ámbito de lo sancionador. En el mismo sentido, Danós Ordóñez, (2019) , en su artículo: “La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú” señala que toda sanción administrativa que se pretenda ejecutar, debe ser consecuencia de un procedimiento administrativo sancionador, donde el administrado tenga la posibilidad de presentar sus descargos en respeto de su legítimo derecho defensa, previa notificación del inicio del procedimiento, con la carta en donde se le comunica la falta administrativa que se le imputa.

2.1.6 RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE RECONSIDERACIÓN.

Una de las principales normas que regula los procedimientos administrativos es el Texto Único Ordenado de la Ley 27444 (Ley del Procedimiento Administrativo General), en ella se señala que el Recurso de Reconsideración, es un recurso impugnatorio que se presenta ante la autoridad que resolvió su trámite administrativo a fin de que pueda revocar, modificar o derogar el acto resolutivo con el que concluyó dicho trámite, de evidenciarse un error con la presentación de alguna nueva prueba por parte del administrado. Así mismo, Tejada Llerena, (2014), en su artículo “El Recurso de Reconsideración Administrativa”, al respecto precisa también que es un recurso optativo, en el sentido que no es una obligación del administrado recurrir a ello para que pueda darse por agotada la vía administrativa, ni tampoco es causa necesaria para poder optar por otros recursos impugnatorios ante la autoridad administrativa.

2.2 PROPÓSITO DEL PUESTO Y FUNCIONES ASIGNADAS

La visión de la Superintendencia Nacional de Migraciones es el marco referencial que señala el objetivo central e integral de las funciones desarrolladas por cada jefatura zonal. En ella se menciona que asegurar la aplicación de la política migratoria y su efectividad hacia los ciudadanos peruanos y extranjeros es lo que se debe lograr desde la administración zonal, teniendo como eje central el respeto a los derechos humanos, pero sin descuidar la seguridad nacional, el orden interno y público. Motivo que obliga a un trabajo conjunto y articulado con todas las instituciones que conforman el Comité Regional de Seguridad Ciudadana (CORESEC).

2.3 APLICACIÓN DE LA TEORÍA EN LA PRÁCTICA DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL:

En este tópico es necesario resaltar como, en forma oportuna, y en el menor tiempo posible, la Superintendencia Nacional de Migraciones, a través de la Jefatura Zonal de Trujillo, ha realizado la evaluación de cada uno de los expedientes de trámites administrativos de otorgamientos de calidades migratorias, y sus respectivas prórrogas. Otorgando a los ciudadanos de nacionalidad extranjera, la posibilidad del goce de sus derechos en iguales circunstancias que las de un ciudadano peruano, en mérito al principio de no discriminación, de regularización migratoria y de incorporación del migrante a la sociedad y a la cultura nacional, que contempla nuestro marco normativo.

Así mismo, según datos estadísticos recogidos en el diario Gestión, con fecha 05/07/2023, la Superintendencia Nacional de Migraciones emitió en los seis primeros meses de gestión, más de 330 000 pasaportes electrónicos. De estos documentos que permiten al ciudadano peruano poder viajar al extranjero a realizar diversas actividades, ya sean laborales, empresariales, por motivos de formación, turismo u otras actividades; la oficina de Trujillo en La Libertad, es la que más trámites ha aprobado a nivel nacional luego de las oficinas centrales en Breña y del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, lo que demuestra los resultados obtenidos por la Jefatura zonal de Trujillo.

Como se había señalado, uno de los pilares del servicio administrativo en la Jefatura Zonal de Trujillo, es la Calidad de Servicio, lo que se ve reflejado en el nivel de satisfacción de los ciudadanos que recurren a nuestra entidad por diversos trámites necesarios para el desarrollo de personalidad jurídica, este enfoque de trabajo se ve reflejado también en los términos de referencia que se solicitan en las convocatorias de trabajo para la Superintendencia Nacional de Migraciones, en el cual se hace explícito la necesidad de que los postulantes previamente hayan desarrollado cursos, diplomados o programas de especialización en materia de atención al cliente y/o atención al público y/o atención al usuario.

3 CAPÍTULO III: FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA ELEGIDO:

3.1 DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA:

Según (OIM-ONU MIGRACION, 2019), en su Informe sobre las Migraciones en el Mundo, hace mención que en el periodo de dos años desde la presentación de su informe sobre las Migraciones a finales del 2017, a este último informe; se ha dado un cambio histórico mundial en la velocidad de los flujos migratorios, que los Estados partes de las Naciones Unidas, se han visto en el imperativo moral de concertar dos pactos mundiales: El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular; y el Pacto Mundial sobre los Refugiados. Sobre estos cambios históricos, la OIM menciona en su informe, que este aumento en la escala del flujo migratorio, en el periodo de esos dos años, se da en circunstancias de grandes y lamentables sucesos que han ocasionado pérdidas humanas y consecuentes traumas, como la denominada crisis de los refugiados, que es producto de una guerra incesante que ocasionó que más de 7000 niños hayan sido descuartizados y asesinados , y más de 3000 reclutados para el combate, según cifras de la (UNHCR ACNUR, La agencia de la ONU para los Refugiados, Comité Español., s.f.). El informe también hace mención como causas de estas grandes olas de movilidad humana a situaciones de violencia extrema como la que se arremetió contra el grupo étnico musulmán de Rohinyá, en una operación de "limpieza étnica" por el ejército y policía de Birmania que los obligó a inmigrar hacia los distritos del suroeste de Bangladesh; así también, el informe de la OIM cita como otro hecho histórico relevante en la historia de las migraciones en el último quinquenio, al desplazamiento obligatorio que tuvieron que realizar millones de venezolanos debido a la grave inestabilidad económica y política de su nación. Hecho último que es materia del presente estudio, en lo referente a los esfuerzos realizados por la Superintendencia Nacional de Migraciones-MIGRACIONES, para diseñar políticas migratorias a la par del mismo fenómeno social, sin ninguna experiencia previa de esta magnitud, para gestionar adecuadamente este desplazamiento masivo, y encauzar positivamente el impacto del costo social; al fomentar, a través de su regularización, su ingreso formal a la economía local, pudiendo repercutir incluso, positivamente en el crecimiento del PIB.

3.2 TEORÍA SOBRE LA PROBLEMÁTICA:

Para el presente trabajo de investigación sobre “Los flujos migratorios en el Perú y las alternativas para su regularización migratoria en el último quinquenio”, es preciso hacer mención de los antecedentes de investigación que precedieron al nuestro, tanto nacionales como internacionales, que servirán de base y sustento teórico para sustentar, comprender y motivar nuestro informe de investigación.

En primer lugar, es importante señalar que la presente investigación es de carácter descriptiva¹ y las fuentes secundarias de información utilizadas provienen de la revisión de documentos académicos, información estadística e informes periodísticos, para conceptualizar y contextualizar la respuesta del Estado, a través de la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES, frente a este desbordante fenómeno nuevo, que nos permitirán presentar algunas recomendaciones y conclusiones acerca de las políticas aplicadas al último quinquenio. Para ello, es importante también tomar como referencia trabajos de investigación que nos han precedido a fin de poder contrastar los avances que se han logrado en la gestión migratoria nacional y brindar algunas recomendaciones para su consolidación.

En tal sentido, Morán Rosas (2020), en su tesis: “Estrategias de respuesta ante la migración venezolana: fortalecimiento de capacidades nacionales e iniciativas regionales”, planteó como objetivo: responder a: ¿Qué determinó a que países con historias migratorias diversas, y con espectros ideológicos diversos hayan implementado política migratorias de securitización como respuesta a la migración venezolana? Para el diseño de su investigación se acogió a dar prioridad a las teorías macrosociales² bajo la metodología cualitativa a fin de estudiar los elementos y factores del fenómeno en su interrelación, a fin de describirlo y analizarlo metodicamente. La conclusión a la que arribó el investigador, demuestra que gran parte de la respuesta homegenea se debe a la historia migratoria compartida que se tiene con el país caribeño en consonancia con sus facultades soberanas para

¹ La investigación descriptiva también es llamada investigación de diagnóstico pues tiene la finalidad de analizar cuestiones concretas referidos a los rasgos más peculiares o propios de un fenómeno. Es decir, son estudios que buscan abordar los rasgos mas característicos de [personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis](#).

² La teoría macrosocial aborda el fenómeno desde su proceso y contexto histórico, tomando en cuenta también su marco jurídico-normativo, y su estructura social, política y económica, a partir de su integración coherente.

resguardar la seguridad interna de los habitantes de cada Estado. Es decir, que la comunidad binacional que se ha tenido con este país como receptores de inmigrantes en sus épocas de bonanza, ha determinado lazos de reciprocidad en la comunidad internacional generando una política de puertas abiertas pero sin descuidar la seguridad y el orden en el proceso migratorio. Señalando que es necesario prestar atención a la respuesta institucional y económica de las estructuras administrativas de cada Estado, para poder tener una respuesta positiva a migraciones similares de tal manera que se puedan mitigar los efectos y riesgos que una migración masiva conlleva. Así mismo señala, que es importante mirar el fenómeno no como un problema nacional, sino más bien regional o global puesto que las políticas que se implementen repercutirán en las economías limítrofes y regionales.

Aron Said (2019), en su tesis “¿Cambia el gobierno, cambia la política? Un estudio comparado sobre las respuestas de Colombia, Perú y Ecuador frente a la migración venezolana en los años 2016-2018”, planteó como objetivo problematizar los contextos políticos de los Estados frente a la migración venezolana, a fin de entender las políticas públicas de cada país en función a si fueron determinadas por la ideología o las políticas internas. El diseño de su investigación tiene como objetivo comparar los gobiernos de Perú y Colombia entre los años 2016 y 2018 que son periodos en los cuales la crisis agudiza y sobre los cuales la información que se tiene es que llegaron, caminando, desesperados, pobres y enfermos en su mayoría; y por que fue en enero del 2017, el año en el que Perú anuncia el Permiso Temporal de Permanencia (PTP). Sobre el mismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) mencionó al Perú como un país al que se debe emular, y que el PTP debe ser un modelo de lo que un país puede hacer para proteger a ciudadanos extranjeros en condiciones de vulnerabilidad³; siendo que, fue el Perú el país pionero en el continente, y en el mundo, de crear una figura como el PTP que permitía a los migrantes acceder a trabajo, a sus hijos tener educación, y poder contar con los servicios básicos que debe tener un ciudadano para vivir en dignidad. Los resultados obtenidos mostraron que los liderazgos, y la generación de políticas migratorias al fenómeno venezolano, estuvieron determinados por los contextos de cada país. En estos contextos se encuentra la ideología del gobierno receptor, los entramados

³ <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/043.asp>

sociales en cada país, y la relación política e histórica entre los países, lo cuales confluyen para dar respuestas oportunas reflejadas en política públicas eficientes.

Castro Quispe (2019), en su tesis: “La migración masiva venezolana en el Perú y las políticas públicas migratorias”, planteó como objetivo: responder a si existen políticas migratorias consensuadas o integradas interinstitucionalmente que apunten al cumplimiento de los objetivos nacionales. Para el diseño de su investigación se acogió a dar prioridad a las teorías macrosociales⁴ bajo la metodología cualitativa a fin de estudiar los elementos y factores del fenómeno en su interrelación, a fin de describirlo y analizarlo metódicamente. Los resultados obtenidos mostraron que aún había mucho por trabajar debido a que si bien hay un trabajo sostenido y oportuno por parte de la Superintendencia Nacional de Migraciones al otorgar medidas tales como el PTP, señala que terminan siendo insuficientes pues no hay una aceptación por parte de otras instituciones, sobre la validez de este documento migratorio para el ejercicio efectivo de los derechos del inmigrante. De esta forma concluye, en su tesis, que la política migratoria vigente tiene falencias en su consolidación, debido a que no promueve la integración planificada del inmigrante a la economía nacional, ante la ausencia de planes integrales interministeriales relacionados a cada sector de la vida, social, cultural, política y económica del país.

Mendoza Garay (2021), en su tesis “Gobernanza migratoria del Perú y la inmigración venezolana: Interpretación Constructivista del fenómeno migratorio venezolano en el Perú 2017 – 2021”, se plantea como objetivo principal analizar las formas en como se han implementado las políticas migratorias del Perú en los inmigrantes venezolanos, enfocándose en su integración económica, y los mecanismos que adoptó para conseguir una migración segura, ordenada y digna para el fenómeno de la migración venezolana. El diseño de esta investigación es no experimental debido a que las variables no son manipuladas deliberadamente. En cuanto a los resultados establece que la inestabilidad política y social da como resultado una política migratoria coyuntural, poco sólida e inestable, lo que ocasiona confusión y desinformación en la población inmigrante, repercutiendo esta situación en la integración a la sociedad peruana dentro de los cauces normativos vigentes.

⁴ La teoría macrosocial aborda el fenómeno desde su proceso y contexto histórico, tomando en cuenta también su marco jurídico-normativo, y su estructura social, política y económica, a partir de su integración coherente.

Verástegui Sánchez (2019), en su tesis: “Las implicancias de la gestión de la migración venezolana en la seguridad multidimensional de Perú”, se propone como objetivo de investigación responder a la pregunta: ¿Cuáles son las consecuencias de una buena gestión migratoria en la seguridad multidimensional del Perú entre los años 2017-2019? Respecto del método de investigación que emplea el autor, refiere que aplica la metodología cualitativa debido a que sustenta su investigación en distintas percepciones y conceptos de los intervinientes en la investigación para reconstruir desde sus propias ópticas la sociedad y sus implicancias en la seguridad multidimensional como producto de la gestión migratoria en el país. En cuanto los resultados de su investigación, en cuanto a la seguridad económica como dimensión de la variable Seguridad Dimensional, señala que el PBI presentó una variación positiva luego de la migración, por la incorporación de nuevos consumidores al mercado interno. En cuanto a la dimensión seguridad personal, si ha generado un incremento en los índices de criminalidad con respecto a años anteriores; así, señala que en cuanto la trata de persona, por sus condiciones de vulnerabilidad, los migrantes han terminado siendo víctimas de este delito, pero a su vez, operadores dentro de estas mafias. La conclusión, en tal sentido, es que efectivamente la seguridad multidimensional: seguridad personal, económica y comunitaria, se ha visto afectada ante la llegada masiva de inmigrantes, por lo que requiere que se preste atención a los factores que contribuyen a la estigmatización y xenofobia como producto de estos discursos de percepción en la seguridad multidimensional.

3.3 ANÁLISIS SOBRE LA PROBLEMÁTICA

La planificación del futuro mundial en el que vivimos, es el esfuerzo conjunto de naciones que, en torno a intereses geopolíticos o económicos en común, diseñan políticas públicas en el marco de un diálogo abierto que permita la comprensión de los nuevos fenómenos sociales que a traviesa el mundo, cambios sociales que determinan la transformación de nuestras realidades. En una escala menor, podemos inferir que la única forma de planificar el futuro nacional es en democracia y afrontando directa y analíticamente las tendencias que inciden en nuestras realidades.

El Perú, en la actualidad, es testigo de un hecho sin precedentes en nuestra historia republicana: Una migración masiva, que deviene de una crisis política y económica

severa, que en cifras nacionales se estima aproximadamente al 5% de la población censal nacional.

Este flujo migratorio, según artículo publicado por (Castro, 2020), en la web de la ONG Equilibrium – Centro para el Desarrollo Económico (Equilibrium CenDE), ha tenido tres momentos, que son necesarios identificar para poder entender la necesidad de aplicar estrategias distintas en el diseño de políticas públicas que sean efectivas para coadyuvar no solo a su plena identificación e integración a la cultura nacional, sino también para fortalecer la Seguridad Nacional y mantener el Orden Interno. Estos tres momentos se definen por la característica de los inmigrantes; así tenemos una primera oleada migratoria constituida por empresarios y grandes capitales, que reaccionaron oportunamente frente al ascenso de Hugo Chávez y la implementación de nuevas políticas económicas, llevando sus capitales a otros destinos; y también conformado por los funcionarios petroleros despedidos masivamente y perseguidos políticos; una segunda de profesionales y académicos entre el 2010 y 2015 que se da en un clima de incertidumbre respecto de las expropiaciones que se venían realizando en el sector privado y la galopante inflación que avizoraba un escenario negativo para su subsistencia; y un tercer momento de migrantes masivos, a partir del 2017 como consecuencia de una crisis insostenible que hacía insostenible la vida misma en el país de origen.

Este último escenario, momento u ola migratoria, ha requerido una atención especial dado a que, por sus características y causas, paso de ser una migración planificada a una de éxodo masivo por la precarización de su economía que les impedía asumir los costos de emigrar hacia los destinos donde se concentran la mayor cantidad de migrantes latinos: EE.UU. y España.

Según reporte de la (Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES, 2023), entre enero de 2016 y julio de 2023, son 1.617 623 las personas venezolanas habrían ingresado regularmente por algún puesto de control migratorio, y de esta cifra, en la actualidad, son 736.213 los ciudadanos extranjeros de nacionalidad venezolana que han optado por permanecer en el Perú en forma regular, y el resto ha continuado su ruta migratoria a otros destinos. Vinculando la información estadística con la última ola migratoria que abarca el último lustro, estaríamos haciendo referencia a un ingreso de 1. 337 725 migrantes, desde el 2018 a la fecha. Migrantes que han logrado el ingreso al país realizando grandes esfuerzos, con menores que

Llegaron en estado de desnutrición, mujeres embarazadas y otros colectivos sociales en situación de vulnerabilidad que requerían atención médica inmediata debido a la precarización de los servicios públicos de su país de origen.

Este escenario es el que ha generado una intervención rápida y oportuna por parte de la Superintendencia Nacional de Migraciones, con el fin de realizar una gestión migratoria que permita visibilizar y dotar de personalidad jurídica a los ciudadanos de nacionalidad venezolana que se vieron obligados a emigrar en busca de una mejor calidad de vida para ellos y sus familias, y que en el proceso han tenido que enfrentar una serie de dificultades, siendo la más importante de ellas, lograr el reconocimiento de un estatus migratorio regular que les permita ser sujetos de derechos y obligaciones, y les facilite su inserción e integración en la dinámica social, cultural y económica en el país de destino. Estos esfuerzos, constituyen el punto de partida de la presente investigación, específicamente sobre las estrategias asumidas como la amnistía de multas, las medidas innovativas de regularización migratoria, y la modificatoria del marco normativo que impedía el acceso de los inmigrantes acogidos a la regularización migratoria a obtener un Calidad Migratoria Especial, medidas adoptadas con bastante éxito en el último quinquenio, como respuesta a los flujos migratorios masivos al Perú, que nos han hecho actores de una realidad que marca un hito en la historia republicana de la migración nacional.

4 CAPÍTULO IV: PRINCIPALES CONTRIBUCIONES

4.1 DESCRIPCIÓN DE LAS COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES

INSTITUCIONALES:

En primer término, se hace necesario incidir en las competencias y atribuciones de la Superintendencia Nacional de Migraciones, ello debido a poder enmarcar las acciones tomadas, dentro del marco de la legalidad, legitimidad y el respeto a los derechos humanos.

Así, tenemos el Decreto Legislativo N° 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones, y en él se prescribe que su ámbito de competencia es en materia de política migratoria interna, y como partícipe de la política de seguridad nacional y de frontera. Lo que implica además tener el rol de dirigir el control migratorio en los diversos puestos de control en frontera con las

entidades que tengan presencia en estos puestos de control para un correcto funcionamiento de los mismos.

Estas facultades que le otorga la norma que crea a MIGRACIONES, y que le otorga sus respectivas atribuciones, debe tener un doble enfoque, por un lado, debe hacer valer y resguardar la seguridad nacional y el orden interno⁵, pero así también, deben ser diseñadas sus actuaciones, sus planes, organización y ejecución de sus políticas en el marco del pleno e irrestricto respeto a los derechos fundamentales de todas aquellas personas que transitan o habitan en nuestro territorio nacional.

Según la CIDH (1988), las Obligaciones de respeto y garantía a los derechos humanos, tienen protección internacional en el marco de la Convención Americana de los Derechos Humanos que en su artículo 1.1, conmina a los Estados a “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella”⁶ Es decir, hay esferas privadas de libertades políticas y derechos civiles, atributos individuales, que, por ser consustanciales a la dignidad humana, se convierten en límite de la actuación pública y protegen su inviolabilidad⁷. En ese sentido, tenemos como obligación de la

⁵ El Tribunal Constitucional, en sentencia recaída en el Expediente: N° 0017-2003-AI/TC, se pronuncia sobre la Defensa Nacional y el Orden Interno en su fundamento N° 32, en los siguientes términos: “Como también precisa el artículo 163° de la Constitución, la defensa nacional se desarrolla “en los ámbitos interno y externo”. Mediante la “defensa interna” se promueve y asegura el ambiente de normalidad y tranquilidad pública que se requiere para el desarrollo de las actividades y esfuerzos concurrentes a la obtención del bienestar general en un escenario de seguridad. Asimismo, supone la realización de acciones preventivas y de respuesta que adopta el gobierno permanentemente en todos los campos de la actividad nacional, para garantizar la seguridad interna del Estado. Esa seguridad puede verse afectada por cualquier forma de amenaza o agresión que tenga lugar dentro del territorio nacional, sea que provengan del interior, exterior, de la acción del hombre o, incluso, de la propia naturaleza. El fin de las actividades de defensa interna es garantizar el desarrollo económico y social del país, impedir agresiones en el interior del territorio, viabilizar el normal desarrollo de la vida y acción del Estado, y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales”.

⁶Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

⁷ Sentencia La primera obligación asumida por los Estados parte, en los términos del [artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos] es la de “respetar los derechos y libertades” reconocidos en la Convención. El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que solo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal (la expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A N° 6, párr. 21)

administración estatal, el respeto a los derechos humanos, y como consecuencia lógica la restricción de su poder político y normativo que contravenga tales disposiciones.

En clara sintonía, nuestra Carta Magna prescribe en su artículo 1, que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”; y en su artículo 2° señala que toda persona tiene derecho a la vida, a la igualdad ante la ley, al honor y buena reputación, a la paz, la tranquilidad, la libertad y a la seguridad personal; y específicamente en el literal b) del inciso 24, del artículo en mención, se lee: “No se permite forma alguna de restricción de la libertad personal, salvo en los casos previstos por la ley”. Normas constitucionales concordantes con los estándares internacionales de protección de los derechos humanos, que ponen un límite y a su vez contienen un enfoque que permitirá a Migraciones diseñar políticas migratorias más humanitarias centradas en el migrante no como un ser extraño a la colectividad nacional, sino como ser humano con dignidad y derechos fundamentales.

4.2 ENFOQUES Y PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA⁸

4.2.1 ENFOQUES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA:

4.2.1.1 Enfoque de Derechos Humanos: Según la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2006), por enfoque de derechos se comprende lo siguiente:

“El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los 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

⁸ Política Nacional Migratoria 2017-2025, pg. 44.

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, para participar en la formulación de políticas y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar”.



- 4.2.1.2 **Enfoque de Inclusión Social:** Como parte de su adaptación al entorno y el disfrute de los derechos y deberes inherente a todo ciudadano, el proceso de inclusión social de los inmigrantes para tal efecto, es gradual. Principalmente se requiere para ello, comenzar con su regularización, luego su acceso a su calidad de residente, hasta que tenga el goce y disfrute de sus derechos fundamentales, y servicios sociales, con especial consideración de los ciudadanos extranjeros en condición de vulnerabilidad.
- 4.2.1.3 **Enfoque de integralidad:** Este enfoque tiene como objetivo considerar la unidad del proceso de migrar desde el deseo de salir del país hasta la integración al lugar donde llegan. La finalidad de este enfoque es considerar los motivos diversos que puede tener un migrante al momento de desplazarse así como el impacto de esta acción en su vida, a fin de determinar políticas públicas efectivas en los niveles o dimensiones sociales, culturales, económicos y políticos.
- 4.2.1.4 **Enfoque intersectorial e intergubernamental:** Las políticas migratorias deben estar alineadas a los objetivos nacionales, sectoriales, regionales y locales, en una sola visión integradora. Su ejecución debe ser en el marco de las gestiones de cada sector o nivel de gobierno, conforme a las competencias que les otorgan sus normas internas. Esta política migratoria nacional también se articula con las políticas internacionales consolidando procesos de integración internacional de movilidad humana.
- 4.2.1.5 **Enfoque de protección, asistencia y orientación al migrante:** Se busca que el migrante mitigue la condición de vulnerabilidad que le puede generar su desplazamiento territorial, a través de procesos administrativos eficientes que promuevan una migración segura, informada, y ordenada.
- 4.2.1.6 **Enfoque intercultural:** Es un enfoque necesario en países pluriculturales, pues es la expresión de políticas públicas diferenciadas y basadas en el respeto y reconocimiento de las diferentes culturas que existen, promoviendo una democracia donde la diversidad no sea un obstáculo para el establecimiento de oportunidades y derechos. Mediante este enfoque el Estado incorpora las visiones y concepciones culturales de cada grupo social, a partir del diálogo, en sus actuaciones públicas.

4.2.1.7 **Enfoque de género:** Mediante este enfoque se analiza las diferencias que existen en los procesos migratorios de hombres y mujeres. De esta forma se pueden obtener datos sobre las vulnerabilidades, posibilidades, y dificultades que afrontan en las dinámicas sociales que enfrentan desde su partida hasta su lugar de destino.

4.2.2 PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

4.2.2.1 Respeto de los derechos humanos de todas las personas los migrantes y sus familias.

4.2.2.2 Igualdad y no discriminación de las personas migrantes, promoviendo su inclusión social y productiva.

4.2.2.3 No criminalización de la persona migrante, sobretodo de los que se encuentran en situación de irregularidad, en concordancia con los tratados internaciones suscritos por el Perú.⁹

4.2.2.4 Promoción de una movilidad internacional informada, ordenada y segura, respetuosa de la soberanía y normativa interna¹⁰.

4.2.2.5 Reconocimiento del aporte de los migrantes al desarrollo político, económico y cultural de los países de origen, tránsito y destino.

4.2.2.6 Gobernanza migratoria como un factor que articula entre sí las políticas, procesos y actores nacionales e internacionales, con el objetivo 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.

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

⁹ X Conferencia Suramericana sobre Migraciones, párrafo 10.

¹⁰ X Conferencia Suramericana sobre Migraciones, párrafo 1.

4.3 OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS

Se encuentra plasmado en la Política Migratoria, como se puede ver de la figura 1.

4.3.1 Objetivos Prioritarios:

Según la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (2017) , en su Política Nacional Migratoria 2017-2025, plantea en su Eje Temático 4: “Extranjeros y Extranjeras”, el objetivo específico N° 5, que señala: Promover la integración de extanjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural.

4.3.2 Lineamientos.

Los lineamientos correspondientes al eje Temático 4, permite a largo plazo cumplir con los compromisos u objetivos de la política. Así tenemos:

- 4.3.2.1 Fortalecer acciones de prevención, investigación y sanción contra toda forma de violencia en especial de género, discriminación, xenofobia y racismo hacia la población migrante.
- 4.3.2.2 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.
- 4.3.2.3 Canalizar las capacidades de la inmigración calificada en el Perú, a fin de que cooperen con el desarrollo y la integración nacional.
- 4.3.2.4 Respetar la identidad nacional de la población migrante extranjera, y fomentar acciones de intercambio social, económico y cultural.
- 4.3.2.5 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.

Figura 1

Lineamientos para la integración de extranjeros a la sociedad peruana (Objetivo específico 5)

EXTRANJEROS Y EXTRANJERAS EN EL PERÚ	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.
Objetivo específico 5:	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.
Promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural.	3. Canalizar las capacidades de la inmigración calificada en el Perú, a fin de que cooperen con el desarrollo y la integración nacional.
	4. Respetar la identidad nacional de la población migrante extranjera, y fomentar acciones de intercambio social, económico y cultural.
	5. Establecer mecanismos y acciones que garanticen una atención oportuna, articulada y sostenida a personas en situación de especial vulnerabilidad y a personas que requieren protección internacional.

5 CAPITULO V. DESCRIPCIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

5.1 PROBLEMÁTICA DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN EL PERÚ

Según la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (2017), en su Política Nacional Migratoria 2017-2025, señala que la problemática del extranjero en el Perú, es casi la misma que la de los nacionales en el exterior; y están asociados al respeto pleno de sus derechos, y a su inclusión tanto social como económica, pero sin discriminar su identidad cultural y territorial. Así también señala que una de las causas que agraban su condición de vulnerabilidad, además de la estigmatización que sufre el migrante por su condición de tal, es el hecho de encontrarse de manera irregular en el país; es decir, por no estar plenamente identificados al no realizar el debido control de ingreso al país.

Otro de los problemas que la Mesa de Trabajo intersectorial para la Gestión Migratoria visibiliza, es la de que los extranjeros residentes en el país, no han alcanzado aún, el acceso en igualdad de condiciones con los nacionales, a sus servicios básicos: Atención de salud, educación, trabajo, acceso a servicios sociales, entre otros.

5.2 MARCO NORMATIVO IMPLEMENTADO POR PRIMERA VEZ EN LA HISTORIA MIGRATORIA

5.2.1 NORMAS SOBRE PERMISO TEMPORAL DE PERMANENCIA:

5.2.1.1 Decreto Supremo N° 001-2017-IN.-__Aprueban lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas extranjeras madres o padres de hijos de nacionalidad peruana menores de edad e hijos mayores de edad con discapacidad permanente.

Como la misma norma lo indica, este Decreto Supremo busca la protección y aseguramiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y de las personas con discapacidad permanente que tengan como padre o madre a un ciudadano de nacionalidad peruana; así también a través de ella se busca prestar atención a las presuntas víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. En ese sentido Migraciones procederá, previa evaluación, a emitir las autorizaciones de permanencia temporal en el país.

5.2.1.2 Decreto Supremo N° 002-2017-IN. - Aprueban lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana.

En esta nueva política implementada por Migraciones, a través del presente Decreto Supremo, se buscaba establecer los parámetros y condiciones necesarias para que el ciudadano de nacionalidad venezolana, pueda tramitar una autorización de permanencia en el territorio nacional. Este nuevo marco normativo creado especialmente para los ciudadanos venezolanos debido al contexto de la oleada masiva de la cual ya hemos hecho referencia, se diseñó en mérito de los principios migratorios que contempla el Decreto Legislativo 1236, Ley de Migraciones; entre ellos: Principio de respeto a los derechos fundamentales, Principio de integración del migrante, Principio de Unidad Migratoria Familiar y el Principio de Formalización Migratoria.

5.2.1.3 **Decreto Supremo N° 023-2017-IN.** -__Aprueban lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana.

Según lo refiere la norma en mención, con el anterior Decreto Supremo estudiado, DS 002-2017-IN, se había logrado regularizar la situación migratoria irregular a más de once mil (11 000) ciudadanos de nacionalidad venezolana.

Ante el continuo ingreso de ciudadanos venezolanos, después de la entrada en vigencia de la anterior norma, Migraciones busca nuevamente atender y asegurar los derechos fundamentales de los nuevos inmigrantes irregulares que se estimaban en ocho mil personas. Por ello, se establece nuevamente un nuevo lineamiento para la emisión de permisos temporales de permanencia por un año a las personas de nacionalidad venezolana que se encuentren irregularmente en el territorio nacional, hasta antes de la entrada en vigencia de la presente norma. Siendo el plazo para presentar su solicitud, de 120 días desde la entrada en vigencia del Decreto que aprobó los lineamientos.

5.2.1.4 **Decreto Supremo N° 001-2018-IN.** -__Aprueban lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana.

Bajo el mismo contexto de la norma anterior, el ingreso de ciudadanos venezolanos después de la entrada en vigencia de la anterior norma (DS 023-2017-IN), que seguía siendo una constante por la crisis humanitaria que atravesaban; obligó a Migraciones, a establecer un nuevo lineamiento para la emisión de permisos temporales de permanencia por un año a las personas de nacionalidad venezolana que se encuentren irregularmente en el territorio nacional, y que hayan ingresado al territorio nacional hasta el 31 de diciembre del 2018. Así mismo les otorgaba la posibilidad de presentar su solicitud, del Permiso Temporal de Permanencia – PTP, hasta el 30 de junio de 2019.

5.2.2 NORMAS SOBRE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

5.2.2.1 Decreto Supremo 010-2020-IN, Decreto Supremo que aprueba “medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras”.

Refrendado con fecha 21 de octubre de 2020, la particularidad de la presenta norma migratoria era que facilitaba el proceso de regularización ya no solamente a los ciudadanos de nacionalidad venezolana, sino a muchos inmigrantes que a la fecha de la publicación de dicha norma se encontraban en condición irregular en el país ya sea por vencimiento del plazo de permanencia o residencia que se les había otorgado, o porque por haber entrado a territorio nacional sin haber realizado el debido control migratorio; y que por tal motivo, se veían afectados sus derechos y el acceso a los servicios básicos en nuestro país. Situación de irregularidad que les impedía realizar actividades económicas y/o lucrativas.

5.2.3 NORMA QUE MODIFICA E INCORPORA ARTÍCULOS VINCULADOS A LA CALIDAD MIGRATORIA ESPECIAL RESIDENTE Y AL PERMISO TEMPORAL DE PERMANENCIA.

5.2.3.1 Decreto Supremo 003-2023-IN, “Decreto Supremo que modifica e incorpora artículos vinculados a la calidad migratoria especial residente, permiso temporal de permanencia, representación legal en los procedimientos y el valor de la multa para el caso contemplado en el literal d) del Artículo 190 en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350 aprobado por Decreto Supremo N° 007-2017-IN y prorroga excepcionalmente la vigencia del Carné de Permiso Temporal de Permanencia – CCP”.

5.2.4 LEY QUE OTORGA AMNISTÍA DE MULTA

5.2.4.1 Ley 31732, Ley que otorga amnistía de multa a las personas extranjeras.

La amnistía de multa, es un beneficio otorgado por Migraciones, por el plazo improrrogable de seis meses contados a partir de la entrada en vigor de la ley, es decir, desde el 27 de abril del 2023, a las personas extranjeras

con conducta infractora de acuerdo con lo establecido en el artículo 56 del Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones.

La amnistía de multa también es de aplicación para las personas extranjeras referidas en el primer párrafo, que tengan procedimientos en trámite o con fraccionamiento de multa; a excepción de aquellas que ingresen al país en calidad de turistas.

5.3 LOGROS ALCANZADOS EN LA UNIDAD DE MIGRACIONES, TRUJILLO

1.- Se puede evidenciar que hubo un aumento exponencial de Carnet de Extranjerías emitidos gracias a los procesos de regularización que permitieron a los ciudadanos extranjeros que se les había vencido el plazo de permanencia o que habían ingresado al país sin haber realizado control migratorio, poder acceder a un carnet de extranjería y con ello mejorar su calidad de vida en el país, y poder acceder a los servicios básicos y al disfrute de sus derechos fundamentales.

Así tenemos que, en el 2021, se emitieron 4864 carnés de extranjería en la Jefatura Zonal de Trujillo, en el año 2022 fueron 2044 debido a que los plazos de vigencia de los carnets emitidos en el 2021 se habían extendido y no era necesario que tramiten nuevos carnés; y en el 2023 la cifra se elevó a 2963, conforme se puede ver en el siguiente cuadro (Figura 2)

Tabla 1

Cantidad de carnés emitidos en Jefatura Zonal Trujillo

	AÑO 2021	AÑO 2022	AÑO 2023
Carnet de Extranjería	4864	2044	2963
CPP	3309	8462	5553
PTP (R.S. N° 109-2023)	-	-	1243

2.- Los números de trámites atendidos en el 2023, son consecuencia de la innovación normativa, y con ello se dio oportunidades de permanencia y residencia en el país a muchos ciudadanos inmigrantes que a la fecha se encontraban en condiciones de vulnerabilidad por su condición de irregularidad, así se puede visualizar en la figura número 3.

Tabla 2

Trámites atendidos en el 2023

PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS	
1. REGULARIZACIÓN DE EXTRANJEROS	1780
2. PRÓRROGA DE RESIDENCIA	6397
3. CAMBIO DE CALIDAD MIGRATORIA	1290
4. PERMISO TEMPORAL DE PERMANENCIA	3370
5. ACTUALIZACIÓN CON EMISIÓN DE DOCUMENTO	565
6. RENOVACIÓN DE CARNET DE EXTRANJERÍA	589
7. DUPLICADO DE CE	233
8. FRACCIONAMIENTO DE DEUDA	24
9. DUPLICADO DE CPP	325
10. CANCELACIÓN DE CALIDAD MIGRATORIA	170
11. EXPEDICIÓN DE CARNET DE EXTRANJERÍA	186
12. ACTUALIZACIÓN SIN EMISIÓN DE DOCUMENTO	27
13. CANC. PERMANENCIA/RESIDENCIA X OFICIO	13
14. TRASLADO DE SELLO DE INGRESO A DOC DE VIAJE NUEVO	131

6 CONCLUSIONES

1.- Se puede evidenciar que, en el país las decisiones políticas migratorias, han sido oportunas y eficientes en el marco de la movilización masiva de inmigrantes venezolanas, dando respuesta rápida y oportuna a la problemática de la no identificación de los ciudadanos que ingresaban sin control, con la finalidad de brindar seguridad interna al país.

2.- La normativa regulatoria, ha permitido no solo la identificación plena de los ciudadanos extranjeros que permanecen en el país, sino que además con un enfoque pleno del respeto irrestricto a los derechos humanos, se ha velado por que su permanencia en el país pueda ser de un trato igualitario y sin discriminación alguna por su condición social, económica o de otra índole, promoviendo en todo momento el acceso a los servicios básicos y el respeto a sus derechos fundamentales.

3.- La gestión migratoria, ha permitido un tránsito seguro, ordenado e informado, que ha logrado incluso el reconocimiento internacional por los esfuerzos de innovación que se ha tenido para otorgarles permanencia temporal a los ciudadanos migrantes que no han cumplido con los requisitos necesarios para acceder a una calidad migratoria, según la normativa migratoria interna, en condiciones normales.

4.- La Superintendencia Nacional de Migraciones, buscando que el migrante pueda continuar con el goce y disfrute de los derechos fundamentales de los ciudadanos inmigrantes al país, al constatar que a la pérdida de permanencia debido a la no renovación de sus documentos de permanencia entraban en condición de irregularidad, lo que a su vez les generaba deudas impagables, promovió una amnistía que les ha permitido continuar con sus procesos de regulación.

7 RECOMENDACIONES

1.- Se tiene claro que el fenómeno es nuevo y que requiere de respuestas rápidas ante el desborde y la preocupación que ha generado el impacto migratorio en el país, por ello, se requiere que todo el aparato administrativo con competencias migratorias tenga capacitaciones constantes sobre experiencias internacionales que puedan permitir una visión más global del fenómeno migratorio mundial, a fin de tener una visión compartida e integrada.

2.- Se debe continuar con el incremento de la capacidad operativa de las jefaturas zonales a fin de poder cubrir toda la circunscripción territorial y generar una mayor percepción de seguridad en la población local.

3.- Se deben generar espacios de diálogo entre los diversos actores en el país, tales como la empresa privada, sociedad civil, la academia y las entidades públicas con competencias migratorias como el I Diplomado de Movilidad Humana y Gestión Migratoria con Enfoque de Derechos Humanos que se lleva a cabo en la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de Trujillo, con el apoyo de la Oficina de Cooperación Alemana GIZ y promovido por la Superintendencia Nacional de Migraciones – Jefatura Zonal de Trujillo.

4.- Se debe continuar con el fomento de ferias migratorias informativas que promuevan la regularización de los migrantes irregulares con el respaldo de todos los actores de la sociedad nacional, con la finalidad de promover no solo la regularización, sino también su inclusión social y cultural en el país de destino.

8 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aron Said, V. (Julio de 2019). *¿Cambia el gobierno, cambia la política? Un estudio comparado sobre las respuestas de Colombia, Perú y Ecuador frente a la migración venezolana en los años 2016-2018*. Obtenido de Repositorio PUCP: https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/15726/ARON_VALERIA_CAMBIA_GOBIERNO.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Castro Quispe, L. C. (2019). *LA MIGRACIÓN MASIVA VENEZOLANA EN EL PERÚ Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS*. Obtenido de Repositorio USMP: https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/5024/castro_qlc.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Castro, M. (2020). *La nueva realidad de la emigración venezolana*. Recuperado el 19 de Julio de 2023, de Equilibrium CenDe: <https://equilibriumcende.com/nueva-realidad-emigracion-venezolana/>
- Chereque Pretel, M. R. (2022). *El gobierno digital y la calidad de servicio en el SISFOH en la Municipalidad distrital de La Esperanza, 2021*. Obtenido de <https://renati.sunedu.gob.pe/handle/sunedu/3130036>
- Constitucional, T. (2020). Recuperado el 6 de Julio de 2023, de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00688-2020-HC.pdf>
- Danós Ordóñez, J. (2019). *LA REGULACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL PERÚ (17)*. Revista de Derecho Administrativo.
- El gobierno digital y la calidad de servicio en el SISFOH en la Municipalidad distrital de La Esperanza, 2021* (2022). [Película]. Perú. Recuperado el 22 de Julio de 2023, de <https://renati.sunedu.gob.pe/handle/sunedu/3130036>
- Humanos, C. I. (29 de Julio de 1988). *Sentencia: Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Obtenido de CIDH: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf
- Mendoza Garay, F. L. (2021). *Gobernanza migratoria del Perú y la inmigración venezolana: interpretación constructivista del fenómeno migratorio venezolano en el Perú 2017 – 2021*. Obtenido de Repositorio UTP: https://repositorio.utp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12867/5202/F.Mendoza_

Trabajo_de_Suficiencia_Profesional_Titulo_Profesional_2021.pdf?sequence=1
&isAllowed=y

- Migratoria, M. d. (2017). *Política Nacional Migratoria 2017-2025*. Obtenido de Transparencia de RR.EE.: <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/datos-generales-11/13-normas-emitidas-por-la-entidad/133-decretos-supremos-ds/2017-5/10116-ds-n-015/file>
- Morán Rosas, A. J. (2020). *Estrategias de respuesta ante la migración venezolana: fortalecimiento de capacidades nacionales e iniciativas regionales*. Obtenido de El colegio de la frontera norte- COLEF MX: <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2020/10/TESIS-Mor%C3%A1n-Rosas-Adda-Jacqueline-MEMI.2019.pdf>
- OACI. (2021). *OACI - La Organización de Aviación Civil Internacional*. Recuperado el 10 de Julio de 2023, de OACI - La Organización de Aviación Civil Internacional: https://www.icao.int/publications/Documents/9303_p1_cons_es.pdf
- OIM-ONU MIGRACION. (2019). *Informe sobre las migraciones en el Mundo - 2020*. Recuperado el 20 de Julio de 2021, de https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf
- ONU. (1948). *Declaración Universidad de los Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES. (17 de Junio de 2020). *Reglamento de Organización y Funciones*. Recuperado el 14 de Julio de 2023, de Plataforma Digital Única del Estado Peruano: <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/informes-publicaciones/2766387>
- Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES. (15 de Julio de 2023). *Información Institucional*. Obtenido de Plataforma Digital Única del Estado Peruano: <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/institucional>
- Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES. (2023). *Movimiento Migratorio de Ciudadanos Extranjeros (2016-2023)*. Obtenido de Boletín

Estadístico Migratorio: <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/b47403a5-b5fb-4a7a-8ed1-e0dd3e57274f/page/wh9aB>

Tejada Llerena, L. A. (2014). *El Recurso de Reconsideración Administrativa*. La Tribuna del Abogado.

UNHCR ACNUR, La agencia de la ONU para los Refugiados, Comité Español. (s.f). *Refugiados Sirios, 9 años huyendo de una guerra sin fin*. Obtenido de ACNUR: <https://eacnur.org/es/refugiados-sirios#:~:text=Los%20refugiados%20sirios%20se%20esfuerzan,de%203.000%20C%20reclutados%20para%20combatir.>

Verástegui Sánchez, D. A. (2019). *Las implicancias de la gestión de la migración venezolana en la seguridad multidimensional de Perú*. Obtenido de Repositorio USIL: <https://repositorio.usil.edu.pe/entities/publication/cb22df13-57f1-4bb4-9547-3824c396ec46> Las implicancias de la gestión de la migración venezolana en la seguridad multidimensional de Perú

