

MIGRACIÓN, ESTADO Y POLÍTICAS
CAMBIOS Y CONTINUIDAD EN AMÉRICA DEL SUR

Jacques Ramírez G.

Coordinador



celag

CENTRO
ESTRATÉGICO
LATINOAMERICANO
DE GEOPOLÍTICA



Vicepresidencia del Estado
Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional

BOLIVIA

Ramírez, Jacques

Migración, Estado y Políticas. Cambios y continuidad en América del Sur. / 1.ed.
Boliviana, 2017 288 p.; 17 x 24 cm

ISBN: 978-99974-62-69-5

Deposito Legal: 4-1-121-17 P.O.

1. MIGRACIÓN 2. ESTADO 3. POLÍTICAS 4. LEYES. 5. SURAMERICA

El Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG) es un proyecto de investigación a largo plazo que tiene como objetivo proveer un análisis estructural integral de la región y de sus diferentes procesos, que concilie virtuosamente lo estratégico con las miradas de coyuntura de periodicidad fija. www.celag.org

© Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia
Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional

Edificio de la Vicepresidencia del Estado
Calle Ayacucho esq. Mercado N° 308
La Paz - Bolivia
Telf.: (591-2) 2142000

Impreso en Bolivia
La Paz, Abril de 2017

ÍNDICE

Presentación a la edición Boliviana	7
PRIMERA PARTE. MARCOS Y POLÍTICAS MIGRATORIAS AL INICIAR EL SIGLO XXI	
Capítulo 1 Inmigración, legislación y políticas en la Argentina actual: Escenas etnográficas de prácticas de control y vigilancia <i>Eduardo Domenech</i>	13
Capítulo. 2 La relación entre el Estado y los migrantes: un estudio del Programa Colombia Nos Une (CNU) <i>Janneth Clavijo.</i>	47
Capítulo 3 La política migratoria en la Bolivia Plurinacional <i>Alfonso Hinojosa</i>	75
SEGUNDA PARTE. NUEVOS MARCOS Y POLÍTICAS MIGRATORIAS EN CONSTRUCCIÓN	
Capítulo 4 Lo crudo, lo cocido y lo quemado: Etnografía del proyecto de ley orgánica de movilidad humana en Ecuador, <i>Jacques Ramírez</i>	93
Capítulo 5 Dispersión en las propuestas migratorias. Las dificultades de avanzar sin una política común <i>Carolina Stefoni y Eduardo Thayer</i>	129
Capítulo 6 Discursos en tensión y oportunidades de cambio: la nueva Ley de Migraciones en Perú <i>Lorena Izaguirre, Erika Busse y Tania Vásquez</i>	153
Capítulo 7 Política migratoria brasileña. De la tríada apertura-control-selectividad a la agenda de los derechos humanos <i>Leonardo Cavalcanti</i>	179

TERCERA PARTE. MARCOS Y POLÍTICAS MIGRATORIAS EN DESTINO

Capítulo 8

Externalización del control migratorio y políticas de migración familiar en Europa: instrumentos para un gobierno deslocalizado de la migración
Sandra Gil Araujo, Silvana Santi y Verónica Jaramillo

197

Capítulo 9

La política migratoria de Estados Unidos
Alejandra Castañeda

215

CUARTA PARTE. MARCOS Y POLÍTICAS MIGRATORIAS REGIONALES

Capítulo 10

De trabajador a ciudadano. Enfoques y políticas migratorias en la CAN, MERCOSUR y UNASUR
Jacques Ramírez

235

Capítulo 11

Políticas y marcos normativos para atraer la migración calificada en Suramérica
Soledad Coloma

257

PRESENTACIÓN A LA EDICIÓN BOLIVIANA

MIGRACION, ESTADO Y POLITICAS
CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN AMÉRICA DEL SUR

Las dinámicas migratorias internacionales de las últimas décadas expresan rostros y perfiles que las hacen diferentes de aquellas ocurridas en anteriores períodos. En un contexto de globalización, asistimos a una aceleración del hecho migratorio que se refleja en el aumento de la cantidad de migrantes, en la heterogeneización y complejidad del mismo, en la mayor participación de los países (ya sea como lugares de origen, de tránsito y de destino), en la direccionalidad de los flujos (ya no solo sur-norte, sino también sur-sur, norte-sur y norte-norte), en las características de los/as migrantes (hombres, mujeres, niños/as y adolescentes; indígenas, etc.), en la feminización de la migración, en el retorno (ya sea voluntario o forzado), o en los impactos económicos y sociales; pero también en un mayor posicionamiento del discurso migratorio en las esferas y escenarios públicos nacionales e internacionales.

En todo caso no son sólo los seres humanos (personas, hombres, mujeres, jóvenes, niños, etc.) los que se desplazan de un lugar a otro a lo largo y ancho del espacio territorial, claro, siguiendo patrones y direccionalidades claramente definidas sobre todo por el mercado y las dinámicas productivas y económicas que operan tanto a escala local como global, sino que también existen desplazamientos, cambios, transformaciones de orden social que a su vez generan modificaciones en el ámbito de los estados y sus múltiples ramificaciones, donde una de ellas es la vinculada con las políticas públicas y los marcos normativos que hacen a las migraciones.

Desde inicios del siglo XXI se observa cada vez con más claridad la relevancia discursiva que va adquiriendo la temática migratoria en distintas esferas de lo público y lo político, donde queda claramente establecida la importancia de los procesos migratorios para los Estados-nacionales, donde la creciente diversidad cultural contribuye a cambios significativos en las instituciones políticas centrales, en el propio significado de la ciudadanía, que afecta a la naturaleza misma de los Estados. Es así que aquellos países caracterizados por sus flujos de emigración tienden a ampliar los derechos de ciudadanía de sus poblaciones desterritorializadas, incorporándolas en la (re)elaboración de nuevos imaginarios de nación como forma de posicionamiento en el sistema económico mundial; mientras que otros países, especialmente los de destino, gestionan la temática migratoria asociada a la idea de control y seguridad nacional (Novick, 2008).

DISCURSOS EN Tensión Y OPORTUNIDADES DE CAMBIO: LA NUEVA LEY DE MIGRACIONES EN PERÚ

Lorena Izaguirre, Erika Busse y Tania Vásquez

1. Introducción

En los últimos 25 años, el Estado peruano ha pasado de tener una política migratoria restrictiva a una política donde se contemplan los derechos de los inmigrantes, se toma en cuenta a los peruanos en el exterior, así como se considera, con mayor atención que antes, la administración de nuevos flujos de inmigración.

¿Qué ha pasado en los últimos años para que se produzca este cambio? Sostenemos que hay al menos dos fuerzas que lo están activando. Por un lado, un grupo de profesionales, principalmente abogados, con una orientación a promover el enfoque de derechos humanos al interior de diversos ministerios y dependencias estatales que juegan un rol en la política migratoria; por otro, la influencia del discurso internacional, cada vez más orientado a la protección de los derechos de los inmigrantes. Coadyuvan en este proceso instancias gubernamentales como la Defensoría del Pueblo, así como las iniciativas de inclusión de la sociedad civil en el debate, como ha sido el caso de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria.

En el caso peruano, las fuerzas mencionadas operan en una tensión de origen en el tratamiento de la cuestión, pues los dos ministerios que definen la política migratoria del país son los ministerios de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, ambos con prioridades diferenciadas. El primero con un enfoque de cooperación interestatal en materia migratoria, en tanto que el segundo, del cual depende la Superintendencia Nacional de Migraciones, tiene una aproximación al hecho migratorio desde una perspectiva de seguridad nacional.

Para mostrar la tensión, este capítulo aborda la legislación y política migratoria ejecutada por el Estado peruano de 1990 a 2015. Para ello, elegimos centramos en la más reciente transformación operada en ese dominio por el Estado peruano: la promulgación de la llamada Ley de Migraciones (Decreto Legislativo de Migraciones No. 1236, promulgado el 26 de septiembre del 2015). Sin embargo, esta transformación solo puede ser entendida a la luz del análisis de la Ley de Extranjería que la precedió (Decreto Legislativo No. 703, promulgado en noviembre de 1991) y los eventos posteriores que han llevado a su reemplazo.

El estudio de la genealogía de la nueva Ley de Migraciones nos permitirá echar luces sobre el conjunto de actores involucrados y el modo en que se va

encarnando una cierta doctrina en la política migratoria peruana. De tal forma, haremos evidente que, aunque la nueva ley incorpora aspectos fundamentales del migrante como sujeto de derechos, sigue primando en ella el paradigma de seguridad. La nueva ley refleja así las tensiones entre la necesidad de adaptar la legislación peruana a los requerimientos internacionales en materia de derechos humanos, y el imperativo de seguir abordando la cuestión migratoria como un tema de seguridad interna y control de fronteras. Nuestro argumento se basa en entrevistas a actores claves, en el análisis de documentos publicados por la Defensoría del Pueblo, la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, así como en el análisis del papel de los convenios internacionales relevantes al tema migratorio (en particular la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares) y los acuerdos regionales suscritos por el Perú (Mercado Común del Sur – Mercosur, Comunidad Andina de Naciones – CAN).

Así, a partir de una genealogía de este cambio legal, este estudio se centrará en tres niveles de análisis: 1) el del escenario internacional, que configura un contexto de producción y ratificación de un corpus de leyes supranacionales en materia migratoria (el bloque internacional de derecho constitucional); 2) el de los actores involucrados en la política y legislación migratoria, y el modo en que se han apropiado en los últimos años de esta retórica de derechos; y 3) el de la genealogía del instrumento legal y el contenido de la Ley, señalando las rupturas y continuidades de esta norma visto como artefacto. Cerramos el capítulo enfatizando los hallazgos que encontramos en el estudio. Cabe resaltar que, dado que la nueva Ley de Migraciones acaba de ser promulgada, nos abocaremos a discutir las implicancias de la ley.⁵⁹

2. El escenario de la migración peruana

La investigación sobre la migración internacional asociada a Perú ha estado marcada por el interés por comprender las razones de la emigración de los peruanos, su experiencia y tipo de inserción en las sociedades de destino (principalmente en Estados Unidos, España, Italia, Japón entre los destinos extra-regionales y Argentina y Chile entre los destinos regionales).⁶⁰

Los estudios que se concentran en aquellos que vinieron son investigaciones sobre los inmigrantes que llegaron al Perú por el sistema de esclavitud, o los que

llegaron en el siglo XIX y principios del siglo XX.⁶¹ Son pocos los estudios que tratan sobre aquellos que están llegando en el siglo XXI⁶² y es aún menor el número de estudios que abordan el tema de la legislación migratoria peruana y sus efectos sobre las personas migrantes. Esto puede ser resultado de que, como indica Bonfiglio (2009), el Perú pasa de ser un Estado receptor (antes de 1970) a ser un país expulsor de migrantes.

En el curso de los últimos años, sin embargo, el Estado peruano ha insistido en señalar que el país asiste a un escenario de cambio en los flujos migratorios desde y hacia el Perú. El Superintendente Nacional de Migraciones, quien juega un papel central en la formulación de la política migratoria, presentaba así la nueva Ley de Migraciones en noviembre del 2015: "En las últimas décadas Perú ha dejado de ser un país de emigrantes a ser un país de inmigrantes y, además, muchos peruanos están volviendo. Se venían presentando trabas burocráticas pero con esta ley se están eliminando requisitos innecesarios" (Ministerio del Interior 2015).

En el discurso estatal, el Perú es un país que ha dejado de ser expulsor de peruanos para convertirse en uno receptor de extranjeros y retornados. Los medios de comunicación han contribuido también a forjar progresivamente una imagen del Perú como país en crecimiento, de situación económica estable y condiciones atractivas para la llegada de profesionales extranjeros.⁶³ En ese sentido, los medios de comunicación han alimentado el temor asociado a la figura del extranjero que "quita" trabajo a los peruanos, además del ingreso de ciudadanos extranjeros asociados a actividades ilícitas como el narcotráfico.

Las cifras, no obstante, dibujan un escenario algo más diverso. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI, diciembre 18, 2015⁶⁴), tenemos en curso diferentes procesos a la vez. El INEI indica que entre 1990 y 2014, salieron del Perú y no han retornado 2'724.869 peruanos y que "en los últimos cinco años la migración de peruanos registra tasas negativas de crecimiento que en promedio llegan a 6%".⁶⁵ Para más o menos el mismo período (1994-2014), ingresaron al Perú y no registraron salida 106,426 extranjeros provenientes de Estados Unidos (11,6%), China (7,7%), Ecuador (7,5%), Bolivia (6,4%), Colombia (5%) entre otros países. Para tener la figura en términos anuales para los últimos años, en el 2013, llegaron y no salieron 12.444 extranjeros (INEI 2014). Si bien estos datos muestran que Perú recibe un número de ingresos al menos mayor aunque no creciente de extranjeros que permanecen en el país, también es claro que sigue siendo un país de alta emigración, en su mayoría de migrantes

59 El Decreto Legislativo de Migraciones No. 1236 entrará en vigencia con la aprobación de su respectivo reglamento. Entre tanto, es la antigua Ley de Extranjería No. 703 la que sigue rigiendo.

60 La literatura al respecto es abundante: Massey y Capoferro (2006); Paerregard (2005, 2008); Altamirano (1988, 1996, 1997, 2000); Ávila (2003); Berg (2005); Paerregard (2005, 2008); Requena Minami (2001, 2003); Stefoni (2002, 2005, 2008); Scrivá (2005); Takenaka (2005); Tamagno (2003), entre otros. Además de los efectos de tales migraciones en los lugares de origen, en particular a través del uso de las remesas: Galarza y Yancari (2005); Altamirano (2009); Vásquez (2011), o a través de los cambios en las familias: Anderson (2007); Anísón (2008); Anísón, Mujica y Villacorta (2008); Vásquez (2011); Izaguirre y Anderson (2012). La constante ha sido entender las dinámicas de aquellos que salieron.

61 Ver, Laussent-Herrera (1981, 1998, 2000, 2006, 2007); Fukumoto, (1997); Bonfiglio (1993).

62 Excepciones son: Laussent-Herrera (2007, 2008, 2009a, 2009b, 2011).

63 Sobre el Perú como nuevo destino relevante de la migración laboral calificada en la región, ver: <http://www.efe.com/efe/america/sociedad/peru-se-convierte-en-un-destino-de-la-migracion-laboral-mundial/20000013-2666940>; <http://rpp.pe/politica/actualidad/oim-peru-se-ha-convertido-en-un-destino-importante-de-migracion-laboral-noticia-820421>.

64 Presentación de Aníbal Sánchez Aguilar en el marco de la celebración del Día del Migrante (18 de diciembre del 2015, Semana del Migrante, "Perú Contigo", Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria – MITGM).

65 Nota de Prensa No.215-16 de diciembre del 2015. INEI.

económicos, que marchan principalmente a Estados Unidos, aunque también a otros países (por ejemplo, Brasil, entre los nuevos destinos que han acrecentado su preponderancia).

Debemos añadir que la migración de tránsito se ha constituido también en un flujo de importancia, aunque no se presentan estadísticas formales sobre esta dado que algunas veces implica ingresos no registrados. No obstante, es de conocimiento general, por las noticias de los medios de comunicación e instituciones que velan por los derechos de los migrantes, que Perú es uno de los países de tránsito de ciudadanos haitianos que se dirigen a Brasil así como de ciudadanos colombianos que se dirigen a Chile.⁶⁶

3. Agendas políticas internacionales, estructuración global del enfoque de derechos humanos y modelos latinoamericanos

La política migratoria en América Latina en las últimas décadas debe ser entendida en el marco de los cambios observados en la agenda política de la región, así como en la agenda mundial (Domenech 2007). En efecto, asistimos desde hace algunos años a un cambio en la gestión global de las migraciones, con un marcado énfasis en la seguridad. En el caso de la agenda global, los nudos centrales de este énfasis se asocian a la ocurrencia de los atentados perpetrados por el terrorismo internacional desde inicios del nuevo siglo (Al Qaeda/Daesh) y sus consecuencias en los dilemas de los países requeridos como destino de refugiados e inmigrantes. En el caso de Suramérica, el nudo más importante es el enfrentamiento del tráfico ilícito de drogas y los intercambios y conflictos entre firmas del narcotráfico que tienen como escenario a todo el mundo, pero de forma importante a países como Perú. Es así que en este país la lucha contra el narcotráfico aparece como uno de los temas más importantes en materia de seguridad, explicando la forma específica que adquiere la tendencia securitista en el Perú.

Pero en el marco de estas tendencias globales, también actúan los cuatro instrumentos internacionales que, según la Defensoría del Pueblo (2009: 69-77), tienen injerencia en la protección de los derechos de los migrantes. Primero, hay dos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): Convenio 97 (Los Trabajadores Migrantes), y el Convenio 143 (Las Migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes). Los otros dos son de Naciones Unidas: La Declaración sobre los

66 Sobre el primer caso, es útil mencionar que infiriendo a partir de estadísticas proporcionadas por la Superintendencia Nacional de Migraciones, "entre el 2010 y el 26 de marzo de 2013, se registraron 16,856 entradas y salidas de ciudadanos haitianos al/de territorio peruano" (ingresos registrados). En el año 2010, las entradas de ciudadanos haitianos fueron 1,895; en 2011 la cifra se incrementó a 6,576; y en 2012, luego del establecimiento en Perú del requisito de la visa temporal en la calidad migratoria de turista para los nacionales de Haití "descendió a solo 908" (Vásquez, Busse e Izaguirre 2014, 2015) convirtiéndose en una corriente caracterizada por los ingresos no registrados, de rutas terrestres, a partir de la cual lucran redes de coyotaje (cruces fronterizos entre Ecuador y Perú y entre Perú y Brasil). Sobre la migración de tránsito que siguen los ciudadanos haitianos en su destino a Brasil, a lo largo de cuatro países (Haití, Ecuador, Perú, Brasil) puede verse "La migración haitiana hacia Brasil. Características, oportunidades y desafíos". *Cuadernos Migratorios* No. 6. Buenos Aires: OIM-Oficina Regional para América del Sur.

derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven; y la Convención Internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (en adelante "la Convención"). De ellos, es la suscripción de la Convención la que ha impulsado notorios cambios en el abordaje de la cuestión migratoria en el Perú.

3.1. El eco de la "Convención Internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares" en el Perú

El espíritu de la Convención⁶⁷ puede entenderse básicamente a través de su soporte en dos grupos fundamentales de instrumentos de Derecho Internacional (instrumentos de Derechos Humanos⁶⁸ e instrumentos preexistentes desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo⁶⁹) y en el reconocimiento de los ya existentes "acuerdos regionales o bilaterales para la protección de los derechos de los trabajadores y de sus familiares" con los que se quiere lograr correspondencia.

El hecho es que la materialización de la Convención entre los Estados Parte se modera a través del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (en adelante "el Comité"). Como parte de este rol, el Comité recibe Informes Periódicos de cada Estado Parte, y hace observaciones y sugerencias.⁷⁰ En la última sesión del Comité del año 2015 (22 Sesión, 13 abril – 24 de abril, 2015), se consideraron los reportes de varios Estados Parte, entre ellos Perú, que firmó la Convención en 2004 y la ratificó en 2005.

Los documentos elaborados para dicha sesión⁷¹ muestran bastante bien el escenario de ideas y situaciones previas a la promulgación del Decreto Legislativo de Migraciones (DL No. 1236). Hemos identificado algunas de estas ideas y situaciones previas:

67 Como se sabe, la Convención Internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, se adoptó por las Naciones Unidas en 1990 (Resolución 45/158, 18 de diciembre de 1990) con la estipulación especial (artículo 87 de la Convención) de que entraría en vigencia solo cuando al menos 20 países ratificarán este tratado, hecho que ocurrió cuando Guatemala firmó (año 2000) y ratificó el tratado (2003), por lo que la Convención entró en vigencia recién en ese año (1 de julio de 2003).

68 "La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño" (ver: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>).

69 "...[E]n especial el Convenio relativo a los trabajadores migrantes (No. 97), el Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (No. 143), la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (No. 86), la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (No. 151), el Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio (No. 29) y el Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso (No. 105)" (ver: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>).

70 Como se sabe, asociados a los tratados internacionales de Derechos Humanos se crean los "Órganos de Tratados de Derechos Humanos, estos "son comités de expertos independientes que supervisan la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos. Estos órganos se crean de acuerdo con las disposiciones del tratado que supervisan" (Ver más en: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/treaty/index.htm>).

71 Accesibles en: http://tbineternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=962&Lang=en

- i. Se extiende el entendimiento, al parecer construido a partir de las interacciones descritas entre el Comité y Perú como Estado parte, de que se ha configurado un patrón distinto de movilidad y migración internacional en el Perú. Por ello el Comité "reconoce que Perú tradicionalmente ha sido un país de origen de trabajadores migratorios [...] pero que] en los últimos años ha registrado un aumento en el flujo de trabajadores en tránsito o que se han instalado".⁷²
- ii. Se fortalece, al ser usado en la argumentación de cada una de las observaciones (tanto entre los "aspectos positivos" como entre los "principales motivos de preocupación, sugerencias, recomendaciones") el aparato de soporte estructural-ideológico de la Convención, conformado por todos los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados desde finales de la primera década del 2000 en adelante y los instrumentos legislativos nacionales que se infunden de la perspectiva de los derechos humanos.
- iii. Se presenta la experiencia migratoria sobre todo como una experiencia económica y laboral. En este sentido, la noción de personas migrantes subyacente a estas observaciones y a la Convención misma, es la de varones que son migrantes económicos y laborales. El otro componente, el de las familias, se sostiene de forma sólida en la noción de la protección y del interés superior del niño, y en cierta medida por ello se defiende la importancia de proteger la posibilidad de reunificación familiar.

Valorando el peso específico de la Convención, o su eco en la promulgación del Decreto Legislativo de Migraciones (DL No. 1236), podemos decir que su aplicación por parte de Perú ha sido entendida como una tarea sumamente importante. Esto lo observamos al menos entre los sectores del Estado que parecen estar funcionalmente más involucrados en sus objetivos finales, a saber los Ministerios de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo,⁷³ además de la Defensoría del Pueblo. En estos tres ministerios y la Defensoría parece haberse constituido un agrupamiento político-administrativo que materializa con mayor intensidad, o más activamente, el enfoque de los derechos humanos en todas sus funciones, ya que conocen los fundamentos de la Convención y recurren a esta para argumentar decisiones y sugerencias jurídicas. Sin duda el Decreto Legislativo citado anteriormente DL No. 1236 (2015) parece ser expresión de varias de estas sugerencias jurídicas. Como ejemplo, en esta intervención formal anterior a la promulgación del DL No. 1236, un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos,⁷⁴ expresó el siguiente razonamiento, que ilustra nuestra afirmación:

72 Documento "Observaciones finales sobre el informe inicial de Perú" (CMW/C/PER/CO/I).

73 Es importante indicar que el Ministerio de Justicia adquirió la parte de su nombre "y de Derechos Humanos" solo en el año 2011 (Ley No. 29809).

74 Intervención del Dr. Renato Sotelo Torres de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de DDHH, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú (14/04/2015) ante la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) en sesión para presentar el documento CMW/C/PER/CO/, "Observaciones finales sobre el informe inicial de Perú" del CMT.

En esta misma línea, en el tema de la interpretación conforme se ha identificado un problema que es que, cuando hay una decisión de deportación, la resolución no tiene un efecto suspensivo y termina poniéndose en el supuesto de que la persona tendría que seguir los procedimientos de acceso a doble instancia desde el país donde se encuentra, [...] lo que estamos recomendando en este informe es que la Ley de Extranjería tenga también como un parámetro válido en la aplicación de sus sanciones lo que en la Ley de Procedimiento Administrativo General reconoce, que es la posibilidad de una resolución con efecto suspensivo, sobre todo porque en materia de enfoque basado en derechos humanos, la unidad familiar y el interés superior del niño, son variables que no pueden ser dejadas tan a la ligera.

En el DL No. 1236 promulgado pocos meses después de la sesión arriba citada, entre los "Principios" que componen el "Título Preliminar" es decir una de las secciones ya vigentes en la actualidad, se encuentran el Artículo V.- "Principio de No Criminalización de la Migración Irregular", el Artículo IX.- "Principio de interés superior del niño y adolescente" y el Artículo X.- "Principio de Unidad migratoria familiar", artículos que representan bien y corresponden al razonamiento jurídico del sector justicia a este respecto.

Por supuesto, esta actividad de los tres ministerios mencionados y de la Defensoría parece haber calado también en los otros ministerios llamados sociales (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud).

Finalmente, es clave considerar que el Comité plantea específicamente que "le preocupa que la Ley de Extranjería de 1991, tenga disposiciones que pueden contradecir a las normas internacionales de protección a los trabajadores migratorios y sus familias" y "le preocupa que ocurra un largo proceso de transición para elaborar una nueva legislación migratoria de conformidad con las disposiciones de la Convención". Es decir, parece que para entender el surgimiento de la nueva Ley de Migraciones (DL No. 1236), un momento clave fue el conocimiento del documento con las observaciones al Estado peruano sobre la aplicación de la Convención en el Perú.

3.2. Convenios bilaterales y multilaterales

De igual forma, los convenios bilaterales y multilaterales de integración política y económica cumplen un papel importante en el proceso. Los que nos competen para el análisis de la nueva ley migratoria peruana son los convenios en nuestra región en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En el marco de la CAN, donde las decisiones son de cumplimiento obligatorio por parte de los estados miembros, se crea el Instrumento Andino de Migración Laboral (2009: 75); se crea, también la Tarjeta Andina de Migración, se reconoce los documentos nacionales de identificación para el tránsito con fines de turismo, se aprueba el pasaporte andino, y de tener una ventanilla de atención para el control migratorio para miembros de los países integrantes de la CAN. Los países miembros de la CAN son Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia; mientras que los países asociados son Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay.

Respecto al Mercado Común del Sur o Mercosur (1991) es después de la firma del acta de adhesión el 28 de junio del 2011, a través del “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile” que se concede “a los ciudadanos del Mercosur el derecho a obtener la residencia legal en el territorio de otro Estado Parte. Actualmente se encuentran en vigencia para Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador”.⁷⁵ En otras palabras, este acuerdo facilita a los ciudadanos de los Estados Parte la regularización de su residencia en los países miembros de Mercosur. No es casual que para el 2014, según la Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones), se anunció el 16 de noviembre del 2014 que 2.523 colombianos; 878 argentinos, 738 chilenos y 715 ecuatorianos llegaron a trabajar al Perú.

El compromiso de facto del Perú en estos convenios multilaterales ha quedado fortalecido en el DL No. 1236, en el que entre los “Principios” que componen el “Título Preliminar” es decir una de las secciones ya vigentes de la nueva Ley de Migraciones, se encuentra el “Artículo VIII.- Principio de Reciprocidad” según el cual “El Estado promueve la reciprocidad como un principio del derecho internacional universalmente aceptado, que implica la correspondencia en el trato con otros Estados, en el curso de las relaciones internacionales, aplicable de manera proporcional, sin que necesariamente tenga que ser idéntico en su alcance”.

Para finalizar esta sección, es necesario indicar que como parte de la influencia del contexto internacional en el que la nueva Ley de Migraciones se ha formulado parecen encontrarse como referentes las experiencias de reformas en política migratoria de los últimos años en Ecuador, Argentina y Uruguay. El caso de Ecuador fue paradigmático para la región, pues el derecho a migrar y la protección de los derechos de los migrantes y sus familias quedaron inscritos en la Constitución de 2008 (redactada, además, por una Asamblea donde participaron seis (6) asambleístas representantes de los ecuatorianos en el exterior). Por otro lado, las legislaciones en materia de migración de Argentina y Uruguay fueron tomadas como referencia de modelos menos restrictivos de gestión migratoria, pues dichas legislaciones favorecen la regularización y garantizan derechos fundamentales.⁷⁶

4. Actores de la política y legislación migratoria peruana

De acuerdo a la Ley de Extranjería de 1991, en el Perú el abordaje de la cuestión migratoria se ha compartido principalmente entre dos sectores. Por un lado está el Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual se encarga de la política de emigración, o lo que algunos autores denominan “políticas de vinculación”, es decir la atención de los ciudadanos y ciudadanas peruanos residentes en el exterior. Por otro lado está la Superintendencia Nacional de Migraciones, organismo que es parte del Ministerio del Interior, encargada de la política de migración.

75 <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6425/2/innova.front/residir-y-trabajar-en-el-mercursosur>.

76 Sobre la política migratoria ecuatoriana ver Ramírez (2013); sobre el caso argentino Novick (2012) y el de Uruguay ver el capítulo de Goycochea en este libro.

En un contexto en el cual el tema migratorio no ocupa un lugar importante en la esfera pública y política, como es el caso de Perú, la formación de redes formales e informales de funcionarios públicos y profesionales de la sociedad civil trabajando en la materia habría jugado un rol decisivo en la necesidad de implantar políticas de estado desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos. En ese sentido, este cambio es producto, en parte, de un proceso endógeno, que ha permitido que el debate en torno a los derechos humanos se difunda al interior de estas redes. Por ejemplo, como anota una funcionaria del Ministerio del Interior, si bien la “instancia fuerte” que gatilla las reformas de ese ámbito es la Jefatura del Gabinete de asesores del ministro, pues todo “se gesta ahí, se procesa ahí, se discute ahí y se decide ahí”, es importante notar que el equipo de asesores se ha mantenido en los últimos tres años a pesar de los sucesivos cambios de ministro.⁷⁷ Muchos de esos funcionarios públicos se conocen de puestos anteriores en el sector público, como en el Instituto Nacional Penitenciario, la Defensoría del Pueblo o la Presidencia del Consejo de Ministros.

En ese marco, para entender quiénes son los actores de facto de la actual política y legislación migratoria peruana, nos centraremos en esta sección en presentar a aquellos que han desempeñado un rol principal en la elaboración y promulgación de la nueva Ley de Migraciones.⁷⁸

4.1. El Ministerio del Interior – la Superintendencia Nacional de Migraciones

La Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones) se crea por el Decreto Legislativo No. 1130, el 7 de diciembre del 2012. Migraciones es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Interior. Antes de la creación de Migraciones, la dirección a cargo de regular el tema fue la Dirección General de Migraciones, también parte de la estructura del Ministerio del Interior, incorporada al Ministerio del Interior en el 1 de enero de 1977 (Decreto Ley No. 21702), y que antes formaba parte de Ministerio de Relaciones Exteriores. Es dirigida actualmente por el abogado Boris Potozén.⁷⁹

Como indica el DL N° 1130, “Migraciones tiene competencia en materia de política migratoria interna y participa en la política de seguridad interna y fronteriza” (artículo 2).⁸⁰ Adscrito al Ministerio del Interior, “cuenta con autonomía administrativa, funcional y económica. [Además] tiene competencia en materia de política

77 Entrevista la abogada Susana Silva, Jefa de la Inspección General del Ministerio del Interior (Lima, Octubre del 2015).

78 Para un listado exhaustivo de los diversos actores estatales y de la sociedad civil, ver García Naranjo (2013).

79 El Superintendente fue nombrado el 28 de marzo de 2015, por resolución suprema de la Presidencia de la República, en reemplazo de un General en retiro de la Policía Nacional del Perú. Que sea un abogado de formación quien reemplace a un General no es anodino en el proceso en curso de modernización de la institución. Dejó sus funciones en agosto de 2016, luego de que asumiera la presidencia Pedro Pablo Kuczynski.

80 Otras normas son: Decreto Supremo No. 005-2013-IN aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de MIGRACIONES; el Decreto Supremo No. 001-2013-IN establece disposiciones reglamentarias para regular el flujo migratorio de extranjeros; el Decreto Supremo No. 008-2014-IN modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES; y el Decreto Supremo No. 001-2015-IN, que establece medidas destinadas al fortalecimiento del control migratorio. (Ministerio del Interior, 2015).

interna y participa en la política de seguridad interna y fronteriza.” (Ministerio del Interior, Reyes, 2015)

La Superintendencia Nacional de Migraciones cuenta con una sede central, 5 agencias descentralizadas de pasaportes, y 13 jefaturas de migraciones. El organigrama de Migraciones cuenta con tres niveles. En el primero está la Superintendencia Nacional, la cual reporta un Consejo Directivo; el segundo nivel de Asesoramiento y Apoyo; mientras que el tercero es de las líneas de trabajo (Gerencia de política migratoria; Gerencia de servicios migratorios; Gerencia de usuarios; y Gerencia de registro migratorio). Según las acciones tomadas, Migraciones trabaja de manera articulada con otros organismos del estado como la Policía Nacional del Perú, el Poder Judicial, en Ministerio Público, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Transportes, Relaciones Exteriores, así como con el sector empresarial y la sociedad civil.

Como lo señala la Defensoría del Pueblo, el nuevo órgano no es solo un ente técnico, sino también político: “[...] Migraciones no se constituye como un simple ente administrativo que debe aplicar automáticamente las normas, sino que tiene la obligación de establecer una política pública coherente e integral en materia migratoria interna.” (Defensoría del Pueblo, 2015: 60). Migraciones, en ese sentido, tiene la misión de diseñar y actuar en función de una política estatal de migraciones, en un contexto en el que esa política ha estado históricamente dispersa y desarticulada. Por otro lado, es importante preguntarse sobre el modo en que se logra la transición de un organismo técnico, a uno que articule la dimensión técnica a la política.

En ese sentido, cabe destacar que el Consejo Directivo que debe aprobar las decisiones todavía no ha sido instalado. Este órgano, que debiera estar presidido por el Superintendente y conformado por otros cuatro miembros (un representante del Ministerio del Interior, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo), no tiene próxima fecha de instalación. Entre tanto, es el Superintendente quien tiene responsabilidad única en la toma de decisiones, y todo indica que esta configuración podría mantenerse pues le da más libertad y margen de acción.⁸¹

Finalmente, en el contexto de la transformación orgánica de Migraciones, se promulgó también el Decreto Supremo No. 001-2015 IN que identifica las principales problemáticas relacionadas a infracciones cometidas por extranjeros en territorio peruano. Se identificaron los siguientes temas prioritarios: sicariato, prostitución de extranjeras, daños al patrimonio cultural, participación de extranjeros en la minería informal, extorsiones, así como actividades informales por parte de extranjeros. El Decreto Supremo garantiza la facultad sancionadora de Migraciones a extranjeros que infringen la ley y establece medidas para el fortalecimiento del control migratorio.⁸²

81 Entrevista al abogado Percy Castillo, miembro de la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, Defensoría del Pueblo (octubre del 2015).

82 Entrevista al abogado Jaime Reyes, jefe del Gabinete de Asesores de la Alta Dirección del Ministerio del Interior (octubre del 2015).

4.2. La Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria

Como ya se mencionó, la evaluación de que las acciones estatales ministeriales del Estado peruano están descoordinadas ha prevalecido durante muchos años, no solamente en lo que refiere a lo que hoy se llama gestión migratoria. Para resolver este problema, desde mediados del año 2009 se inician reuniones llamadas intersectoriales que reúnen a diferentes ministerios: en ese momento, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud (en particular el Seguro Integral de Salud), el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Vivienda, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y la Defensoría del Pueblo. Estas reuniones organizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, posteriormente se institucionalizaron como Comisión Multisectorial Permanente denominada “Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria” (MTIGM) en el año 2011, mediante el DS No. 067-2011-PCM (27-07-11). Este organismo es adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores. El objetivo de la MTIGM es el de “coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria en el Perú”.⁸³

Respecto a la importancia de la MTIGM en el escenario que buscamos discutir en este capítulo hay tres elementos que resaltar. Primero, es innegable la conexión de la Mesa con los propósitos de la “Convención Internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” (que es el tercer instrumento de derecho internacional citado en la introducción del DS No. 067-2011-PCM que argumenta y formaliza la creación de este organismo).⁸⁴ Segundo, ya que la MTIGM es un organismo adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores (RR. EE.), su presidencia le corresponde a este ministerio. Tercero, RR. EE., junto al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, ha conformado el grupo oficial que ha venido interactuando con el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, al menos en su última sesión del año 2015 (sesión No. 22).

4.3. La Presidencia del Consejo de Ministros

Por otro lado, el hecho de que el Decreto Supremo promulgado para oficializar la creación de la MTIGM, haya sido promulgado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), nos muestra la actuación relevante para el proceso en que se elaboró el DL No. 1236, de este organismo técnico-administrativo en el que se apoya el Presidente del Consejo de Ministros, para coordinar y realizar “el seguimiento de las políticas y programas de carácter multisectorial del Poder Ejecutivo”, coordinar “acciones con el Poder Legislativo, con los Organismos

83 Se puede ver el DS No. 067-2011-PCM (27-07-11) aquí: <http://spij.minjus.gob.pe/clp/contenidos.dll/temas/coleccion00000.htm/tomo01010.htm/libro01063.htm/sumilla01075.htm> con

84 Solo después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Constitucionales Autónomos⁸⁵ y con las entidades y comisiones del Poder Ejecutivo”.⁸⁶

En las entrevistas a funcionarios del estado que se realizaron en este estudio se supo informar que en el largo proceso de formulación de la nueva Ley de Migraciones, la PCM cumplió un papel como ente coordinador de las varias reuniones en las que las posiciones estatales se discutieron y negociaron, lo cual resulta importante.

4.4. La Defensoría del Pueblo

En la arquitectura institucional sobre la cuestión migratoria en el Perú, la Defensoría del Pueblo ha jugado un rol trascendental. En efecto, la Defensoría del Pueblo, en tanto Órgano Constitucional autónomo, tiene el mandato de proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de servicios públicos a la ciudadanía. En funciones desde el año 1996, empezó a interesarse en el tema migratorio desde 2008, a la luz de la recepción de denuncias y reclamos de peruanos en el exterior sobre la atención recibida en los consulados peruanos. Progresivamente, empezaron a aparecer también los reclamos y denuncias de extranjeros residentes en el Perú. Fue así que se formó un equipo encargado de investigar los temas de migración y movilidad humana dentro de la Adjuntía de Derechos Humanos y Personas con Discapacidad.

La Defensoría ha presentado hasta la fecha tres informes defensivos en relación a la temática migratoria que han sido claves para situar la urgencia de un nuevo marco normativo en la materia. El primero, de 2009, *Migraciones y Derechos Humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes*, enfocado en la atención que el Estado presta a la migración de los peruanos al exterior, buscaba situar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en el marco de la perspectiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y de protección de poblaciones migrantes. Luego vendría, en 2012, *Una mirada a la migración peruana en Italia: Experiencias en Milán, Génova y Turín*. El documento, producido en el marco del proyecto “Perú Migrante”, se centra en la situación de los peruanos en dichas ciudades de Italia y en su relación con ambos Estados. Finalmente, está el documento, de 2014, *Tratamiento de las personas extranjeras en el Perú. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo*.⁸⁷

Los informes defensivos no solo han sido determinantes para hacer visibles las dificultades del Estado peruano para desarrollar una política migratoria coherente y de acuerdo con los tratados y acuerdos internacionales suscritos, sino también para producir una casuística importante en la materia. En ese sentido, estos

85 Como la Defensoría del Pueblo.

86 Ver: http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/ROF_PCM.pdf

87 La Defensoría también prepara un documento sobre el caso de la migración de tránsito de ciudadanos haitianos por el Perú.

informes son ampliamente citados por los diversos actores que participan en la MTIGM, y han sido una fuente indispensable para nuestra investigación.

5. La Nueva Ley de Migraciones: rupturas y continuidades de la legislación migratoria peruana

En el marco del panorama institucional que presentamos en la sección anterior, podemos preguntarnos en qué medida el nuevo decreto de Migraciones se inscribe en la continuidad o ruptura respecto a la legislación precedente en materia migratoria.

Primero, es importante señalar que la Ley de Extranjería – DL No. 703, promulgada en 1991 y parcialmente modificada en el año 2010, se centraba en la normativa para el ingreso, permanencia, residencia, salida, reingreso y control de extranjeros en el territorio peruano y la regulación de su situación jurídica en el mismo (artículo 1). Sin embargo, esta ley ha permanecido sin reglamento durante 24 años. Esto es un indicador claro del poco interés del Estado por la temática y de la ausencia de voluntad política para intervenir en ella.

La Defensoría del Pueblo señalaba ya en su informe del año 2009 que Ley de Extranjería comportaba importantes vacíos normativos y ambigüedades que, a fin de cuentas, generaban situaciones de incertidumbre y exponían a riesgos a los inmigrantes y ciudadanos extranjeros en el territorio nacional, así como a sus familias. En ese sentido, la Ley de Extranjería se inscribía claramente en un enfoque de seguridad, opuesto a un enfoque de derechos humanos:

En materia de política pública migratoria es posible distinguir con nitidez dos enfoques claramente diferenciados: i) el enfoque de seguridad, que se basa en la seguridad nacional y en la soberanía absoluta del Estado para realizar el control de ingreso y permanencia de personas extranjeras, generando políticas migratorias restrictivas, que identifican la migración irregular como posible fuente de alteración del orden público o de actos delictivos y ponen énfasis en los procedimientos sancionadores; y ii) el enfoque de derechos humanos, que invoca las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, implicando el deber de “no violar derechos, sino promoverlos y garantizarlos”, estableciendo los estándares que establecen límites al ejercicio del poder regulatorio del Estado. (Defensoría del Pueblo 2014: 65-66)

Según el informe *Tratamiento de las personas extranjeras en el Perú. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo* (2014), la Defensoría ha recabado una lista donde los derechos de los ciudadanos extranjeros han sido violados. Los casos que han llegado a la Defensoría, reconocen sus miembros, representan un número reducido de los casos totales, pues no todos los inmigrantes tienen el conocimiento, recursos, y/o tiempo para hacer las denuncias. La Defensoría ha tipificado los casos de la siguiente manera:

- Negligencia de la autoridad migratoria en el cumplimiento de sus funciones.
- Inadecuada interpretación de la normativa vigente.
- Afectación de derechos debido a vacíos normativos.

- Omisión en el registro de movimiento migratorio.
- Exigencia de requisitos no previstos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de Migraciones.
- Solicitud de Requisitos que obran en poder de Migraciones.
- Indebida aplicación de la potestad sancionadora y vulneración de la unidad familiar.
- Incumplimiento de sentencias.
- Inadecuada interpretación de la Ley de Nacionalidad.
- Deficiencias de coordinación interinstitucional.
- Dilación en los trámites.
- Negativa de inscribir en el Registro Central de Extranjería a ciudadanos beneficiados con la Ley No. 30103.
- Negativa a la recepción de solicitudes.

De esta extensa lista, múltiples vulneraciones a los derechos de las personas en movilidad responden a los vacíos y ambigüedades normativas de la Ley de Extranjería y a la inexistencia de su reglamento. En la práctica, esta situación es propicia para que los representantes de diversas instituciones del Estado la apliquen con discrecionalidad. Por ejemplo, las violaciones a las disposiciones de la Ley de Extranjería son pasibles de sanciones que van desde una multa hasta la salida obligatoria del territorio nacional. Sin embargo, la ley no enuncia de manera clara y exhaustiva los actos y figuras que representan efectivamente una violación de la misma ni las sanciones que corresponden a estos, hecho que conduce a la toma de decisiones arbitrarias (OIM 2012).

Otro punto álgido es la ausencia de la figura de la regularización migratoria. Así, la ley sanciona con la salida obligatoria e imposibilidad de retornar al país por un período de tiempo determinado a quienes se encuentren en situación irregular:

Artículo 62.- La salida obligatoria procederá cuando el extranjero admitido se encuentre en situación migratoria irregular como consecuencia del vencimiento de su permiso de permanencia o residencia y excedido del plazo para la regularización establecido en el Reglamento de Extranjería. La salida obligatoria conlleva el impedimento de ingreso al territorio nacional.

Para la Defensoría del Pueblo (2009), la imposibilidad de regularizar su situación migratoria expone a los migrantes irregulares y a sus familias a riesgos de vulneración de sus derechos y deja sin alternativas a quienes, por sus situaciones familiares, laborales u otras, buscan regularizar sus condiciones de permanencia en el país. En relación con este punto, la posibilidad de detención de extranjeros en situación irregular no está claramente enunciada. Aunque el artículo 71 de la Ley de Extranjería señala lo siguiente: "La intervención, citación, arresto o detención, arbitraria de un extranjero será sancionado conforme a Ley", en la práctica,

los funcionarios pueden efectuar detenciones de extranjeros dentro del marco legal, si incurren en situaciones que lo ameriten. Como anota García-Naranjo:

[L]a DIGEMIN [hoy Superintendencia Nacional de Migraciones] ha señalado que si una persona ingresa al país con documentos fraudulentos, o se encuentra inmerso en delitos contra el orden migratorio, la Policía Nacional y el Ministerio Público podrán efectuar la intervención a fin de poner a la persona a disposición del juez. En el mismo sentido, la legislación presenta vacíos acerca del proceso mismo de detención (como los plazos máximos, el plazo para ser traslado ante un juez, etc.) (2013: 364).

Por otro lado, la figura de la expulsión constituye una de las sanciones posibles para los extranjeros infractores a la Ley de Extranjería. De acuerdo a la Ley:

Artículo 64.- La expulsión del país procederá:

1. Por ingreso clandestino o fraudulento al territorio nacional.
2. Por mandato de la autoridad judicial competente.
3. A quien se le haya dado salida obligatoria o cancelándose su permanencia o residencia y no haya abandonado el territorio nacional.

Sin embargo, la Ley no precisa cuál es el protocolo del proceso de expulsión en la práctica ni determina qué institución tiene competencias para llevarlo a cabo. Cabe señalar además que no existe información pública relativa al número, nacionalidad u otras características de los extranjeros expulsados (OIM 2012), por lo que no se tiene certeza sobre la frecuencia con la que las autoridades recurren a este mecanismo de sanción ni bajo qué criterios lo hacen.

Este panorama evidencia el profundo desconocimiento de los procedimientos por los diferentes organismos del Estado que intervienen en el manejo del hecho migratorio.⁸⁸ Además, esta situación se exagera con la insuficiente coordinación interinstitucional.

Es en este contexto que se crea un terreno fértil para el cambio normativo. Los informes de la Defensoría (2009, 2012, 2014) así como documentos producidos desde la sociedad civil (CEDAL 2012; García Naranjo 2013); nos permiten entender qué representa la formulación de la nueva norma de migraciones y los avances que ella supone.

5.1. Luces y sombras de la elaboración de una ley

Para todos los actores involucrados en el proceso de elaboración hay consenso en que se trató de un proceso largo y engorroso, con múltiples idas y venidas y escenarios inciertos, ello a pesar de la voluntad política existente para llevar adelante la reforma.

Para la Defensoría, la necesidad de una nueva ley de extranjería se hace patente desde el 2013. En ese contexto, y con la colaboración de la Comisión Andina de Juristas y el Parlamento Andino, elaboran una propuesta de nueva ley.

88 Para analizar las implicancias de esta situación en la vulneración de los derechos de los migrantes, el caso de la migración haitiana de tránsito por el Perú hacia Brasil es particularmente ilustrador. Ver Vásquez et al. (2013).

En ese mismo año, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) formó el Grupo de Trabajo Multisectorial para el tema Migratorio,⁸⁹ de existencia efímera en la medida en que respondía a un mandato preciso. En efecto, la PCM le dio el encargo de proponer la reforma de la Ley de Extranjería No. 703 vigente en un plazo de 90 días hábiles. Es importante subrayar que, para la PCM, el mandato del grupo se resumía en dos objetivos:

Por un lado se trata de simplificar los trámites del tráfico de extranjeros cuando se trata de turistas y empresarios, y por otro lado preservar el orden y la seguridad ciudadana impidiendo que extranjeros indeseables ingresen y efectúen actividades ilícitas en el Perú (Presidencia del Consejo de Ministros 2013).

La Defensoría presentó la propuesta de proyecto de ley que había trabajado. Sin embargo, el plazo otorgado para Grupo de Trabajo Multisectorial se venció, y no se llegó a un acuerdo. El grupo terminó sus funciones sin un borrador oficial como propuesta. El último borrador al que la Defensoría tuvo acceso, recogía algunos elementos de la propuesta elaborada por la Defensoría, la Comisión Andina de Juristas y el Parlamento Andino.

Es interesante notar que incluso la Defensoría del Pueblo, que ha tratado de seguir de cerca el proceso de la producción de la norma, señala varios espacios de sombra en dicho proceso. Con el Grupo Multisectorial desactivado, el tema de la nueva norma cayó en el olvido. Los borradores del Grupo de Trabajo circularon en el Ministerio del Interior y Migraciones, y es en ese momento que el Ministerio del Interior habría elaborado una propuesta alternativa. Como lo hace notar un funcionario de la Defensoría:

Para nosotros [la Defensoría], era claro que existían dos proyectos [de la nueva Ley de Migraciones]: el que elaboró el grupo de trabajo multisectorial, y el del Ministerio del Interior" (Entrevista a Percy Castillo, 2015).

En ese contexto, la Defensoría evaluó incluso la posibilidad de presentar directamente su propuesta de ley al Congreso. Sin embargo, el nombramiento en marzo de 2015 del actual Superintendente jugó un rol importante. Fue un actor clave, insistiendo frente al Ejecutivo respecto a la necesidad de modificar la norma y mostrando la voluntad política de Migraciones para llevar a cabo la reforma.

La "ventana de oportunidad" para la reforma llegó cuando el Congreso de la República delegó al Poder Ejecutivo, por un plazo de 90 días calendario, "la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana, lucha contra la delincuencia y contra el crimen organizado" (Ley No. 30336). La referida ley precisaba que se requería legislar "la supervisión, gestión y control migratorio; fortalecer el control del tránsito y del transporte; así como, de los servicios aduaneros, puertos y aeropuertos". En ese sentido, el nuevo marco normativo en materia migratoria se inscribe y se incuba nuevamente en una continuidad histórica en el abordaje de la cuestión

89 El grupo fue formado por Resolución Ministerial No. 123-2013-PCM. Estuvo compuesto por miembros de la PCM y de los ministerios de Relaciones Exteriores; Trabajo y Promoción del Empleo; Justicia y Derechos Humanos; y Comercio Exterior y Turismo, así como de la Superintendencia Nacional de Migraciones. Además, en este grupo participaron miembros de la Defensoría del Pueblo como observadores.

migratoria en el Perú, es decir desde una perspectiva de seguridad nacional, seguridad interna y control de fronteras.

También, el Ejecutivo expresa su voluntad política de modificar la Ley de Extranjería, y el Superintendente, en una reunión de la MTIGM, confirma que se trabajará en una propuesta. Así, el Ejecutivo se comprometió con enviar un borrador de la nueva ley a la MTIGM y a recibir las recomendaciones y sugerencias de los participantes de ese espacio. Un grupo de trabajo se formó dentro de la MTIGM con este propósito. Por primera vez en todo el proceso, los sectores involucrados (ministerios, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil) tuvieron acceso a un documento oficial de la norma sobre el cual discutir. Ese primer borrador oficial, señala el funcionario de la Defensoría entrevistado, si bien no se parecía al borrador final del Grupo de Trabajo Multisectorial que conformó la PCM, recogía en buena medida las recomendaciones que ya habían sido formuladas por la Defensoría.

Sin embargo, luego de la fase de discusión y contribución a la propuesta en el marco de la MTIGM, el proceso entró, nuevamente, en una "caja negra". La Defensoría, interesada en hacer seguimiento del proceso, sostuvo múltiples reuniones con Migraciones y el Ministerio del Interior. A pocas semanas del vencimiento del plazo de las facultades legislativas dadas por el Congreso, se hizo patente que Migraciones y el Ministerio del Interior presentaban posiciones contradictorias respecto a la norma y que cada uno blandía un proyecto de norma diferente:

Había dos proyectos. Uno que había elaborado Migraciones, y otro que mantenía el Ministerio del Interior. A muy pocas semanas de que se venza el plazo, estaban ahí. Y no se compatibilizaban (Entrevista a Percy Castillo, 2015).

Un punto clave del diferendo fue el tema de la regularización abierta para extranjeros, a la cual el Ministerio del Interior se oponía. Mientras este mantenía una posición firme dentro de una lógica securitista, la lógica de Migraciones era más "garantista" y protectora de derechos. Es interesante notar que la Defensoría del Pueblo ya había señalado los límites del abordaje de las temáticas de migración y movilidad humana desde un paradigma de seguridad reductor, como consecuencia de la filiación de Migraciones al Ministerio del Interior:

El hecho que la política migratoria interna sea desarrollada por el Ministerio del Interior, a través de la Superintendencia Nacional de Migraciones, ha conllevado que se privilegie una política restrictiva de derechos, basada únicamente en el enfoque de seguridad nacional, que se ha venido consolidando en los últimos años, mediante la emisión de directivas internas y protocolos de actuación, que contienen cláusulas que afectan derechos y garantías constitucionales. Además, se desconocen tratados internacionales en materia de derechos humanos y migración, así como convenios bilaterales o multilaterales que promueven la regularización migratoria (Defensoría del Pueblo 2015: 66, subrayado en el texto original).

No obstante, la elaboración de la ley puso en evidencia, en más de un momento, que las tensiones existían también al interior del Ministerio del Interior. Migraciones preconizaba una política menos restrictiva, contra la orientación del ministerio al que está adscrita.

El último tramo del proceso de elaboración de la norma corresponde a una negociación directa e interna entre Migraciones, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores. No pudo lograrse que la gestión de visas y demás trámites en materia migratoria quede bajo la coordinación de una sola instancia. De ese modo, ese ámbito de la gestión migratoria continúa dividido en dos ministerios (Interior y Relaciones Exteriores), principalmente por un factor económico, pues los trámites generan ingresos con los que el Ministerio de Relaciones Exteriores no quiere dejar de disponer.

5.2. ¿Un cambio de paradigma?

El 26 de septiembre del 2015 el Estado peruano promulga el Decreto Legislativo No. 1236, o llamada Ley de Migraciones. En primer lugar hay que resaltar que la nueva ley contempla principalmente a los inmigrantes. En segundo, la sección que abre el decreto legislativo es un título preliminar de once principios. A diferencia del resto de la ley, que entrará en vigor únicamente después de aprobado el respectivo reglamento, los principios son de vigencia inmediata. Así, se espera poder utilizar este instrumento para moldear la aplicación de la antigua ley, aún en vigencia.

La declaratoria de principios de la nueva ley es, sin duda, su conquista más importante. Podemos destacar los siguientes puntos:

- Se reconoce el aporte de los extranjeros a desarrollo del país (en ámbitos como la cultura, la economía y la ciencia).
- Se reafirma el compromiso del Estado Peruano en el respeto de los derechos fundamentales de los extranjeros, en virtud de lo señalado por la Constitución peruana y los tratados internacionales de los que el Perú es suscriptor. En ese sentido, se hace una mención especial a la abolición de todo tipo de discriminación y prejuicio, así como se rechaza la xenofobia y el racismo.
- Se promueve la integración del extranjero a la sociedad y cultura peruanas, aun cuando no quede explícito lo que el Estado entiende por este proceso de "integración".
- Se declara el principio de No Criminalización de la Migración Irregular.
- Se garantiza el principio del interés superior del niño y el adolescente, así como de la unidad migratoria familiar.
- Se afirma el principio de la formalización migratoria: "El Estado favorece la regularización migratoria como acción permanente que facilite la protección de la persona humana y prevenga o corrija situaciones de vulneración o afectación a la dignidad humana así como sus derechos y libertades" (DL No. 1236).

En ese sentido, hay un esfuerzo con la nueva ley de resaltar en los principios de la norma una perspectiva del migrante como sujeto de derechos. La incorporación

del principio de regularización migratoria y la no criminalización de la migración son algunos de los indicadores más sustantivos de esta orientación.⁹⁰ Debemos subrayar que dentro de las disposiciones complementarias finales de la ley, la número 9, que concierne al tema de la regularización migratoria suscitó un amplio debate. Este artículo será sometido a una reglamentación especial y distinta al reglamento general de la ley, a ser validada por el Ministerio del Interior. La Defensoría trabaja ya en una propuesta.

Empero, desde nuestra perspectiva, aunque la nueva norma representa sin duda un cambio sustantivo y positivo respecto de su predecesora, aún se inscribe en una lógica del paradigma de seguridad. Se trata, así, de dar un marco más simple para la llegada de extranjeros calificados, en tanto se refuerza el marco legal para mantener a los migrantes *indeseables* fuera. Es clara la voluntad de establecer procedimientos y simplificar procesos para los extranjeros que llegan con un contrato de trabajo al Perú, en un contexto de voluntad de atraer la mano de obra calificada que responda a las necesidades del mercado laboral actual. Esta dimensión, además, está en plena coherencia con el artículo 5 de la ley, referido al alcance de la política de inmigración:

La inmigración al país se regula tomando en cuenta, entre otros aspectos, las necesidades del país en tecnología, talento, desarrollo de la industria, turismo, las políticas demográficas y otras actividades del conocimiento humano (DL No. 1236).

Así, aun cuando en los principios de la norma se reitera la adhesión del Estado al principio de no discriminación, combate de la xenofobia y el racismo, el nuevo escenario migratorio del Perú ha permitido el refuerzo de ciertas prácticas y el enraizamiento de determinados imaginarios asociados a ciertos grupos de migrantes. En la práctica, la aplicación de la Ley de Extranjería de 1991 ya se basaba en buena medida en la discrecionalidad del funcionario que la aplicaba. De tal forma, ciertos 'perfiles' de migrantes indeseados emergieron: ciudadanos cubanos, chinos, colombianos, haitianos, en particular, han visto denegado su ingreso al país o vulnerados sus derechos como consecuencia.

Frente a este hecho, enunciar los once principios no parece ser suficiente para que se garantice de manera efectiva su puesta en práctica, tanto por parte de los funcionarios del Estado como del lado de la ciudadanía y los medios de comunicación. Si bien ahora el funcionario tendrá que remitirse a la sección de principios para interpretar la norma, más allá del cambio normativo urge un cambio cultural de los funcionarios que atienden en primera línea a migrantes y personas en contextos de movilidad (en particular de los funcionarios de Migraciones y de la División de Extranjería de la Policía Nacional del Perú).

Por otro lado, es sintomático que la nueva Ley de Migraciones termine abocándose exclusivamente al escenario interno y la política de inmigración. La política migratoria peruana comprende también, como señalamos, las políticas de vincula-

90 En comparación con la Ley de Extranjería de 1991, que preconizaba la expulsión y hacía imposible la regularización.

ción con los peruanos en el exterior y la política sobre el retorno, pero ninguno de estos aspectos es mencionado en la ley.⁹¹

Finalmente, la ley enfrenta también dificultades materiales para su ejecución, como la inexistencia de una base de datos común a los dos organismos con potestad en la materia, es decir el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior. Por otro lado, la entrada en vigencia de la ley se producirá 180 días después de la emisión de su reglamento. En el escenario más optimista, la Ley de Migraciones entraría en vigencia entre octubre y noviembre de 2016. Sin embargo, el riesgo flagrante, sobre todo en un escenario de débil institucionalidad, sumado a una coyuntura de cambio de gobierno en julio del 2016, es que emerja una contrarreforma, especialmente si la ley no logra ser reglamentada antes del cambio de gobierno.⁹²

6. Conclusiones

Como hemos identificado a lo largo de este capítulo, las políticas y la legislación sobre el tema de migración en el Perú evidencian dos puntos. Primero, que el movimiento de personas hacia el Perú se ve aún de manera dicotómica. De un lado, se evidencia la urgencia de un enfoque de respeto de los derechos de las personas migrantes y sus familias; de otro lado, es aún palpable el paradigma de seguridad y control de fronteras, con mayor énfasis en este último. Segundo, la política migratoria aún se encuentra fragmentada entre iniciativas diversas que responden a distintos sectores del Estado. Así, la nueva Ley de Migraciones está abocada a la inmigración, contrariamente a lo que podría dejar entrever su nombre. La problemática de los peruanos en el extranjero no aparece en esta norma, por lo tanto, el tema de los peruanos emigrantes, así como los repatriados (ya sea por deportación, retorno voluntario, o en tránsito) no es abordado.

Como vimos en la segunda sección, el escenario migratorio del Perú actual es diverso y complejo. Sin embargo, el Estado ha dado más importancia a los flujos de inmigrantes calificados con el objetivo de hacer de su política migratoria un instrumento de una política de desarrollo centrada en la atracción de profesionales calificados. Dos factores pueden ayudar a explicar este foco. Por un lado, el aumento del volumen de inmigrantes en los últimos años, como efecto del crecimiento económico del país que ha atraído a 'muchos' extranjeros de la región y de otros continentes. De otro lado, el ser frontera con economías globales en emergencia, como son Brasil y Chile, también puede haber contribuido al crecimiento de extranjeros en el Perú. No obstante, Perú sigue siendo uno de los países de la región

91 Debemos señalar que existe actualmente una Ley de Retorno en vigencia (Ley No. 30001, Ley de reinserción económica y social del migrante retornado), pero que su impacto ha sido limitado. De hecho, la Defensoría del Pueblo ha recogido numerosas denuncias de peruanos retornados por las "promesas incumplidas" de la ley. En ese sentido, la Defensoría prepara también una propuesta modificatoria a la misma.

92 En el 2015, dos de los seis decretos legislativos aprobados no entraron en vigencia por ausencia de reglamento. Según el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso, 55 leyes aprobadas entre el 2005 y el 2015 esperan sus reglamentos. En 50 casos ya se venció el plazo para que fueran reglamentadas (El Comercio, 2015). El Decreto Legislativo de Migraciones podría correr la misma suerte.

en que menos peso tiene la inmigración en relación al tamaño de su población. Pese a ello, otras realidades migratorias, como la migración de tránsito y de retorno, la reunificación familiar, etc., devienen cada vez más visibles y significativas. En este punto, cabe preguntarnos: ¿hacia dónde va la política migratoria peruana?

Una primera dimensión a analizar es la voluntad política para llevar a cabo las reformas. En un contexto de endeble institucionalidad y de colapso del sistema de partidos, la voluntad política termina recayendo en individuos y no en instituciones. Las reformas, así, no tienen que ver con agendas políticas de largo plazo, sino con la posibilidad, siempre azarosa, de la emergencia de "ventanas de oportunidad" e individuos en cargos claves prestos a liderar dichas iniciativas.

Por otro lado, una segunda dimensión de importancia para el análisis es la constitución de redes formales e informales de un grupo de profesionales jurídico-administrativos que tiene varios años de experiencia en el sector público. Este grupo profesional ha desempeñado un rol fundamental en la difusión de ideas e instrumentos del derecho internacional (como es el caso de la Convención) que han ganado espacio y han calado en las orientaciones de trabajo de ciertos sectores del Estado. En ese sentido, los grupos de trabajo multisectoriales han devenido espacios de debate de estas nuevas orientaciones. Aunque los procesos de cambio son lentos, la existencia de estos espacios ha resultado capital para dar dinamismo a la cuestión migratoria en el Perú. Paralelamente, los instrumentos del derecho internacional que garantizan la protección de los migrantes y sus familias se asientan cada vez más firmemente en la legislación y la política migratoria de la región.

La política migratoria peruana ha entrado en un proceso de transición, que ve materializado en la promulgación de la nueva Ley de Migraciones uno de sus mayores logros. Ello no implica, sin embargo, que esta política sea plenamente coherente y articulada, pues está sometida a una tensión producto de la arquitectura misma del Estado peruano. La tensión es doble. Por un lado, estando la política migratoria dividida entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, la primera tensión responde a la dificultad de hacer compatibles el discurso de protección de derechos humanos y los requerimientos de seguridad nacional. Además, como el eje de la nueva Ley de Migraciones es el de la inmigración, el peso de las prioridades del Ministerio del Interior tiende a imponerse. Por otro lado, una segunda tensión es palpable, esta vez interna al Ministerio del Interior, pues Migraciones, históricamente un organismo técnico, debe ahora asumir también un nuevo mandato político para articular la política migratoria peruana.

En ese contexto, constatamos que la intensa actividad de diversos profesionales del sector público está sosteniendo e impulsando este movimiento de cambio. Aun cuando el panorama es imprevisible y el futuro de la nueva ley incierto, la permanencia de estos funcionarios abre la posibilidad que la política migratoria peruana siga siendo objeto de interés y discusión por parte del Estado peruano. Más importante aún, ellos son la garantía de que esta discusión esté enmarcada en el paradigma de derechos humanos y que este prime sobre el paradigma securitista.

Epílogo

Este artículo terminó de escribirse en enero de 2016, mientras el libro estaba en la fase de revisión y edición, sorpresivamente, el 7 de enero de 2017, se publicó el Decreto Legislativo de Migraciones No. 1350, que deja sin efecto el Decreto Legislativo de Migraciones No. 1236 que aquí analizamos, así como la Ley de Extranjería No. 703. El reglamento de esta nueva ley estará listo el 1ro de marzo de 2017.⁹³ A los once principios del título preliminar del DL No. 1236, se ha sumado uno nuevo: el Principio de Integralidad, que preconiza una gestión “intersectorial, multidimensional y de corresponsabilidades” del fenómeno migratorio por parte del Estado, que garantizaría que la política migratoria sea consultada y gestionada con los diferentes ministerios y otras instancias gubernamentales. La nueva ley reduce también el número de calidades migratorias, aunque su otorgamiento sigue siendo potestad de la Superintendencia Nacional de Migraciones (SNM) o del Ministerio de Relaciones Exteriores, según el caso.

Pese a su efímera existencia, el DL No. 1236 cumplió el rol que los funcionarios de orientación pro-derechos humanos quisieron asegurar con los once principios de su título preliminar: fundamentó dos decretos supremos dados por el Ministerio del Interior (DS-001-2017-IN y DS 002-2017-IN) promulgados 4 días antes de ser derogado por el DL No. 1350, con el fin de proteger los derechos de las mujeres extranjeras y los de sus hijos menores o hijos mayores discapacitados nacidos en Perú, así como los derechos de las personas de nacionalidad venezolana que se encuentran en Perú.⁹⁴ En ese sentido, y pese al cambio de ley, nuestro argumento sigue vigente: la tensión entre el enfoque pro-derechos humanos y securitista de la gestión migratoria persiste en el Estado peruano.

Bibliografía

Altamirano, Teófilo. 1988. “Inmigrantes peruanos en los Estados Unidos de Norteamérica”. Lima : PUCP. Facultad de Ciencias Sociales.

-----, 1993. “Perú: país de emigrantes”. 1993. En: ¿Cómo estamos?: Revista de Situación Social; Vol. 1, No. 2 :12-16.

-----, 1996. “Migración : el fenómeno del siglo : peruanos en Europa, Japón, Australia”. Lima, Perú : Pontificia Universidad Católica del Perú, 1996.

-----, 1997. “Migración trasnacional y globalización cultural”. En: *Sinopsis*.

Año 17, No. 31: 15-18.

93 Queremos añadir que también es necesario poner atención a los ajustes que el DL No. 1350 y el futuro Reglamento de esa ley, causarán en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la SNM.

94 En el texto de los nuevos decretos supremos se alude a los principios del Título Preliminar del DL No. 1236, por ejemplo: “Que, el Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1236, Ley de Migraciones, establece entre los principios rectores en materia migratoria: el Principio de respeto a los derechos fundamentales, el Principio del interés superior del niño y adolescente, Principio de la unidad migratoria familiar y el Principio de formalización migratoria.” (DS-001-2017-IN).

-----, 2000. “Liderazgo y organizaciones de peruanos en el exterior : culturas transnacionales e imaginarios sobre el desarrollo”. Lima, Perú : Pontificia Universidad Católica del Perú.

-----, 2009. “Migración, remesas y desarrollo en tiempos de crisis”. Lima, Perú : UNFPA. Fondo de Población de las Naciones Unidas : Pontificia Universidad Católica del Perú. Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas.

Ávila, Javier. 2003. “Lo que el viento (de los andes) se llevó: Diásporas Campesinas en Lima y los Estados Unidos”, en Comunidades locales y transnacionales. Cinco estudios de caso en el Perú, Carlos Iván Degregori, ed., Instituto de Estudios Peruano, Lima, 2003, p. 167-261.

Adrianzén, Alberto e Hilaria Supa. 2011. *Informe. Política pública del Estado peruano hacia los peruanos/as en el exterior y la trata de personas*. Lima: Parlamento Andino Perú.

Anderson, Jeanine. 2007 “Economías del cuidado colapsadas. ¿A quién le tendría que preocupar?” En: Yépez del Castillo, Isabel y Herrera, Gioconda (eds.) *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa: balances y desafíos*. Quito: FLACSO / OBREAL / GRIAL / UB, pp. 507-530.

Ansién, Juan; Mujica, Luis; y Villacorta, Ana María. 2008. “Los que se quedan. Familias de emigrados de un distrito de Lima”. Lima: CISEPA Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ansién, Juan; Aparicio Gómez, Rosa; y Nel Medina, Pedro (eds.) 2009. “Más allá de las remesas. Familias de migrantes en América Latina”. Lima: Federación Internacional de Universidades Católicas / CISEPA Pontificia Universidad Católica del Perú.

Berg, Ulla. 2005. “¿Enmarcando la “peruanidad”? La poética y la pragmática de un espectáculo público entre los migrantes peruanos en Nueva Jersey”, En: Berg, Ulla D. y Pærregaard, Karsten, editores. *El Quinto Suyu*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bonfiglio, Giovanni. 1993. *Los italianos en la sociedad peruana, una visión histórica*. Lima: Unión Latina.

Bonfiglio, Giovanni. 2008. *Las migraciones internacionales como motor de desarrollo en el Perú*. (<http://www.discovernikkei.org/es/journal/author/bonfiglio-giovanni/>) accedido el 19 de noviembre 2015.

CEDAL. 2012. *Informe Sombra. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Lima.

Defensoría del Pueblo. 2015. “Defensoría del Pueblo saluda nueva ley de migraciones y exhorta pronta emisión de normas complementarias para su aplicación” (Nota de Prensa N°217/OCII/DP/2015). 2 de octubre 2015.

Defensoría del Pueblo. 2014. *Tratamiento de las personas extranjeras en el Perú. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo*. Serie de Informes de Adjuntía – Informe N° 009-2014-DP/ADHPD.

Defensoría del Pueblo. 2012. *Una mirada a la migración peruana en Italia: Experiencias en Milán, Génova y Turín*. Serie de Informes de Adjuntía – Informe N° 016-2012-DP/ADHPD.

Defensoría del Pueblo, Resolución Defensorial N° 004/-2009/DP (Presentación del Informe Defensorial N° 146.)

Defensoría del Pueblo. 2009. *Migraciones y Derechos Humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes*. Serie Informes Defensoriales – Informe N° 146.

Domenech, Eduardo. 2013. "Las migraciones son como el agua": Hacia la instauración de políticas de "control con rostro humano." *Polis* [En línea], 35 (consultado el 16 de noviembre de 2015). URL : <http://polis.revues.org/9280> ; DOI 10.4000/polis.9280

El Comercio. 2015. "Ejecutivo no cumplió con reglamentar 50 leyes desde 2005". (consultado el 27 de diciembre de 2015). URL: <http://elcomercio.pe/politica/congreso/ejecutivo-no-cumplio-reglamentar-50-leyes-desde-2005-noticia-1866837>.

Estado Peruano. 1991. Decreto Legislativo N°703: Ley de Extranjería (5 de Noviembre de 1991).

Estado Peruano. 2015. Decreto Legislativo N°1236: Decreto Legislativo de Migraciones (26 de septiembre 2015).

Fukumoto, Mary. 1997. Hacia un nuevo sol. Lima: Fondo editorial PUCP.

García Naranjo Morales, Afda. 2013. "Informe Perú: Políticas migratorias e integración en América del Sur" pp. 329-389. En: Patricia P. Gainza, coordinadora. *Políticas migratorias e integración en América del Sur. Realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes*. Sao Paulo Espacio Sin Fronteras.

Galarza, Francisco y Johanna Yancari. 2005. "Restricciones financieras en los mercados rurales: El papel que desempeñan las remesas en el alivio de la pobreza". En: *Economía y Sociedad* (57). Lima, Setiembre 2005.

Laussent-Herrera, Isabelle. 1981. »Division des activités économiques entre Chinois, Injertos et métis dans la communauté d'Acos, 1920-1950.», Bulletin de l'IFEA, X, n°1-2, pp1-22.

-----, 1998. "Frentes pioneros chinos y desarrollo regional en la selva central del Perú", in García Jordan, Pilar ; Sala i Vila, Nuria (editores), *La nacionalización de la Amazonía*, Universitat de Barcelona., pp.127-154.

-----, 2000. "Sociedades y templos chinos en el Perú". Lima: Fondo Editorial del Congreso.

-----, 2006. "Mujeres olvidadas: esposas, concubinas e hijas de los inmigrantes chinos en el Perú republicano". En *Mujeres, Familia y Sociedad en la Historia de América Latina, siglos XVIII-XXI*. Scarlett Ophelan, Margarita Zegarra (editores). Instituto Riva Agüero-Cendoc Mujer, IFEA, PUCP, pp.287-312.

-----, 2007. "L'évolution récente des relations économiques entre la Chine et le Pérou". En: *Problèmes d'Amérique Latine*, n° 64, printemps 2007, pp.111-133.

-----, 2008. "La captación de la fe de los nuevos inmigrantes chinos y de sus hijos por las Iglesias Católica y Evangélica". En *Políticas divinas: Religión, diversidad y Política en el Perú contemporáneo*, F. Armas Asin et. al. (editores), Instituto Riva-Agüero, Lima pp.123-151.

-----, 2009a. "La nouvelle immigration chinoise au Pérou", in *Revue Européenne de Migrations Internationales* Vol 25 (1) pp.75-93.

-----, 2009b. "Tusans (Tusheng) and the changing Chinese community in Peru," in *Journal of Chinese Overseas*, Singapore University Press, pp.115-152.

-----, 2011. "The Chinatown in Peru and the Changing Peruvian Chinese Communities," in *Journal of Chinese Overseas*, Singapore University Press, pp.69-113.

Izaguirre, Lorena y Jeanine Anderson. 2012. *Implicancias de la migración laboral femenina peruana en las mujeres migrantes y sus familias*. Informe. Lima: Fondo para el Logro de los ODM y CISEPA PUCP.

Massey, Douglas, and Chiara Capoferro. 2006. "Salvese Quien Pueda: Structural Adjustment and Emigration from Lima." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 606 (1): 116-27.

Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria. Mesa Técnica. 2015. "Primera Propuesta de Objetivos y Lineamientos de Política Migratoria." Documento de Trabajo. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores, Organización Internacional para las migraciones.

Naciones Unidas. 2013. *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 73 de la Convención: Perú*. Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. New York: Naciones Unidad (accedido 30 de septiembre 2015).

Novick, Susana. 2012. *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*. Buenos Aires: Catálogos.

Organización Internacional para las Migraciones. 2012. *Perfil Migratorio del Perú*. Lima

Paerregaard, Karsten. 2005. "Contra viento y marea: redes y conflictos entre ovejeros peruanos en Estados Unidos" en *El Quinto Suyo*, Ulla D. Berg y Karsten Paerregaard, eds.. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

-----, 2008. "Peruvians Dispersed. A Global Ethnography of Migration". Lanham: Lexington Books.

Presidencia del Consejo de Ministros. 2013. "Ejecutivo instala Grupo de Trabajo Multisectorial que propondrá reforma de Ley de Extranjería". (Consultado el 16 de noviembre del 2015). URL: <http://www.pcm.gob.pe/2013/06/instalan-grupo-de-trabajo-que-propondra-reforma-de-ley-de-extranjeria/>

Ramírez, Jacques. 2013. *La Política migratoria en Ecuador: rupturas, continuidades y tensiones*. Quito: IAEN.

Requena Minami, Rolando. 2001. "Cultural adaptation of Peruvian in Japan: their new experience of family". Tsukuba: University of Tsukuba. pp. 263-317.

-----, 2003. "La familia peruana en el Japón". En: *Comunidades locales y transnacionales: cinco estudios de caso en el Perú*. Ed. Carlos Iván Degregori. Edición: Primera edición. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.

Stefoni, Carolina. 2002 "Mujeres inmigrantes peruanas en Chile". *Papeles de Población*, julio-septiembre, No. 33. Mexico: UNAM, pp. 118 – 145.

-----, 2005. "Inmigrantes transnacionales: la formación de comunidades y la transformación en ciudadanos". En: Berg, Ulla D. y Paerregaard, Karsten, editores. *El Quinto Suyo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 261 – 289.

Stefoni, Carolina, Elaine, Acosta, Marcia Gaymer y Francisca Casas Cordero. 2008. Niños y niñas inmigrantes en Santiago de Chile: entre la integración y la exclusión. Universidad Alberto Hurtado y OIM. Santiago de Chile.

Superintendencia Nacional de Migraciones- Migraciones Perú. 2015. Boletín Migraciones. Año 1 / N°4.

Superintendencia Nacional de Migraciones - Migraciones Perú. 2011. "Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile." (Cartilla es aplicable para los nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, y Uruguay.) Lima: Superintendencia Nacional de Migraciones.

Takenaka, Ayumi. 2005 "Nikkeis y peruanos en Japón". En: Berg, Ulla D. y Pærregaard, Karsten, editores. *El Quinto Suyu*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 205-227.

Tamagno, Carla. 2003. *'Entre acá y allá'. Vidas transnacionales y desarrollo: peruanos entre Italia y Perú*. Wageningen, Holanda: Wageningen University. Tesis doctoral.

Vásquez, Tania. 2011. "Cambio social o efectos temporales en educación y trabajo, entre los jóvenes y niños de hogares de migrantes laborales a España e Italia". Primer Informe: 2006-2007. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Manuscrito no publicado.

Vásquez, Tania, Erika Busse, y Lorena Izaguirre. 2015. *Migración de población haitiana a Perú y su tránsito hacia Brasil desde el año 2010*. Documento de Trabajo 217 - Serie Estudios sobre Desarrollo. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Vásquez, Tania, Erika Busse, y Lorena Izaguirre. 2014. La migración haitiana en Perú y su tránsito hacia Brasil. En Organización Internacional para las Migraciones. *La migración haitiana hacia Brasil. Características, oportunidades y desafíos*. Cuadernos Migratorios N. 6. Buenos Aires: OIM-Oficina Regional para América del Sur.

CAPÍTULO 7

POLÍTICA MIGRATORIA BRASILEÑA. DE LA TRIÁDA APERTURA-CONTROL-SELECTIVIDAD A LA AGENDA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Leonardo Cavalcanti

1. Introducción

En la literatura académica muchos son los análisis sobre políticas migratorias y marcos legislativos que orientan la gestión de los flujos migratorios y de los inmigrantes en el interior de los países (Freeman 1995; Haus 1999; Guiraudon 2003; Castles 2004; Ramírez 2008; Hollifield 2004). Este artículo analiza las políticas migratorias llevadas a cabo por el Estado brasileño, a partir de una perspectiva sociohistórica. El texto utiliza el marco legislativo únicamente como forma ilustrativa de las definiciones o indefiniciones de las políticas adoptadas por el Estado brasileño. Entendemos que no hay democracia sin legalidad, pero el marco normativo debe siempre funcionar como instrumento y nunca como fin. En el contexto de las migraciones esto se hace más evidente. Por lo general las leyes en materia migratoria no suelen acompañar el dinamismo del fenómeno. Aunque sea importante el análisis legislativo para entender los matices de las políticas migratorias, no se pretende aquí realizar una discusión y un examen de la legislación brasileña en materia de inmigración. El texto se centra en la dinámica y en los factores estructurales y coyunturales que marcaron los escenarios de las diferentes políticas migratorias en el país.

De acuerdo con Massey (1999), la historia moderna de las migraciones internacionales se divide en cuatro períodos: mercantil, durante los siglos XV-XVI; era industrial, en los inicios del siglo XIX; ralentización de las migraciones, durante el período entre y postguerras mundiales (1914-1960); y por último las migraciones en la era postindustrial (1960 hasta finales del siglo XX). El presente texto abordará las principales líneas de las políticas migratorias en Brasil desde el inicio del siglo XIX cuando el país abre sus puertos a los extranjeros, hasta los debates actuales. La intención del texto no es hacer un análisis específico y profundo de cada etapa, sino observar de forma panorámica las líneas maestras que marcaron cada período de las diferentes políticas migratorias adoptadas por las autoridades del país.